

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL  
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

GOV/PGC(2004)24  
Non classifié

**MESURES VISANT A PROMOUVOIR L'INTÉGRITÉ ET A PRÉVENIR LA CORRUPTION:  
COMMENT LES ÉVALUER ?**

**30ème Session du Comité de la gouvernance publique  
28 et 29 octobre 2004  
Château de la Muette, Paris**

*Le rapport inclue un Cadre d'évaluation générique qui fournit aux responsables de l'élaboration des politiques et aux gestionnaires une feuille de route destinée à les aider à concevoir et à organiser les évaluations, et qui comprend aussi un choix de solutions concrètes. Le rapport fait aussi l'inventaire des méthodes et des solutions employées dans les pays membres pour évaluer les mesures d'intégrité et de prévention de la corruption. Une série d'études de cas par pays met en évidence les expériences d'évaluation menées récemment en Corée, en France, en Australie et en Finlande.*

*Le rapport a été débattu lors du Symposium de l'OCDE : Comment évaluer les mesures visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption dans le service public, les 9 et 10 septembre 2004. Les experts par pays ont également eu l'opportunité de donner leurs commentaires selon la procédure écrite.*

*Le Comité de la gouvernance publique est invité à faire des commentaires sur le rapport révisé selon la procédure écrite avant le 10 novembre 2004.*

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Janos Bertok, Tel: 01 45 24 93 57,  
email: [janos.bertok@oecd.org](mailto:janos.bertok@oecd.org)

**JT00172926**

**MESURES VISANT A PROMOUVOIR L'INTÉGRITÉ ET  
A PRÉVENIR LA CORRUPTION:**

**COMMENT LES ÉVALUER ?**

**TABLE DES MATIÈRES**

Résumé.....	3
Mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption dans le service public Vers un cadre d'évaluation .....	9
Stratégies et méthodes d'évaluation des mesures d'intégrité et de lutte contre la corruption : un panorama comparatif.....	50
Étude sur l'évaluation de l'efficacité des mesures visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption dans la fonction publique coréenne.....	92
Étude sur l'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention et de lutte contre la corruption en France.....	130
Élaborer une politique d'évaluation des activités favorisant l'intégrité et prévenant la corruption: l'exemple de l'Australie.....	181
Valeurs qui doivent s'inscrire dans les tâches quotidiennes : l'expérience finlandaise.....	242

## RÉSUMÉ

### L'ÉVALUATION : ETABLIR DES FAITS TANGIBLES POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

*Après avoir fait porter leurs efforts sur l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, les pays s'intéressent désormais à l'évaluation*

Au cours de la dernière décennie, les pays ont déployé des efforts importants pour concevoir des institutions, des systèmes et des mécanismes visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption dans le service public. La demande croissante de preuves quant aux effets produits, oblige les institutions à vérifier l'efficacité de ces efforts.

*Les classements effectués par des groupes de défense d'intérêts exercent une pression croissante sur les pouvoirs publics*

Des groupes de pression ont utilisé des indices de perception pour faire prendre davantage conscience du problème de la corruption au niveau politique et dans la société en général. Par exemple, des indices tels que l'Indice de perception de la corruption et l'Indice de corruption des pays exportateurs (*Bribe Payers Index*) élaborés par *Transparency International* ont été largement cités dans les médias du monde entier. Pourtant, leur crédibilité est contestée par des organisations gouvernementales et des groupes de réflexion académiques.

*L'évaluation permet de vérifier l'efficacité des politiques d'intégrité et de prévention de la corruption*

Une bonne gouvernance suppose une évaluation appropriée, et les politiques qui visent à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption ne font pas exception à la règle. L'évaluation est un très bon moyen d'obtenir des informations fondées sur des données probantes en ce qui concerne les résultats effectifs de mesures prises par les pouvoirs publics. Ces derniers ont de plus en plus besoin de vérifier si les mesures visant l'intégrité réalisent leurs objectifs afin de renforcer la confiance du public, en mettant en place un environnement économique, politique et social favorable.

### LES PAYS N'EN SONT PAS TOUS AU MÊME POINT DANS LEUR DÉMARCHE D'ÉVALUATION

*Une variété d'approches pour évaluer les éléments constitutifs de "l'infrastructure de l'éthique"*

La démarche consiste, dans un premier stade, à identifier quels sont les éléments constitutifs d'une "infrastructure de l'éthique" – institutions, systèmes et mécanismes visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption dans le service public – qui ont besoin d'être évalués. En fonction de l'approche globale retenue pour l'évaluation et des étapes franchies par les organisations publiques dans leur démarche d'évaluation, on s'attachera à évaluer des mesures spécifiques ou leur interaction, notamment :

- Les risques -- analyser les risques et examiner les zones vulnérables, sensibles à la corruption.
- Les instruments spécifiques -- évaluer séparément les mesures concernant l'intégrité et la prévention de la corruption.
- Les programmes complexes -- examiner l'interaction des instruments de politique.

- Les éléments d'une culture organisationnelle -- examiner les valeurs, comportements et actions spécifiques.

### *De l'évaluation de la mise en oeuvre des mesures à l'évaluation de leur impact*

Si les évaluations traditionnelles se sont attachées principalement à vérifier l'existence de certains outils, tels que lois, codes de conduite ou procédures administratives, certains pays ont mis au point une approche plus holistique pour évaluer la mise en oeuvre de programmes et leur impact sur la culture, les valeurs et le comportement des organisations.

### *Intégrer l'évaluation des politiques dans un cadre de performance plus large*

L'évaluation des politiques d'intégrité et de prévention de la corruption donne aux décideurs un retour d'informations sur le fonctionnement des mécanismes et soutient l'ajustement systémique. L'évaluation des performances est plutôt axée sur l'appréciation des performances des agents du service public, et surtout sur la façon dont ils se comportent. Si l'évaluation des politiques et l'appréciation des performances ont des centres d'intérêt différents, les approches sont complémentaires en ce sens qu'elles favorisent une plus grande transparence dans le service public.

On observe que quelques pays de l'OCDE font de nouveaux efforts pour intégrer l'évaluation des mesures visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption dans un cadre d'évaluation des performances plus large.

## **RELEVER LES DEFIS**

### *Il n'existe pas de solution toute faite...*

Reconnaissant qu'il n'existe pas de solution standard, le rapport fait l'inventaire des méthodes et des solutions employées dans les pays membres pour évaluer les mesures d'intégrité et de prévention de la corruption. Une série d'études de cas par pays met en évidence les expériences d'évaluation menées récemment et montre comment elles s'inscrivent dans le contexte national spécifique de l'Australie, de la Corée, de la Finlande et de la France.

### *...mais les pays sont confrontés à des questions et des défis similaires à différents stades de l'évaluation*

Le rapport comprend aussi un projet de Cadre d'évaluation qui aborde de manière systématique les problèmes et défis qui se posent à différentes étapes de l'évaluation, à savoir :

- Étape # 1: Définir l'objectif : Pourquoi évaluer.
- Étape # 2: Choisir le sujet : Évaluer quoi.
- Étape # 3: Planifier l'évaluation : Qui va évaluer.
- Étape # 4: Se mettre d'accord sur la méthodologie : Comment évaluer.
- Étape # 5: S'assurer de l'impact : Comment intégrer les résultats de l'évaluation dans le cycle d'élaboration des politiques.

Le Cadre d'évaluation fournit aux responsables de l'élaboration des politiques et aux gestionnaires une feuille de route destinée à les aider à concevoir et à organiser les évaluations, et qui comprend aussi des « checklists » et un choix de solutions concrètes.

***Trois difficultés principales sont à surmonter***

Lorsqu'elles évaluent les mesures d'intégrité et de prévention de la corruption, les organisations publiques doivent surmonter diverses difficultés, notamment :

- Définir ce qui est mesurable.
- S'assurer que les résultats de l'évaluation sont crédibles et fiables.
- Intégrer les résultats de l'évaluation dans l'élaboration des politiques pour s'assurer de leur impact et de leur efficacité.

**DEFI # 1: QU'EST-CE QUI EST MESURABLE ?*****Voir au delà de "la partie émergée de l'iceberg"***

L'évaluation des politiques d'intégrité et de prévention de la corruption pose des problèmes particuliers aux responsables des politiques et aux gestionnaires, notamment pour déterminer ce qui est mesurable. La corruption peut être vue comme le symptôme d'une défaillance systémique. Étant donné que la corruption est un phénomène caché, elle est difficile à mesurer avec une précision scientifique. Les données disponibles peuvent ne révéler que « la partie émergée de l'iceberg » qui est la défaillance visible du système.

***Évaluer les piliers institutionnels qui soutiennent l'intégrité***

La démarche suivie dans le rapport consiste plutôt à évaluer "l'opposé" de la corruption – c'est-à-dire l'intégrité. Même si une évaluation ne peut appréhender totalement le niveau d'intégrité d'une organisation, elle peut aider à identifier les forces et les faiblesses d'instruments spécifiques employés par les pouvoirs publics et composant une « infrastructure de l'éthique » cohérente – institutions, systèmes et mécanismes visant à promouvoir l'éthique et à lutter contre la corruption dans le service public.

***Définir le thème central de l'évaluation***

Le Cadre d'évaluation propose une série de critères destinés à aider les décideurs et les managers à concevoir une évaluation qui recueille des informations pertinentes pour la prise de décisions. Les évaluations peuvent être axées sur :

- L'existence formelle de mesures - des instruments relatifs à la politique d'intégrité sont-ils en place (par ex. dispositions juridiques, code de conduite, institutions, procédures) ?
- Faisabilité – ces instruments sont-ils capables de fonctionner ?
- Efficacité – l'instrument de la politique d'intégrité a-t-il réalisé ses objectifs initiaux ?
- Pertinence – dans quelle mesure ces instruments ont-ils contribué à répondre aux attentes globales des parties prenantes (par ex. impact global sur le comportement au quotidien) ?
- Cohérence – est-ce que les divers éléments de la procédure interagissent de manière cohérente et se renforcent ; soutiennent-ils les objectifs généraux de la politique d'intégrité ?

## **DEFI #2 : COMMENT S'ASSURER QUE LES RESULTATS D'EVALUATION SONT FIABLES ET CREDIBLES ?**

### ***Définir des procédures pour mettre au point une méthodologie fiable***

La fiabilité et la crédibilité de l'évaluation dépendront à la fois des procédures permettant de mener l'évaluation et de la méthodologie mise au point.

### ***Identifier le bon évaluateur***

Le fait de mettre en balance les avantages respectifs d'une évaluation interne et d'une évaluation externe aidera à déterminer qui mènera effectivement l'évaluation. Afin d'assurer la crédibilité et la fiabilité des résultats, il faut prendre en compte plusieurs facteurs, tels que l'impartialité de l'évaluateur, sa compétence, la nécessité d'utiliser directement les résultats dans le processus de prise de décisions, ainsi que le temps, les ressources et les capacités internes disponibles pour mener l'évaluation.

### ***Soupeser les avantages et les inconvénients d'une participation des parties prenantes***

La décision reflétera l'équilibre entre l'importance d'une participation des parties prenantes extérieures et les contraintes qui entourent le projet, les plus courantes étant la nécessaire confidentialité, les délais à respecter et le budget. L'évaluation « participative » présente un grand avantage : elle augmente la probabilité que le résultat de l'évaluation soit accepté comme étant pertinent et qu'elle serve effectivement de base pour des actions futures.

### ***Identifier une série de mesures observables pertinentes***

Une fois qu'un accord a été trouvé sur les procédures à mettre en oeuvre pour conduire l'évaluation, la principale difficulté est d'identifier les mesures qui seront à la fois observables et crédibles. Ces mesures observables doivent refléter non seulement les résultats – c'est-à-dire les effets immédiats d'une politique – mais aussi ses conséquences – c'est-à-dire les avantages sous forme de savoir, d'attitudes et de comportements des participants suite à l'application de la politique. La question est de savoir comment parvenir éventuellement à un compromis entre la nécessité d'informations utiles d'une part, le coût et la complexité de la collecte d'informations d'autre part. Il est beaucoup plus facile de mesurer le nombre de sessions de formation prévues pour un code de conduite que d'évaluer si les agents publics sont bien conscients des normes et valeurs définies dans le code ; de même qu'il est plus facile d'identifier des dilemmes sur le plan de l'éthique que d'avoir pour tâche de les résoudre selon les normes édictées.

### ***Combiner données objectives et subjectives***

Compte tenu du manque de mesures pertinentes observables, la plupart des évaluations ont tendance à utiliser la perception comme première source d'évaluation. Mais les perceptions ne sont pas des mesures précises de la réalité. Dans un environnement extrêmement politisé, elles risquent d'être l'objet d'importantes distorsions, et donc d'être inexactes. Il faut combiner données objectives et subjectives pour maximiser la fiabilité des résultats d'évaluation. Par exemple, lorsqu'elles évaluent l'efficacité d'une divulgation d'intérêt public (procédure d'alerte), les organisations publiques devraient examiner à la fois les données objectives (par ex. garanties institutionnelles, nombre de plaintes et d'affaires ayant fait l'objet de mesures d'instruction, etc.) et les données subjectives. Une enquête permettrait de savoir si les salariés sont au courant de la procédure, s'ils l'utilisent en confiance (est-ce que celui qui donne l'alerte est suffisamment protégé) et s'ils se sont engagés à l'utiliser dans l'avenir (est-ce que les affaires précédentes ont été traitées de manière appropriée).

### **DEFI #3 : COMMENT S'ASSURER DE L'IMPACT ?**

#### ***Intégrer les résultats dans le cycle de l'élaboration des politiques***

Un rapport d'évaluation relégué sur une étagère où il prend la poussière n'entraînera aucune amélioration dans la conception ou dans la gestion des politiques. Si le fait de parvenir à des conclusions crédibles et utiles peut apparaître comme une fin en soi, il est tout aussi important de s'assurer que les résultats de l'évaluation seront communiqués aux responsables de la formulation et de la mise en oeuvre d'une politique et effectivement utilisés dans le cycle d'élaboration des politiques. Des efforts délibérés sont nécessaires pour garantir que les résultats de l'évaluation aideront à prendre des décisions en connaissance de cause.

#### ***Veiller à ce qu'un suivi soit assuré***

Assurer un suivi actif implique de rappeler aux parties prenantes l'utilisation prévue des résultats de l'évaluation. Les mécanismes de suivi pourraient même être institutionnalisés en obligeant les agents publics à répondre dans un laps de temps limité ou dans le cadre d'examens de suivi destinés à vérifier et s'assurer de la mise en oeuvre (par exemple, sous forme d'un audit de vérification). L'institutionnalisation des mécanismes de suivi va dans le sens de l'intégration des résultats de l'évaluation dans l'élaboration des politiques et constitue un moyen d'obliger les fonctionnaires à rendre compte de leurs actions.

#### ***Utiliser les résultats d'évaluation dans un cadre de performance plus large***

En outre, certains pays de l'OCDE ont intégré les résultats d'évaluation dans un cadre d'évaluation plus vaste en vue de promouvoir la transparence. C'est ainsi que des organisations publiques ont défini des normes d'intégrité pour les fonctionnaires vis à vis des parties prenantes, et les tiennent pour responsables par rapport à ces normes dans leurs examens de performances. L'introduction d'une rémunération liée aux performances offre une incitation à lier les progrès vers la réalisation de ces normes et de ces critères à une récompense financière.

#### ***Communiquer les résultats à une plus large audience***

Les résultats d'une évaluation visent principalement les responsables des politiques et les gestionnaires, mais auront aussi besoin d'être communiqués à un plus large public, tel que les parties prenantes et la société au sens large. Ces résultats devraient donc faire partie du domaine public afin de sensibiliser, de contribuer au débat public et de promouvoir la transparence. L'évaluation représente l'un des rares contrôles sur le pouvoir exercé par les autorités publiques et constitue un moyen d'obliger les agents publics à rendre compte de leurs actions.

### **ET ENSUITE ?**

#### ***Fixer des points de repère en vue d'évaluations comparatives***

Le rapport, en particulier le Cadre d'évaluation, fournit une « feuille de route » qui pourrait aider à mettre au point des méthodologies dans les pays de l'OCDE et aussi faciliter les comparaisons dans le temps et entre différents secteurs et pays.

#### ***Examiner la mise en oeuvre de la Recommandation de l'OCDE de 2003***

Le Cadre d'évaluation servira à l'examen de la mise en oeuvre de la Recommandation de 2003 de l'OCDE concernant les Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public et à la préparation du rapport d'étape demandé par le Conseil pour 2006.

*Enrichir le dialogue sur les politiques avec les pays non membres*

Le partage d'expérience avec les pays non membres est une composante également essentielle lorsqu'on cherche à prévenir la corruption et à promouvoir l'intégrité, car la corruption est un phénomène mondial. La mise au point du Cadre d'évaluation intègre un nouvel aspect dans le dialogue sur les politiques, notamment en Amérique latine et en Europe centrale et orientale. Il répond à la nécessité émergente d'aider les responsables de l'élaboration des politiques et les praticiens à examiner la mise en oeuvre des mesures d'intégrité et de prévention de la corruption dans le service public.

## MESURES DE PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ ET DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LE SERVICE PUBLIC

### VERS UN CADRE D'ÉVALUATION

#### Introduction

Une bonne gouvernance suppose une bonne évaluation<sup>1</sup>, et les mesures prises pour promouvoir l'intégrité et lutter contre la corruption ne font pas exception à la règle. Tandis que les pays de l'OCDE mettent de plus en plus l'accent sur l'amélioration de leurs cadres juridique, institutionnel et procédural, seuls quelques pays ont effectivement évalué la mise en œuvre des mesures déjà en place et leur impact. Les pouvoirs publics doivent vérifier si les mesures en faveur de l'intégrité atteignent leurs objectifs afin de promouvoir un environnement économique, politique et social favorable inspirant confiance au public.

Étant donné la complexité inhérente et la nature essentiellement politique des mesures visant à promouvoir l'intégrité, des valeurs et des normes de déontologie, il est particulièrement difficile d'évaluer les politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption. L'un des principaux défis consiste à identifier les objectifs spécifiques initiaux qui se cachent derrière la rhétorique d'une politique. Une autre difficulté tient au fait que la corruption, phénomène caché, peut être difficile à mesurer ou à évaluer avec une précision scientifique. Or, ce qui pourrait être évalué est plutôt le « contraire » de la corruption – c'est-à-dire l'intégrité. Même si une évaluation ne peut appréhender totalement le niveau d'intégrité d'une organisation, elle peut fournir une bonne compréhension des résultats et répertorier les points forts et les points faibles des instruments spécifiques qui constituent une « infrastructure de l'éthique » cohérente<sup>2</sup> - les institutions, systèmes et mécanismes permettant de promouvoir l'éthique et de lutter contre la corruption dans le service public.

Bien que les pays de l'OCDE se trouvent à des étapes différentes de leur démarche d'évaluation, la mise au point de méthodes adaptées et d'outils pratiques d'évaluation de l'impact des mesures de promotion de l'intégrité est une préoccupation commune à tous. La démarche suivie vise à **fournir aux responsables des politiques et aux gestionnaires une carte ou une feuille de route pour concevoir et organiser une évaluation qui va capter et analyser les informations pertinentes pour la prise de décisions**. Le cadre générique d'évaluation aborde de façon systématique les problèmes rencontrés à différentes étapes du processus et fournit des listes de contrôle (« checklist ») ainsi que diverses possibilités de solutions, illustrées pour des exemples pris au niveau national.

---

<sup>1</sup> L'évaluation peut être définie comme un effort de collecte et d'analyse d'informations concernant des aspects essentiels des mesures prises, dans le but de déterminer si cette politique a atteint ses objectifs (voir aussi le glossaire à l'Annexe IV).

<sup>2</sup> Une brève description des composantes et des fonctions de « l'infrastructure de l'éthique » figure à l'Annexe I.

## Qu'est-ce qu'un cadre d'évaluation ?

Les initiatives prises pour évaluer les mesures d'intégrité et de prévention de la corruption mettent souvent en évidence des éléments ponctuels d'une politique, plutôt que d'adopter une démarche globale prenant en compte tous les éléments des mesures de promotion de l'intégrité et la manière dont ils s'assemblent. Un cadre d'évaluation peut aider les institutions publiques à capter les informations pertinentes pour la prise de décisions et à vérifier de manière systématique les hypothèses concernant la relation de cause à effet entre les actions et les résultats.

L'évaluation informelle peut convenir à l'évaluation quotidienne courante des procédures habituelles de gestion. En revanche, il est important dans les cas suivants de définir des procédures d'évaluation qui soient explicites, officielles et puissent être justifiées au moyen d'un cadre d'évaluation pour les responsables des politiques :

- Avant de prendre une décision importante faisant par exemple intervenir un changement d'orientation de l'action publique ;
- Dans le traitement de questions sensibles (comme la mise en place de procédures de divulgation d'information d'intérêt public) ;
- Si l'évaluation est destinée à influencer fortement sur la culture de l'organisation (redéfinition des valeurs, réforme d'un code de conduite).

On peut aussi mentionner l'évaluation des performances, souvent réalisée par la gestion stratégique, l'établissement de budgets orientés vers les résultats, la communication et la vérification des performances. L'évaluation des performances des agents est souvent intégrée au fonctionnement quotidien des organismes publics ou des ministères. Si l'évaluation des politiques et l'évaluation des performances s'intéressent à des aspects différents, il s'agit de démarches complémentaires dont l'objectif est de renforcer la transparence dans le service public.

Le projet de Cadre d'évaluation comprend à la fois des **étapes de procédure** et des **critères** pour une évaluation efficace des mesures visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption. Si les étapes de la procédure se repèrent facilement, il est souvent difficile de définir des critères explicites d'évaluation des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption. Le projet de Cadre d'évaluation indique les défis que les responsables des politiques et les gestionnaires doivent relever à chaque étape de l'évaluation et leur fournit un ensemble de critères pour les aider à évaluer les mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption.

### *Définir les principales étapes de la procédure*

Le stade préparatoire d'une évaluation comporte cinq étapes principales :

- Étape 1 : **Définir le but**  
Pourquoi évaluer
- Étape 2 : **Choisir l'objet**  
Évaluer quoi
- Étape 3 : **Planifier l'évaluation**  
Qui va évaluer
- Étape 4 : **Se mettre d'accord sur une méthodologie**  
Comment évaluer
- Étape 5 : **S'assurer des effets de l'évaluation**  
Comment intégrer les résultats de l'évaluation dans le cycle de l'action publique.

Cette succession indicative d'étapes fournit un cadre logique au processus d'évaluation, même si toutes les étapes ne sont pas nécessairement suivies et/ou peuvent en pratique être regroupées.

### *Définir des critères d'évaluation*

Un ensemble précis de critères permettra aux décideurs de mettre au point une approche cohérente et globale de l'évaluation. L'utilisation de critères explicites distingue l'évaluation d'autres approches de gestion stratégique dans lesquelles les priorités sont fixées sans référence à des facteurs décisifs exacts. Une évaluation rigoureuse doit porter sur plusieurs aspects des mesures examinées :

**Tableau 1. Listes de contrôle**

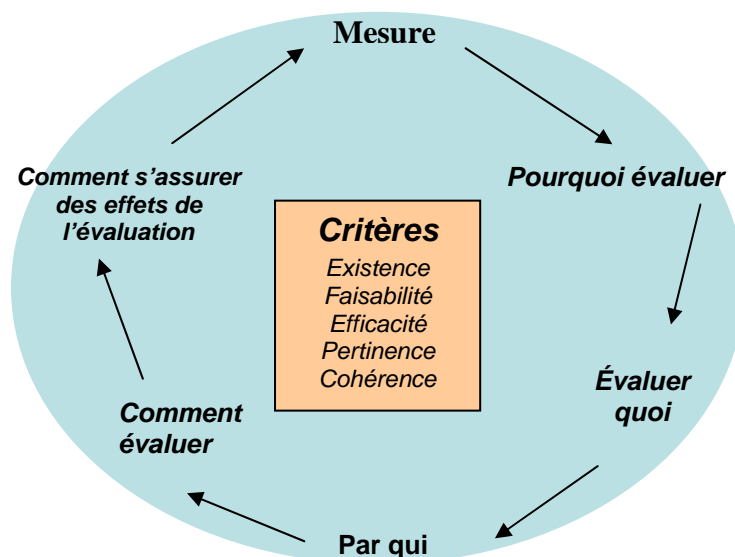
QUESTIONS	CRITÈRES
Les instruments de la politique de promotion de l'intégrité (dispositions légales, code de conduite, institutions, procédures) sont-ils en place ?	<b>Existence</b> formelle des composantes des instruments utilisés.
Ces instruments peuvent-ils fonctionner pleinement (attentes réalistes, ressources et conditions) ?	<b>Faisabilité</b> des instruments spécifiques.
Est-ce que ces instruments ont atteint leurs objectifs spécifiques initiaux ?	<b>Efficacité</b> des instruments spécifiques.
Dans quelle mesure les instruments utilisés ont-ils contribué à répondre aux attentes globales des intéressés (effet observé sur le comportement quotidien par exemple) ?	<b>Pertinence</b> de la contribution des instruments et des mesures d'action publique face aux attentes globales des parties prenantes.
Les différents éléments de la politique de promotion de l'intégrité ont-ils des interactions et des effets de contrôle mutuel cohérents, et permettent-ils de soutenir collectivement les objectifs généraux de la politique d'intégrité ?	<b>Cohérence</b> des mesures, relations avec d'autres éléments de la politique.

Source : OCDE

## Concevoir un cadre d'évaluation

Le graphique suivant montre comment s'inscrivent les étapes de la procédure et les critères dans le cadre générique d'évaluation.

Graphique 1. Étapes de la procédure et critères d'évaluation des mesures d'intégrité et de prévention de la corruption :



Source: OCDE

Pour que l'évaluation soit vraiment une aide et qu'elle s'intègre dans le processus de prise de décision, il faut que les responsables des politiques et les gestionnaires veillent à ce que le cadre générique d'évaluation soit correctement appliqué pour tenir compte du contexte particulier de l'évaluation. Le cadre d'évaluation appliqué doit répondre à des besoins spécifiques au moyen de critères d'évaluation adaptés. Ces critères peuvent être définis par rapport au contexte et au processus d'évaluation, de façon à être :

- **Suffisamment spécifiques** – pour bien correspondre au but et au contexte spécifiques de l'évaluation ;
- **Transparents** – il s'agit d'impliquer les parties prenantes dans le processus d'évaluation, de les consulter sur les étapes de la procédure et la mise au point des critères spécifiques, de veiller à ce que le processus d'évaluation corresponde bien à leurs points de vue et tienne bien compte de leurs remarques, afin de fournir un instrument pluridimensionnel qui permette de formuler des jugements équilibrés sur la mise en œuvre des mesures et leur incidence.

La définition des critères joue un rôle central dans l'ensemble du processus d'évaluation, en particulier au moment de :

- **Choisir l'objet de l'évaluation** – en déterminant le type de données observables à collecter pour l'analyse. Par exemple, s'agit-il d'essayer d'évaluer l'existence formelle ou la mise en œuvre d'instruments (tels que lois et code de conduite) ou leur cohérence avec d'autres éléments de la politique d'intégrité ?

- **Mesurer l'écart entre les objectifs initiaux d'une politique et ses résultats** – en déterminant la base de comparaison à partir de laquelle seront étudiés les évolutions, au moyen de mesures/indicateurs concrets et observables, pour évaluer les effets des politiques d'intégrité et de prévention de la corruption.

Le graphique de l'Annexe II résume ces deux rôles principaux que jouent les critères dans le cadre d'évaluation générique.

## PREMIÈRE ÉTAPE : DÉFINIR LE BUT

### POURQUOI ÉVALUER LES POLITIQUES DE PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ ET DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ?

Toute initiative efficace d'évaluation doit avoir un but clairement défini qui indique à la fois ses objectifs généraux et spécifiques<sup>3</sup>.

#### Tenir compte du contexte

Tandis que les pays de l'OCDE mettent de plus en plus l'accent sur l'amélioration de leurs cadres juridique, institutionnel, procédural et de gestion, ils accordent moins d'attention à l'évaluation de la mise en œuvre des mesures déjà en place et à leurs effets. En conséquence, le projet de cadre d'évaluation est axé sur des **évaluations a posteriori**<sup>4</sup> qui sont effectuées après que la politique a été menée à bien, pour étudier son efficacité et juger de sa valeur globale.

Le contexte de l'évaluation, notamment la **situation** politique, est essentiel pour déterminer le but de l'évaluation. Il est préférable que les évaluations soient énergiques et prospectives, mais en pratique elles s'inscrivent souvent en réaction à une situation politique précise (en cherchant par exemple à déterminer les raisons d'une affaire récente). Les évaluations peuvent aussi servir à justifier des décisions déjà prises par un organisme au sujet des ressources ou de questions financières ou politiques. Il est essentiel de tenir compte de la situation politique au moment de l'évaluation, afin de construire un cadre d'évaluation qui exploite toutes les informations nécessaires à la prise de décisions et garantisse que les résultats sont utilisés comme convenu.

L'intégrité et la prévention de la corruption sont des questions extrêmement sensibles qui attirent l'attention des **médias**, ce qui influe fortement sur la perception qu'en a le public. Par exemple, une affaire très médiatisée risque de faire monter les indices de perception au moment même où d'importants efforts sont déployés pour ajuster les mesures en place, ce qui peut rendre très difficile l'évaluation des résultats généraux effectifs des mesures en faveur de l'intégrité. Au moment de la planification de l'évaluation, il faut donc tenir compte de tous les facteurs contextuels en jeu.

#### Définir les buts globaux de l'évaluation

L'évaluation des mesures visant à prévenir la corruption et à promouvoir l'intégrité est un exercice technique, mais sa raison d'être est profondément politique. L'évaluation permet aux agents du service public et aux pouvoirs publics de démontrer qu'ils ont atteint les objectifs définis d'un commun accord et contribué à produire des résultats importants pour leurs supérieurs et pour les citoyens.

---

<sup>3</sup> Descriptions de ce que les instruments spécifiques de la politique devraient avoir accompli (par rapport aux objectifs initiaux).

<sup>4</sup> On peut faire une distinction importante entre l'évaluation *a priori* et *a posteriori*. Les évaluations *a posteriori* sont réalisées lorsque la politique est arrivée à son terme, pour étudier son efficacité et juger de sa valeur globale, et s'en servir comme aide à la décision – politique, gestion – ou pour renforcer la transparence. Les évaluations *a priori* sont entreprises au stade de la planification, pour étudier les solutions possibles et évaluer leurs coûts et leurs avantages avant l'adoption d'une mesure. L'évaluation *a priori* peut être suivie d'une évaluation réalisée pendant la mise en œuvre – évaluation intermédiaire – qui contribue au processus d'apprentissage, les informations recueillies permettant de procéder à des ajustements.

Les buts globaux de l'évaluation de ces mesures d'intégrité et de prévention de la corruption sont les suivants :

### ***1. Apprentissage organisationnel***

L'évaluation est un mécanisme essentiel de retour d'information sur les résultats et les conséquences des actions des pouvoirs publics, qui facilite l'apprentissage et le partage des expériences par la gestion des connaissances à l'intérieur d'une organisation et dans toute l'administration. Elle vise à connaître les résultats et les conséquences des actions des pouvoirs publics et à en tirer des enseignements pour faciliter l'ajustement systémique.

L'évaluation permet de mieux **comprendre** :

- a) Pourquoi les objectifs et les résultats attendus sont, ou ne sont pas, atteints ;
- b) Quels sont les résultats inattendus des actions des pouvoirs publics ;
- c) Les hypothèses sous-jacentes aux politiques de promotion de l'intégrité : elle vérifie si certaines variables ont un effet sur le niveau de corruption.

L'évaluation facilite l'**ajustement** systémique (en définissant les points forts et les points faibles des politiques, les lacunes, les zones vulnérables par exemple) par le retour d'informations sur les mesures spécifiques et même les initiatives individuelles, afin d'améliorer les performances, la gestion et le fonctionnement.

L'évaluation peut aussi fournir un **instrument essentiel de prospective** pour l'apprentissage organisationnel, en fournissant des informations sur des expériences, en exploitant au mieux des expériences isolées, en partageant les connaissances accumulées et en facilitant la prise de décisions à venir par une compréhension exhaustive des hypothèses et des éléments de référence.

### ***2. Contrôle et responsabilité***

En outre, l'évaluation a pour but de vérifier si les objectifs ont été atteints et de renforcer la légitimité des décisions telles qu'elles sont perçues dans l'administration et dans la société au sens large.

#### **Contrôle interne**

- a) Mesurer la mise en œuvre des instruments de l'action en faveur de l'intégrité et en vérifier les résultats ;
- b) Justifier les décisions prises ;

#### **Responsabilité externe**

- a) Démontrer les effets des actions des pouvoirs publics ;
- b) Renforcer la légitimité des décisions afin d'établir la confiance.

### Encadré 1. Buts globaux de l'évaluation : expériences nationales

Des initiatives récentes montrent de quelle manière l'évaluation cherche à atteindre différents buts globaux :

- **Établir et maintenir la confiance dans les institutions publiques.** L'indice de Perception de l'intégrité mis au point en Corée par la Commission indépendante contre la corruption (KICAC) sert de baromètre s'appuyant sur l'expérience effective des utilisateurs de services.

De la même manière, l'objectif principal du « projet sur les valeurs des agences » était de contribuer à entretenir la confiance de la population à l'égard du professionnalisme des services publics australiens. Ce projet visait plus spécialement à évaluer dans quelle mesure les valeurs et le code de conduite des services publics australiens étaient intégrés aux travaux des agences, et de partager les bonnes pratiques en publiant un guide destiné à toute l'administration australienne. C'est le premier projet d'évaluation ciblé et fondé sur les problèmes rencontrés qu'ait conduit la Commission des services publics australiens dans le cadre de ses efforts accrus en faveur de l'évaluation et de l'assurance de la qualité.

- **Démontrer que l'État se comporte en employeur modèle.** Une enquête menée récemment en Finlande a montré comment les valeurs et principes déclarés de la politique de l'État en matière de personnel ont été intégrés dans la pratique quotidienne.

- **Comprendre le phénomène de la corruption.** Pour comprendre les mécanismes qui facilitent la corruption, la Chambre suprême de contrôle de Pologne évalue depuis 2000 les aspects potentiellement vulnérables des mécanismes de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption. En 2003, la République tchèque a elle aussi procédé à une évaluation des risques de corruption de son système de demande d'enregistrement au cadastre afin de définir les facteurs de risque et d'ajuster ses instruments de prévention en conséquence.

Source : fiches remplies par les pays ayant participé au Symposium de l'OCDE sur l'évaluation des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption dans le service public, 9-10 septembre 2004.

### Définir les objectifs spécifiques des mesures prises

Après avoir clarifié le but global et le contexte de l'évaluation, les responsables des politiques et les gestionnaires doivent indiquer clairement les objectifs spécifiques des mesures et les résultats à atteindre. Pour que l'évaluation soit utile à l'élaboration des politiques, il faudra mesurer les résultats obtenus au regard des **buts ou objectifs initialement fixés**.

Considérant que, dans le domaine de la gouvernance, les politiques ont souvent des **objectifs multiples**, il pourrait y avoir une certaine ambiguïté quant à ce qui constitue « les objectifs spécifiques » d'une mesure donnée. Ils pourraient aussi entrer en concurrence ou même en conflit les uns avec les autres, ce qui rendrait difficile la détermination des objectifs dominants.

En outre, la difficulté, dans le domaine de l'intégrité et de la prévention de la corruption, pourrait être d'identifier les véritables objectifs de la politique à évaluer, **au delà de la rhétorique politique**. Il pourrait y avoir des intentions cachées derrière les objectifs qui sont rendus publics. La rhétorique politique est assez courante dans ce domaine, compte tenu du rôle dominant des médias lorsqu'il s'agit de mettre en lumière des affaires de corruption et d'évaluer leur incidence sur la confiance du public.

## DEUXIÈME ÉTAPE : CHOIX DE L'OBJET

### QU'EST-CE QUE LES DÉCIDEURS VEULENT ÉVALUER ?

L'évaluation peut être définie comme un effort visant à collecter et analyser des informations sur des aspects importants d'une politique, dans le but de mesurer si celle-ci a atteint ses objectifs. Il s'agit d'évaluer des programmes, des instruments d'action des pouvoirs publics ainsi que des interventions spécifiques<sup>5</sup>.

#### Choix de l'objet de l'évaluation : difficultés et approches

L'évaluation des mesures visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption dans le secteur public pose des problèmes particuliers aux responsables des politiques et aux gestionnaires. La corruption est souvent un **phénomène caché** ; elle est donc difficile à mesurer ou à évaluer avec une précision scientifique. Les données d'évaluation objectives peuvent seulement révéler « **la partie émergée de l'iceberg** » qui correspond à la défaillance visible des systèmes.

Il est possible d'évaluer le « contraire » de la corruption », c'est-à-dire l'intégrité. Même si une évaluation ne peut appréhender totalement le niveau d'intégrité d'une organisation, elle peut aider à identifier les **points forts et les points faibles des instruments spécifiques** qui constituent les mécanismes institutionnels et procéduraux de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption.

En fonction de l'approche globale adoptée dans le cadre de l'initiative d'évaluation et du stade auquel se trouve l'organisation en la matière, l'évaluation peut être axée sur les mesures spécifiques distinctes, sur leurs interactions et sur leur contribution à l'objectif général de la politique :

- Risques – analyse des risques et examen des domaines susceptibles d'être touchés par la corruption.
- Instruments d'action spécifiques – évaluation des différentes mesures de promotion de l'intégrité.
- Programmes complexes – examen des interactions des mesures.
- Éléments de la culture de l'organisation – examen des valeurs, des comportements et des actions spécifiques des agents du service public.

---

<sup>5</sup> Dans ce document, le terme « politique » recouvre, d'une manière générale, divers éléments de l'action publique :

- Interventions spécifiques: événement ponctuel ou décision visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption
- Instrument d'action : outil visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption ;
- Programme : ensemble d'outils intégrés visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir la corruption.

Les initiatives traditionnelles d'évaluation ont le plus souvent consisté à vérifier l'existence de certains outils tels que lois, codes de conduite ou procédures administratives, et à évaluer les secteurs à risque, mais certains pays ont adopté une approche plus globale pour évaluer la mise en œuvre des programmes et leurs incidences effectives :

- **Évaluer l'existence des mesures d'action publique ;**

Cette première étape de l'évaluation consiste à déterminer si des instruments essentiels, tels que lois, institutions et procédures, sont en place pour former une « infrastructure de l'éthique ».

Ce type d'évaluation a été utilisé initialement dans les pays d'Europe centrale et orientale au cours du processus d'adhésion à l'Union européenne<sup>6</sup>. Il a aussi été employé pour suivre la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de 1997, pendant la première phase d'évaluation<sup>7</sup>.

- **Évaluer la faisabilité ;**

Une autre approche de l'évaluation consiste à déterminer si un instrument d'action est capable de fonctionner.

L'une des façons d'évaluer la capacité d'un outil est d'évaluer les facteurs de risque ou les secteurs à risque qui pourraient empêcher le bon fonctionnement de la loi, de l'institution ou de la procédure. Par exemple, le Service central de prévention de la corruption, service interministériel placé auprès du ministre de la Justice en France, attire l'attention des acteurs de la lutte contre la corruption sur des secteurs à haut risque.

- **Évaluer l'efficacité ;**

La question centrale serait : les mesures prises ont-elles atteint leurs objectifs spécifiques ?

Par exemple, le Japon a pris récemment l'initiative d'examiner comment le Code d'éthique était appliqué dans les ministères centraux, et comment ces derniers ont modifié leurs pratiques quotidiennes. De même, l'évaluation réalisée par la Commission des services publics australiens en 2002-2003 a permis de déterminer dans quelle mesure six agences publiques avaient intégré les valeurs et le code de conduite des services publics australiens à leur culture, à leurs systèmes et à leurs procédures, et si elles avaient bien vérifié que leurs agents comprenaient et appliquaient les valeurs et le code de conduite.

- **Évaluer la pertinence ;**

Il s'agit de déterminer si la mesure a contribué à répondre aux attentes globales des parties prenantes.

En Nouvelle-Zélande, les attentes reconnues et les normes sont systématiquement examinées dans le cadre de l'évaluation plus large des performances des ministères effectuée par la Commission des services de l'Etat.

---

<sup>6</sup> Des informations sur cette initiative (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), figurent sur le site Web suivant : <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/programmes/multi-bene/sigma.htm>

<sup>7</sup> Pour plus d'informations sur cette initiative, veuillez consulter le site Web suivant : [http://www.oecd.org/document/21/0,2340,fr\\_2649\\_34855\\_2022624\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/21/0,2340,fr_2649_34855_2022624_1_1_1_1,00.html)

- **Évaluer la cohérence ;**

Ce type d'évaluation vise à étudier la relation d'une mesure avec d'autres éléments de l'action publique pour déterminer s'ils présentent des interactions et des effets de contrôle mutuel cohérents, et s'ils permettent de soutenir collectivement les objectifs généraux de la mesure en question.

## TROISIÈME ÉTAPE : PLANIFIER L'ÉVALUATION

### QUI PROCÉDERA À L'ÉVALUATION ?

C'est en s'appesantissant les avantages de l'évaluation interne et externe que l'on peut décider à qui confier l'évaluation. Il revient ensuite à l'évaluateur de décider des modalités et de l'importance de la participation des parties prenantes au processus d'évaluation, et de définir le budget correspondant.

#### Évaluation interne ou externe ?

Il est essentiel de déterminer avec précision à qui incombe la responsabilité institutionnelle de l'évaluation des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption. La planification de l'évaluation peut relever d'une institution centrale responsable de la politique globale, ou être partagée et approuvée par des organisations responsables de la conception et de la mise en œuvre de mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption. Cette solution est d'autant plus ambitieuse que la moitié seulement des pays membres de l'OCDE indiquaient, en 2000, disposer d'une institution de coordination des politiques de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption au niveau national.

Il existe de bonnes raisons d'entreprendre une évaluation en se servant des ressources internes. Si le principal objectif de l'exercice est de maximiser l'apprentissage, il peut être préférable de recourir à une évaluation interne, de manière à bâtir une culture interne de l'évaluation qui intègre pleinement cette dernière au cycle de l'action publique et permette un retour d'information sur les mesures prises.

À l'opposé, si l'objectif premier est de contrôler et/ou de rendre des comptes à la société, une évaluation indépendante – externe – peut avoir davantage de poids et renforcer la légitimité des conclusions. On a observé ces dernières années un accroissement du nombre d'initiatives d'évaluation confiées à des institutions indépendantes, comme le Vérificateur général du Canada.

#### Encadré 2. Évaluation réalisée par des institutions de contrôle de haut niveau : Canada

Le Vérificateur Général du Canada contrôle régulièrement les valeurs et l'éthique du secteur public fédéral. Son rapport comprend un chapitre intitulé « La reddition des comptes et l'éthique au gouvernement » (chapitre 2 du rapport de novembre 2003 qui peut être consulté à l'adresse : <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031102cf.html>) ; les précédents rapports étudiaient également l'éthique des institutions publiques fédérales (voir par exemple le chapitre 12 du rapport de 2000 sur les valeurs et l'éthique dans le secteur public fédéral).

En outre, des vérificateurs généraux d'État analysent l'éthique au niveau infranational. Ainsi, le rapport 2001 du vérificateur général du Québec évalue l'éthique dans l'administration gouvernementale québécoise (à consulter sur Internet : [http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp\\_2001\\_1/Faits/Index.html](http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/rapp_2001_1/Faits/Index.html)).

Source : Bureau du Vérificateur Général du Canada, <http://www.oag-bvg.gc.ca>; et Vérificateur Général du Québec, <http://www.vgq.gouv.qc.ca>

L'évaluation externe peut être moins coûteuse en temps et en argent si l'organisation ne dispose pas des capacités internes nécessaires. Le recours à des experts indépendants et à des représentants de la société civile chargés d'évaluer les programmes publics est une tendance nouvelle dans les pays de l'OCDE, comme le montrent les exemples de l'Australie et de la Corée dans l'encadré suivant.

**Encadré 3. Participation d'établissements universitaires à l'évaluation en Australie et en Corée**

Les centres de recherche universitaires et les groupes de réflexion peuvent jouer un rôle décisif dans l'élaboration de méthodes nouvelles et créatives d'évaluation. À Séoul, l'Institut de la transparence a mis au point des indicateurs complexes s'appliquant à la fois aux organisations du gouvernement central et à la municipalité de Séoul. En Australie, les pouvoirs publics ont mis au point, en coopération avec le Centre d'éthique, de droit, de justice et de gouvernance de l'Université Griffith de Brisbane, l'Évaluation nationale du système de promotion de l'intégrité, pour apprécier les capacités et la cohérence du système de promotion de l'intégrité et ses effets ou ses conséquences.

Source : OCDE ; les méthodes d'enquête utilisées sont décrites plus précisément dans les parties des chapitres suivants consacrées à l'expérience de l'Australie et de la Corée.

L'évaluation des mesures de promotion de l'intégrité étant en pleine évolution, les investissements consentis pour développer une capacité d'évaluation s'accompagnent, si l'on veut rester au courant des avancées méthodologiques et conceptuelles, d'importants coûts de mise en valeur des ressources humaines. Le tableau ci-après synthétise les avantages et les inconvénients des deux approches.

**Tableau 2. Évaluation interne ou externe**

	<b>Évaluation interne</b>	<b>Évaluation externe</b>
<b>Avantages</b>	Favorise la formation Permet une application immédiate des conclusions Les effets positifs restent confinés au projet Peut être ajustée en fonction de besoins et de constats nouveaux	Bénéficie le plus souvent de bonnes compétences Bénéficie d'une plus grande légitimité Est souvent plus rapide Peut être mise en concurrence (et donc moins onéreuse) Ouvre des horizons nouveaux
<b>Inconvénients</b>	Peut masquer des conclusions pénibles Est souvent faible méthodologiquement Prend plus de temps Suppose un réel engagement	Peut être hors sujet Apprend des choses surtout à l'évaluateur Se traduit par une moindre appropriation des parties prenantes Reste éloignée des décideurs Le processus est difficile à modifier

Source : Kim Forss, *Evaluation framework for information, consultation and participation in policy-making*, janvier 2003 (rapport de l'OCDE à paraître)

**Conjuguer les deux approches**

Dans de nombreuses organisations, les évaluations sont habituellement confiées à des experts extérieurs. On observe une certaine résistance à laisser les participants à un projet – sans parler de ses bénéficiaires – procéder aussi à son évaluation. Il serait néanmoins possible de conjuguer l'évaluation interne et l'évaluation externe en répartissant par exemple les tâches entre un membre de l'organisation chargé de piloter l'évaluation et un consultant extérieur apportant une aide au niveau des aspects techniques du travail et de la collecte des informations utiles. Un tel panachage permet à l'évaluation d'offrir un point de vue externe et un contrôle de la qualité sans perdre l'acquis que représente la connaissance intime du projet de l'évaluateur interne.

**Encadré 4. Conjuguer évaluation interne et évaluation externe : les exemples de l’Australie et de la Finlande**

Experts indépendants et représentants de la société civile sont associés à l’examen des politiques dans un nombre croissant d’exercices d’évaluation. Par exemple, des cabinets de conseil et des bureaux d’études du secteur privé ont participé à des enquêtes menées dans le cadre d’une étude réalisée auprès des agents de l’administration australienne, qui a permis de recueillir des éléments sur l’application de valeurs pour le rapport 2002-2003 du Commissaire des services publics australiens.

De manière similaire, l’évaluation de la Décision de Principe prise en 2001 par le gouvernement finlandais sur la Politique du Personnel de l’État a été conçue en 2004 par un consultant extérieur aidé par un groupe de fonctionnaires.

Sources : D’autres informations sur les expériences de l’Australie et de la Finlande figurent dans les chapitres suivants.

***Choisir une approche adaptée***

Le choix d’une évaluation interne ou externe est largement influencé par les contextes politiques et administratifs, mais aussi parfois par des contraintes juridiques. Les responsables des politiques et les gestionnaires peuvent se poser les questions suivantes pour savoir s’il faut ou non recourir à un évaluateur externe :

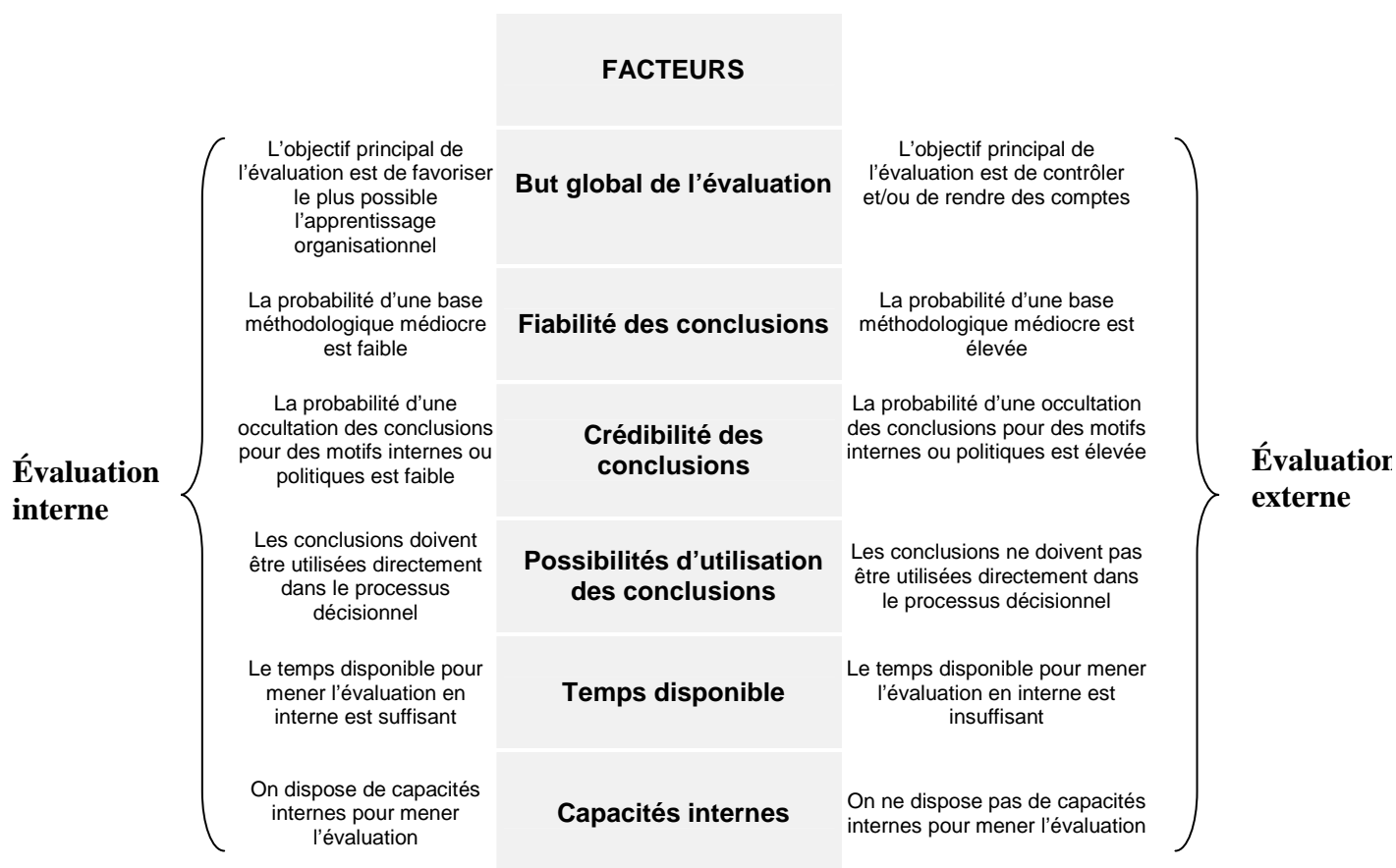
**Encadré 5. Liste de contrôle pour une évaluation interne**

- Quel est l’objectif global de l’évaluation?
- Les compétences internes sont-elles suffisantes pour garantir la fiabilité des conclusions ?
- Les conclusions seront-elles crédibles si l’évaluation est menée en interne ?
- Faut-il utiliser directement les conclusions dans le processus décisionnel ?
- A-t-on le temps de mener l’évaluation en interne ?
- Dispose-t-on de capacités et de ressources internes (par exemple ressources humaines et formation) pour mener l’évaluation ?

Source : OCDE

Le schéma suivant vise à aider les responsables à comparer les solutions pour faire leur choix entre évaluation interne et évaluation externe en fonction de certains facteurs clés.

**Graphique 2. Outil décisionnel : facteurs clés à prendre en compte lors du choix entre évaluation interne et évaluation externe**



Source : OCDE

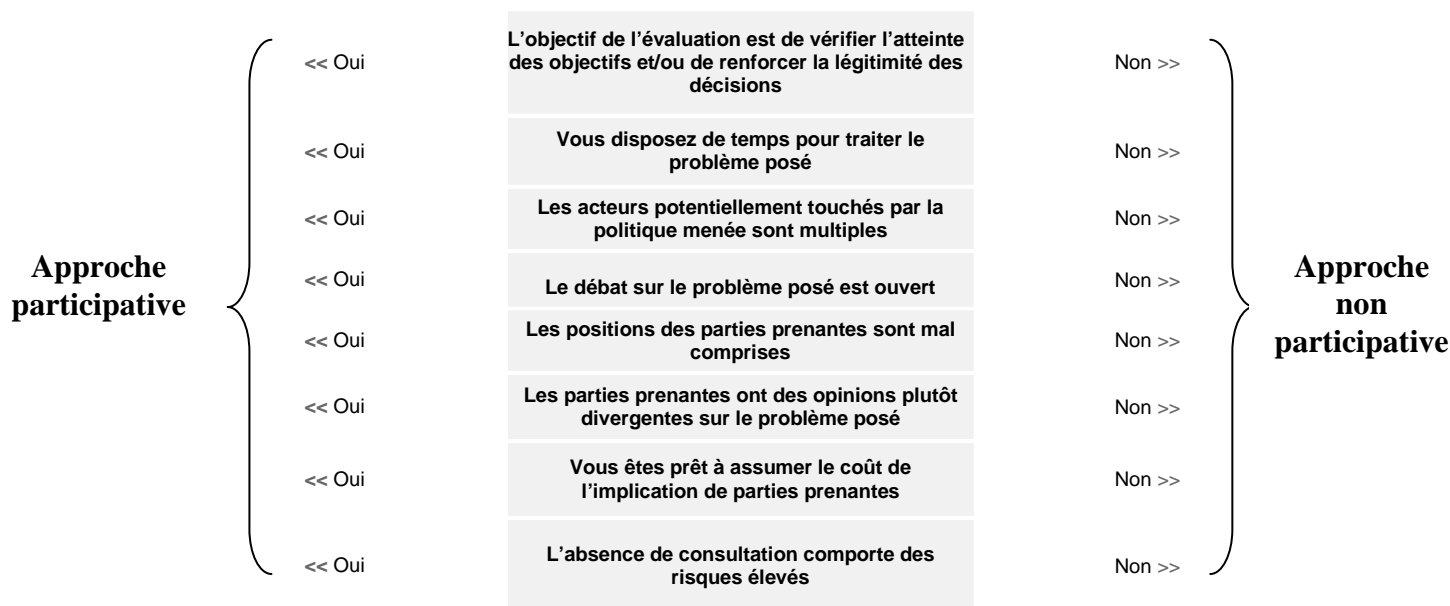
### **Faire intervenir les parties prenantes extérieures dans le processus**

Les consultations, la constitution de réseaux et la coopération étant fortes consommatrices de temps et de ressources, il importe de déterminer quels avantages peuvent être tirés de l'implication de parties prenantes extérieures et dans quelle mesure elles peuvent intervenir.

### ***Peser les avantages et les inconvénients***

La décision traduira l'équilibre obtenu entre l'importance de l'intervention des parties prenantes extérieures et les contraintes du projet, c'est-à-dire le plus souvent la confidentialité, les délais et le budget. L'évaluation participative présente un grand avantage car il est plus probable que la pertinence de ses résultats soit reconnue et que l'évaluation serve par la suite à d'autres actions.

**Graphique 3. Outil décisionnel : impliquer ou on des parties prenantes extérieures**



Source : élaboré à partir d'un outil similaire de *Connecting Government*, réponses de l'ensemble du gouvernement aux *Australia's Priority Challenges*, 2004.

### ***Consulter la sphère politique***

La sphère politique étant potentiellement très intéressée par l'implication de parties prenantes extérieures dans l'évaluation, il convient de gérer les conditions de cette implication avec son assentiment et sa confiance. On évitera ainsi tout soupçon de manipulation des résultats et tout risque politique inutile, étant entendu que les pouvoirs publics recourent de plus en plus fréquemment à des conseils obtenus directement en dehors de l'administration.

### ***Choisir les questions à aborder avec les parties prenantes***

L'implication de parties prenantes extérieures est complexe et suppose d'équilibrer des intérêts disparates. Il est essentiel de bien comprendre qu'il n'est pas possible de résoudre tous les problèmes rapidement, et que la résolution doit être fonction de leur importance pour les pouvoirs publics. L'équilibre entre **complexité** et **nécessité d'agir** peut servir de guide pour évaluer la probabilité de progression de tel ou tel problème, comme le montre le tableau de l'Annexe IV.

### ***Choisir une forme adéquate de participation***

L'implication de parties prenantes extérieures peut prendre différentes formes selon le sujet et les intérêts, les approches adoptées et l'organisation représentée. En pratique, il peut s'agir d'une combinaison des aspects suivants :

- Fourniture d'informations.
- Études de marché.
- Enquêtes de satisfaction de la clientèle.
- Consultations formelles.
- Utilisation de groupes consultatifs.
- Participation à des groupes de réflexion composés d'intervenants essentiels.

## Établir le calendrier

L'utilité de l'évaluation dépend aussi du **moment** où elle est réalisée. Une évaluation conduite trop tôt risque de délivrer un message qui ne rencontrera pas d'auditoire. À l'inverse, l'évaluation peut aboutir trop tard, après la prise de décisions importantes, à un moment où il est difficile de modifier la politique menée. Il est donc essentiel que la demande effective d'évaluation fasse l'objet d'une coordination étroite avec les décideurs et qu'il soit prévu au moment de préparatifs de bien intégrer les évaluations au cycle de l'action publique.

## Budgétiser une évaluation

Pour mener une évaluation, l'organisation doit investir des ressources – notamment temporelles et financières – précieuses. Les effets positifs d'une évaluation bien planifiée et conduite sont supérieurs à son coût. Généralement, celui-ci représente environ 5 pour cent du budget de l'activité évaluée. Même si certains de ses éléments peuvent être révisés en cours de processus, il est préférable que le budget de l'évaluation soit défini durant la phase initiale de planification.

### Encadré 6. Liste de contrôle : élaborer un budget d'évaluation

Worthen et Sanders<sup>8</sup> donnent un canevas fort utile pour élaborer le budget d'une évaluation. Les catégories qu'ils proposent sont les suivantes :

1. **Salaires et charges du personnel** – Le temps passé par le personnel à évaluer et le niveau de compétences nécessaires à l'exécution de tâches particulières d'évaluation ont un impact sur les coûts.
2. **Consultants** – Tout au long du processus d'évaluation, des consultants peuvent faire bénéficier le personnel chargé de mener l'évaluation de compétences particulières et/ou de points de vues différents.
3. **Déplacements** – Les projets situés loin des évaluateurs ou les projets conduits à plusieurs endroits du pays peuvent imposer un budget de déplacements élevé.
4. **Communications** – Comprend les frais de connexion informatique, de poste, de téléphone, etc.
5. **Impression et reprographie** – Comprend les frais de préparation des outils de recueil des données, des rapports et de tout autre document.
6. **Documentation** – Comprend les frais d'acquisition d'outils de collecte de données et de documents.
7. **Fournitures et équipements** – Comprend les frais d'acquisition ou de location de fournitures et d'équipements particuliers (par exemple ordinateurs et logiciels) nécessaires à l'évaluation.

Source : *Evaluation Handbook*, W.K. Kellogg Foundation, 1998, <http://www.WKKF.org/>

<sup>8</sup> Worthen, B. & Sanders, J. (1987). *Educational Evaluation*. Londres, Longman.

## QUATRIÈME ÉTAPE : CONVENIR DE LA MÉTHODOLOGIE

### COMMENT PROCÉDER À L'ÉVALUATION

#### Élaboration d'une méthode fiable : difficultés et solutions

Les organisations publiques rencontrent des difficultés pour définir des mesures observables et pertinentes qui puissent contribuer à une évaluation crédible et fiable. Ainsi, la plupart des méthodes d'évaluation actuelles utilisent la perception comme source principale d'évaluation. Or les perceptions ne sont pas des mesures exactes de la réalité et, dans un environnement très politisé, risquent d'être particulièrement faussées.

La partie la plus délicate de toute évaluation des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption consiste sans doute à se mettre d'accord sur une méthode fiable. Pour y parvenir, il est possible de procéder comme suit :

- Concevoir un modèle logique comportant une ensemble d'étapes intermédiaires faisant le lien entre les produits de la politique et son résultat final.
- En tirer si possible un ensemble de mesures ou d'indicateurs pour analyser les produits et les résultats intermédiaires de la politique menée.
- Identifier les informations nécessaires et définir une méthode de collecte des données en fonction des besoins et du contexte.

#### Concevoir un modèle logique

La rédaction d'un plan d'évaluation nécessite une coordination étroite à l'intérieur de l'équipe d'évaluation et une coopération avec les parties prenantes. À ce stade, la préoccupation centrale consiste à déterminer **à quelles questions il faut répondre**. Une manière efficace de resserrer le champ possible des questions de l'évaluation consiste à élaborer un modèle logique. Ce dernier décrit le fonctionnement de la politique menée et aide les évaluateurs à cibler leur travail sur des aspects essentiels de la politique. La conception d'un modèle logique est souvent confiée à un évaluateur professionnel, mais un modèle élaboré avec la participation de plusieurs parties prenantes (personnel, participants et évaluateurs) peut apporter davantage sur le plan de l'apprentissage organisationnel.

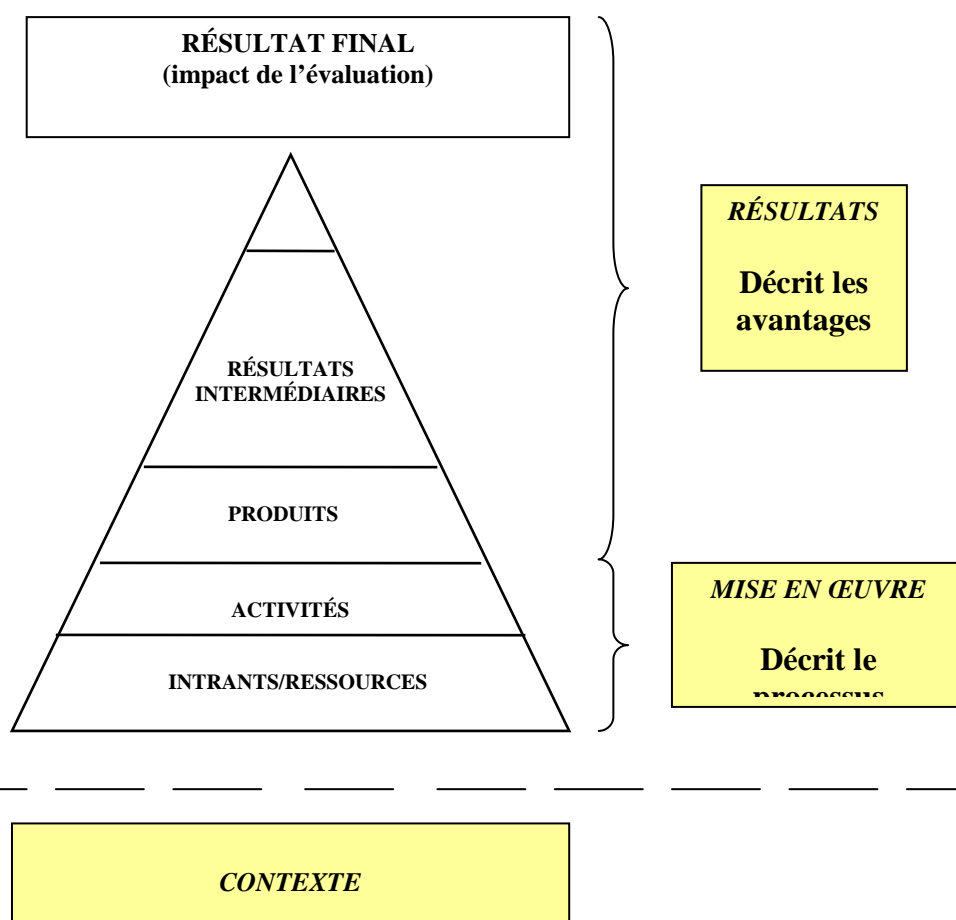
Un modèle logique décrit **les objectifs poursuivis par la politique et les étapes qu'elle est censée franchir pour les atteindre**. Une bonne évaluation nécessite une compréhension en profondeur des éléments essentiels de la politique de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption. La difficulté consiste à la décomposer de façon théorique en sous éléments, de façon à valider les progrès effectués en direction de son objectif ultime.

**Le modèle logique relie sous forme de chaîne logique les intrants, les activités, les produits et les résultats** d'une politique donnée :

- **Les intrants** sont le plus souvent des ressources (humaines et financières) nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique.

- **Les activités** sont les processus, outils, événements, technologies et actions qui sont sciemment constitutives de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette politique.
- **Les produits** sont des résultantes ou des conséquences tangibles, immédiates et recherchées d'une activité mise par la politique menée à la disposition d'un groupe cible (personnel formé, institution créée ou procédure adoptée, etc.).
- **Les résultats intermédiaires** sont habituellement des effets positifs ou des changements qui affectent les connaissances, les attitudes, les valeurs, les compétences, le comportement, la condition ou le statut des participants en raison de l'application de la politique.
- **Le résultat final** constitue une évolution organisationnelle ou systémique qui correspond à l'effet global de la politique.

Un modèle logique clair permet de visualiser l'**objectif** et l'**objet** de la politique évaluée et facilite la formulation de questions d'évaluation judicieuses sous les différents angles **du contexte, de la mise en œuvre et des résultats** (qui regroupent les produits, les résultats intermédiaire et final).



Source : OCDE

### *Définir les résultats et les causalités : un défi fondamental*

En définissant le résultat final de la politique, on peut se poser la question suivante : quelle était la **véritable intention** de cette politique, c'est-à-dire visait-elle à modifier le comportement des fonctionnaires

ou à renforcer la confiance du public ? L'un des défis à relever dans le cadre de l'évaluation consiste à déterminer les résultats effectifs de la politique et à établir une corrélation précise entre les intrants, les produits et les résultats. L'évaluation s'appuie sur les données recueillies pour indiquer comment elles contribuent à expliquer le succès ou l'échec des mesures prises.

Il importe également de tenir compte de tous les facteurs qui peuvent influencer sur le résultat final. Dans le cas d'une réforme de la déontologie, par exemple, l'un des résultats finaux recherchés est de renforcer la confiance du public dans le service public. Mais comment évaluer le rôle de la déontologie si le renforcement de la confiance est constaté un an après la réforme : est-il juste d'attribuer cette évolution positive à la réforme uniquement ? À l'inverse, le déclin de la confiance doit-il amener à conclure que la réforme a échoué ? Bien d'autres facteurs décisifs ont pu également jouer sur le niveau de confiance de la population pendant la période observée : par exemple, un scandale largement commenté peut avoir influé fortement sur la confiance (le résultat final) alors même que la réforme déontologique avait déjà montré des résultats intermédiaires positifs.

La détermination du résultat final suppose de trouver un **juste milieu** entre deux besoins :

- **Un délai suffisant** – Le résultat à long terme doit être suffisamment éloigné dans la chaîne pour **apporter une évolution notable** aux participants et traduire toute la panoplie d'effets positifs qu'ils en retireront. Ceci pose la question du calendrier de l'évaluation : si l'une évaluation est menée trop tôt, on risque de constater que la politique n'a pas encore donné de résultats visibles.
- **Une corrélation prouvée** – D'un autre côté, le résultat final ne doit pas être trop éloigné dans la chaîne pour éviter que l'influence de la politique menée ne se dilue dans d'autres facteurs. Une position raisonnable consiste à penser que **la politique peut influencer sur le résultat final de manière indéniable** même si elle ne peut le maîtriser.

Les critères suivants permettent d'aborder de façon cohérente et approfondie les aspects essentiels des résultats finaux :

- L'**efficacité** des mesures: pendant la période évaluée, quels ont été les changements/améliorations qui ont mené au résultat final ?
- La **pertinence** des mesures : à quel degré ont-elles répondu aux attentes des parties prenantes ?
- La **cohérence** de la politique : les différentes mesures ont-elles des interactions et des effets de contrôle mutuel aboutissant de façon cohérente au résultat final ?

### *Décomposer les éléments d'une politique*

Le modèle logique indique les hypothèses de base sur lesquelles se fondent les politiques. Il fournit un moyen systématique de décomposer les différents éléments d'une politique pour faciliter leur évaluation. Les questions qui suivent doivent guider les évaluateurs dans la conception d'un cadre logique.

**Encadré 7. Conception d'un cadre logique : liste de contrôle**

- Quels étaient les résultats finaux visés par les mesures (renforcer la confiance du public, améliorer l'apprentissage organisationnel, réduire le nombre de cas effectifs de conflits d'intérêt) ?
- Quels ont été les principaux résultats intermédiaires visés par la politique (changements importants tels que la sensibilisation des fonctionnaires, le renforcement du suivi, l'amélioration de la communication) ?
- Quels en ont été les principaux produits (résultats immédiats : personnel formé, informations fournies, etc.) ?
- Quelles ont été les principales activités engagées pour répondre au problème (actions : nombre de stages de formation, actions promotionnelles, etc.) ?
- Quels en ont été les intrants (ressources humaines et financières) ?
- Contexte : quelles ont été les interactions de la politique menée avec l'environnement économique, social et politique (par exemple : contraintes budgétaires, modification du cadre juridique, scandale récent, etc.) ?

Source : OCDE

**Définir un ensemble de mesures observables permettant d'analyser les produits et les résultats intermédiaires d'une politique**

En définissant clairement les objectifs de la politique et les hypothèses de base du « modèle logique », on dispose d'une base d'élaboration d'un ensemble de mesures, voire d'indicateurs, pour l'évaluation. **Pour chaque résultat, l'évaluateur indique quels mesures ou indicateurs observables apportent la preuve du succès.** Si cette étape est souvent instructive, il peut aussi être difficile de passer d'un concept plutôt immatériel à des activités concrètes.

Avant de définir des mesures observables crédibles et soumises à une analyse de qualité permettant de bien saisir et d'expliquer les évolutions, la première étape consiste à dresser l'inventaire des informations disponibles à la fois quantitatives et qualitatives. En élaborant des indicateurs, les évaluateurs doivent souvent reconnaître que l'efficacité de la plupart des politiques publiques ne peut être mesurée directement. Cette divergence entre ce qui devrait être mesuré et ce qui peut être mesuré impose de strictes limites à la méthodologie et conduit souvent à des arbitrages.

***Révéler le lien de cause à effet***

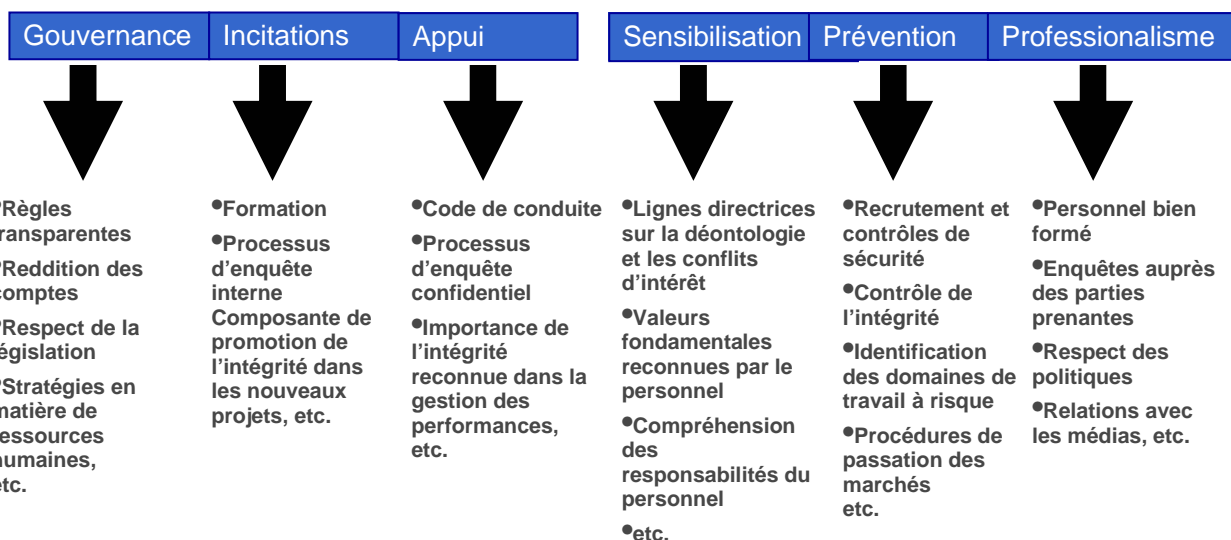
La plupart des initiatives menées par des pays de l'OCDE sont axées sur les mesures observables des activités et des produits (volume et fréquence des cours de formation et des missions de conseil, actions de promotion, etc.), et non le **lien entre la cause** (les produits, par exemple la formation) **et l'effet** (les résultats, comme l'amélioration de l'information, la compréhension et la capacité de reconnaître les problèmes, la capacité et la volonté de les résoudre). Il est par exemple plus facile de mesurer le nombre de personnes qui participent à des stages de formation que l'impact de la formation sur le comportement des fonctionnaires. Les mesures ou indicateurs observables sont adaptés non seulement s'ils renseignent sur les intrants et les produits, mais aussi s'ils démontrent de façon crédible la contribution de la politique menée aux résultats intermédiaires et finaux en mettant en lumière les changements effectifs apportés avec le temps, comme le montre l'exemple de la Nouvelle-Zélande.

### Encadré 8. Définir un ensemble d'indicateurs : l'expérience de la Nouvelle-Zélande

Différents intervenants ont pris part en Nouvelle-Zélande au projet de promotion de l'intégrité mis en place au Service des douanes en 2000 pour définir les attentes sur le plan des comportements et des normes. A la suite de cette consultation, les normes ont été classées en deux groupes d'indicateurs, relatifs aux systèmes et aux personnes.

#### Indicateurs relatifs aux systèmes

#### Indicateurs relatifs aux personnes



L'un des indicateurs mentionnés concerne par exemple la mise en place de contrôles de sécurité permanents du personnel. En 2002, la première évaluation a cherché à déterminer :

- si tous les directeurs et chefs d'équipe ont reçu la formation nécessaire pour définir des indicateurs de la corruption et si le personnel sait ce que sont ces indicateurs (systèmes – indicateur d'appui).
- si les agents recrutés sont soumis à des procédures dynamiques et pratiques de contrôle de la sécurité visant à déterminer ceux qui pourraient être indésirables. Il est prévu à ce titre de poser des questions préalables normalisées sur les valeurs/ l'intégrité dans tous les entretiens d'embauche initiale (personnes – indicateur de prévention).

L'évaluation de 2002 a montré que 25 % seulement du personnel des douanes avait été contrôlé. Deux ans après, la même évaluation a été réalisée alors que le système était en place et jouait efficacement son rôle.

Source : Symposium de l'OCDE sur l'évaluation des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption dans le service public, 9-10 septembre 2004.

#### Critères de sélection des mesures observables

Dans le cas des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption, les mesures observables pourraient aussi porter sur :

- Les intrants (*existence, faisabilité*) et les produits (*efficacité*)
- Les résultats intermédiaires, notamment les effets positifs pour les parties prenantes (*pertinence*)
- La cohérence des mesures évaluées avec d'autres éléments des politiques d'intégrité, pour une contribution cohérente au résultat final (*cohérence*).

### Encadré 9. Définir des mesures observables : l'exemple de l'*Office of Government Ethics* des États-Unis

L'OGE (Bureau chargé de la déontologie du service public) mène une enquête sur la déontologie des fonctionnaires, qui est l'un des outils d'évaluation de l'efficacité des programmes de promotion de la déontologie du pouvoir exécutif. Cette enquête utilise différents critères clés de mesure pour évaluer ces programmes : notoriété du programme, opinion des fonctionnaires sur son efficacité, indicateurs de la culture déontologique. Les résultats servent à donner aux équipes d'évaluation du programme de l'OGE des informations préalables (c'est-à-dire antérieures à l'audit) utilisables pour ajuster la portée des examens qu'elles mènent au cas par cas.

La **notoriété du programme** est un indicateur important car l'un des objectifs premiers des programmes de renforcement de la déontologie est de sensibiliser aux questions déontologiques et d'inciter les fonctionnaires à rechercher une assistance lorsqu'ils y sont confrontés. Cet indicateur évalue :

- la connaissance des règles déontologiques
- et la notoriété des responsables déontologiques de l'agence.

L'indicateur de **l'efficacité du programme** fournit une évaluation globale de la valeur du programme de renforcement de la déontologie du pouvoir exécutif telle que la perçoivent les fonctionnaires dans leur agence. Cet indicateur évalue :

- l'utilité de règles déontologiques pour encadrer la prise de décisions et le comportement
- l'assistance apportée par les ressources consultées lorsque se pose un problème déontologique
- les raisons de l'absence de recours à l'assistance, et dans le cas contraire, de l'absence de recours à l'assistance des responsables de la déontologie
- l'assistance apportée par les ressources consultées lorsque se pose un problème de publicité de résultats financiers
- les raisons de l'absence de recours à l'assistance pour établir un rapport financier (lorsque cette aide était nécessaire)
- la fréquence des formations de fonctionnaires à la déontologie
- l'utilité de la formation pour sensibiliser les fonctionnaires aux questions déontologiques et encadrer la prise de décisions et leur comportement professionnel
- la connaissance de règles déontologiques précises
- et l'efficacité des méthodes et supports de formation à la déontologie.

L'indicateur de **climat déontologique** examine les effets du programme de déontologie de l'agence en évaluant notamment ce que pensent les fonctionnaires de plusieurs facteurs culturels déontologiques et résultats comportementaux souhaitables. Les facteurs culturels sont les caractéristiques d'une organisation qui guident la pensée et l'action. Chaque résultat est l'issue souhaitée d'un programme de promotion de la déontologie et le signe tangible d'une forte culture déontologique. Les questions sur le climat déontologique ne sont pas liées à des éléments précis du programme de déontologie (formation à la déontologie, conseils, etc.). Elles évaluent si les fonctionnaires estiment qu'au sein de leur agence :

- l'encadrement direct se soucie de déontologie (culture)
- la direction se soucie de déontologie (culture)
- les pratiques de l'agence sont en adéquation avec les règles déontologiques (culture)
- l'encadrement direct parle ouvertement des questions déontologiques (culture)
- les rapports faisant état de préoccupations en matière de déontologie sont suivis d'effet (culture)
- les comportements non conformes à la déontologie sont punis (culture)
- le personnel est correctement traité (culture)
- le personnel est conscient des questions déontologiques qui surviennent (produit)
- le personnel demande une aide déontologique lorsqu'il en a besoin (produit)
- les infractions à la déontologie sont signalées lorsqu'elles se produisent (produit).

L'indicateur de climat déontologique repose sur un outil d'évaluation déjà existant, mis au point par un cabinet de conseil du secteur privé et une équipe de recherche universitaire dans le domaine de la déontologie des entreprises et du comportement des organisations dans le but de mesurer la culture déontologique des entreprises du secteur privé. Cet outil d'évaluation examine l'impact du programme de déontologie de l'organisation en estimant notamment ce que pense le personnel de plusieurs facteurs culturels déontologiques et résultats comportementaux souhaitables. En 2000, le cabinet de conseil en question a adapté son outil aux besoins de l'OGE pour son enquête sur la déontologie des fonctionnaires du pouvoir exécutif. L'OGE a utilisé une version abrégée de cet indicateur pour une enquête récente.

Source : : OGE <http://www.usoge.gov/home.html>

*Conjuguer des données quantitatives et des données qualitatives*

L'examen rigoureux de l'information collectée est une condition préalable à la mise en place de méthodes adaptées à la recherche d'éléments d'appréciation des politiques. Les services publics peuvent aussi avoir recours à des enquêtes qui fournissent un point de départ à la mise en place du cadre d'évaluation. L'administration fédérale autrichienne a ainsi prévu de réaliser fin 2004 une enquête sur la perception et la connaissance du problème de la corruption parmi les fonctionnaires de tous les secteurs de l'administration. En s'appuyant sur les résultats obtenus, le gouvernement mettra en place une approche plus systématique de la lutte contre la corruption à tous les niveaux du service public.

Il est essentiel que le choix méthodologique cherche à garantir un bon équilibre entre les données objectives et les opinions subjectives (de l'encadrement, du personnel et des citoyens) susceptibles de surestimer ou de sous-estimer l'impact véritable, afin d'assurer la crédibilité des conclusions. Par leur approfondissement et leur niveau de détail, les approches qualitatives permettent d'enrichir et d'expliquer les résultats quantitatifs. Il est difficile de combiner les deux types de données, comme le montre l'exemple de la Corée ci-dessous, mais cette solution peut contribuer à une approche complète qui confirme et renforce les tendances et optimise la fiabilité des conclusions globales de l'évaluation.

**Encadré 10. L'exemple de l'évaluation de l'indice de lutte contre la corruption (ILC) en Corée**

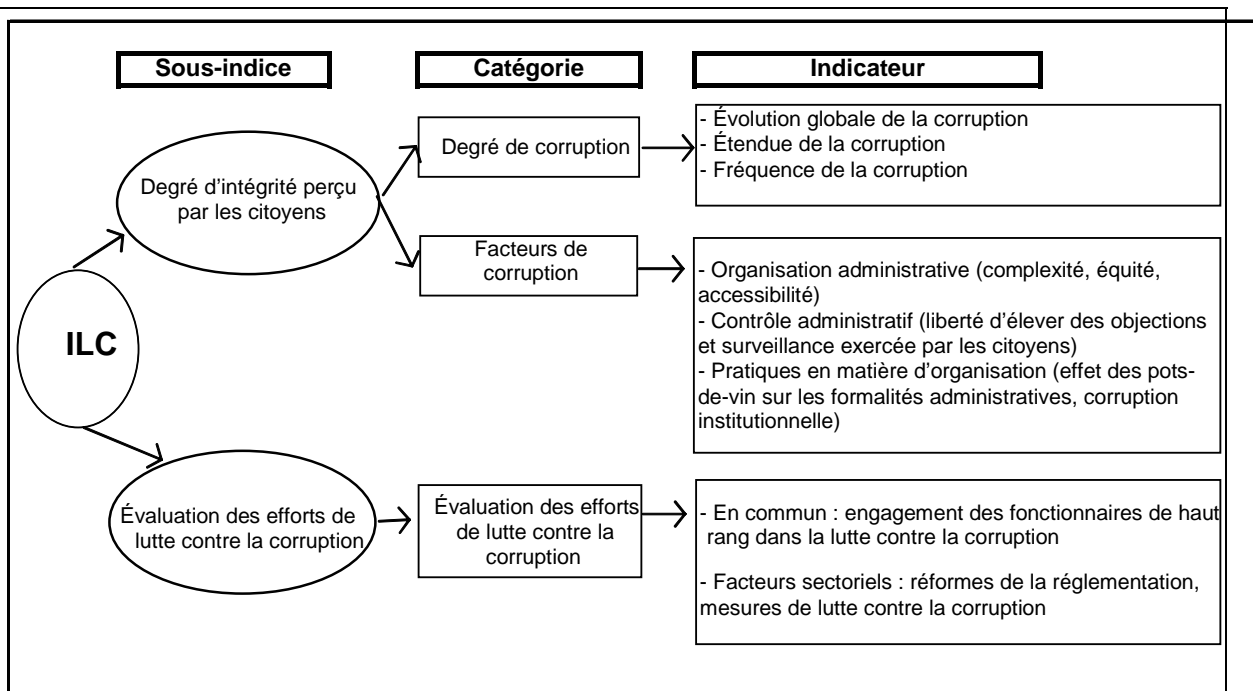
L'ILC est destiné à stimuler la concurrence et les initiatives des mairies d'arrondissement de Séoul. L'Autorité d'agglomération de Séoul conduit des études sur l'ILC depuis 1999 et a publié les résultats de chaque zone administrative pour encourager les efforts visant à éradiquer la corruption des collectivités locales. L'évaluation cherchait essentiellement à déterminer si :

- Les procédures administratives étaient conduites avec équité.
- La publicité de l'information et la réglementation administrative étaient satisfaisantes.
- Les voies de notification des cas de corruption étaient ouvertes.
- Offrir des pots-de-vin était efficace.

L'Indice de lutte contre la corruption a adopté en 1999 une formule qui pondère le degré d'intégrité que perçoivent les citoyens et l'évaluation des efforts de lutte contre la corruption de la manière suivante :

$$ILC (100 \%) = \text{Degré d'intégrité perçu par les citoyens} (58.8 \%) + \text{Évaluation des efforts de lutte contre la corruption} (41.2 \%)$$

Cette formule offre une base équilibrée qui synthétise les **résultats de sondages d'opinion** auprès des citoyens qui ont **eux-mêmes fait l'expérience** de présenter une demande d'autorisation et d'approbation l'année précédente, et des **statistiques tangibles sur les mesures de lutte contre la corruption prises par chaque mairie d'arrondissement**.



Partant de l'hypothèse que les catégories et les indicateurs n'ont pas tous la même importance, des valeurs pondérées ont été appliquées à chaque catégorie et à chaque indicateur. On a fait appel à des spécialistes reconnus pour concevoir le modèle. Trente-neuf spécialistes de diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales ont répondu à des questionnaires pour déterminer la pondération de chaque catégorie et de chaque indicateur.

Après la première application de cette formule à l'enquête sur l'ILC de 1999, plusieurs instituts intéressés et certains experts ont mis en doute la pertinence de « l'Évaluation des efforts de lutte contre la corruption » dans le modèle. Aussi ce facteur a-t-il été exclu de l'ILC dès le deuxième cycle d'évaluation en 2000. En revanche, l'Autorité d'agglomération de Séoul décerne depuis lors un « Prix de la lutte contre la corruption » aux mairies d'arrondissement qui, selon l'organisme extérieur d'évaluation où siègent des experts indépendants et des universitaires, se sont distinguées par leurs efforts contre la corruption.

Source : OCDE. De plus amples détails sur l'indice de lutte contre la corruption sont disponibles dans un des chapitres suivants sur la Corée.

### *Complexité de la collecte de données : équilibrer les coûts et les besoins de données adaptées*

L'identification des données pertinentes se heurte entre autres au difficile équilibre entre le besoin d'informations utiles et le coût de la collecte de données. Les mesures et les indicateurs possèdent un assortiment d'attributs plus ou moins intéressants. Si la collecte d'informations sur les intrants, les activités et les produits est habituellement plus facile et moins coûteuse, ces mesures observables ont souvent une relation lâche avec le résultat final et sont par conséquent moins utiles. À l'inverse, les résultats intermédiaires ont une forte **relation de cause à effet** avec le résultat final, mais l'obtention de ces données nécessite plus d'efforts et de frais.

La complexité de la collecte de données, son coût, et/ou un calendrier très serré peuvent empêcher la collecte directe de données mesurées. L'usage d'**indicateurs de substitution** pourra alors les remplacer pour l'obtention d'informations adaptées. Par exemple, dans le cas d'une procédure d'alerte, l'examen par des experts d'un échantillon de cas peut être trop coûteux en temps ou en argent pour juger de l'application de la procédure. Un indicateur de substitution moins onéreux pourra alors mesurer l'« évolution, en pourcentage, du nombre de cas d'alerte enregistrés » ou le « niveau de confiance à l'égard du processus et

la volonté de l'utiliser à l'avenir ». L'usage de cet indicateur prendra pour hypothèse que les fonctionnaires sont davantage enclins à introduire des requêtes lorsqu'ils pensent que la loi sera appliquée de manière prévisible et équitable. Les indicateurs de substitution doivent cependant être choisis et vérifiés avec soin pour une évaluation réussie ; en effet, s'ils reposent sur une hypothèse infondée, ils risquent tout simplement de fausser les résultats de l'évaluation.

## **Indiquer les informations nécessaires et définir les méthodes de collecte des données**

### *Indiquer les informations nécessaires*

Pour dresser l'inventaire des informations qu'il faut recueillir pour l'examen des différentes solutions de conception et d'ajustement des politiques, on peut se poser les questions suivantes :

- Quelles sont les informations qui permettraient d'étayer les décisions à venir sur la politique ? Il faudrait préciser quelles sont les informations nécessaires pour analyser la mise en œuvre et ses effets ou fournir des solutions pour les ajustements futurs.
- Quelles sont les informations immédiatement disponibles ? Identifiez les données objectives (statistiques) et les données subjectives (enquêtes auprès des agents ou auprès des parties prenantes sur le niveau de corruption réel ou perçu, par exemple) disponibles.
- Quelles sont les ensembles de données qu'il faut recueillir ? Indiquer les informations importantes qui manquent pour mener l'évaluation.

### *Définir une méthode de collecte des données adaptée au contexte*

L'objectif global du choix de la méthode d'évaluation est d'apporter les renseignements les plus utiles aux principaux responsables de la manière la plus rentable et réaliste. Le choix d'une méthodologie donnée dépendra principalement des éléments suivants :

- Besoin d'information des parties prenantes
- Complexité de la collecte d'informations
- Sensibilité politique de la collecte d'informations
- Coût de la collecte d'informations (financier, temporel, etc.)
- Différentes utilisations des informations.

Pour contribuer au choix des méthodes les plus fiables de collecte de données, le tableau qui suit fournit un panorama des principales méthodes utilisées en indiquant leurs objectifs généraux, leurs avantages éventuels et les inconvénients à prévoir.

Tableau 3. Panorama des méthodes de collecte de données

Méthode	Objectif général	Avantages	Inconvénients
<b>Enquêtes</b> (par exemple auprès du public, des usagers des services publics, des agents)	Obtenir rapidement et facilement un grand nombre d'informations d'une façon neutre	-possibilité d'anonymat -administration peu coûteuse -comparaison et analyse faciles -l'échantillon peut être important -fournit des perspectives différentes : perception du public, usagers, agents	-retour d'information parfois peu rigoureux -la formulation peut biaiser les réponses -méthode impersonnelle -un expert de l'échantillonnage peut être nécessaire -résultats incomplets
<b>Entretiens</b>	Bien comprendre les impressions ou les expériences d'une personne, ou approfondir les réponses données à un questionnaire	-obtention d'informations complètes et approfondies -établissement de relations avec le client -souplesse de la méthode en fonction du client	-peut prendre beaucoup de temps - analyse et comparaison parfois difficiles -coût parfois élevé -les réponses peuvent être biaisées
<b>Dépouillement de publications</b>	Montrer comment fonctionne une politique sans interrompre la mise en œuvre	-obtention d'informations complètes et rétrospectives -pas d'interruption de la mise en œuvre de la politique -l'information existe déjà -information peu biaisée	-prend souvent beaucoup de temps -informations parfois incomplètes -nécessité de bien définir ce qu'on recherche -moyen peu souple d'obtenir des données ; données limitées à ce qui existe déjà
<b>Observation</b>	Rassembler des informations précises sur le fonctionnement pratique d'une politique, en particulier sur le plan des processus	-observation de la mise en œuvre d'une politique au moment où elle se produit -possibilité d'adaptation en fonction des événements	-difficultés d'interprétation des comportements observés -difficultés de répartition des observations en catégories -l'observation peut influencer le comportement des participants observés -le coût peut être élevé
<b>Groupes ciblés (dirigeants, clients par exemple)</b>	Étudier un sujet en profondeur dans le cadre de discussions de groupe	-obtention rapide et fiable d'impressions communes -possibilité d'obtenir en peu de temps des informations très larges et approfondies -possibilité de recevoir des informations fondamentales sur les problèmes ou risques potentiels	-il peut être difficile d'analyser les réponses -difficultés de généralisation scientifique -il faut un bon animateur qui sache assurer la sécurité et mettre un terme aux débats -les réponses peuvent être biaisées
<b>Analyse des parties prenantes</b>	Identifier les acteurs principaux susceptibles d'influer sur la politique en question et en évaluer l'importance, en analysant en particulier leurs aspirations, leurs impressions et leurs contraintes	-peut éclairer les résultats observés d'un processus -permet de comprendre comment ceux qui prennent part à un processus agissent sur le résultat qui en découle -utile lorsqu'il n'est pas possible de recourir à d'autres analyses quantitatives (affaires confidentielles par exemple)	-prend souvent beaucoup de temps - difficultés pour identifier les principales parties prenantes et pondérer l'importance de leurs réponses -le coût peut être élevé

<b>Tests</b>	Évaluer le niveau de connaissances des personnes sur des sujets particuliers (par exemple après une action de formation, de conseil)	-moyen facile d'évaluer la connaissance d'un sujet par les agents du service public -peut servir en particulier à évaluer les connaissances acquises à l'issue d'une formation en ligne	-il est important de bien choisir le moment de l'évaluation
<b>Études de cas</b>	Bien comprendre les expériences du client dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique et procéder à une analyse complète par une comparaison croisée des différents cas	-présente de manière exhaustive l'expérience du client sur le plan des intrants, des processus et des résultats de la politique -constitue un excellent moyen de décrire une politique à des personnes extérieures	-la collecte de données, l'organisation et la présentation demandent souvent beaucoup de temps -l'accent est mis sur l'approfondissement plutôt que sur l'amplitude de l'information

Source : établi à partir du Basic Guide to Program Evaluation, Carter McNamara, 1999  
[http://www.mapnp.org/library/evaluatn/fnl\\_eval.htm#anchor1578833](http://www.mapnp.org/library/evaluatn/fnl_eval.htm#anchor1578833)

**Encadré 11. Liste de contrôle : sélection d'une méthodologie**

Les questions suivantes peuvent être envisagées lors du choix de la méthodologie :

- Comment recueillir efficacement et de manière réaliste l'information nécessaire ?
- Quelle part de cette information peut être recueillie et analysée de manière peu onéreuse et commode, en recourant par exemple à des questionnaires, des enquêtes et des listes de contrôle ?
- Quel sera le degré de précision de l'information ?
- La méthodologie employée permettra-t-elle de collecter toutes les informations utiles ?
- Quelles méthodes supplémentaires faudrait-il et pourrait-on employer si des renseignements complémentaires sont nécessaires ?
- L'information collectée sera-t-elle crédible pour les décideurs ?

Source : OCDE

L'évaluation réalisée en 2002-2003 en Australie dans le cadre du « projet sur les valeurs des agences » permet de distinguer les différentes étapes de la collecte d'information et les méthodes utilisées.

**Procédures et méthodes d'évaluation : l'expérience de l'Australie**

L'équipe a commencé par dépouiller les études consacrées à la gestion fondée sur les valeurs en Australie et à l'échelle internationale, y compris sur l'évaluation de l'intégration des valeurs. Elle a également étudié un ensemble de documents fondamentaux, tels que plans directeurs, rapports annuels, accords industriels et certaines politiques, fournis par les six agences.

Les agences ont ensuite répondu à une série de questions structurées (dans le cadre d'entretiens avec le personnel de haut niveau) sur les valeurs et le code de conduite des services publics australiens, ce qui a permis de définir la stratégie adoptée par chaque agence pour s'approprier les valeurs et le code de conduite, et de procéder à une évaluation de ses éventuels points forts et points faibles. Les membres de l'équipe se sont aussi entretenus avec les responsables de cinq des six agences. En fonction des réponses aux questions structurées, d'autres politiques, instructions ou documents (enquêtes auprès des clients ou du personnel par exemple) ont été examinés.

Après analyse des informations émanant des agences, l'équipe a procédé à des recherches qualitatives en s'appuyant sur des groupes de réflexion composés d'un échantillon d'agents pour contrôler l'efficacité des stratégies, des politiques, des systèmes, et des orientations de chaque agence. Un échantillon du personnel d'encadrement de chaque agence a également été interrogé. Dans le cas des agences qui possédaient une forte présence régionale, des entretiens et des recherches avec des groupes de réflexion ont aussi été conduits dans plusieurs bureaux régionaux.

Pour faciliter cette phase d'analyse qualitative, les quinze valeurs des services publics australiens ont été groupées en quatre grandes catégories en fonction des relations et des comportements principaux touchés.

Source : [www.apsc.gov.au/values/executivesummary.htm](http://www.apsc.gov.au/values/executivesummary.htm)

***Combiner les ensembles de données subjectives et objectives***

Dans les pays de l'OCDE, le secteur public prête une attention croissante à l'équilibrage des méthodes objectives et subjectives par la combinaison :

- De méthodes traditionnelles de contrôle administratif, d'examen de la documentation et des processus ainsi que d'enquêtes d'opinion ciblées auprès des parties prenantes
- D'enquêtes d'opinion auprès de différentes cibles et de groupes de réflexion
- D'auditions informelles et publiques.

**Encadré 13. L'équilibre entre méthodes objectives et méthodes subjectives : expériences nationales**

L'indice de perception de l'intégrité mis au point en Corée par la Commission indépendante contre la corruption (KICAC) prévoit aussi un retour d'information direct des usagers et des partenaires du service public plutôt qu'une enquête générale sur les perceptions enregistrées dans les entreprises et le grand public.

Outre l'enquête menée auprès des fonctionnaires sur l'application de la loi sur la déontologie et du code de conduite du Japon, le Conseil de déontologie a recueilli les opinions de différents secteurs de la société : dirigeants du secteur privé, représentants des collectivités locales, des médias et des universités, etc.

Le Comité britannique des normes applicables à la vie publique, qui publie des « documents consultatifs » et invite à déposer des propositions, a aussi mené, au cours de la décennie écoulée, une série de rencontres formelles avec les parties intéressées et des auditions publiques formelles portant sur les grands sujets de préoccupation. Sa dixième enquête, « Trouver un juste équilibre : la mise en œuvre des normes déontologiques applicables à la vie publique », a débuté en mai 2004.

Source : d'autres informations sur l'élaboration de l'Indice de perception de l'intégrité en Corée figurent dans le chapitre suivant. Le site web du Comité des normes applicables à la vie publique peut être consulté : <http://www.public-standards.gov.uk/>.

## CINQUIÈME ÉTAPE : S'ASSURER DES EFFETS DE L'ÉVALUATION

### COMMENT L'ÉVALUATION EST-ELLE INTÉGRÉE AU CYCLE DE L'ACTION PUBLIQUE ?

Un rapport d'évaluation relégué sur une étagère n'aura pas d'effet sur l'élaboration et la gestion de l'action de l'action publique. La rédaction de conclusions crédibles et utiles peut apparaître comme une fin en soi, mais il est important de s'assurer aussi que les résultats des évaluations sont effectivement exploités dans le cadre du cycle de l'action publique ; cette étape n'a pas un caractère accessoire mais fait partie intégrante de l'évaluation.

Les procédures et les résultats de l'évaluation peuvent appuyer les décisions en fournissant des informations sur les aspects essentiels de l'action publique, en mettant l'accent sur les points forts et les points faibles et en apportant des éclaircissements sur les différentes possibilités d'ajustement. C'est pourquoi il faut s'efforcer de s'assurer que ces résultats sont correctement **diffusés** et **utilisés** dans la prise de décision, par un suivi proactif des actions.

#### **Communication des résultats à une audience plus large**

##### *Définir le public visé*

Les résultats des évaluations sont destinées en premier lieu aux **responsables des politiques et aux gestionnaires** chargés de la formulation et de l'application d'une politique donnée, mais ils doivent aussi être transmis à diverses **parties prenantes**, qui doivent également les confirmer. La communication des résultats est une tâche particulièrement délicate et importante.

La communication des résultats des évaluations revêt une importance particulière dans le cas des politiques de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption. L'évaluation constitue en effet l'une des rares possibilités de contrôle du pouvoir exercé par les pouvoirs publics et permet de veiller à ce que les fonctionnaires et les élus soient tenu responsables de leurs actes et de leurs comportements. En particulier, les pressions croissantes de la société civile poussent les gouvernements à rendre compte de l'utilisation qu'ils font des ressources publiques pour créer un climat favorable à l'investissement et à la croissance. L'expérience du service des douanes de Nouvelle-Zélande permet de dégager les composantes essentielles d'une stratégie de communication efficace.

**Encadré 14. Communication des résultats et des enseignements tirés de l'évaluation :  
l'expérience de la Nouvelle-Zélande**

Le Service des douanes de la Nouvelle-Zélande évalue son programme de promotion de l'intégrité tous les ans depuis 2000. C'est le directeur du département qui conduit la stratégie de communication, pour montrer l'engagement du département à l'égard de la promotion de l'intégrité et mettre en relief les progrès accomplis au fil des ans. Les parties prenantes directes sont consultées, ce qui permet de valider les conclusions et de s'assurer que les gestionnaires les acceptent et facilitent leur mise en œuvre. Les résultats sont aussi communiqués à d'autres départements de l'administration par l'intermédiaire d'un réseau de directeurs responsables des normes déontologiques de leurs services sous la responsabilité du Commissaire aux services de l'État. En outre, des informations essentielles sont transmises aux médias de façon à couvrir un public plus large.

Source : débats du Symposium de l'OCDE sur l'évaluation des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption dans le service public, 9-10 septembre 2004.

*Choisir une stratégie de communication efficace*

L'ensemble du processus d'évaluation doit être appuyé par une documentation, mais un rapport d'évaluation officiel et complexe n'est pas toujours le meilleur moyen de faire passer des messages clairs. Comme d'autres éléments du processus d'évaluation, la stratégie de communication doit faire l'objet de discussions préalables avec les parties prenantes. Cette consultation préalable permet de vérifier que les différents publics intéressés recevront des informations adaptées. Pour une communication efficace, il faut aussi réfléchir au choix du moment, au style, au ton, à la source du message, au mode de transmission et à la présentation des informations diffusées. Les **instruments de communication** sont souvent des rapports qui fournissent des renseignements complets sur les résultats et le processus d'évaluation. D'autres instruments conçus spécialement – sous forme d'exposés, de sites Web, de bulletins d'information, de brochures ou d'entretiens reproduits dans les médias, peuvent cependant toucher les parties prenantes visées et la société en général.

**Encadré 15. Faire connaître les résultats des évaluations : l'exemple de la Corée**

Dans le cadre de ses récentes initiatives d'évaluation, la Corée utilise en général une stratégie de « naming and shaming » (nommer et dénoncer) pour faire connaître les résultats obtenus et mobiliser l'opinion publique. La KICAC (Commission indépendante de lutte contre la corruption), de même que la municipalité de Séoul, font paraître les résultats des évaluations dans des organes de presse de grande diffusion, de façon à contraindre les organismes mal classés à prendre rapidement des mesures correctrices.

L'Assemblée nationale reçoit également des renseignements sur les évaluations, à sa demande, et invite régulièrement les organisations placées sous son autorité à améliorer leurs programmes de lutte contre la corruption en tenant dûment compte des résultats des évaluations.

Cette stratégie contraint généralement les organisations mal classées à l'issue de l'évaluation à réagir et à prendre des mesures spécifiques pour éviter d'obtenir les mêmes résultats à l'avenir.

Des informations plus précises sur l'expérience de la Corée figurent dans le chapitre suivant.

**Assurer un suivi actif**

Compte tenu des efforts nécessaires, la formulation de conclusions justifiées au terme d'une évaluation peut apparaître comme une étape finale. Un suivi actif visant à **rappeler aux utilisateurs prévus l'utilisation qui devait être donnée aux résultats** est cependant plus facile à mettre en œuvre lorsque les procédures ont été institutionnalisées au préalable.

Le suivi peut être nécessaire pour que les acquis ne soient pas perdus et qu'il en soit tenu compte dans le cadre de la prise de décisions complexes et politiquement délicates. Les agences centrales chargées des politiques de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption pourraient jouer un rôle particulièrement important dans la gestion des connaissances, la collecte et le partage des résultats des évaluations dans toute le service public, comme le montre l'exemple de l'Australie.

**Encadré 16. Gestion des connaissances : l'exemple de l'Australie**

Pour donner suite aux conclusions du projet sur les valeurs des agences, la Commission des services publics australiens a mis au point un « kit » d'apprentissage et de développement destiné à orienter les débats des agents sur les valeurs et l'éthique sur le lieu de travail, qui sera diffusé au premier semestre 2005. Elle a aussi élaboré un programme d'évaluations ciblées sur des questions spécifiques. En 2005 sera ainsi publié un guide des bonnes pratiques résultant d'une évaluation de la gestion par les agences des infractions présumées au Code de déontologie.

Source : fiches remplies par les pays ayant participé au Symposium de l'OCDE sur l'évaluation des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption dans le service public, 9-10 septembre 2004.

En facilitant l'utilisation des résultats des évaluations, on doit aussi **empêcher qu'ils ne soient employés à mauvais escient**. En effet, ces résultats sont toujours étroitement liés au contexte dans lequel a été réalisée l'évaluation. Certaines parties prenantes risquent cependant de les extraire de leur contexte et de s'en servir à des fins différentes de celles qui ont été approuvées. L'adoption au préalable de mécanismes de suivi actif devrait permettre d'éviter ce type de mauvaise utilisation, entre autres, en permettant de veiller à ce que les observations recueillies ne soient pas interprétées de façon erronée ni appliquées à d'autres aspects que ceux qui faisaient l'objet de l'évaluation.

**Les mécanismes de suivi** pourraient même être institutionnalisés de façon à faciliter l'intégration des résultats des évaluations dans la prise de décision ; on pourrait ainsi obliger les fonctionnaires à réagir avant une date donnée ou à réaliser des études de suivi pour vérifier et/ou garantir la mise en œuvre des recommandations formulées (sous forme d'une vérification par exemple).

**Encadré 17. Examens de suivi : l'exemple de l'Office of Government Ethics au États-Unis**

L'*Office of Government Ethics* (OGE), organisme central spécialisé du pouvoir exécutif, est responsable de la l'orientation générale des règles de déontologie s'appliquant à l'exécutif. Pour contrôler la mise en œuvre de ce programme et procéder à son évaluation, l'OGE réalise des examens périodiques depuis 2001. Ceux-ci n'ont pas pour objectif de classer ou de comparer les organismes publics, mais d'indiquer à l'ensemble du pouvoir exécutif si le programme est globalement connu et comment est perçue son efficacité.

A l'issue de l'examen, l'OGE envoie aux organismes un rapport accompagné de recommandations pour l'amélioration du programme. Les organismes ont alors 60 jours pour réagir aux recommandations de l'OGE en indiquant les mesures ou les programmes d'action adoptés.

L'OGE ne fait pas automatiquement parvenir ces rapports au Congrès, mais adresse les rapports correspondants aux comités du Congrès qui demandent les évaluations consacrées aux organismes placés sous leur autorité. En outre, l'OGE publie périodiquement des rapports destinés aux médias.

L'OGE procède à un examen de suivi six mois après la date de diffusion du rapport afin de déterminer si l'organisme a pris des mesures adéquates et efficaces pour se conformer à chacune des recommandations. Il vérifie ainsi que le programme d'action est bien mis en œuvre.

Source : OGE, <http://www.usoge.gov/home.html>

**Intégrer les résultats de l'évaluation dans un cadre de performances plus large**

En outre, certains gouvernements des pays de l'OCDE ont intégré les résultats des évaluations dans un cadre d'évaluation plus vaste en vue de promouvoir la transparence. Les organisations publiques ont ainsi défini des normes d'intégrité auxquelles devaient satisfaire les fonctionnaires dans leurs relations avec les parties prenantes et les considèrent comme responsables par rapport à ces normes dans leurs évaluations de

performances. La mise en place d'un salaire lié aux performances fournit aussi une incitation à lier les progrès réalisés vers la réalisation de ces normes à une récompense financière.

**Encadré 18. Intégrer les résultats de l'évaluation à un cycle de performances : l'exemple du Canada**

En 2004, l'Agence de gestion des ressources humaines du Canada a mis au point un Cadre de valeurs et de responsabilisation qui doit permettre d'évaluer non seulement les différentes composantes de l'« infrastructure de l'éthique », mais aussi l'amélioration des performances individuelles, c'est-à-dire la compréhension des valeurs et des changements dont témoigne le comportement individuel des agents. Ce système doit couvrir la gestion du personnel, les dirigeants, les contrôles, l'évaluation des risques, la diffusion des informations, le respect des réglementations, etc. Le Cadre canadien offre ainsi une approche novatrice qui cherche à combiner les performances et l'évaluation des politiques.

Source : Symposium de l'OCDE sur l'évaluation des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption dans le service public, 9-10 septembre 2004.

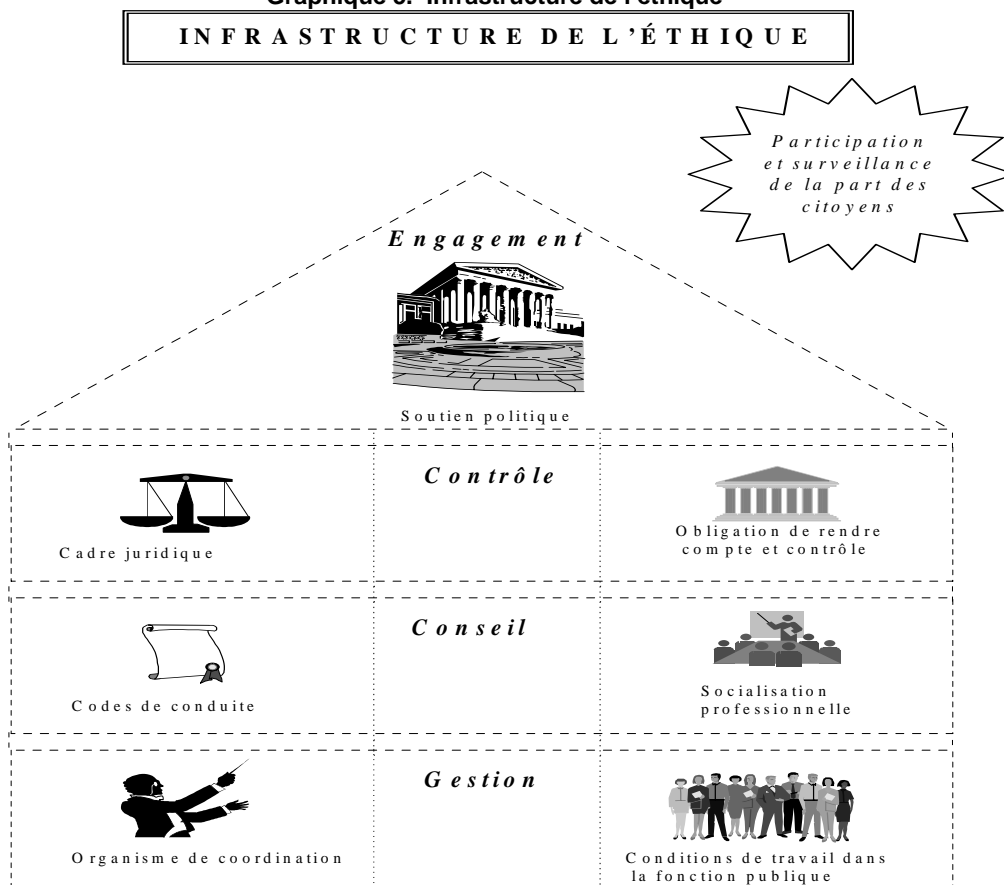
## ANNEXE I : INFRASTRUCTURE DE L'ÉTHIQUE

Une bonne infrastructure de l'éthique permet de créer dans le secteur public un climat propre à encourager un niveau élevé d'intégrité. Chaque fonction et chaque élément constituent une pièce importante mais les divers éléments doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement. Leurs interactions créent les synergies nécessaires pour qu'ils forment une infrastructure cohérente et intégrée. Les éléments peuvent être classés en catégories selon leurs fonctions principales – orientation, gestion et contrôle – certains pouvant assumer plusieurs fonctions.

- **L'orientation** est fournie par un engagement sans réserve de la part de la direction, des déclarations sur les valeurs à respecter, par exemple sous forme de codes de conduite, et des activités de socialisation professionnelle, par exemple d'éducation et de formation.
- La **gestion** peut être assurée par la coordination, confiée à organe spécial ou à un service central de gestion existant, et par des conditions, des mesures et des pratiques de gestion s'appliquant au service public.
- **Le contrôle** est assuré en premier lieu au moyen d'un cadre juridique qui permet des enquêtes et des poursuites indépendantes, comporte des mécanismes efficaces de contrôle et de responsabilisation ainsi que des dispositions de transparence, de participation du public et de surveillance.

La répartition idéale et le degré d'importance de ces fonctions dans l'infrastructure mise en place dépendra du contexte culturel, politique et administratif de chaque pays. Le schéma qui suit montre les relations entre les fonctions et les éléments de l'infrastructure de l'éthique. Des explications complémentaires sur ces éléments sont fournies à la page suivante.

Graphique 5. Infrastructure de l'éthique



Source : OCDE (1996), *Public Management Occasional Papers no 14, Ethics in the Public Service: Current Issues and Practices*, p. 26.

## **Un engagement politique et une hiérarchie soucieuse d'éthique**

En l'absence d'engagement politique durable en faveur d'un comportement éthique dans l'administration, tous les efforts déployés pour encourager un tel comportement resteront vains. Les tentatives d'amélioration de l'éthique réalisées dans les pays membres de l'OCDE ont été soutenues au plus haut niveau politique, comme le montre par exemple l'approbation par le gouvernement coréen, d'un programme et d'une stratégie complets de lutte contre la corruption demandés par le Président, ou l'adoption du programme gouvernemental de promotion de la transparence et de lutte contre la corruption par le gouvernement de la Hongrie en 2003. D'autres actions, comme les mesures de promotion de l'intégrité préconisées par le ministre de l'Intérieur des Pays-Bas en 1995, ou les enquêtes du Comité des règles de la vie publique mis en place en 1994 par le Premier ministre du Royaume-Uni, ont apporté la preuve d'un soutien politique sans réserve de la part des autorités. En outre, les dirigeants politiques servent aussi de modèles, de même que les hauts fonctionnaires, qui doivent montrer l'exemple aux autres agents.

## **Des codes de conduite exploitables**

Les codes de conduite jouent un rôle essentiel en définissant des normes de comportement, en particulier dans les pays de l'OCDE qui ont limité les règles applicables aux fonctionnaires pour privilégier des modes plus « gestionnaires » de gestion publique. Certains pays (l'Australie ou la Nouvelle-Zélande par exemple) ont choisi d'adopter pour le service public un code de conduite général, à partir duquel chaque organisme établit des règles conçues spécialement en fonction de ses objectifs et de sa mission. Dans d'autres pays (comme les Pays-Bas ou la Norvège), les codes adoptés sont tous propres à un organisme. Les questions éthiques susceptibles de se poser dans un ministère de la Défense peuvent être très différentes de celles que rencontrent les agents des services de protection sociale par exemple. Les critiques formulées à l'égard de ces codes leur reprochent d'être trop spécifiques ou trop généraux, non exploitables, inutilisés, mal connus, ou constatent simplement que l'énoncé simpliste de règles n'est pas le moyen idéal de répondre aux problèmes éthiques complexes auxquels les fonctionnaires doivent faire face.

## **Des mécanismes de socialisation professionnelle**

Cependant, le contenu des codes de conduite ou même des dispositions juridiques reste lettre morte s'il ne fait pas l'objet d'une communication et d'une formation adéquates. Les mécanismes de socialisation permettent aux fonctionnaires d'étudier et d'adopter les normes éthiques, les règles de comportement et les valeurs du service public. La formation (initiale et continue) est essentielle pour améliorer la sensibilité à l'éthique et donner aux agents la capacité de résoudre des dilemmes éthiques. L'éthique fait ainsi partie intégrante de la formation initiale des futurs dirigeants en Belgique ; au Royaume-Uni, la formation initiale obligatoire de tous les nouveaux agents venant du secteur privé et entrant dans l'administration pour occuper des postes de haut niveau est axé sur les questions d'éthique. De même, des cours de formation sur les secteurs vulnérables peuvent aider les fonctionnaires à résoudre les problèmes d'éthique en définissant des pratiques de gestion active des risques rencontrés sur le plan de l'organisation et de la stratégie.

## **Un organe de coordination de l'éthique**

La coordination peut être assurée par différents types d'organes – commissions parlementaires, services centraux ou organes spéciaux de coordination – qui peuvent assumer différentes fonctions : fonctions de surveillance et d'investigation, comme celles de la commission permanente d'investigation pour la lutte contre la corruption en France, la Commission indépendante de lutte contre la corruption en Corée (KICAC) ou l'*Independent Commission against Corruption* (Commission indépendante de lutte contre la corruption) de l'État de Nouvelle-Galles du Sud en Australie ; promotion générale de l'éthique dans le secteur public, rôle joué par le département de l'Administration publique en Norvège et par la *State*

*Services Commission* (Commission des services de l'État) en Nouvelle-Zélande ; rôle de consultation et de conseil, comme celui que jouent l'*Office of Government Ethics* aux États-Unis et le Commissaire à l'éthique au Canada, qui a aussi une mission de surveillance ; ou atelier permanent d'éthique, fonction qu'assume le *Committee on Standards in Public Life* au Royaume-Uni. Il ne faut pas considérer cependant que l'existence d'un organe de coordination dispense les administrations et leurs dirigeants d'assurer le respect des règles d'éthique dans les services qui relèvent de leurs compétences.

### **Des conditions favorables dans le service public**

Le niveau élevé d'éthique qui est attendu des agents du service public est une face de la médaille, tandis que l'autre est un ensemble de mesures qui doit permettre d'assurer des conditions de travail et de vie décentes aux agents du service public. Cet ensemble est constitué d'éléments fondamentaux tels que : sécurité de l'emploi suffisante, perspectives de promotion et de carrière, rémunération juste et reconnaissance sociale. L'adoption de politiques de gestion des ressources humaines justes et impartiales permet de s'assurer que les procédures de sélection et de promotion du secteur public se fondent sur des critères professionnels généraux, et que l'influence d'autres facteurs, comme les interventions politiques directes par exemple, est minimale. Si les fonctionnaires ont l'impression d'être mal payés, surchargés de travail et contraints de travailler dans de mauvaises conditions de sécurité, ils sont moins susceptibles d'adhérer à des initiatives destinées à améliorer les performances, en particulier en matière d'éthique.

### **Un cadre juridique efficace**

Le cadre juridique donne son pouvoir à l'infrastructure globale de l'éthique. Des lois et réglementations définissent les règles fondamentales de comportement des fonctionnaires et leur mise en application au moyen de systèmes d'investigation et de poursuites. Lorsqu'il fait l'examen de son cadre juridique, un pays doit vérifier que le code pénal et les lois concernant le service public, les réglementations sur les conflits d'intérêt et les autres règles qui s'appliquent aux agents du secteur public sont claires et cohérentes. Un effort considérable a été réalisé au Japon avec la mise en œuvre de la loi nationale sur la déontologie du service public qui est la première loi de ce type dans ce pays (adoptée en août 1999, elle a pris effet en avril 2000). Pour l'essentiel, cette loi interdit aux fonctionnaires de recevoir des cadeaux ou de profiter de divertissements offerts par des entreprises privées relevant de leur domaine d'activité. En outre, les hauts fonctionnaires du gouvernement central sont tenus de signaler tout cadeau ou divertissement d'une valeur supérieure à 5000 yen et certains de ceux qui occupent les postes les plus élevés doivent aussi rendre compte des transactions effectuées sur leurs actifs et leurs revenus. La Pologne a elle aussi adopté une loi qui oblige les fonctionnaires à déclarer leurs actifs financiers, leur patrimoine et les parts qu'ils détiennent dans des entreprises.

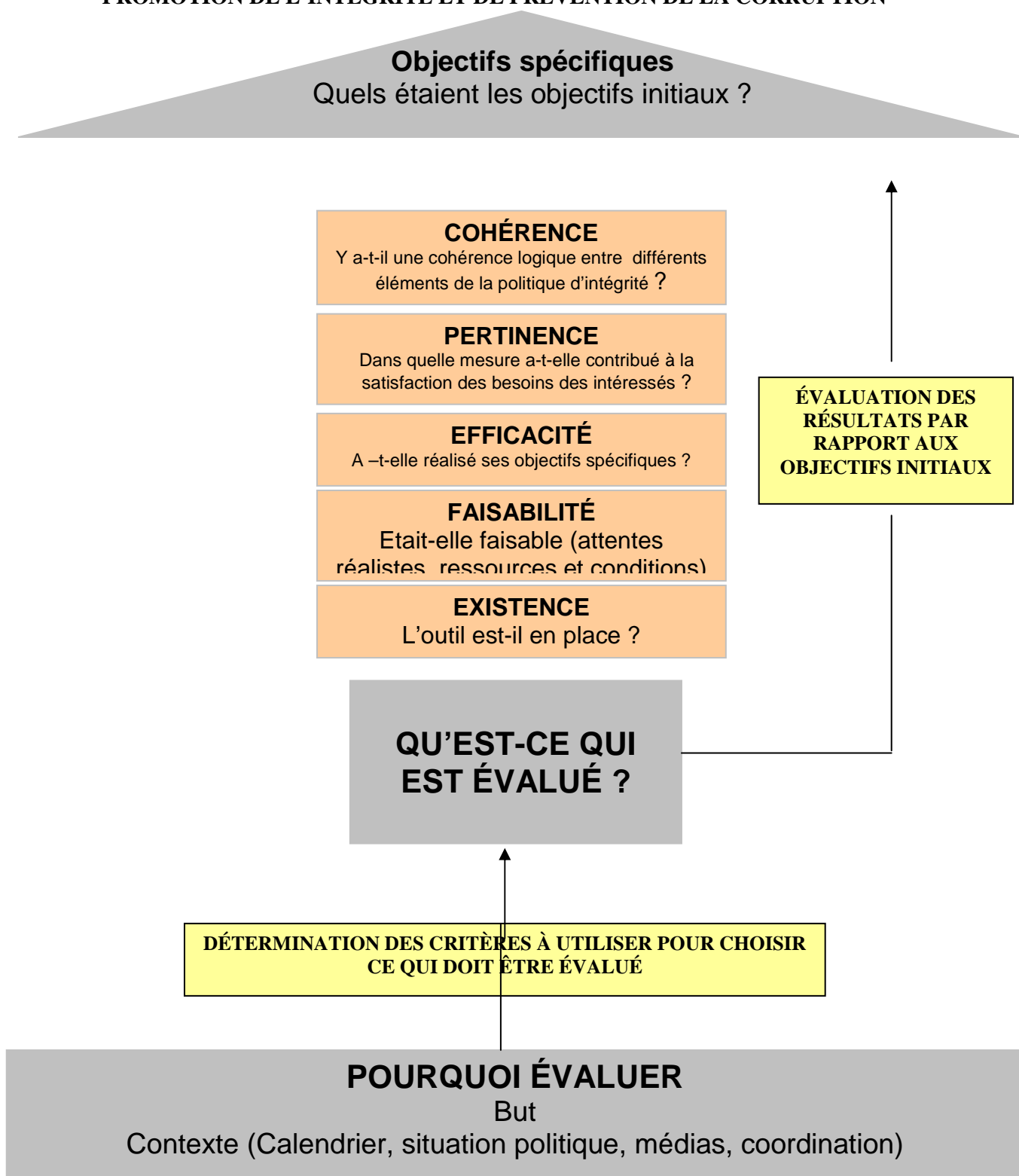
### **Des mécanismes efficaces de reddition des comptes**

Les mécanismes de reddition des comptes encouragent des comportements éthiques en rendant les activités non éthiques difficiles à accomplir et faciles à détecter. Ils fournissent des principes directeurs pour guider les activités publiques, vérifier que les résultats attendus ont été atteints, et contrôler le bon déroulement du processus. Ils comportent des procédures administratives internes (obligation de rendre compte par écrit des activités ou des demandes), des dispositifs complets, notamment d'audit et d'analyse des performances d'un organisme, ou de nouveaux types de procédures comme la dénonciation d'abus (qui peut encourager les fonctionnaires à rendre compte des agissements illicites d'autres agents ou à refuser d'accomplir un acte malhonnête). Il peut aussi s'agir de mécanismes extérieurs au secteur public, par exemple de mécanismes de surveillance tels que commissions législatives ou parlementaires.

**Une société civile active**

L'éthique est l'affaire de tous, y compris celle d'une presse déterminée, qui, par ses comptes rendus approfondis, aide les citoyens à surveiller les actions des administrations. Les lois sur la liberté d'information, comme celles qu'ont adoptées l'Irlande en 1997, le Japon en 1999, la République tchèque en 1999, le Royaume-Uni en 2000 et le Mexique en 2002, peuvent institutionnaliser et soutenir la sensibilisation et la capacité de réaction du public.

**ANNEXE II : DÉTERMINER DES CRITÈRES POUR ÉVALUER LES POLITIQUES DE PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ ET DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION**

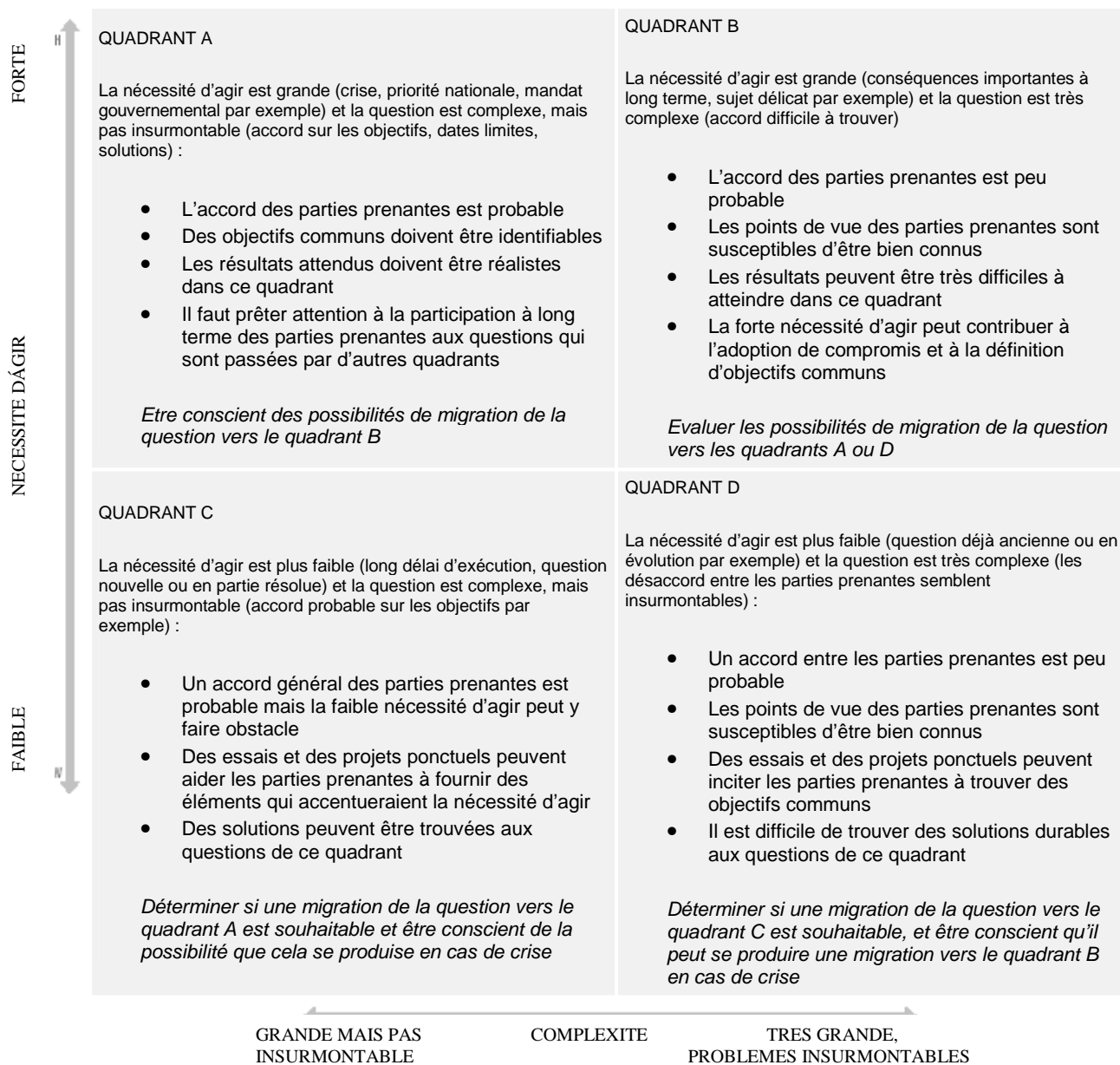


**ANNEXE III :****COMPLEXITÉ ET NÉCESSITÉ DE L'ACTION : UN ÉQUILIBRE À ÉTABLIR**

Le rapport entre la complexité et la nécessité de l'action peut servir de guide pour évaluer la probabilité de parvenir à une solution face à certains problèmes. Le tableau qui suit est particulièrement utile dans les cas où les questions qui se posent aux pouvoirs publics sont complexes et peuvent nécessiter l'intervention de parties prenantes extérieures.

- Les questions du quadrant A ont une forte probabilité de trouver une solution satisfaisante. Elles peuvent être très complexes mais ne sont pas insurmontables.
- Le quadrant B rassemble toutes les questions concernant l'ensemble du gouvernement qui sont associées à des niveaux élevés d'engagement et sont apparues difficiles à traiter.
- Les questions du quadrant C correspondent à une nécessité d'action relativement faible, mais ne sont pas insurmontables, de sorte qu'il existe des chances de trouver une solution satisfaisante.
- Les questions du quadrant D, concernant l'ensemble du gouvernement, sont les plus difficiles à traiter. Elles sont tellement complexes qu'il est impossible de les résoudre, et la nécessité d'agir est relativement faible.

**Graphique 7. Complexité et nécessité de l'action : un équilibre à établir**



Source : Connecting Government, Whole of Government's responses to Australia's Priority Challenges, 2004

## ANNEXE IV:

### GLOSSAIRE

- **Évaluation** : Effort de collecte et d'analyse d'informations concernant des aspects importants d'une politique dans le but de mesurer si cette politique a atteint ses objectifs.
- **Cadre d'évaluation** : Il comprend à la fois des étapes dans la procédure de mise en oeuvre de l'évaluation et des normes/critères pour évaluer efficacement et de manière cohérente les politiques.
- **Analyse évaluative** : Évaluation analytique systématique, abordant des aspects importants d'un objet (qu'il s'agisse de politiques, réglementations, organisations, fonctions, programmes, lois, projets, etc.) et sa valeur, dans le but de savoir si ses résultats sont fiables et utilisables.
- **Modèle logique** : Description systématique de ce que la politique essaie de réaliser et les étapes au travers desquelles cette politique est supposée atteindre ses objectifs. Le modèle logique relie en une chaîne de liens logiques, les intrants, les activités, les produits et les résultats pertinents du point de vue d'une politique particulière.
- **But global** : Description générale d'un état désiré vers lequel tend l'évaluation.
- **Objectifs spécifiques** : Descriptions plus spécifiques de ce que la politique devrait avoir accompli – par rapport aux objectifs initiaux de la politique évaluée.

**STRATÉGIES ET MÉTHODES D'ÉVALUATION DES MESURES D'INTÉGRITÉ ET DE  
LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : UN PANORAMA COMPARATIF**

**par**

**Stuart C. Gilman, Président du Ethics Resource Center**

**et**

**Jeffrey Stout<sup>9</sup>**

**Résumé analytique**

Les systèmes de prévention de la corruption font partie des programmes les moins bien compris et les moins souvent évalués par les administrations modernes. Ce chapitre comparatif est un aperçu préliminaire de la manière dont les administrations évaluent l'efficacité de leurs programmes d'intégrité et de lutte contre la corruption. Il ne se veut pas exhaustif mais cherche simplement à soulever des questions. L'examen a pour objet de dégager les mesures qui s'avèrent efficaces et de détecter par une évaluation les faiblesses des programmes de prévention actuels. On part ici de l'hypothèse qu'une évaluation efficace est déterminante pour l'avenir des programmes d'intégrité.

**Introduction**

L'intégrité est indispensable dans un service public moderne. D'une part elle est la base d'une gouvernance efficace, d'autre part elle garantit aux citoyens que l'État agit en leur faveur. La corruption des processus et des institutions politiques a pour effet de saper la capacité des pouvoirs publics à exécuter leurs missions cruciales et de fausser les relations économiques, sociales et politiques que mettent en place les pays démocratiques. Au bout du compte, une corruption débridée produit des démagogues ou des régimes autoritaires qui accusent la démocratie de corruption. En réalité, la démocratie permet de rendre la corruption publique, alors que dans la plupart des régimes autoritaires la corruption reste cachée par la menace et le secret. Aussi les démocraties stables ont-elles besoin de systèmes solides pour soutenir l'intégrité et combattre la corruption.

Les systèmes modernes de lutte contre la corruption sont portés à limiter leur action aux enquêtes et aux sanctions. Même si de telles mesures répressives sont des éléments importants dans le contexte de l'intégrité, l'effet de la répression en tant que moyen de dissuasion est limité. Même si les sanctions portent sur des personnes isolées, les gros titres feront penser à de nombreux citoyens qu'il s'agit de cas révélateurs d'une corruption massive non détectée. Les fonctionnaires doivent être mis au courant des sanctions qu'ils encourent lorsqu'ils s'écartent du droit chemin, mais il est plus efficace et moins onéreux d'inciter ces mêmes fonctionnaires à se comporter d'emblée comme il se doit. Pour cette raison, un élément décisif d'un système d'intégrité efficace est la prévention de la corruption ainsi que des mesures efficaces pour évaluer

---

<sup>1</sup> Ce document a été rédigé par Stuart Gilman assisté de Jeffrey Stout au printemps 2004. Les auteurs expriment leur gratitude à Allison Pendell Jones et Katie Sutliff pour leur aide dans l'élaboration de ce document.

de tels systèmes. Les éléments de prévention sont généralement connus en tant que programmes d'éthique ou de comportement, et peuvent se présenter sous diverses formes comme indiqué ci-après.

La présente étude suit une organisation relativement simple. Après une description de la nature des systèmes d'éthique et d'intégrité, le concept d'évaluation sera brièvement examiné. La suite de l'étude étant articulée autour de chaque élément potentiel du système d'intégrité, le document traitera des types d'évaluation, avec des exemples récents s'il y en a, les points forts et les faiblesses de la méthode, ainsi que les critères de réussite.

### ***Qu'est-ce qu'un système d'intégrité?***

Les systèmes d'intégrité<sup>10</sup> sont conçus pour combattre la corruption avant qu'elle n'apparaisse. A l'appui de cette mission stratégique, on dispose d'un grand nombre de lois, d'institutions et de systèmes qui servent à anticiper les risques de corruption. Cela ne veut pas dire que l'on empêchera systématiquement des fonctionnaires corrompus de commettre des délits ou d'abuser de la confiance du public, mais cherche plutôt à prouver qu'un certain nombre d'actions qui semblent ou qui sont entachées de corruption sont à l'origine des actions relativement bénignes d'un individu aveuglément axé sur des buts politiques. Cela est très important étant donné que dans le pouvoir public, les moyens sont aussi importants que les fins. Un système de prévention bien organisé peut aider les personnes individuelles comme il peut veiller à l'intégrité du secteur public. Par ailleurs, on pourra décourager certains « éléments nocifs » si l'ensemble du personnel a la capacité de détecter un comportement contraire à l'éthique et à le signaler.

Les systèmes d'intégrité utilisent diverses institutions pour atteindre leurs buts. Ils peuvent faire partie d'un organisme plus grand (ministère de la Justice, service financier), d'un organisme distinct voire, dans de très rares cas, être complètement indépendants. Leur pouvoir aussi varie considérablement. Certains systèmes de prévention sont responsables des fonctionnaires seulement, d'autres des personnalités politiques (tant nommées qu'élues), d'autres encore sont chargés de la surveillance des personnalités judiciaires et du pouvoir législatif. Aucun modèle ne domine. Il existe aussi quelques organismes ayant un responsable habilité et des fonctionnaires pour assurer les fonctions. Dans quelques-uns de ces cas, les responsables sont appelés à intervenir sur la demande du pouvoir de nomination, alors que d'autres ont des mandats à long terme pour garantir leur indépendance. D'autres formes de systèmes de prévention sont notamment les commissions. Certaines d'entre elles sont composées uniquement de personnel qui fait partie du secteur public, d'autres sont constituées de partenaires extérieurs (citoyens, ONG, intérêts économiques), d'autres encore ont une composition mixte.

Les systèmes d'intégrité varient aussi en termes de niveau de l'administration. Certains régimes portent sur tous les fonctionnaires d'une nation, d'autres visent uniquement le niveau national, l'administration du pays exigeant de chaque niveau subnational constitutionnel (province, état) d'avoir son propre système d'intégrité. D'autres pays, tels que les Etats-Unis, ont des systèmes d'intégrité différents pour chaque branche de l'administration fédérale, mais ne prescrivent pas de programmes au niveau de l'état ou local. Néanmoins, la croissance prolifique des systèmes d'éthique des États et des systèmes locaux au cours des vingt dernières années permet de penser que les prescriptions de l'administration nationale ne sont pas absolument nécessaires.

### ***Objectif de la présente étude: l'évaluation***

La présente étude a pour objet d'examiner les stratégies d'évaluation actuellement utilisées dans les programmes d'intégrité officiels. Le terme « évaluation » comprend tout effort, quantitatif ou qualitatif,

<sup>10</sup> Pour les besoins du présent document, les termes système d'intégrité, système de prévention et système d'éthique sont utilisés indifféremment.

entrepris pour évaluer l'efficacité d'un programme. La présente étude n'examine pas la méthodologie effectivement utilisée ni la validité ou la fiabilité des mesures. Au lieu de cela, elle donne un aperçu global des méthodes que les organisations et pouvoirs publics appliquent pour évaluer les programmes d'éthique. Il est intéressant de noter qu'en dépit de l'accent mis sur les mesures de performances au cours de la dernière décennie, aucun programme de prévention n'a tenté d'évaluer les performances globales. Au lieu de cela, la plupart n'ont pris en compte que certains éléments de programme et souvent tenté d'évaluer ceux-ci au moyen de mesures indirectes.

Alors que les conclusions de la présente analyse pourraient être des enseignements pour les activités d'application, elles se limitent uniquement à la prévention, ce qui explique l'omission volontaire des outils d'évaluation pour les poursuites judiciaires, l'investigation, les contrôles, l'attribution, les institutions pénales et les omissions de la législation.

Dans le passé, on disait qu'en raison d'une trop forte concentration sur la prévention d'actions contraires à l'éthique ou entachées de corruption, de nombreux programmes étaient incapables de mesurer un élément *qui ne s'était pas produit*. Or, un certain nombre de mesures indirectes des programmes et de leurs effets peuvent apporter une compréhension satisfaisante des résultats des programmes. Et par ailleurs, une évaluation régulière permet de disposer non seulement de résultats ponctuels mais aussi de comparer ceux-ci dans le temps.

L'étude, plutôt que d'être articulée autour d'un exemple pris au hasard, s'appuie sur des contacts avec un certain nombre de personnes et d'organismes spécialisés dans les programmes de prévention. Ces contacts ont permis non seulement d'obtenir des exemples d'évaluation, mais aussi de recommander d'autres programmes qu'ils connaissaient bien. En outre, les chercheurs ont utilisé Internet et des documents leur permettant de mieux comprendre les méthodes d'évaluation. En dépit de ses limitations - on ne peut pas considérer qu'elle soit exhaustive ou totalement représentative - la présente étude esquisse une image raisonnablement fidèle du paysage de l'évaluation, tout en soulignant quelques méthodes potentiellement intéressantes ainsi que certaines faiblesses préoccupantes.

### ***Types d'évaluation***

Généralement, on utilise trois types d'évaluation des programmes d'intégrité:

1. Le premier est l'*étude de la perception de base*. Les études de perception sont axées sur la manière dont le système est perçu par les partenaires, qu'ils soient citoyens, chefs d'entreprise ou étrangers faisant des affaires dans le pays. L'élément le mieux connu dans le domaine de la lutte contre la corruption est l'Indice de perception de la corruption" de Transparency International. Cet indice établit un classement des pays du monde entier en termes de perception de la corruption dans le pays. Alors que ce type de mesure est une manière indirecte d'évaluer les programmes d'intégrité, on pourrait avancer que les études de perception et l'efficacité des programmes d'éthique politique sont indépendantes les unes des autres<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Une hypothèse peut expliquer comment cela a pu se produire. L'indice TI de perception de la corruption est établi annuellement. Le pays X occupait le 55e rang en raison de ses maigres résultats dans sa lutte contre la corruption. Pendant les deux années qui ont suivi, il réorganise complètement son système de lutte contre la corruption, par des renvois et des procès, et constate en 1999 qu'il est 68e du classement TI. Pourquoi? Parce qu'une large couverture médiatique a permis de se rendre compte que la corruption est actuellement plus agressive et non le contraire, et que d'autres pays peuvent également s'être "améliorés". Aussi, en dépit des efforts consentis, les progrès de X sont éclipsés.

2. Le deuxième est l'*état général des affaires*. À titre d'exemple, l'État du Queensland, en Australie, a favorisé ce type d'évaluation axée sur des mesures particulières telles que les poursuites pour raison de corruption, les pertes économiques estimées dues à la corruption et quelques mesures de perception. Bien que ce type d'évaluation ne cherche pas à corrélérer ces éléments ou à déterminer comment ils expliquent la réussite ou l'échec des systèmes de prévention, il ne fournit pas de données comparatives potentielles permettant de se faire une opinion des changements qui pourraient se produire avec le temps.
3. Enfin, il y a les *évaluations des organismes*. Il s'agit généralement d'évaluations du comportement plutôt que des résultats. Elles cherchent principalement à déterminer si les ministères ou les organismes se conduisent conformément aux prescriptions légales ou structurelles. Elles ne cherchent par exemple pas à évaluer l'efficacité des programmes de formation à l'éthique, mais s'intéressent plutôt au nombre de cours de formation, au pourcentage d'employés ayant suivi la formation et au principal objet de celle-ci. On peut lui reprocher l'absence d'évaluation de l'impact, mais le comportement est un élément déterminant de la compréhension de l'efficacité des programmes d'éthique.

## Cadre de l'intégrité

### *Aperçu général*

Lorsqu'ils conçoivent un système d'intégrité, les fonctionnaires doivent tenir compte de nombreuses préoccupations. La culture et le type de gouvernement ont tous deux de l'effet, non seulement en termes de ce qu'il y a lieu de considérer comme des domaines légitimes de respect de la vie privée et des questions personnelles, mais aussi de l'influence des médias et des ONG. Et, bien entendu, la détermination des responsables, dont l'effet sera déterminant.

S'il est vrai qu'il y a des différences entre les programmes d'intégrité, ceux-ci comportent toutefois des éléments généraux identifiables. On trouvera ci-après un modèle de cadre qui servira à comprendre ce que l'on entend exactement par un système de prévention et qui sera utile dans l'organisation de l'analyse proposée dans le présent document:

- a) Codes de bonne conduite
- b) Systèmes de transparence
  1. Simplification des procédures administratives
  2. Suppression de la confidentialité
  3. Divulgence de renseignements financiers ou d'intérêts /déclaration d'actifs
- c) Systèmes de formation
- d) Stratégies de communication
- e) Consultations
- f) Lignes directes pour signaler des irrégularités et conseils en ligne
- g) Contrôle et application
  1. Code pénal

2. Code régissant les conflits d'intérêt
3. Code régissant la période postérieure à l'emploi
4. Ombudsman
5. Organes d'audit
6. ONG
7. Médias

h) Indépendance

Il s'agit d'éléments discrets que l'on retrouve individuellement dans un système d'intégrité, mais il serait excessif de prétendre que les programmes d'éthique qui ne comportent pas tous ces éléments sont incomplets. De nombreuses administrations utilisent certains éléments de ces programmes dans d'autres organismes; dans certaines sociétés, des questions comme celles touchant la période postérieure à l'emploi ne sont pas d'un grand intérêt.

La difficulté évidente d'un tel contexte est qu'à mesure qu'il s'organise il peut aussi se restreindre. L'intention n'est pas ici d'exclure d'autres éléments mais d'organiser les thèmes des programmes les plus courants. Le but global du présent document est de soulever des questions; il n'est pas exhaustif afin de servir de point de départ pour comprendre la dynamique de l'évaluation d'un programme d'éthique. Les futurs travaux s'appuyant sur ce cadre permettront de repenser, de modifier et de dépasser le cadre proposé ici.

### ***Le contenu du cadre***

#### *Code de bonne conduite*

Les systèmes d'intégrité commencent souvent par un code de bonne conduite, un code de comportement ou un code de déontologie. Quel que soit le terme utilisé, il s'agit généralement en premier lieu d'une série de principes ou d'une mise en évidence du comportement que les fonctionnaires sont censés éviter ou observer. Ces codes complètent généralement une loi anticorruption et ils ont pour but de préciser les comportements d'une manière plus englobante et plus complète. Ils sont souvent utiles en ce sens qu'ils constituent la base d'autres éléments d'éthique. Un système de consultation, par exemple, doit avoir des orientations, généralement une loi ou un code, sur lesquelles fonder ses conseils.

Certaines administrations complètent le code d'une série complexe de règlements et d'interprétations pour veiller à l'application uniforme du code. Le *Office of Government Ethics* (OGE) américain utilise, par exemple, plus de 70 pages de texte pour expliquer 14 principes du service public. Ces règlements sont à leur tour complétés d'avis, "Informal Advisory Opinion", qui servent de documentation tant pour les conseillers en éthique que pour les employés<sup>12</sup>. Les programmes reposent sur la simplicité des principes (tels que l'honnêteté et l'objectivité) et comptent sur les employés pour qu'ils se comportent d'une manière qui reflète ces principes et s'en servent tant pour guider les fonctionnaires que pour les sanctionner le cas échéant. Certains reprochent à de tels programmes leur manque de spécificité étant donné qu'ils exposent les employés aux lubies de leurs supérieurs, d'autres les défendent parce que la simplicité donne aux fonctionnaires une vision très claire de ce que l'on attend d'eux.

---

<sup>12</sup> Le "Informal Advisory Opinions" du "Office of Government Ethics" des Etats-Unis, accessible à l'adresse suivante de l'USOGE: [http://www.usoge.gov/pages/advisory\\_opinions/advisory\\_opins.html](http://www.usoge.gov/pages/advisory_opinions/advisory_opins.html). Ces documents, initialement publiés en trois volumes par le "U.S. Government Printing Office" couvrent la période 1979-1998.

### *Systèmes de transparence*

Les éléments les plus méconnus des programmes d'intégrité sont sans doute les systèmes de transparence. On considère souvent ceux-ci en termes de divulgation financière seulement. Un système de divulgation bien conçu peut contribuer à maintenir la confiance des citoyens dans les institutions gouvernementales. L'examen effectif des divulgations et l'élimination des conflits d'intérêts possibles et autres problèmes d'éthique qui peuvent en découler peuvent avoir un effet positif tant au sein de l'administration qu'au niveau de la perception par le public. Quelques programmes utilisent la divulgation pour les poursuites et non pour l'orientation, mais il s'agit alors de questions d'"enrichissement illicite" qui sont généralement mieux détectées par d'autres moyens. Si la divulgation est la technique de transparence la plus courante, il faut aussi tenir compte du caractère ouvert des procédures d'achat et de passation des marchés. Le fait de simplifier et de clarifier les procédures administratives est un excellent moyen pour augmenter la transparence.

### *Formation*

La formation est aussi un élément que l'on retrouve généralement dans les systèmes d'intégrité. Certaines administrations n'envoient en formation que les nouveaux employés, d'autres exigent une formation continue. De plus, certains régimes d'éthique sont axés sur des catégories données, comme celles des fonctionnaires supérieurs nommés pour des raisons politiques, ou sur des postes jugés particulièrement vulnérables, par exemple ceux des percepteurs des impôts et des fonctionnaires chargés de l'attribution des marchés. Le type de formation varie également. Dans certains programmes, toute la formation est assurée par des personnes; dans d'autres, elle est informatisée. Certains types de formation sont uniquement axés sur les "règles", d'autres utilisent des courtes simulations ou font jouer les employés à des jeux d'éthique.

### *Stratégie de communication*

Les programmes d'éthique les plus efficaces comportent des stratégies de communication, mais dans beaucoup de cas elles sont absentes, ce qui a fait dire qu'elles sont "le secret de mieux gardé de l'administration". Une stratégie de communication dynamique peut avoir une couverture très importante via les médias ou peut être diffusée au moyen d'affiches et/ou de discours incitant les citoyens à contribuer aux nouvelles réglementations. De l'aveu général, les responsables des programmes d'éthique sont souvent réticents à s'engager dans une communication au sens large de peur qu'elle n'attire inutilement l'attention des médias sur les insuffisances plutôt que sur les succès.

### *Orientation*

La plupart des programmes d'éthique comportent des programmes d'orientation par lesquels ils donnent aux employés des conseils répondant à leurs questions en matière d'éthique. De tels systèmes varient considérablement, allant du type centralisé au type fortement décentralisé. L'orientation peut être spécifique à un organisme où s'appliquer à l'ensemble de l'administration. L'orientation peut être donnée verbalement ou par écrit. Et enfin, l'organisme d'enquête peut mettre en question l'orientation ou obliger les employés à respecter les conseils reçus. La logique qui régit ce qui précède est qu'il serait injuste de sanctionner un employé parce qu'il a suivi des conseils qu'il a reçus d'une tierce personne objective (désignée à cet effet par l'administration).

### *Lignes directes et conseils en ligne pour signaler des irrégularités*

Les programmes de divulgation, qui se traduisent essentiellement par des lignes d'appel direct, sont probablement les programmes de prévention les plus connus. Parfois, ces lignes directes sont complétées de « conseils en ligne » qui permettent aux employés de poser des questions en matière d'éthique. Toutes

deux nécessitent un personnel adéquat et un suivi approprié. Bien souvent, de telles lignes directes deviennent les moyens favoris des employés mécontents, et il convient donc que le personnel à l'écoute puisse séparer convenablement "le bon grain de l'ivraie." L'évaluation du retour d'information fourni par les lignes directes et les conseils en ligne est devenue un outil déterminant dans l'anticipation de la corruption et de son traitement avant qu'elle ne devienne démoralisante.

### *Contrôle/application*

Il est important d'admettre qu'un programme d'application efficace est le complément idéal de tout système de prévention. Une application efficace permet de détecter ceux qui sont tentés par la corruption et garantit aux employés honnêtes qu'ils n'auront pas à travailler dans un environnement corrompu. Il convient toutefois de ne pas confondre « efficace » et « pénible ». On peut fort bien menacer de longues peines de prison, mais à défaut d'appliquer la menace, la sanction devient rapidement dérisoire. La sanction assurée est bien plus intimidante que la menace de dureté. Comme disait un fonctionnaire, il vaut mieux une simple amende de 100 dollars qu'une condamnation de dix ans jamais appliquée<sup>13</sup>.

### *Indépendance*

Enfin, pour que les programmes d'éthique soient efficaces, ils doivent être indépendants. Cette indépendance peut avoir beaucoup de sens différents. Pour la comprendre, il ne faut pas nécessairement l'envisager sous la forme d'un organisme ou d'un ministère indépendant ayant son propre budget ou n'étant pas tenu de rendre compte en détail. La base de l'indépendance se situe plutôt dans la possibilité, pour le système de prévention, de pouvoir agir comme une tierce partie objective dans l'appréciation d'une question donnée, et pour celui qui demande conseil, de pouvoir ignorer ou, plus grave, de pouvoir modifier le conseil pour l'adapter à ses propres besoins. L'indépendance est probablement un des aspects les plus déterminants pour garantir l'efficacité des programmes d'intégrité. Même s'il est difficile de faire une évaluation juste de l'indépendance, il est indispensable de tenter de le faire.

A ce stade il convient de passer aux instruments d'évaluation utilisés par les programmes d'éthique pour s'axer sur les techniques les plus efficaces et les méthodes les plus intéressantes. Il n'y a pas de méthode unique parfaite pour concevoir un système d'intégrité. Les nombreuses variantes ont pour but de rendre les programmes plus efficaces. Il serait naïf, cependant, de ne pas croire que certains programmes d'intégrité sont créés pour des besoins de camouflage de la corruption au lieu de sa prévention. Certaines administrations ont créé un bureau de l'éthique mais lui ont ensuite refusé les ressources qui lui auraient permis de réussir<sup>14</sup>. Fondamentalement, les systèmes d'intégrité sont un des programmes de lutte contre la corruption les plus novateurs que l'on ait connus ces cent dernières années.

## **Mesure de l'impact des systèmes de prévention**

La présente section contient une description des méthodes d'évaluation applicables à chacune des composantes d'un système d'intégrité énumérées ci-dessus, avec leurs points forts, leurs faiblesses et les critères de réussite. Elle ne prétend aucunement être complète. Les exemples émanent de plusieurs sources et portent notamment sur les efforts consentis par des organisations internationales telles que Transparency

---

<sup>13</sup> Entretien avec un responsable de l'éthique dans l'un des Etats des Etats-Unis, février 2002.

<sup>14</sup> Voir Fredrick Hermann, "Bricks Without Straw: The Plight of Government Agencies in the United States," *Public Integrity Annual 1997*, The Council of State Governments, Lexington Kentucky, 1997, pp.13-21.

International, la Banque Mondiale, l'Organisation des États américains et l'OCDE<sup>15</sup>. D'autres exemples sont les programmes d'organismes de coordination en matière d'éthique nationaux ou provinciaux, d'autres encore sont l'oeuvre de services particuliers individuels au sein d'administrations nationales ou provinciales. Certains exemples se réfèrent à des thèmes individuels au sein d'une étude d'évaluation de la gestion conçue non pour mesurer spécifiquement l'éthique, mais pour évaluer les performances des méthodes de gestion d'un ministère. On a cherché à sélectionner des exemples de méthodes d'évaluation émanant d'un large éventail d'origines et à se pencher en particulier sur ceux qui favorisent les actions d'évaluation futures.

Les efforts consentis par les organisations internationales sur ce plan doivent maintenant être complétés. Alors que la plupart des activités ont été, jusqu'à présent, axées spécifiquement sur les évaluations de base et les systèmes anticorruption, par opposition aux systèmes d'éthique, il convient maintenant de mettre en avant les actions qui montreront la voie en démontrant l'importance de l'évaluation des systèmes anticorruption.

### *Évaluations par des organisations internationales*

Transparency International<sup>16</sup>, par exemple, a entrepris de nombreuses actions importantes visant à évaluer l'état de la corruption dans les pays. Son Indice de perception de la corruption établit la mesure dans laquelle on estime que la corruption existe au sein d'une administration. C'est un indice composé, obtenu à partir de sept études distinctes, qui mesure la corruption perçue plutôt que la corruption réelle. Il cherche à réduire autant que possible les préjugés, notamment les différences au niveau des notions de corruption et des normes d'éthique spécifiques aux cultures des divers pays en réunissant les études émanant de sources différentes. L'indice Bribe Payer's Index classe les pays en fonction du degré dans lequel les entreprises internationales versent des pots-de-vin aux fonctionnaires étrangers. L'indice de Transparency International donne une évaluation extérieure principalement basée sur la perception et un examen attentif des analyses officielles de la santé des systèmes d'intégrité faites par les administrations.

Dans ses études par pays, National Integrity Systems expose les grandes lignes des systèmes d'intégrité nationaux et du contexte politique de 18 pays. Ces rapports se concentrent sur l'existence et l'efficacité des institutions et des lois autour desquelles sont articulés les systèmes d'intégrité. Elles sont particulières dans leur approche globale et donnent une description de base utile de la manière dont le système d'intégrité officiel est organisé. Elles donnent des indications sur la manière de repérer les éventuelles faiblesses du système au lieu d'évaluer spécifiquement ses composantes.

Une démarche plus récente et assez complexe concerne l'Indice d'intégrité publique<sup>17</sup> publié par le Center for Public Integrity à Washington, DC. Utilisant à la fois des données de perception et des données agrégées, l'indice évalue 21 dimensions différentes de l'intégrité dans 25 pays. L'analyse s'appuie sur des experts dans le pays ainsi que sur des panels d'experts pour évaluer la signification des données et assurer son objectivité. Certes, l'indice et le classement des pays attireront l'attention des médias et des milieux politiques, mais on peut aussi dire que la contribution la plus intéressante de cet indice réside dans les

<sup>15</sup> Une explication plus complète de participation multilatérale est donnée dans: Terry L. Cooper and Diane E. Yoder, "Public Management Ethics Standards in a Transnational World," Public Integrity, Fall 2002, Vol. IV, no. iv. pp. 333-352.

<sup>16</sup> TI est devenu l'ONG de pointe au cours de la dernière décennie. Elle a mis au point des outils généraux pour évaluer les opinions relatives à la corruption et à la subornation, par exemple l'indice de perception de la corruption (CPI).

<sup>17</sup> <http://www.publicintegrity.org/ga/ii.aspx>

évaluations qualitatives de chaque pays. Elles fournissent un modèle d'évaluation qualitative qui peut être utilisé dans beaucoup d'autres contextes.

La Banque Mondiale a mis au point un ensemble "Anti-Corruption Toolkit" comportant une série de questionnaires conçus pour l'évaluation institutionnelle des organes directeurs et du service civil, ainsi que des études axées sur la corruption dans le service public et l'engagement des pays à la réforme<sup>18</sup>. L'Organisation des États américains a aussi entrepris des actions pour aider ses membres à évaluer l'existence et l'adéquation du cadre légal et des mécanismes d'application se rapportant à la corruption. Elle a établi un questionnaire servant d'instrument de suivi pour déterminer la mesure dans laquelle ses pays membres s'efforcent d'améliorer leurs systèmes de lutte anticorruption<sup>19</sup>.

Le Programme mondial contre la corruption, lancé par les Nations Unies en 1999, est un cadre pour l'évaluation normalisée de la corruption dans les administrations publiques et les activités économiques. Il est formé de quatre volets portant notamment sur les études du secteur privé, des administrations publiques et des médias, de groupes de réflexion sur la main-d'oeuvre, le parlement, les médias et les plaignants, une analyse du contexte légal et institutionnel, et enfin l'analyse du contexte social. Un bon exemple d'une telle étude est la "Country corruption Assessment" (évaluation de la corruption nationale) en faite en Afrique du Sud.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré un processus de surveillance pour veiller à l'application effective de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Ce processus, basé sur les principes d'examen par des homologues fixés par l'OCDE, se passe en deux grandes phases, à savoir:

- la phase 1 pour évaluer si les textes légaux applicables satisfont à la norme fixée par la Convention;
- les examens de la phase 2, lancés en 2000, qui portent sur les structures mises en place pour appliquer les lois et règlements de mise en œuvre de la Convention et pour évaluer son application pratique. Cela englobe l'examen des investigations et de actions pénales nationales ainsi que les entretiens "sur place" avec les représentants des pouvoirs publics et des organismes de réglementation ainsi qu'avec d'autres personnes concernées par l'application de la Convention.

Dans la dernière décennie, on a publié une série d'études novatrices<sup>20</sup>, allant des méthodes générales en matière d'éthique aux examens détaillés des conflits d'intérêts, dans le domaine de la gouvernance publique. Plutôt que d'évaluer explicitement les programmes d'éthique dans les pays de l'OCDE, elles ont donné une description détaillée des régimes d'éthique. L'OCDE<sup>21</sup> a par exemple étudié l'application de la

---

<sup>18</sup> <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>

<sup>19</sup> [www.oas.org/juridico/english/followup.htm#](http://www.oas.org/juridico/english/followup.htm#) Résultats par pays avec rapports pour 2002, 2003 et février 2004.

<sup>20</sup> Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales (2004) Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen (2002)  
Renforcer l'éthique dans le service public: les mesures des pays de l' OCDE (2000)  
La corruption dans le secteur public: Panorama international des mesures de prévention (1999)  
L'éthique dans le service public. Questions et pratiques actuelles: Gestion publique, Etudes hors série N° 14 (1996)

<sup>21</sup> Par la voie de son Service de la gestion publique (PUMA) qui a été transféré à la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial en 2002.

Recommandation de 1998 sur l'amélioration de l'éthique dans le service public. Le rapport correspondant "Trust in Government" propose des normes d'évaluation des programmes d'éthique.

L'idée est de compléter les rapports énumérés ci-dessus en portant les efforts sur les évaluations des systèmes d'éthique et non sur leur application ou sur la corruption. Plus précisément, l'accent doit être mis sur les méthodes utilisées pour évaluer l'efficacité des composantes de système d'intégrité à un niveau plus granulaire que l'analyse institutionnelle. S'il est important pour un pays de dresser un bilan honnête de ses institutions, de la manière dont elles s'influencent mutuellement et où se situent les risques d'adopter des positions inappropriées, il est déterminant de disposer des outils permettant d'évaluer des mesures d'intégrité spécifiques.

Au lieu de décrire les critères de réussite d'une composante du système, il vaut mieux s'attacher à la manière d'évaluer réellement sa réussite; et se pencher sur les méthodes qu'une entité dirigeante peut utiliser pour déterminer si une politique donne les résultats escomptés plutôt qu'établir quelles sont les considérations spécifiques qui assurent la réussite d'une politique. Il faut aussi noter qu'il existe un nombre fini de méthodes d'évaluation des programmes. Le débat sur les points forts et les faiblesses des études visant à mesurer un code de bonne conduite peuvent fort bien se confondre avec les points forts et les faiblesses des systèmes de formation aux enquêtes. Si c'est le cas, cela soulignera les avantages et les inconvénients particuliers à la méthode d'évaluation en question.

## Évaluation des performances

Avant de débattre des mesures qui évaluent des composantes spécifiques des systèmes d'intégrité dans le contexte esquissé précédemment, il est important de noter qu'aucun pays n'avait entièrement mis en oeuvre l'ensemble de toutes les mesures, et que les systèmes d'intégrité de nombreux pays en sont encore aux premières étapes du développement de leur programme. À mesure que les administrations s'efforcent de mettre en oeuvre des systèmes d'intégrité, un effort parallèle visant à améliorer les performances et l'évaluation de la direction permettra en général d'aider à créer des environnements de travail qui stimulent les comportements éthiques. La documentation sur les sciences de la gestion et les efforts consentis par des organisations pour améliorer leur lieu de travail sur de nombreux plans comporte de nombreux liens avec notre débat étant donné que l'éthique existe dans le contexte d'un lieu de travail vivant, avec des êtres humains qui se trouvent être des dirigeants et des travailleurs.

Un modèle exceptionnel pour étendre le contexte de l'évaluation des performances au-delà des résultats de gestion afin d'inclure la conduite des hommes, la gestion du personnel et l'environnement organisationnel, est donné par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) - Cadre de responsabilisation de gestion (CRG). Le fait que la direction peut maintenant viser des objectifs plus larges, englobant l'éthique, est une tendance encourageante, mais il est aussi important de noter que dans la pratique, les dérèglements causés par le va-et-vient des méthodes de gestion dans le secteur public ont souvent influencé négativement les programmes d'éthique existants<sup>22</sup>.

## Codes de bonne conduite

Mesurer le degré de réussite d'un code de bonne conduite est en soi difficile, mais de nombreux outils d'évaluation permettent d'obtenir des informations sur l'efficacité de cet important outil d'intégrité. L'un des principaux outils sont les enquêtes, qui présentent l'avantage d'être relativement peu onéreuses et transposables. Bien entendu, cela dépend de ce que l'on étudie et de la manière dont on le fait, et s'avère

<sup>22</sup> Voir Stuart C. Gilman, "Effective Management of Ethics Systems: Some New Frontiers," in Vusi Mavuso and Daryl Balia, *Fighting Corruption: Invitation to Ethics Management*, Unisa Press, Pretoria, Afrique du Sud, 1999.

utile pour comparer les résultats des enquêtes entre différents niveaux de l'organisation (c'est-à-dire réponse du niveau de gestion et du niveau des employés).

***Première méthode d'évaluation du code de bonne conduite: les enquêtes***

Les enquêtes se présentent sous diverses formes, notamment :

1. celles qui mesurent le « climat éthique » de l'organisation;
2. les questions directes sur la mauvaise conduite, sur les pressions exercées en ce sens, sur les révélations et les pressions exercées pour les empêcher, et
3. l'examen des performances au moyen de certaines questions relevant de l'éthique.

De plus, on dispose d'un choix de variantes et de combinaisons de chacune de ces formes qui peut être très utile.

***Études au niveau de la direction***

Certaines enquêtes effectuées au niveau de la direction sont conçues spécialement pour évaluer les programmes d'éthique, mais on trouve bien davantage d'enquêtes des performances qui contiennent une ou plusieurs questions relatives à l'éthique, et notamment aux codes de bonne conduite.

Exemple: Les rapports "U.S. Office of Government Ethics Report" (1992-1998)

Le "Executive Order 12674" requiert que le "Office of Government Ethics" entreprenne des enquêtes annuelles sur l'éthique au niveau du pouvoir exécutif de l'administration fédérale. Pendant six ans environ, ces rapports ont été rendus publics. Ils étaient axés sur l'ensemble des données communiquées par les responsables de plus de cent bureaux de l'éthique. Les types de données étaient notamment le nombre de fonctionnaires à plein temps et à temps partiel s'occupant de questions d'éthique, du nombre d'avis donnés, du nombre de formulaires de divulgation financière récoltés (et de la rapidité de l'information), le nombre d'actions administratives ou pénales intentées contre des employés. Un ensemble de données n'est généralement pas jugé pertinent au niveau de l'évaluation, mais on peut raisonnablement prétendre que ce genre d'information, rassemblé au fil des années, peut donner de puissants indicateurs indirects d'efficacité.

Exemple: Étude sur les cadres supérieurs en Finlande

Cette enquête portant sur les cadres supérieurs et le personnel de 170 organes met en évidence les changements au niveau de la valeur de la gouvernance, des principes de l'éthique du service civil, des pratiques contraires à l'éthique et des facteurs qui influencent l'éthique dans le service civil. L'enquête a pour but de brosser un tableau général de l'éthique dans le service civil, surtout dans l'administration publique. La transparence au niveau des décideurs politiques et les activités des entreprises gouvernementales ne sont pas incluses. La Finlande sert d'exemple pour l'enquête aux niveaux des employés et de la direction, permettant ainsi de faire une comparaison utile de facteurs touchant l'éthique dans le service civil. L'enquête finnoise est également remarquable en ce sens que le moteur qui est à son origine n'a pas été la perception d'un niveau élevé de comportements contraires à l'éthique au sein du gouvernement mais plutôt la perception du risque de voir augmenter le niveau des comportements contraires à l'éthique.

Exemple: Situation des rapports de service en Australie

La "Australian Public Service Commission" utilise un questionnaire destiné aux divers services qui est la seule source d'information pour son rapport annuel "State of the Service Report". L'enquête a pour but d'évaluer la manière dont le code de bonne conduite est communiqué et appliqué, mais aussi les questions internes (telles que le comportement des employés) et les questions de communication extérieure avec le Parlement et le public.

Exemple: Sondage du Comité consultatif sur l'apprentissage pour les cadres intermédiaires au Canada

Même si elle n'est pas spécifiquement conçue pour l'évaluation de systèmes d'intégrité, cette enquête sur les cadres intermédiaires et les résultats correspondants relatifs à l'éthique pourrait être assimilée à une enquête sur les fonctionnaires entreprise par le Treasury Board du Canada. Si les cadres ont admis qu'il convenait d'établir des mécanismes responsabilité et d'évaluer les résultats obtenus, ils se sont préoccupés du fait que leurs ministères "n'ont peut-être pas la capacité voulue pour mener et soutenir le dialogue". Dans un tel climat, les résultats obtenus par l'enquête sur les fonctionnaires, qui a révélé des indices de manque de loyauté au niveau des promotions, ne sont pas surprenants<sup>23</sup>.

### *Études portant sur les employés*

Les enquêtes portant sur les employés sont un moyen efficace pour déterminer si la direction a réellement mis en oeuvre un code de bonne conduite. On trouvera ci-dessous plusieurs exemples.

Exemple: L'étude sur les fonctionnaires au Porto Rico

En 2003, le Ethics Resource Center a collaboré avec le Office of Government Ethics du Porto Rico (OGE-PR) dans une enquête portant sur l'ensemble des employés du secteur public<sup>24</sup>. Les deux organisations ont créé des équipes pour s'assurer que les données refléteraient la culture et les institutions du Porto Rico, tout en garantissant la validité et la fiabilité des questions. L'étude s'est principalement orientée sur la manière dont les employés considéraient l'éthique au sein de leur propre organisation, mais a aussi cherché à capter les valeurs d'éthique et les pressions incitant aux manquements. Le OGE-PR a par ailleurs adopté une stratégie de communication à grande échelle pour faire en sorte que l'étude suscite une importante participation; 65'000 employés ont ainsi répondu au questionnaire.

Exemple: Étude sur les fonctionnaires du Conseil du Trésor du Canada

Même si elle n'était pas spécifiquement conçue pour évaluer les pratiques en matière d'éthique, cette enquête sur les fonctionnaires a permis de déceler des lacunes dans la stratégie d'intégrité. Dans l'enquête de 1999, par exemple, un nombre appréciable d'employés ont annoncé "qu'ils n'ont pas de chances équitables d'avoir de l'avancement, qu'ils ne peuvent pas être en désaccord avec leur supérieur immédiat sans crainte de représailles ou que la haute direction ne va pas s'efforcer de résoudre les problèmes soulevés dans le sondage".

Exemple: Le "Integrity Thermometer" de KPMG en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, certains organismes ont utilisé une enquête, initialement élaborée par la KPMG pour le secteur commercial, destinée à apprécier le climat éthique existant au sein d'une organisation. Le but était de déceler les écarts entre la politique officielle et la culture d'entreprise d'une manière facilitant la comparaison entre les services. La première tentative d'interroger les employés s'est soldée par un échec en raison du recours à l'Internet alors que les employés n'avaient simplement pas suffisamment d'accès aux

<sup>23</sup> <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0012ce.html#0.2.0AKH9E.78C5D1.D0582G.4F>

<sup>24</sup> Report to the Office of Government Ethics, Commonwealth of Puerto Rico: 2003 Employee Ethics Survey.

ordinateurs. Par ailleurs, la question de savoir si une enquête de l'éthique privée est transposable au secteur public est sujette à discussion.

#### La force des enquêtes sur les employés

L'importance accordée aux enquêtes sur les employés destinées à évaluer l'efficacité d'un code de bonne conduite ne sera jamais trop grande. On peut déterminer si un code de bonne conduite est un simple document du manuel de l'employé ou s'il s'est intégré dans la culture de l'organisme au sens du rapport "view from the trenches". Les enquêtes sur les employés sont une technique très importante. L'étude "2003 National Business Ethics Survey (NBES)" du Ethics Resource Center (ERC) est un bon exemple d'étude conçue pour comprendre la manière dont les employés voient l'éthique dans leur propre organisation.

Exemple: L'étude "2003 National Business Ethics Survey" de l'ERC

Bien qu'elle soit qualifiée d'étude "commerciale", les données qu'elle contient s'appliquent aussi aux fonctionnaires et aux employés d'organisations à but non lucratif. Il avait été possible, pour l'ensemble des données, de tirer profit de la validité et de la fiabilité d'autres études de l'ERC portant sur des organisations spécifiques et sur les deux études de la NBES datant de 1993 et 2000. La NBES donne des moyens de comprendre l'impact des codes de bonne conduite et leur relation avec la culture d'organisation, l'encadrement et les systèmes d'éthique, dégagant ainsi de fortes relations au sein de ces variables. Un programme d'éthique bien construit (défini par des éléments spécifiques), par exemple, est lié tant à une réduction des erreurs de conduite perçues et des manquements qu'à une augmentation de la volonté de signaler de tels manquements. Dans l'examen de l'évaluation des employés il y a eu très peu d'études qui ont cherché des relations explicatives entre ces variables. Beaucoup d'organisations ont freiné de telles études par crainte que certains la considèrent comme des relations de causalité. Même si elle est souvent attribuée à l'homme de la rue, cette distinction est très importante. Elle a par ailleurs également démontré la plus grande vulnérabilité des jeunes cadres dans les organisations ainsi que la forte corrélation entre des systèmes d'éthique solides et la diminution des manquements en matière d'éthique.

#### *Enquêtes auprès des clients*

Une autre méthode, qui convient bien aux organismes desservant directement le public et/ou d'autres organismes de l'administration, est celle de l'enquête auprès des clients. Si elles sont principalement conçues pour mesurer les performances, les enquêtes auprès des clients des organismes officiels peuvent aussi donner des indications sur les questions d'intégrité. Le risque de politisation du processus est très élevé, mais les résultats intra-organismes peuvent donner un aperçu des activités dans les profondeurs de la bureaucratie peu connues du public. On n'a trouvé aucun exemple de résultats inter organismes, même si l'évaluation NISA relative au Queensland<sup>25</sup> comportait un questionnaire inter organismes destiné à établir le niveau de coordination entre organes liés par la même éthique. On trouvera plus facilement les rapports et résultats relatifs aux organismes desservant directement le public.

Exemple: Fiches de rendement de la fonction publique, à Bangalore (Inde)

L'enquête de 1999 sur les fiches de rendement du service public menée à Bangalore (Inde) est un exemple d'enquête auprès des clients visant à évaluer l'intégrité. Un de ses résultats importants a été la perception de l'augmentation de la corruption perçue, comme en témoigne l'augmentation tant du nombre

<sup>25</sup>

[http://www.transparency.org.au/documents/QNISA\\_report.pdf](http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf) (p. 146)

de personnes interrogées ayant répondu qu'elles versaient des pots-de-vin que des montants de ces derniers<sup>26</sup>.

Exemple: Évaluation en Afrique du Sud

La commission de la fonction publique en Afrique du Sud fait exécuter trois enquêtes :

1. pour déterminer la perception par le public de la corruption au niveau de l'administration ;
2. sur les entreprises privées ; et
3. sur l'administration publique.

Une sélection de quatre organismes a participé à l'enquête sur l'administration publique; elle a rassemblé des informations auprès des utilisateurs des services, des cadres et des fonctionnaires. Si la plupart des enquêtes s'intéressent à la perception par le public de la corruption de l'administration, elle a cette fois cherché à approfondir la corruption proprement dite. On a ainsi constaté que les fonctionnaires perçoivent que des clients cherchent à résoudre leur problèmes par des moyens plus ou moins détournés<sup>27</sup>, ce qui laisse entendre qu'il est important de mesurer aussi les attentes du public et la tolérance à la corruption en plus de la perception de son existence.

Points forts et faiblesses des enquêtes auprès des clients

Le secteur public a beaucoup à apprendre du gros travail effectué par le secteur public au niveau des enquêtes auprès de la clientèle. Les points majeurs de ces enquêtes d'évaluation de l'efficacité d'un code de conduite auprès des clients sont notamment:

1. éviter de confondre les réponses et les résultats comme cela se produit souvent dans les enquêtes internes ;
2. saisir la perception par le public indépendamment des pratiques du moment ; et
3. établir un repère par rapport auquel on pourra mesurer les changements.

La principale faiblesse des enquêtes auprès des clients se situe dans le fait que leur pertinence est limitée aux organismes de service. On pourrait atténuer quelque peu cette limitation en élargissant ce moyen à l'évaluation inter organismes, mais même dans ce cas ces enquêtes ne s'appliqueraient qu'aux organismes qui en desservent d'autres. Il faudrait ensuite faire une distinction nette entre la perception des infractions au code de bonne conduite et les infractions effectives. S'il est très important, pour des considérations de perception du programme, de connaître la perception qu'a le public des fautes de conduite, le but final est toujours d'éliminer les infractions du moment.

### *Enquêtes auprès des médias*

Les médias ont un rôle déterminant dans l'évaluation de l'efficacité d'un code de bonne conduite. Un manque d'attention peut être un élément fortement dissuasif au niveau de la transparence et de la coopération avec les médias, alors que ceux-ci peuvent être un exutoire pour les divulgateurs et une

<sup>26</sup> <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/cepemcase9.htm>

<sup>27</sup> PSC News December 2003 / January 2004 "Turning the Tide on Corruption"

impulsion pour les investigations, les réprimandes et le resserrement des principes d'éthique. On peut considérer que la formule "ne fais pas ce que tu n'aimerais pas voir en première page du Post" appliquée par certains organismes à Washington DC est positive.

Exemple: Évaluation nationale 2002 en Afrique du Sud

Un exemple d'utilisation de la couverture médiatique pour décrire la réussite d'un code de bonne conduite est donné par deux études complémentaires qui faisaient partie de l'évaluation nationale 2002 en Afrique du Sud. Ces études mesurent les types de corruption rapportés par les médias et déterminent d'une part qui a révélé la corruption et d'autre part quelles sont les organismes qui doivent répondre aux inculpations et assurer le suivi.

Points forts et faiblesses des enquêtes auprès des médias

La faiblesse qui résulte de l'utilisation des enquêtes auprès des médias pour mesurer l'efficacité d'un code de bonne conduite est que la plupart des infractions ne sont pas rapportées dans les médias. Néanmoins, de telles études constituent une vérification utile par des tiers de l'efficacité de certains instruments des programmes d'éthique. La participation des médias peut être plus utile dans les consultations d'experts et les groupes de réflexion que dans les enquêtes, comme on le verra plus loin dans la présente étude.

*Enquêtes dans le cadre institutionnel*

La poursuite du débat sur ce que l'on appelle les "enquêtes dans le cadre institutionnel", par exemple l'évaluation du système d'intégrité national, est assurée vu que ces études très complètes forment la base des programmes d'évaluation de l'éthique. La collaboration entre le Key Center for Ethics, le Droit, la Justice et la Gouvernance à la Griffith University en Australie et Transparency International Australia est un exemple important d'une telle étude. Les deux groupes ont entrepris un examen ambitieux des composantes des systèmes d'intégrité dans le Queensland (Australie).

Leur objectif était d'approfondir la compréhension des lois et des institutions que comporte le système d'intégrité de l'État afin de faire ressortir les points forts et les faiblesses de ces composantes ainsi que pour détecter les lacunes et les chevauchements<sup>28</sup>.

L'entreprise consistait aussi à rassembler le contexte politique et l'historique de l'État vis-à-vis de l'éthique, et de donner une description des lois et institutions spécifiques. La partie principale de l'étude comportait trois grands groupes d'informations:

1. les entretiens avec les cadres supérieurs des organismes ;
2. les groupes de réflexion pour fixer les meilleures solutions ; et
3. une enquête visant à déterminer l'efficacité de l'interaction des organismes au sein du système d'intégrité.

Cette étude initiale a été complétée d'une étude parallèle du secteur public, de l'évaluation d'autres États et juridictions, d'enquêtes sur l'attitude du public et des communautés commerciales ainsi qu'une comparaison internationale du système d'intégrité.

<sup>28</sup>

[http://www.transparency.org.au/documents/QNISA\\_report.pdf](http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf)

La transposition du paysage au moyen d'une étude cadre telle que l'évaluation NISA sur le Queensland est un premier pas fondamental dans l'établissement d'un système d'intégrité efficace. Les évaluations du cadre veulent "identifier, analyser et enregistrer les institutions, les lois, les procédures, les pratiques et les attitudes"<sup>29</sup>. Elles sont principalement orientées sur des questions telles que "le code de bonne conduite existe-t-il?" Mais en raison de sa nature englobante, une telle évaluation ne peut guère que répondre "Le code de bonne conduite a-t-il été efficace?" Le questionnaire NISA sur le Queensland fait la distinction entre les deux et demande d'une part aux parties en question de réunir les dispositions officielles relatives à chaque composante de système d'intégrité et d'autre part "que s'est-il réellement passé?"<sup>30</sup>. Le présent document se concentrera sur cette dernière question par la comparaison des méthodes d'évaluation internationalement utilisées.

### *Points forts et faiblesses de l'utilisation des enquêtes dans l'évaluation de l'efficacité d'un code de bonne conduite*

Les enquêtes sont un outil bien connu que les responsables et le personnel utilisent couramment. La réorganisation des enquêtes se rapportant aux ressources humaines/performances afin d'y inclure des considérations d'éthique est un moyen pratique pour récolter des données. La force des enquêtes réside généralement dans la possibilité de les transposer, de les réunir et de faire des comparaisons dans le temps.

La principale difficulté réside dans l'autoévaluation. Une certaine collaboration est généralement nécessaire en cas de comportement fautif, mais son absence conduit pratiquement toujours à l'insuffisance des renseignements fournis. Cette lacune, qui a été constatée dans la documentation de la "South Africa's National Victims of Crime Survey" effectuée par le Department of Safety and Security, s'applique aux enquêtes. Les employés et les responsables peuvent aussi ne pas signifier les infractions par crainte de représailles. Une conception efficace de l'enquête permet d'éviter l'obstacle de l'autoévaluation.

D'autres difficultés des enquêtes sont qu'elles dénotent souvent la perception d'un comportement fautif plutôt que de la faute proprement dite, et que les différences culturelles entre les organisations ou juridictions peuvent rendre les comparaisons difficiles. Le code de bonne conduite a pour but de normaliser les notions d'acceptabilité et de non acceptabilité du comportement, mais les réponses aux questions de l'enquête relatives à l'efficacité d'un code de bonne conduite, tout comme la conformité à celui-ci, peuvent varier d'un endroit à l'autre et selon les organismes.

Enfin, une faiblesse des enquêtes en général est l'absence d'effort pour corrélérer les perceptions décrites avec des données empiriques telles que "plainte enregistrée" ainsi que l'absence de données globales de référence. Il est probable que les progrès effectués dans l'intégration d'un code de bonne conduite devraient apparaître dans la fréquence de la production de données.

### Critères de réussite

Il est extrêmement difficile de concevoir une enquête qui mesurera correctement les effets d'un code de bonne conduite; voici quelques critères qui renforceront sa crédibilité:

- la simplicité d'emploi ;
- le caractère anonyme ;

<sup>29</sup> [http://www.transparency.org.au/documents/QNISA\\_report.pdf](http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf) (Section 2)

<sup>30</sup> Queensland NISA p. 139

- la présence d'un mécanisme pour analyser les résultats et donner du retour d'information ;
- les comparaisons entre la direction et l'employé ou entre le fournisseur et le client ;
- l'établissement d'un critère et la transposition des enquêtes. Un exemple d'enquête établie compte tenu de cela est celle du Ministère de la Défense nationale et des forces canadiennes portant sur les employés civils et militaires, qui constitue un critère d'évaluation utilisé par les employés, les valeurs qui ont été prises en compte, les personnes interrogées, les attentes de celles-ci par rapport au programme d'éthique et une évaluation des préoccupations dans ce domaine<sup>31</sup>;
- une bonne technique, p. ex. garantir la validité et la fiabilité de l'enquête, ainsi que sa distribution d'une manière suscitant un grand nombre de réponses ;
- attester les questions, s'assurer qu'elles renseignent sur l'efficacité du programme plutôt que sur ses résultats, p. ex. la manière dont les révélations financières ont été classées.

### ***Deuxième méthode d'évaluation du code: groupes de réflexion, groupes d'experts et entretiens***

Les groupes de réflexion et les entretiens sont une variante de l'enquête et présentent l'avantage de susciter le débat et de produire une prise de conscience plus nuancée. Pour les besoins du présent document, les trois techniques sont appelées celles des groupes de réflexion. Si les enquêtes sont pour leur part très ciblées et limitées à la question examinée ainsi qu'à l'imagination de l'enquêteur, les groupes de réflexion, quant à eux, multiplient la dynamique de groupe pour élargir le débat afin d'inclure toute considération jugée pertinente par les participants. Toutefois, les conclusions des groupes de réflexion sont purement qualitatives et, pour cette raison, difficiles à comparer entre elles dans le temps. De plus, la manière de sélectionner les participants et l'animateur joue un rôle important. La dynamique de groupe est potentiellement un avantage et une limitation, car le fait d'entendre des participants faire part de leurs soucis peut encourager d'autres à faire de même mais peut aussi inciter d'autres encore à se méfier de parler ouvertement de leurs problèmes.

#### *Groupes de réflexion des employés*

Le rapport "Embedding APS Values" de l'Australian Public Service Commission expose, dans six études de cas, les stratégies des efforts faits par des organismes pour intégrer le code de bonne conduite de la Commission et ensuite le corrélérer aux opinions des employés rassemblés dans des groupes de réflexion. Voici, à titre d'exemple de leur importance et de leur utilité, quelques-unes des conclusions auxquelles ont abouti des groupes de réflexion des employés<sup>32</sup>:

- un encadrement est indispensable pour veiller à ce que les valeurs et le code de bonne conduite soient considérés avec sérieux ;
- si les cadres et les dirigeants adoptent une attitude contraire à l'éthique, les employés considèrent les valeurs et le code de bonne conduite comme étant de pure forme et n'y croient guère;
- les dirigeants donnant l'exemple sont fortement appréciés ;

---

<sup>31</sup> [http://www.dnd.ca/ethics/pages/home\\_e.htm](http://www.dnd.ca/ethics/pages/home_e.htm)

<sup>32</sup> <http://www.apsc.gov.au/values/values6.htm>

- les valeurs et le code de bonne conduite tels qu'ils sont présentés dans certains documents des entreprises ne sont guère mis en valeur dans la pratique ;
- la pertinence des valeurs et du code de bonne conduite dans les tâches quotidiennes n'est pas perçue à grande échelle ;
- certains cadres et dirigeants ne semblent pas reconnaître les valeurs ;
- les 15 valeurs en question constituent un ensemble conséquent. Certaines englobent plusieurs concepts, d'autres sont difficiles à mémoriser et à placer dans le contexte ;
- le groupage est un outil utile pour aider à comprendre les valeurs et à leur conférer de l'importance, autrement dit leur donner un sens.

#### Points forts et faiblesses des groupes de réflexion des employés

Les groupes de réflexion présentent de nombreux avantages, mais il faut toutefois se garder de ne pas suranalyser les résultats. L'examen par la voie du groupe de réflexion est le plus utile en tant que travail de base d'une enquête scientifique. Il est très rare qu'un groupe de réflexion constitue un échantillon scientifique, et dès lors il serait faux de conclure que le résumé des groupes de réflexion est représentatif d'une population. Par ailleurs, les réactions des groupes de réflexion, indépendamment de l'organisation de ceux-ci, comportent un élément subjectif. On y trouve des jugements et des interprétations non seulement des réactions, mais aussi du langage du corps et de la dynamique des échanges. Ceux-ci ne sont pas nécessairement mauvais, mais il faut tenir compte de la nature subjective des groupes de réflexion dans l'examen des synthèses.

#### *Groupes de réflexion des cadres et entretiens*

Les entretiens avec la direction sont un sous-ensemble de la méthode des groupes de réflexion. Généralement, l'équipe de direction d'une organisation est relativement petite, et il s'ensuit que le processus d'entretien n'est guère compliqué. Le moyen de le faire de manière satisfaisante réside dans un cadre de recherche relativement détaillé qui précise clairement les différents points, les groupes de questions et les liens entre-elles. Lorsque ces entretiens se déroulent comme il convient, ils permettent à l'organisation d'obtenir une image claire de la manière dont les cadres considèrent les points de vue éthiques les uns des autres ainsi que la culture éthique de l'organisation.

Exemple: Dans le secteur privé, les résultats obtenus par une entreprise

Afin de dégager les questions d'intégrité dans un groupe de direction du plus haut niveau, le *Ethics Resource Center* a organisé une série d'entretiens avec plus de 80 membres de la haute direction d'une entreprise multinationale dans le contexte d'une étude globale sur la haute direction. Les dirigeants de l'entreprise et leurs subordonnés directs ont été invités à faire part de leur perception de la direction éthique et du climat éthique global de l'organisation. Cette manière de procéder fournit les informations nécessaires pour évaluer le programme d'intégrité tel qu'il est vu « depuis le sommet » et pour aider à l'élaboration des rapports individuels de chaque membre et du rapport global sur l'organisation. Les informations ainsi obtenues constituent également la base des orientations pour les études et les évaluations futures. Cet exemple tiré du secteur privé peut servir de modèle pour les organismes État, surtout au niveau le plus élevé.

Exemple: Badaracco et Webb

Un autre exemple du secteur privé, qui fait intervenir des groupes de réflexion plutôt que des entretiens, est le rapport "A View from the Trenches" de Joseph Badaracco et Allen Webb. Ce travail est basé sur des entretiens en profondeur avec des diplômés MBA de Harvard occupant leur premier poste après la fin des études. Ces entretiens ont montré que le fait de s'intéresser fortement à son travail et à ses objectifs de carrière crée une certaine pression. Progresser, c'est atteindre ses objectifs, quoi qu'il en coûte; c'est être membre d'une équipe et exempt de toute accusation. Les personnes interrogées ont aussi ajouté qu'en matière de programmes d'éthique, les exemples importent plus que la théorie.

#### Points forts et faiblesses des groupes de réflexion de la direction et des entretiens

La méthodologie des groupes de réflexion de la direction peut aider à évaluer les effets des programmes d'éthique, mais les conclusions des groupes de réflexion et des entretiens doivent être considérées en tenant compte des limites de cette méthodologie. Dans l'examen des programmes d'éthique du service public, on n'a trouvé aucun système tirant profit de cette méthode relativement peu onéreuse pour comprendre la dynamique éthique des organisations. Voici quelques raisons probables pour lesquelles les organismes publics évitent de les utiliser:

1. premièrement, on craint qu'ils ne soient "trop subjectifs". Il faut cependant admettre que toute méthode, même les enquêtes scientifiques, comporte un part de subjectivité ;
2. deuxièmement, les organismes publics sont sensibles aux politiques des résultats. Si les enquêtes arrivent à des conclusions plus générales, les groupes de réflexion sont de loin plus personnels ;
3. enfin, la plupart des programmes d'éthique sont trop récents pour s'accommoder de nouvelles méthodes.

#### *Groupes de réflexion orientés sur les clients*

Les groupes de réflexion orientés sur les clients sont une manière courante d'obtenir l'avis du public, surtout en ce qui concerne la fourniture de services publics, dont l'éthique n'est qu'une des considérations parmi de nombreuses autres telles que la qualité de service et l'efficacité. L'enquête sur l'administration publique faite en Irlande du Nord<sup>33</sup> utilise des groupes de réflexion pour obtenir des retours d'information sur la fourniture du service public. Comme dans le cas des enquêtes, les groupes de réflexion publics sont limités dans leur portée aux questions d'intégrité faisant intervenir la fourniture du service au public.

#### *Points forts et faiblesses des groupes de réflexion et des entretiens dans l'évaluation des codes de bonne conduite*

Les groupes de réflexion sont un moyen pratique pour obtenir une comparaison qualitative des points de vue des partenaires. En Afrique du Sud, par exemple, au titre du programme GPAC des Nations Unies, des groupes de réflexion ont été constitués dans le cadre du rapport d'évaluation sur le pays. Cinq groupes de réflexion, comprenant des parlementaires, des procureurs, des magistrats, des personnalités des médias et des syndicats<sup>34</sup> ont été constitués. Un guide des débats a permis d'orienter les entretiens sur certaines questions et de clarifier les réponses de divers représentants. Cet ensemble particulier de groupes de réflexion traitait de la corruption, mais il pourra néanmoins servir de modèle pour les futures investigations portant sur un ensemble plus vaste de questions liées à l'éthique. Les comparaisons directes des priorités des divers partenaires ont été particulièrement utiles. Les informations spontanées données par tous les

---

<sup>33</sup> <http://www.rpani.gov.uk/>

<sup>34</sup> <http://www.gov.za/reports/2003/corruption.pdf>

partenaires a permis de réduire au minimum les risques d'omission de questions importantes. Les groupes de réflexion sont un moyen de clarifier les réponses spontanées données par des professionnels expérimentés, et l'interaction de ceux-ci peut susciter des idées qui n'apparaîtraient pas dans une enquête "sur papier".

Cela ne veut toutefois pas dire que les groupes de réflexion sont des exemples parfaitement représentatifs et pour cette raison il faut être prudent lorsqu'on tire des conclusions générales de leurs résultats. Les données rassemblées sont qualitatives et dépendent dans une grande mesure des participants, de l'animateur du groupe et des buts visés. Les groupes de réflexion dépendent dans largement des opinions de quelques personnes à peine, et pour cette raison ils conviennent mieux pour faire ressortir des problèmes et des risques potentiels que pour mesurer scientifiquement l'efficacité de composantes de systèmes d'intégrité.

### *Critères de réussite*

Pour qu'ils soient concluants, les groupes de réflexion doivent être aussi représentatifs que possible; en outre, il faut faire le nécessaire pour disposer d'un animateur indépendant, en optant pour une personne extérieure, par exemple, comme cela apparaît dans l'exemple ci-dessus de l'enquête du ERC Corporate Leadership. Comme c'est le cas pour toutes les manières de procéder examinées jusqu'à présent, il faut attribuer les ressources nécessaires pour rassembler, interpréter et publier les résultats. Il est aussi utile de créer des groupes de réflexion pour le suivi afin de donner un sens aux raisons du changement.

### ***Troisième méthode d'évaluation du Code de bonne conduite: les vérifications et les analyses de rendement***

Les vérifications et les analyses de rendement sont un autre moyen d'évaluer le niveau de conformité au code de bonne conduite. On observe deux types vérification :

1. la vérification spécialement axée sur les besoins liés à l'éthique ; et
2. les vérifications du rendement plus générales qui peuvent soulever des questions de rendement liées à l'éthique.

Les sources d'évaluation sont, dans ce cas, les résultats obtenus. Par exemple, la Divulgence des actes fautifs et la Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement (y compris le nombre de plaintes, les types de cas, etc.) utilisés au Canada constituent une base pour comprendre la situation dans ce domaine. Les statistiques obtenues ont un problème inhérent en ce sens qu'elles ne renseignent pas sur les résultats produits par les politiques, ce qui peut les rendre plus déroutantes qu'utiles.<sup>35</sup>

Un autre exemple de vérification en rapport avec l'éthique est celui du "Operations Review Committee (ORC)" de la "Independent Commission Against Corruption in New South Wales", en Australie, qui effectue des vérifications de la gestion tant internes qu'externes sur des éléments clés du régime d'éthique<sup>36</sup>.

Par ailleurs, le "*Office of Government Ethics Management Audits*" des États-Unis se consacre essentiellement à la conformité aux règlements dans les organismes fédéraux relevant de sa responsabilité. Dans les limites du régime de réglementation, chaque ministère ou organisme est tenu d'avoir un

<sup>35</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf2\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf2_e.asp)

<sup>36</sup> [http://www.icac.nsw.gov.au/go/the-icac/what-is-the-icac/independence/-accountability/the-operations-review-committee-\(orc\)](http://www.icac.nsw.gov.au/go/the-icac/what-is-the-icac/independence/-accountability/the-operations-review-committee-(orc))

fonctionnaire "Designated Agency Ethics Official (DAEO)" qui est chargé de la gestion du programme d'éthique de l'organisme en question. A titre d'exemple, ces vérifications visent à déterminer si le DAEO s'est conformé aux prescriptions en matière de divulgation financière (nombre, examen et rapidité d'exécution), aux besoins de formation et même au niveau de l'exactitude des conseils donnés aux employés.

La State Services Commission (SSC) en Nouvelle-Zélande utilise actuellement l'un des systèmes de performance intégré les plus avancés de l'époque. Dans le cadre du Integrity Project, la SSC a créé une matrice de risque à la fois pour « l'intégrité des personnes » et pour « l'intégrité des organisations ». Au départ, cette matrice a été utilisée dans le service des douanes néo-zélandais et a produit une série d'indicateurs déterminants pour l'intégrité. Ces indicateurs ont ensuite servi à évaluer des pratiques managériales et organisationnelles et ont conduit à des ajustements des politiques en connaissance de cause.<sup>37</sup>

### *Points forts et faiblesses des vérifications et des analyses de rendement dans l'évaluation des codes de bonne conduite*

Se fier aux statistiques de sortie pour mesurer la conformité au code de bonne conduite est insuffisant étant donné que le fait d'entrer excessivement dans le détail permet de voir l'arbre mais pas nécessairement la forêt. L'importance du contexte rend l'analyse des statistiques de sortie extrêmement délicate. Par ailleurs, les vérifications conçues pour tenir compte des composantes et des procédures des systèmes d'intégrité peuvent être utiles pour mesurer la réussite d'un code de bonne conduite. Et, ce qui est peut-être plus important, de telles vérifications peuvent inciter à la conformité. Étant donné que les vérifications régulières de la conformité auront pour effet de stimuler la production de documents de vérification et non la conduite éthique proprement dite, il importe que les vérifications ne soient pas les seules évaluations des composantes d'intégrité. Une autre lacune de la méthode est le coût élevé des vérifications détaillées.

L'analyse de risque employée par la Nouvelle-Zélande semble éviter bon nombre des pièges de l'audit, mais son « talon d'Achille » potentiel est qu'elle doit s'appuyer sur l'intégrité des managers et directeurs pour réaliser cette évaluation complexe.

### *Critères de réussite*

En dernière analyse, une bonne vérification de la gestion dans le domaine de l'éthique doit porter à la fois sur la conformité et sur l'impact. Ce dernier est difficile à mesurer, mais pas autant qu'on pourrait le penser. Les vérifications efficaces en matière de gestion peuvent prendre la forme de mesures de perception ou faire une corrélation entre les transgressions criminelles ou administratives et les éléments du programme. Les organismes publics sont réticents à entreprendre de telles évaluations parce que cela les expose à la critique. Il faut une certaine dose de courage éthique pour dire que l'on n'est pas parfait, que l'on risque de découvrir des faiblesses dans un programme, mais c'est le seul moyen de progresser. À l'extérieur de l'administration, un tel sentiment peut paraître rationnel et convaincant, mais étant donné la violence des courants politiques dans certains organismes et dans certaines administrations, cela pourrait être perçu comme une stratégie de survie raisonnable.

### ***Quatrième méthode d'évaluation du code de bonne conduite: les auditions publiques***

Les auditions publiques sont une méthode descendante courante permettant de mesurer le comportement des chefs d'organisme en matière de conformité au code de bonne conduite et à d'autres aspects du programme d'éthique. Au Royaume-Uni, le "Committee on Standards in Public Life" publie un

---

<sup>37</sup> <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=94>

rapport annuel sur le comportement des fonctionnaires. La méthode consiste à publier un "documents de consultation» dans lequel figurent les principaux sujets de préoccupation, à solliciter des propositions sur les sujets en question, à organiser des entretiens/ réunions informels avec les collaborateurs et enfin les auditions publiques. Le comité a publié dix de ces rapports traitant de plusieurs sujets allant de la conduite dans la Chambre des lords à la définition des limites d'acceptabilité du comportement au niveau de la direction.

D'autres exemples sont notamment les auditions parlementaires, qui s'intéressent à la fiabilité des organismes individuels, voire des bureaux d'éthique eux-mêmes. De telles auditions sont intéressantes en ce sens que la surveillance parlementaire compense souvent efficacement la tendance de certaines organisations bureaucratiques à situer leurs responsabilités au niveau minimaliste. Au moyen de la surveillance et de l'autorisation budgétaire, les comités législatifs peuvent exercer un pouvoir important en veillant à ce que les organismes appliquent scrupuleusement leurs responsabilités en matière d'éthique.

### *Points forts et faiblesses des auditions publiques dans l'évaluation du Code de bonne conduite*

La nature officielle et légale des auditions confère à cette méthode d'évaluation un degré de légitimité élevé. Il convient de noter que selon la composition de l'organe effectuant l'audition, la rivalité politique peut favoriser un examen extrêmement rigoureux. Il est également significatif que le calendrier législatif très chargé veille à ce que de telles auditions soient limitées dans le temps et la portée et que seuls les chefs des organismes soient appelés à déposer.

### *Critères de réussite*

Pour qu'elles soient efficaces, les auditions doivent être faites à intervalles réguliers, la participation et la sincérité exigées par la loi doivent être respectées, les membres du comité doivent être représentatifs de l'administration en place et ne pas appartenir exclusivement à l'un ou l'autre groupe politique. Les auditions doivent être publiques étant donné qu'elles sont au service d'un mécanisme de transparence réelle et qu'elles sont un élément d'une stratégie de communication. Elles confèrent de la transparence étant donné que le public a la possibilité de se rendre compte du processus administratif et de le comprendre. Elles sont un élément déterminant d'une stratégie de communication étant donné que les auditions permettent au citoyen ordinaire de se rendre compte que la question de l'éthique est importante et qu'il y a des systèmes en place qui veillent à l'éthique du comportement des fonctionnaires.

### *Systèmes de transparence*

Les lois et les procédures qui garantissent l'accès aux informations sur les capacités de décision officielles font partie intégrante de tout système d'intégrité efficace. L'évaluation des mesures de transparence peut se faire au niveau de l'organisme ou du programme, ou peut être axée sur les dispositions de transparence individuelles telles que l'intérêt et les divulgations financières. Les évaluations au niveau des organismes englobent une analyse du cadre qui a pour but de déterminer l'existence d'une série de normes internationales et de la conformité à celles-ci, l'examen ou la vérification du niveau de performances de l'organisme et une surveillance indépendante de l'ensemble. Les évaluations au niveau de la fourniture englobent les vérifications des procédures et les enquêtes sur les fonctionnaires qui gèrent les intérêts ainsi que sur la réglementation en matière de révélations financières.

### *Première méthode d'évaluation des systèmes de transparence: les normes et la simplification administrative*

La mise au point de normes de transparence dans les affaires publiques quotidiennes et les mesures de la productivité constituent une base par rapport à laquelle les organismes peuvent évaluer leurs activités.

Exemple: Les rapports RONC du FMI

Le FMI publie des Rapports sur l'observation des normes et codes (RONC) qui examinent en détail le niveau de conformité aux normes internationalement reconnues, y compris "la comptabilité, la vérification, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (AML/CFT), la supervision bancaire, la gouvernance des entreprises, la dissémination des informations, la transparence fiscale, l'insolvabilité et les droits du créancier, la surveillance des assurances, la transparence politique en matière monétaire et de finances, les systèmes de paiement et la réglementation des valeurs mobilières"<sup>38</sup>. A ce titre, les rapports RONC offrent une évaluation à grande échelle des systèmes de la transparence en place dans divers pays dans l'optique d'une tierce partie. Mesurer l'absence de comportement fautif, si elle est difficile, rend les normes extrêmement importantes. Un domaine connexe dans lequel les normes jouent un rôle important est la simplification administrative telle qu'elle apparaît dans l'exemple ci-dessous.

Exemple: Facilitation du commerce et du transport en Europe du Sud-Est

La simplification administrative est un élément important des systèmes de transparence, un élément qui se prête à l'analyse par la voie des statistiques de productivité. Un exemple en sont le programme de facilitation du commerce et des transports en Europe du Sud-Est, une ligue formée d'administrations locales, de la Banque Mondiale, de l'administration des Etats-Unis et du American College à Thessalonique<sup>39</sup>. Cette organisation a mis au point un manuel de simplification administrative destiné aux organismes participants. Les mesures spécifiques sont notamment les heures de dégagement pour les importations et les passages aux frontières, les cas signalés de corruption ainsi qu'une analyse des revenus et des salaires. L'établissement de normes d'efficacité administrative est une étape importante pour s'assurer que le public peut participer équitablement au processus décisionnel des administrations.

Exemple: La procédure des achats au Chili

Le Chili a mis au point une procédure des achats d'avant-garde parfaitement transparente pour tous les collaborateurs. Toutes les activités d'achat sont annoncées, traitées et attribuées sur un site Internet sécurisé, où sont également coordonnées les objections et les questions correspondantes. Le système garantit l'intégrité du processus de soumission tout en rassurant le public sur son impartialité. Le "caractère public" est un aspect très intéressant de la manière de procéder étant donné qu'il permet au public de fournir les éléments d'évaluation sous la forme de retour d'information tout au long du processus. Cela produit un système d'évaluation tout à fait inhabituel qui s'avère en outre relativement peu onéreux.

### *Points forts et faiblesses de l'utilisation de normes pour évaluer les systèmes de transparence*

Une réforme administrative peut être un outil d'intégrité réellement important s'il est efficacement mis en oeuvre. Simplifier les systèmes, établir ensemble les règles et les politiques, utiliser un langage clair, limiter le nombre d'approbations pour tous les processus sont autant d'éléments pouvant avoir un effet positif sur l'intégrité de l'administration. La solution est intéressante étant donné qu'elle rend l'administration "amicale" aux yeux du citoyen tout en donnant à celui-ci davantage de confiance dans l'intégrité des institutions officielles.

Malheureusement, peu de pays font des efforts allant au-delà de la modification des lois ou des politiques. La simplification administrative peut être considérée comme un but en soi, mais la simplification ne conduit pas nécessairement à l'intégrité. Elle peut aussi produire un renforcement du pouvoir détenu par quelques-uns, et s'il s'agit d'éléments corrompus, le remède peut être pire que le mal.

<sup>38</sup> <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>

<sup>39</sup> <http://www.ttfse.org/>

### *Critères de réussite*

Les normes et la simplification peuvent être des outils efficaces s'ils sont accompagnés d'un ensemble de contrôles et de bilans correspondants. La tendance actuelle est de considérer que les contrôles et bilans sont potentiellement redondants, et donc superflus. En fait un nombre limité d'éléments, indépendants les uns des autres mais accompagnés de systèmes de récompense pour s'assurer que le système fonctionne correctement et qu'il préserve l'intégrité, peut porter des fruits. A la limite, la simplification peut faire ses preuves en ayant pour effet que les citoyens estiment d'une part que l'on répond mieux à leurs demandes et d'autre part que le fonctionnaire agit dans leur intérêt.

### ***Deuxième méthode d'évaluation des systèmes de transparence: la vérification des organismes et les examens de productivité***

Les questions de transparence apparaîtront tant dans les vérifications financières que dans les examens de la productivité. Aux Etats-Unis, le service GAO effectue de telles vérifications. A Hong Kong, comme dans de nombreux autres pays, on trouve une commission indépendante de lutte contre la corruption qui contrôle les procédures d'achat des divers ministères. Les systèmes de transparence peuvent aussi se combiner utilement avec des codes pour produire une stratégie d'intégrité efficace.

Exemple de la Finlande : « Les valeurs intégrées au travail quotidien », baromètres du management

A partir d'une enquête de 1998 auprès des salariés, le Service de l'emploi de l'État a créé des pistes à explorer pour intégrer l'activité quotidienne fondée sur des valeurs et le management dans la vie de travail de tous les jours des fonctionnaires finlandais. L'idée était de créer un système dans lequel les valeurs fondamentales du service public pourraient être utilisées comme outil de base du management. En Finlande, les cadres et les dirigeants sont évalués chaque année au moyen d'indicateurs d'intégrité, pour eux-mêmes et pour leur organisation. Jusqu'à un quart des performances d'un manager est basé sur sa capacité à mettre en pratique ces valeurs. Elles sont mesurées par des baromètres d'intégrité ainsi que par des outils d'auto-évaluation.

### *Points forts et faiblesses de la vérification des organismes et des examens de la productivité dans l'évaluation des systèmes de transparence , et critères de réussite*

De nombreux facteurs déterminent l'efficacité des activités des organismes, et dans certains cas de telles mesures dénotent un comportement répréhensible institutionnalisé. Bien entendu, l'utilité des mesures de la productivité est limitée à l'évaluation de ceux des organismes qui ont une productivité mesurable, et même dans ce cas elles ne doivent être jugées pertinentes que si la productivité est une évaluation fiable des résultats. Une interprétation diligente des résultats des services d'achat, des organismes en douane et des organismes de maintien de l'ordre peut donner des éclaircissements sur le degré d'efficacité des prescriptions de transparence.

Les indicateurs de perception, plus abstraits, utilisés par la Finlande peuvent répondre à certaines de ces préoccupations. Premièrement, on associe la performance en temps réel aux indicateurs d'intégrité. Deuxièmement, on utilise la perception du salarié et de la partie intéressée pour évaluer « l'atmosphère » dans un service ou un organisme. Troisièmement, on associe une bonne partie de la réussite managériale à la capacité des managers à influencer cet environnement en se concentrant sur les plus hautes valeurs du service public.

### ***3. Troisième méthode d'évaluation des systèmes de transparence: les visites communautaires ou les comités de consultation***

Le fait d'intéresser directement le public dans le rôle d'un comité consultatif favorise la diffusion des informations, ce qui est particulièrement utile dans le cas d'une réglementation techniquement complexe qui touche un grand nombre de personnes, celle de la santé publique ou de la communication, par exemple. Au Canada, le Comité de Consultation publique du Comité exécutif de la Direction générale des produits de santé et des aliments rend directement compte au Sous-ministre adjoint et au Comité exécutif de la Direction générale. Le Comité de Consultation publique a été constitué pour améliorer le flux d'information aux citoyens sur les questions de protection et pour favoriser l'implication du public dans le processus de formulation des politiques<sup>40</sup>. C'est surtout dans le monde en développement que les ONG agissent souvent indépendamment pour surveiller les grands contrats officiels<sup>41</sup>.

#### *Points forts et faiblesses des visites communautaires ou comités de consultation dans l'évaluation des systèmes de transparence, et critères de réussite*

Les visiteurs de la communauté et les comités consultatifs peuvent être très efficaces en prêtant l'oreille aux soucis du citoyen moyen. Leur succès dépend effectivement de la manière dont ils sont choisis, de leur indépendance, de ressources efficaces et d'une autorité claire. Il est toutefois rare que les pouvoirs publics confient ces ingrédients indispensables à des comités ou à des commissions.

#### ***Quatrième méthode d'évaluation des systèmes de transparence: les enquêtes***

Pour évaluer l'efficacité des mesures spécifiques à la transparence, par exemple les prescriptions en matière de divulgations d'ordre financier ou d'intérêt, les enquêtes sont d'une grande utilité. Le Office of Government Ethics des Etats-Unis, par exemple, a fait une enquête auprès des fonctionnaires chargés de l'éthique sur le déroulement des opérations et l'efficacité des processus de divulgation financière<sup>42</sup>. Un point à prendre en considération dans la mise en oeuvre de mesures de transparence est que la réglementation doit être compréhensible. Cela est déterminant vu que les enquêtes peuvent aussi aider à déterminer dans quelle mesure les participants comprennent et interprètent les prescriptions relatives à l'établissement de rapports et évaluent les besoins de formation.

#### *Points forts et faiblesses des enquêtes dans l'évaluation des systèmes de transparence, et critères de réussite*

Les enquêtes peuvent aider considérablement à comprendre les processus et problèmes administratifs dans les systèmes de déclaration de biens. Leurs faiblesses résident dans le fait qu'elles comportent généralement des questions sur la productivité, par exemple le nombre de divulgations enregistrées, la manière dont les questions ont été posées au sujet de ces divulgations et la manière dont on y a répondu. Dans l'échantillon restreint, aucune administration ne s'était aventurée à poser des questions sur les résultats des divulgations. Des exemples de telles mesures devraient comporter une corrélation entre le nombre d'actions administratives négatives prises pour des raisons d'éthique et le nombre de divulgations financières résolues.

Les critères de réussite doivent être de nature à la fois administrative et politique. Les enquêtes permettent de s'assurer que les déclarations en matière d'éthique sont rassemblées et examinées. Tout aussi

---

<sup>40</sup> [http://www.hc-sc.gc.ca/hpfb-dgpsa/pac\\_announcement\\_200211\\_e.html](http://www.hc-sc.gc.ca/hpfb-dgpsa/pac_announcement_200211_e.html)

<sup>41</sup> <http://www.greensalvation.org/English/Partners/transparency.htm>

<sup>42</sup> [http://www.usoge.gov/pages/forms\\_pubs\\_otherdocs/fpo\\_files/surveys\\_ques/srvy450questions\\_03.pdf](http://www.usoge.gov/pages/forms_pubs_otherdocs/fpo_files/surveys_ques/srvy450questions_03.pdf)

importante serait une évaluation du caractère révélateur des déclarations et de la pertinence éthique des questions que cela soulève. Disons, à titre d'exemple, que trop souvent de telles enquêtes demandent combien de déclarations ont été enregistrées mais ne se préoccupent pas du délai dans lequel elles ont été examinées ni du nombre de problèmes de qui ont été identifiés et résolus.

### ***Cinquième méthode d'évaluation des systèmes de transparence: la vérification des processus***

En plus des demandes d'information adressées aux responsables de l'éthique sur l'efficacité du processus de divulgation, le Office of Government Ethics des Etats-Unis vérifie ce processus dans tous les organismes. Pour veiller à l'efficacité du processus, l'organisme dispose d'un cadre légal lui permettant de donner aux organismes l'ordre d'apporter les corrections nécessaires. De tels ordres ne sont pas donnés au responsable de l'éthique mais au chef de l'organisme qui est en dernier ressort responsable du programme d'éthique. Si l'ordre est ignoré, le Office of Government Ethics peut exiger une audition administrative pour examiner la raison pour laquelle le fonctionnaire n'a pas donné suite et faire de recommandations au Président (et, à la limite, au Congrès) sur l'adéquation du chef de l'organisme.

### ***Points forts et faiblesses de l'utilisation des normes et de la productivité dans l'évaluation des mesures de transparence, et critères de réussite***

Les normes et les statistiques de productivité, en tant qu'outils de mesure, sont moins pertinentes pour les systèmes de transparence que d'autres tels que la divulgation financière et les statuts de liberté de l'information. Les taux de soumission de divulgations financières et d'intérêts, le nombre de demandes et le temps d'immobilisation pour les demandes au titre des orientations en matière de liberté d'information, par exemple, peuvent être des évaluations des performances très utiles, mais tenter de comprendre les effets de tels statuts sur le comportement des fonctionnaires est bien plus difficile. Les statistiques de productivité échouent à plus d'un titre. Le contexte de la productivité est extrêmement important étant donné qu'en cas de changement des procédures ou des règlements, on ne peut guère faire de comparaisons. Et ce qui est encore plus important, ce que l'on saisit ce sont des chiffres et non des résultats. Il y a d'autres méthodes d'évaluation qui se prêtent davantage à la divulgation financière.

Le moyen d'évaluation sans doute le plus important est l'étude du cadre institutionnel, qui permet de déterminer l'existence et le caractère exécutoire des lois sur la divulgation. L'existence de tels règlements et celle d'un organe de contrôle et de vérification, la fréquence du classement, les conseils en cas de problème, l'existence d'une vraie dissuasion sous forme de peines de prison ou d'amendes lourdes sont autant d'éléments qui interviennent dans l'élaboration d'une norme internationale de réglementation de la divulgation.

Le principal obstacle à l'efficacité de l'accès aux informations est l'excès d'information. Souvent les organismes rassemblent des quantités importantes d'informations hors de propos qui étoufferont toute tentative d'analyse gérable. Il est tout simplement impossible pour un organisme public d'analyser correctement toutes les informations disponibles. Dans ce sens, l'examen public détaillé est une méthode d'évaluation efficace. Les médias et les groupes d'intérêt jouent ici un rôle important par l'analyse des relevés des votes, des contributions aux campagnes et des déclarations financières.

### **Systemes de formation**

La formation confère aux employés les outils de prise de décision qui leur permettent d'affronter les situations qui ne relèvent pas des études de cas les plus courantes. Une fois de plus, on ne cherche pas à savoir ce qui constitue réellement un programme de formation, mais de quelle manière une institution peut savoir si son programme de formation est efficace. On peut évaluer cette efficacité de plusieurs manières:

1. par l'évaluation de la compréhension des objectifs du programme par les stagiaires;
2. par l'évaluation des formateurs dans l'optique des stagiaires;
3. par l'évaluation des stagiaires dans l'optique des formateurs;
4. par une enquête menée par les responsables de l'éthique.

***Première méthode d'évaluation de la formation: les formateurs et/ou les tests de fin de formation***

Dans la mesure où la formation à l'éthique est personnelle et continue, les formateurs sont des éléments importants de l'évaluation des programmes. Ils ont la capacité d'évaluer qualitativement la participation qu'ils perçoivent pendant les cours qu'ils donnent. Les participants prennent-ils la question au sérieux? Pense-t-ils que les gestionnaires prennent la question au sérieux? Se contentent-ils d'apprendre les réponses à donner dans un test sur l'éthique, ou acquièrent-ils une meilleure compréhension des valeurs qui sous-tendent les décisions en matière d'éthique? Le retour d'information donné par les formateurs est une source importante de critères d'évaluation des programmes de formation.

Par sa simplicité d'emploi et sa rentabilité, la formation en ligne est devenue très prisée. Les tests de fin de formation et le respect des exigences minimales sont des moyens efficaces pour s'assurer que le participant n'a pas simplement cliqué sur "suivant" une dizaine de fois pour atteindre la fin du cours. Dans les recherches faites pour le présent document, on a constaté qu'il est possible de "suivre" une formation sans en lire un mot. Mais il suffirait d'examiner discrètement certains facteurs tels que le temps de réponse par question pour obtenir une indication sur le sérieux du participant. Une autre solution serait un test de fin de formation qui indiquerait la réussite ou l'échec. Certains programmes en ligne comportent un questionnaire d'information de fin de formation<sup>43</sup>.

***Points forts et faiblesses de l'emploi de formateurs et de tests de fin de formation dans l'évaluation des systèmes de formation, et critères de réussite***

On a laissé entendre que la formation à l'éthique devrait avoir lieu tôt dans l'occupation d'un poste par l'employé et qu'elle devrait être intégrée dans d'autres activités de socialisation et de formation. Il est par ailleurs manifeste qu'une formation ponctuelle est probablement insuffisante pour assimiler des valeurs fondamentales. Mesurer la conformité au moyen de normes de rythme et de fréquence est un bon point de départ, mais il ne faut pas que ces mesures prennent le pas sur l'évaluation qualitative du programme de formation.

Aux Etats-Unis, le Office of Government Ethics a fait une enquête auprès de 175 responsables dans divers ministères sur la formation à l'éthique, notamment:

1. les résultats des programmes, les problèmes et les solutions;
2. la satisfaction en ce qui concerne les orientations et l'assistance fournies par le Office of Government Ethics;
3. la satisfaction en matière d'appui donné par la haute direction des organismes;

<sup>43</sup>

<http://www.tdcj.state.tx.us/ace/ethics/ethics-feedback-form.htm>

4. la satisfaction des employés vis-à-vis de la formation à l'éthique, les objectifs de la formation et les mesures de conformité;
5. l'efficacité des méthodes de formation; et
6. les effets des restrictions budgétaires<sup>44</sup>.

La plupart des responsables de l'éthique ont annoncé que leurs programmes avaient abouti. Ce qui n'était pas surprenant, mais il était par ailleurs intéressant de constater qu'ils avaient évalué l'efficacité de certaines méthodes de formation et conclu que les présentations vidéo et les débats sur les études de cas étaient les moyens les plus efficaces, alors que la distribution des règlements s'était avérée la moins sûre. Ils avaient aussi constaté le plus grand intérêt rencontré par les méthodes de formation interactives, plaisantes, animées et commodes.

### *Stratégies de communication*

Le rôle de la stratégie de communication d'un système d'intégrité consiste à faire en permanence le "marketing" de l'éthique auprès de tous les collaborateurs. Les programmes de formation peuvent être considérés comme un sous-ensemble des efforts de communication et comme des possibilités de formation visant des groupes d'employés spécifiques, à des moments précis et avec des objectifs donnés. En comparaison, les stratégies de communication peuvent nécessiter:

- la publication de documents liés à l'éthique;
- l'affichage des documents de travail concernés dans les lieux de travail;
- le rappel du code de bonne conduite dans les discours et les activités quotidiennes;
- les conférences de presse et toute activité continue pour augmenter et maintenir la connaissance des valeurs de l'organisation.

L'évaluation de l'efficacité d'une stratégie de communication se compare à celle de l'efficacité d'une formation en ce sens que l'on peut mesurer la conformité aux normes de fréquence et de rythme, mais l'examen visant à déterminer le degré de pénétration de la compréhension et de l'internationalisation des valeurs fondamentales est bien plus important.

A titre d'exemple, l'Afrique du Sud a institué, en 1999, "l'initiative nationale contre la corruption" qui était une conséquence du sommet national de la lutte anticorruption et de la conférence de la lutte anticorruption dans le secteur public<sup>45</sup>. Elle a conduit à une série d'initiatives officielles et administratives mais n'a pas eu la capacité d'évaluer l'efficacité de la communication des ces questions au public et aux fonctionnaires. Elle a toutefois permis la création d'un certain nombre de nouveaux services tels que le "service de la protection publique" et le "service d'enregistrement des biens".

En 2002, au Porto Rico, le bureau de l'éthique dans le secteur public a mené une enquête sur tous les fonctionnaires du pays. Dans le cadre de sa stratégie destinée à augmenter le taux de réponse à l'enquête, le bureau a lancé une vaste campagne médiatique. Usant de la radio, de la télévision et des journaux, il a organisé beaucoup d'entretiens et a fait des annonces pour souligner l'importance d'obtenir des données

<sup>44</sup> [http://www.usoge.gov/pages/daeograms/dgr\\_files/1997/etsurvey.pdf](http://www.usoge.gov/pages/daeograms/dgr_files/1997/etsurvey.pdf)

<sup>45</sup> Selby A M Baqwa, SC, "Anticorruption Efforts in South Africa," The Journal of Public Inquiry, Fall/Winter, 2001, pp. 21.-24.

précises. Ce faisant, il a aussi suscité une grande prise de conscience parmi les employés du secteur privé au sujet de leur attitude vis-à-vis de l'intégrité des fonctionnaires et une augmentation significative d'appels sur les lignes directes. Les questions ont porté sur la révélation d'actes suspects et sur l'éthique en général au sein du service public. Il s'agissait là d'une manière imprévue, mais potentiellement efficace, de mesurer l'impact d'une stratégie de communication.

***Première méthode d'évaluation de la stratégie de communication: les enquêtes***

Les stratégies de communication sont généralement centrées sur des valeurs et des normes fondamentales et sur l'application des règlements qui s'appliquent<sup>46</sup>. Tout d'abord, une organisation doit déterminer s'il existe déjà une quelconque stratégie de communication cohérente. Dès que celle-ci est en place, les enquêtes sont une méthode d'évaluation courante, comme on le constate en Finlande, en Afrique du Sud et au Canada. Elles comportent des questions pour déterminer si les employés connaissent les valeurs en vigueur dans les ministères ainsi que les procédures d'établissement de rapports au moyen de questionnaires de gestion générale. Voici quelques-unes des questions pertinentes de l'enquête:

1. Évaluez la transparence des principes d'éthique (Finlande, 1998);
2. A qui signaleriez-vous un problème? (Afrique du Sud)
3. Je suis capable d'expliquer clairement les valeurs auxquelles s'attache mon ministère (Canada);
4. Comment avez-vous été informé sur le centre de formation à l'éthique?<sup>47</sup> (US OGE)

D'autres questions relatives à la modélisation du comportement d'éthique par la direction, la fréquence des frictions avec les principes énoncés dans le code de bonne conduite et la mesure dans laquelle les activités quotidiennes tiennent compte des valeurs souhaitées sont également des indications de la mesure dans laquelle la stratégie de communication à fonctionné.

L'une des stratégies d'évaluation et de communication les plus nouvelles et les plus ambitieuses a été employée par la Commission indépendante de la Corée contre la corruption (KICAC). Bien que cet organisme soit de création récente, il a créé et utilisé plus de dix systèmes d'évaluation distincts depuis 2002. Il s'agit d'enquêtes clients sur la transparence, la qualité du service, la familiarité avec des systèmes d'intégrité au niveau municipal, l'équité des systèmes de gouvernement et le rôle des dirigeants dans l'intégrité des fonctionnaires. Finalement, ces systèmes ont été employés dans un modèle d'évaluation par organisme, évaluant l'intégrité de chaque organisme au moyen d'un barème de notation.

La KICAC a adopté une stratégie de communication usant tantôt de félicitations, tantôt de blâmes, pour transmettre aux médias les résultats sur les performances, s'en servant comme d'un catalyseur pour encourager les efforts volontaires visant à relever ce défi de l'intégrité. Le caractère public de la stratégie s'est aussi traduit par des audiences devant le parlement pour les ministères récalcitrants.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> OCDE – Etudes hors série sur la gestion publique n° 14, “L'éthique dans le service public: Questions et pratiques actuelles”, 1996

<sup>47</sup> [http://www.usoge.gov/pages/daeograms/dgr\\_files/1997/survey.pdf](http://www.usoge.gov/pages/daeograms/dgr_files/1997/survey.pdf) Ethics Information Center Survey

<sup>48</sup> [http://www.kikac.go.kr/?ACTION=english\\_home](http://www.kikac.go.kr/?ACTION=english_home)

### *Points forts et faiblesses de l'utilisation des enquêtes dans l'évaluation d'une stratégie de communication*

Les enquêtes ayant pour but de déterminer l'efficacité d'une stratégie de communication présentent les mêmes points forts et les mêmes faiblesses que celles qui cherchent à déterminer l'efficacité d'un code de bonne conduite, exposées précédemment. Dans ce cas particulier, il peut être particulièrement difficile de distinguer les effets de la stratégie de communication de ceux d'un programme de formation des fonctionnaires. Néanmoins, les enquêtes peuvent permettre d'obtenir une opinion indépendante du citoyen et des principales ONG.

### *Critères de réussite*

Comme c'est le cas ci-dessus, les critères de réussite des communications sont souvent confondus avec ceux de la stratégie de formation. Toutefois, au cas où l'on élargirait le groupe étudié pour y réunir les collaborateurs et les fonctionnaires, les données comparatives permettraient de faire une distinction intéressante entre la formation et la stratégie de communication.

### **Orientation**

Les services d'orientation en matière d'éthique s'occupent de donner des conseils dans les situations de conflit d'intérêts et des opinions sur l'interprétation de la réglementation. La mesure dans laquelle les services d'orientation en matière d'éthique sont concluants peut être évaluée de plusieurs manières, notamment par des examens indépendants de la productivité et de la satisfaction des clients.

### ***Première méthode d'évaluation de l'orientation: l'examen indépendant***

Lorsqu'un organe d'éthique indépendant donne des opinions sur des conflits d'intérêt ou des interprétations d'un texte législatif dans un cas concret, il conviendrait de faire une vérification par échantillonnage. Le "US Office of Government Ethics" fait de telles vérifications d'orientations données sur la base de déclarations de biens, mais uniquement au niveau de la conformité légale. Aucune tentative n'est faite pour savoir si l'orientation a eu un suivi ou si le fonctionnaire a suivi les conseils donnés. On n'a pas trouvé, pour la présente étude, de procédure officielle pour l'examen des conseils donnés par les services d'orientation, bien que celui-ci soit très probablement fait par un conseil privé.

### ***Deuxième méthode d'évaluation de l'orientation: les enquêtes***

Le retour d'information des personnes ayant sollicité les conseillers est important pour l'évaluation de l'efficacité même s'il n'y a pas d'exemple d'enquête de ce type qu'il serait possible de partager. Par exemple, a-t-on répondu à temps à la requête ? Les conseils donnés étaient-ils pertinents, utiles et objectifs ?

### ***Points forts et faiblesses, et critères de réussite, de l'évaluation des programmes d'orientation***

L'orientation devrait être un élément déterminant de tout programme d'intégrité. Ces programmes sont conçus pour prévenir ou pour prévoir la corruption avant qu'elle ne soit effective. En l'absence d'une orientation efficace du personnel, c'est l'efficacité globale du programme qui est mise en question. La force d'un tel programme réside dans sa capacité de donner aux fonctionnaires des orientations logiques au moment opportun.

Le critère de réussite est que les employés estiment qu'ils peuvent faire confiance aux conseils qui leur sont donnés. Par ailleurs, un bon système d'orientation doit créer un climat d'éthique dans lequel les

employés savent qu'il est légitime de poser des questions d'éthique et considèrent celles-ci comme une partie normale du système de gestion.

### **Lignes directes pour signaler des irrégularités et conseils en ligne**

Les lignes directes pour signalement et les conseils en ligne sont en quelque sorte des "soupapes" sûres et indépendantes pour signaler des actes fautifs et pour recevoir des conseils d'éthique. Les conseils en ligne sont vraisemblablement de nature préventive, mais comme dans d'autres cas examinés ci-dessus, il est extrêmement difficile de mesurer l'efficacité totale des conseils en ligne sur la divulgation en tant que moyen de prévention. Néanmoins, il est possible de déterminer:

1. s'il y a une volonté d'utiliser les lignes directes ou si leur présence est purement théorique;
2. si les cas signalés sont traités avec équité et compétence.

### ***Première méthode d'évaluation des lignes directes et des conseils en ligne: les enquêtes***

Généralement, les enquêtes jouent un rôle important en tant que mesure indirecte de l'efficacité des programmes d'éthique. Les enquêtes sur l'éthique peuvent se présenter sous deux formes différentes. La première est l'enquête de perception sociétale générale, qui met l'accent sur la perception par les citoyens, les groupes ou les principaux intéressés des valeurs éthiques et de la corruption dans un pays (ou un état). La seconde, plus courante, vise la culture éthique de l'organisation dans laquelle les gens travaillent et explore la culture éthique et l'incitation aux fautes graves. Ces types d'enquête peuvent être très utiles pour cibler l'efficacité des principales composantes des programmes d'éthique telles que les lignes directes et les conseils en ligne.

Exemple: l'évaluation nationale en Afrique du Sud, 2002

Une des enquêtes détaillées de l'évaluation nationale faite en Afrique du Sud en 2002 a demandé aux employés et aux cadres leur avis sur les procédures de divulgation et sur leur attitude vis-à-vis de cette dernière. La volonté de divulguer est un indicateur du niveau de protection perçu permis par les divulgateurs. Les stratégies de formation et de communication peuvent directement traiter tout écart entre la perception et la procédure proprement dite.

Exemple: Étude nationale de l'éthique commerciale de l'ERC en 2003

Comme indiqué précédemment, l'enquête sur l'opinion générale en matière d'éthique aux Etats-Unis faite par le Ethics Resource Center n'inclut pas, en dépit de son titre, les secteurs public et privé ou la communauté à but non lucratif. Elle s'intéresse au rôle des dirigeants, des chefs de service et assimilés, et au nombre de fois que les employés constatent un comportement fautif, ressentent des pressions les incitant aux fautes graves ainsi que la mesure dans laquelle ils sont disposés (ou capables) de signaler de tels faits, fournissant ainsi des informations déterminantes sur des éléments du programme tels que l'aide en ligne et les lignes directes. Des variantes de cette étude ont été utilisées par des centres d'éthique en Afrique du Sud et en Turquie.

Par ailleurs, cette enquête peut être utilisée comme point repère pour des enquêtes spécifiques officielles ou émanant d'organismes. Bien que de telles études soient courantes dans le secteur privé, elles sont rares dans le secteur public. La seule grande exception a été l'enquête faite par l'office de l'éthique publique du Porto Rico en 2003. Cet organisme voulait établir consciencieusement un niveau de référence pour mieux comprendre la dynamique de l'éthique dans l'île.

***Deuxième méthode d'évaluation des lignes directes et des conseils en ligne: l'analyse des collaborateurs***

L'analyse des collaborateurs sert à identifier et à évaluer l'importance des acteurs clés pouvant affecter le programme en question. Plus précisément, elle consiste à mettre en évidence et à analyser les attentes, les perceptions et les difficultés de chaque intéressé. Une telle analyse est souvent faite de manière informelle à titre de point de départ d'une évaluation. Une analyse officielle et détaillée des collaborateurs peut être extrêmement utile, surtout lorsque la confidentialité est au centre des préoccupations. Le suivi des plaintes arrivant sur la ligne directe permet de déterminer leur fréquence et, ultérieurement, vers qui elles se tournent. Un examen plus proactif du système devrait permettre d'identifier les acteurs intervenant dans le processus et d'identifier leurs attentes, leurs perceptions et leurs difficultés.

Une analyse détaillée des appelants, des opérateurs et des acteurs intervenant aux divers niveaux de l'examen des plaintes peut être révélatrice des résultats observés. Un faible taux de plaintes, par exemple, pourrait indiquer que les appelants ont mal compris à quoi servait exactement la ligne directe, que des restrictions ont été imposées à son utilisation ou tout simplement la faiblesse du nombre de cas à signaler. L'examen des parties intéressées, et non leur taux de productivité, donnera des éclaircissements sur la réponse.

Exemple: Organisme de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

L'analyse des parties intéressées est particulièrement utile lorsque les enquêtes ou d'autres analyses quantitatives sont impossibles. L'Organisme de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada a fait une analyse des parties intéressées dans des questions relatives à la divulgation d'un acte fautif<sup>49</sup>. Les entretiens avec des personnes chargées de l'examen des plaintes ont fait apparaître la nécessité de faire des investigations indépendantes et confidentielles ainsi qu'une meilleure protection des divulgateurs et des mesures pour protéger les personnes visées.

L'analyse des parties intéressées est un premier pas important dans l'examen approfondi du processus. Par l'analyse de la perception et des attentes des divers acteurs, et des contraintes auxquelles ils sont exposés, on peut expliquer la manière dont ceux qui participent à un processus façonnent son résultat. De plus, par l'examen des écarts entre la perception et les attentes et par le rassemblement d'informations sur les contraintes imposées aux acteurs, cet outil constitue la véritable base d'un plan d'action des responsables souhaitant améliorer le processus en question.

***Points forts et faiblesses de l'évaluation des lignes directes et de l'aide en ligne, et critères de réussite***

Il y a plusieurs manières d'évaluer l'efficacité des lignes directes en termes de fourniture de conseils aux divulgateurs ou d'examen efficace et sérieux des informations reçues. Premièrement, on peut examiner le retour d'information des clients, même s'il est rendu difficile par la nature anonyme de certaines divulgations. Ensuite, de nombreux syndicats invitent leurs membres à leur communiquer les mêmes informations, ce qui permet de maintenir à jour un dossier indépendant qui servira éventuellement à des fins de comparaison avec les dossiers officiels. On pourrait imaginer des procédures de suivi encore plus autonomes mais, en fait, pour les cas très graves, c'est la presse qui joue souvent ce rôle.

**Coordination des organes d'éthique**

L'existence d'un organe de coordination de l'éthique peut être en soi une évaluation de l'efficacité du système d'intégrité d'un pays. Cependant, même lorsqu'un tel organe existe, il est indispensable d'établir une méthode fiable pour évaluer les experts. Les organes de coordination remplissent souvent plusieurs

<sup>49</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf5\\_e.asp#34](http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf5_e.asp#34)

rôles, notamment celui de gardien, de conseiller, d'initiateur et de "marchand" des normes d'éthique<sup>50</sup>. Les stratégies de conseil et de communication ayant déjà été examinées, l'accent est maintenant mis sur le rôle de l'organisme de coordination en tant que gardien et son évaluation globale.

***Première méthode d'évaluation des organes de coordination de l'éthique: la surveillance officielle***

Les organes d'éthique doivent être tenus de rendre compte à un organe officiel des résultats de leurs activités et de leurs finances et cela régulièrement et publiquement. La plupart des organes de coordination sont obligés de publier des rapports d'activité annuels et ou de témoigner de leurs activités devant une autorité législative. Aux Etats-Unis, par exemple, le Office of Government Ethics a soumis régulièrement, de 1989 à 1999, des rapports au Congrès. Depuis, les informations ont toujours été regroupées mais elles ne sont plus communiquées au public. Au Canada, le Conseiller en éthique rend régulièrement compte au Parlement, tout comme le Committee on Standards in Public Life au Royaume-Uni.

***Deuxième méthode d'évaluation des organes de coordination de l'éthique: l'autoévaluation***

Aux Etats-Unis, le Office of Government Ethics publie, dans le Annual Performance Report évoqué ci-dessus, une autoévaluation de ses activités dans la réalisation de ses objectifs annuels. Au Royaume-Uni, le Committee on Standards in Public Life a son propre code de bonne conduite; il rend compte de ses activités et publie ses objectifs et ses états financiers dans un rapport annuel.

***Troisième méthode d'évaluation des organes de coordination de l'éthique: les audits indépendants***

La New South Wales' Independent Commission Against Corruption désigne tous les trois ans des auditeurs indépendants pour évaluer le traitement des plaintes et les résultats financiers et pour faire des enquêtes formelles<sup>51</sup>. Dans beaucoup de pays, des inspecteurs généraux (ou les chargés d'une telle fonction) font des audits de la gestion des programmes d'éthique. En Turquie et aux Etats-Unis, cela se fait dans le cadre de la responsabilité des inspecteurs généraux dans leur propre organisme, alors qu'au Chili, la fonction est assurée par les inspecteurs généraux des pouvoirs publics. Parfois, la tâche est confiée à l'auditeur principal d'un pays, qui a la responsabilité officielle de l'audit des organismes d'éthique.

Le contrôleur général de Pologne réalise aussi une évaluation de risque des systèmes d'intégrité. On ne connaît cependant pas exactement l'étendue de l'approche actuelle. Les méthodes d'évaluation de risques peuvent être l'un des moyens les plus efficaces pour examiner les mesures de résultats. Cependant, une bonne évaluation de la gestion de risque nécessite un arrière-plan quantitatif assez sophistiqué qui exige une analyse vectorielle et souvent une analyse factorielle de variables au niveau de l'intervalle discret.

***Quatrième méthode d'évaluation des organes de coordination de l'éthique: l'examen détaillé public***

La plupart des organes de coordination ont en commun l'engagement de rendre compte de manière détaillée, en ligne, de leurs activités. Ceci permet aux médias et au public d'examiner ces activités. La plupart des services de l'éthique officiels sont présents sur le Web, mais il n'y a pas eu de tentative de les évaluer ou de créer un portail pour tirer profit de la connaissance institutionnelle inter-administrations.

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> [http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/pub2\\_15a.pdf](http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/pub2_15a.pdf) (p.77)

### *Cinquième méthode d'évaluation des organes de coordination de l'éthique: les enquêtes*

Un des objectifs d'un organe de coordination est de faciliter le processus d'harmonisation des procédures relatives à l'éthique au sein des organismes. La seule méthode rendue publique utilisée pour évaluer systématiquement les activités de cette nature est le questionnaire inter organismes examiné précédemment, à savoir le rapport Queensland National Integrity Systems Assessment (NISA). Ayant pour but d'évaluer l'efficacité des systèmes d'intégrité aux niveaux du Commonwealth, d'un État ou d'un territoire. De même que dans le secteur commercial, le système NISA a été appliqué pour la première fois dans le Queensland; les conclusions ont été publiées sur l'Internet sous la forme du Queensland NISA Handbook<sup>52</sup>.

#### *Points forts et faiblesses de l'évaluation des organes de coordination de l'éthique, et critères de réussite*

Les tentatives d'évaluation des divers rôles de coordination au sein des services d'intégrité et des organismes de lutte contre la corruption sont peu nombreuses en dépit du fait que l'évaluation dans ce domaine semble de mise. La concurrence au niveau des maigres ressources consenties est une des raisons, mais il n'en demeure pas moins que tout le monde aurait à gagner d'un tableau plus clair de la situation. Dans les systèmes plus complexes on trouve de la concurrence entre systèmes d'intégrité, et la manière dont ces systèmes s'influencent les uns les autres semble susciter peu d'intérêt. A titre d'exemple, on trouve dans une grande administration un bureau de l'éthique, un bureau de la recherche en matière d'éthique, un bureau de conformité et de l'intégrité commerciale, ainsi qu'un bureau de l'éthique clinique.

### **Contrôle et application**

Bien que le présent document soit axé sur les mesures préventives, l'efficacité de tout élément de système d'intégrité dépend de la probabilité de sanction pour comportement fautif et l'entrée en vigueur de règlements dès que la violation est connue. L'étude NBES 2003 du Ethics Resource Center constate que les employés sont davantage susceptibles de signaler des fautes graves s'ils pensent que le remède est possible. Donc, si les employés savent que ceux qui transgressent les règles seront punis, la conformité au code de bonne conduite de l'organisation augmentera. Le débat relatif aux sanctions est souvent confondu avec de la sévérité. En fait, ce qui influence le comportement c'est la certitude que la sanction sera appliquée et la rapidité avec laquelle elle le sera. Aux Philippines le "pillage public" est puni de la peine capitale, mais comme cette règle n'a jamais été appliquée, son effet dissuasif est faible. Par contre, les États qui punissent immédiatement les fautes graves au moyen de sanctions telles que la réduction du salaire ou un jour sans salaire connaissent davantage de réussite au niveau de la conformité au code de bonne conduite.

L'examen des méthodes de mesure de l'efficacité des mécanismes de contrôle et d'application mérite que l'on s'y arrête. Les observations se limitent aux aspects évidents; pour chaque type d'infraction, il faut savoir exactement qui fera les examens, quelles seront les personnes concernées, comment on fera la distinction entre les infractions administratives et les infractions pénales, et de quelle manière ces infractions seront sanctionnées. Le but d'un système d'intégrité est d'instiller des valeurs partagées qui préviendront les fautes graves, mais pour y parvenir il faut des mécanismes de contrôle et d'application efficaces. Cela dépasse toutefois largement du cadre du présent examen.

### **Fiches de rendement**

Les examens externes et les fiches de rendement permettent de faire un contrôle de la partialité potentielle des évaluations internes. L'examen du rendement des services gouvernementaux fait par la

<sup>52</sup> <http://www.transparency.org.au/NISA.html>

Maxwell School est un bon exemple d'analyse qui évalue la capacité de gestion de autorités d'une ville, d'un comté ou d'un État aux États-Unis<sup>53</sup>. Cependant, aucune de ces fiches de rendement n'inclut l'éthique ou l'intégrité. Dans un récent article publié dans la revue *Public Performance and Management*, intitulé *A Report on Report Cards*, plus de quarante fiches de rendement différentes portant sur des programmes et politiques des pouvoirs publics ont été évaluées; les résultats ont été uniformément décevants<sup>54</sup>. Les fiches de rendement pourraient être des moyens idéaux pour l'évaluation externe si les pouvoirs publics pouvaient intéresser les chercheurs aux questions d'intégrité.

## Conclusion

Il y a de nombreux obstacles à l'évaluation des composantes des systèmes d'intégrité. La nature de ces obstacles est telle que les organisations multilatérales ont un rôle important à jouer. Mais avant tout, il faut reconnaître l'importance de l'évaluation de ces programmes et savoir comment la communiquer aux autorités. La réussite de ce genre d'entreprise nécessite un consensus plutôt qu'une prescription. L'expérience a montré que les prescriptions produisent des mesures symboliques destinées à plaire aux évaluateurs externes et non à mesurer l'efficacité réelle d'un programme. Pour que les programmes d'éthique aient de la valeur, les mesures d'évaluation interne doivent être intégrées dans un processus opérationnel continu et considérées comme un élément normal d'un programme de gestion.

La brève description de quelques-unes des méthodes d'évaluation actuellement utilisées dans le monde a fait apparaître plusieurs obstacles à leur efficacité.

1. Tout d'abord, la pratique de l'éthique est récente. Dans la plupart des pays, elle est apparue il y a une dizaine d'années à peine. Cela explique qu'il n'y a pas d'accord sur un langage commun<sup>55</sup> ou d'unité de vues sur des ensembles de composantes standard. Dans le présent exposé il faut reconnaître qu'un système d'intégrité à grande échelle, principalement axé sur la prévention, est un paradigme auquel on est parvenu récemment. Pour cette raison, le concept de l'évaluation des composantes n'en est que plus nouveau. Il n'est donc pas surprenant que les instruments d'évaluation ainsi que leur objet varient considérablement au sein de la communauté internationale. Là où un pays se penche sur l'évaluation de l'efficacité de la formation, un autre s'intéressera à la manière dont les fonctionnaires perçoivent réellement le code de bonne conduite. Même à l'intérieur de chacune de ces activités d'évaluation il y a des écarts importants entre les *manières* de mesurer une composante. La formation, par exemple, est mesurée au moyen de questions qui mettent l'accent sur la compréhension technique, l'application et même sur le fait de savoir si la personne a pris du plaisir à suivre la formation. Dès lors il est clair qu'il n'y a pas un système unique, uniforme, d'évaluation, même au sein d'une administration, voire d'un ministère. Les variations sont dues en grande partie à l'absence de consensus sur ce que les organismes gouvernementaux cherchent à mesurer. Pour cette raison l'accent est mis sur des éléments discrets du programme plutôt que sur une évaluation qui tient compte de la manière dont toutes les pièces d'un programme d'intégrité s'assemblent.
2. Deuxièmement, et c'est le cas dans la plupart des pays, les responsabilités en matière d'évaluation sont décentralisées. On n'a trouvé, dans l'ensemble des recherches, aucune entité

<sup>53</sup> <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/goals.asp>

<sup>54</sup> Public Performance and Management Review, *A Report on Report Cards* by Charles K. Coe, December 2003, Volume 71, Number 2.

<sup>55</sup> Le récent rapport de l'OCDE intitulé *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales* est une tentative d'établissement d'un vocabulaire courant.

unique responsable de l'évaluation de l'ensemble des éléments d'un système d'intégrité. Même les organismes "gouvernementaux" tels que l'ICAC à Hong Kong et en Australie, le US Office of Government Ethics ou le Registrar of Assets en Afrique du Sud ne sont responsables que d'une partie de l'évaluation globale. Et comme souvent, dans la plupart des systèmes très élaborés, il y a peu d'évaluation proprement dite.

3. Troisièmement, la structure des dispositions visant à encourager les systèmes d'intégrité se présente souvent à l'envers. Autrement dit, à bien des égards il est dans l'intérêt d'un organisme de ne pas savoir s'il est efficace ou non, car tout rapport contenant des critiques pourrait être sanctionné par une surveillance officielle ou de niveau supérieur, voire d'une réduction du financement. Aussi faut-il que tout organisme de surveillance fasse en sorte que les incitations à une évaluation valable aient davantage d'attrait que les incitations à l'apparence du succès.
4. Quatrièmement, on persiste à croire qu'en raison de la nature des programmes d'équité, leur évaluation est impossible. L'argument généralement avancé est le suivant : étant donné que les programmes d'éthique sont des moyens de prévention, il est impossible de mesurer un élément qui ne s'est pas encore produit. Il s'agit d'une variante de la question « si l'arbre tombe dans la forêt et qu'il n'y a personne pour entendre la chute, l'arbre fait-il du bruit? ». On en conclut que les mesures efficaces contre la corruption (taux d'arrestation, sommes d'argent récupérées, etc.) ne sont pas des mesures censées de l'efficacité des programmes d'éthique. Ce mythe persiste généralement par le manque d'aptitudes à l'évaluation et par l'hypothèse erronée que si une mesure directe est impossible, aucune mesure n'est possible. En fait on sait qu'il existe un certain nombre de mesures indirectes efficaces qui, ensemble, permettent de brosser un tableau clair du niveau de réussite des programmes d'éthique, dont les enquêtes, les analyses portant sur les parties intéressées et les enquêtes publiques.
5. Enfin, dans leur évaluation de l'efficacité des programmes, les organisations continuent de s'intéresser aux chiffres plutôt qu'à l'efficacité. Il est en effet nettement plus facile de compter le nombre de personnes qui ont été formées, le nombre de déclarations de biens qui ont été récoltées, et le nombre d'appels sur ligne directe qui ont été reçus. Ce qui fait penser à une personne qui, ayant perdu ses clés de voiture dans le noir complet, les recherche sous l'éclairage du lampadaire. La mesure de l'efficacité réorienterait l'attention sur des sujets plus appropriés, par exemple de savoir si les fonctionnaires ont la possibilité d'appliquer les principes appris lorsqu'ils sont confrontés à des circonstances particulières. Ce qu'il faut, c'est une approche nettement plus nuancée qui s'intéresse à la relation entre les chiffres et l'efficacité afin de comprendre clairement de quoi dépendent les succès et les fragilités des programmes d'éthique.

Parmi les défis évoqués ci-dessus, l'absence de norme, le manque d'incitation à la réussite (autrement dit l'incitation à ne pas dévoiler et/ou publier des questions d'ordre éthique, surtout en l'absence de solution toute faite) et une confiance excessive dans les résultats observables pointent tous vers le rôle important que pourraient jouer les organisations multilatérales dans ce domaine. Dans le présent document, on n'a examiné que quelques-unes des stratégies d'évaluation les plus importantes actuellement utilisées, mais il subsiste un fossé important entre ce qui est présenté dans ces pages et un plan d'action fiable pour l'évaluation. Étant donné les grands écarts au sein même des programmes d'intégrité, il est impossible de mettre au point un ensemble de mesures normalisées. Toutefois, cet obstacle ne doit pas empêcher la création d'un cadre dans lequel sont identifiés tous les événements institutionnels déterminants d'un programme d'éthique et des exemples de mesures efficaces.

## Recommandations

Il apparaît que les programmes d'éthique se heurtent à l'obstacle d'une évaluation efficace. Toutefois, s'ils veulent se poursuivre en tant que systèmes de dissuasion, ils doivent faire la preuve de leur efficacité. Les organisations multilatérales peuvent être salutaires en ce sens que les chefs d'entreprise et les dirigeants politiques pourront mieux comprendre comment mesurer l'impact et faire la distinction entre la réussite et l'échec. Le rôle potentiel des organisations multilatérales à cet égard est multiple:

1. la première tâche consiste à donner aux administrations une ébauche décrivant les méthodes légitimes d'utilisation des mesures secondaires des performances des systèmes anticorruption, ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients. Tant que les avantages de telles mesures ne seront pas couramment acceptés, on ne pourra pas les mettre en place et, sans elles, on a peu de chances de pouvoir évaluer les divers éléments d'un système d'intégrité;
2. ensuite, les organisations multilatérales peuvent aider à éliminer les dangereux malentendus selon lesquels on ne peut pas évaluer les programmes d'intégrité avec précision. En cela, elles peuvent aider à identifier les mesures indirectes valables et fiables et stimuler ainsi l'emploi des mesures secondaires en tant que techniques légitimes d'évaluation des systèmes d'intégrité;
3. ces organisations peuvent utiliser le présent document comme point de départ pour établir un catalogue des techniques d'évaluation efficaces. Celui-ci mettrait en évidence qu'aucune méthode ne s'applique universellement, mais que certaines méthodes ont des éléments à apprendre d'autres qui ont été utilisées dans les questions d'évaluation;
4. il serait ensuite particulièrement utile de créer des instruments d'évaluation pouvant être adaptés en vue d'être utilisés dans diverses circonstances. De tels instruments devraient contenir des exemples concrets de cadres d'évaluation pour chacun des éléments d'un programme d'intégrité et expliquer les relations entre les divers éléments (par exemple l'importance d'un code de bonne conduite pour informer sur les enquêtes réelles des déclarations de biens) tout en fournissant des exemples utiles et des analyses d'ensemble;
5. parallèlement aux ressources ci-dessus, il serait utile de fournir des examens en profondeur des stratégies d'évaluation efficaces et des études de cas pour permettre à d'autres de connaître les détails des programmes d'évaluation utilisés ailleurs. Par exemple, une analyse systématique de la méthodologie des enquêtes envisagées pour évaluer le climat éthique d'une organisation permettrait d'apprendre à connaître les succès et les échecs du passé. Un tel effort pourrait faire connaître les méthodes ayant échoué et les méthodes inefficaces en fournissant aux systèmes bureaucratique une liste des méthodes à éviter.

L'objectif consisterait à préparer une boîte à outils contenant des instruments d'évaluation pouvant être modifiés en fonction du contexte. Elle engloberait un débat sur la manière de déterminer les méthodes et de les rendre appropriées à chaque contexte. A titre d'exemple, l'étude 2003 sur les fonctionnaires au Porto Rico est un modèle parfait pour l'évaluation de l'éthique dans la fourniture de services publics mais peut ne pas convenir à un organisme donné. Les techniques d'évaluation seront différentes selon les programmes et selon les organismes. Une organisation multilatérale pourrait jouer un rôle important en aidant les organismes à naviguer dans leur processus de décision et en fournissant des programmes servant de modèles pour examen.

L'amélioration de la valeur des systèmes d'intégrité nécessite une évaluation de leur efficacité qui, à son tour, requiert une volonté d'auto-évaluation et la mise en oeuvre de méthodes secondaires d'évaluation.

L'OCDE et d'autres organisations multilatérales ont un rôle déterminant à jouer en favorisant le partage de l'information sur les réussites et les échecs de l'évaluation de systèmes d'intégrité et en fournissant un cadre de mise en oeuvre.

L'OCDE, comme d'autres organisations multilatérales, occupe une position particulière et a la capacité de concrétiser ce qui précède. Comme elle a un ensemble fini de membres, ayant pour la plupart systèmes d'activité solides, elle peut aisément mettre en place les éléments examinés ci-dessus. De plus, en raison de l'existence de SIGMA (Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion), elle peut simultanément utiliser ces systèmes d'intégrité nouvellement mise au point comme des bancs d'essai.

Pour un certain nombre de raisons les citoyens, les administrations, les ONG et les organisations multinationales ont un intérêt dans la réussite des programmes d'intégrité. Ces programmes sont les compléments naturels de la mise en oeuvre de la lutte contre la corruption, et on peut dire qu'une mise en oeuvre efficace est impossible en l'absence de programme d'éthique efficace. Le tout étant de savoir ce que l'on entend ici par "efficace". Or l'évaluation est le seul moyen de donner un début de réponse.

Pour cette raison, l'évaluation doit faire naturellement partie d'un programme d'intégrité, quel qu'il soit, mais actuellement cela est rarement le cas. Les organisations multilatérales peuvent offrir les outils et les disciplines pour y parvenir, tout en évitant ainsi que les programmes de prévention de la corruption ne se dégradent. Victor Hugo n'a-t-il pas écrit que celui qui, chaque matin, programme ses activités de la journée et respecte ce plan, dispose d'un fil conducteur qui le guidera dans le dédale de la vie la plus animée. Tandis qu'en l'absence d'un tel plan, qui laisse son occupation du temps au hasard des événements, le chaos ne tardera pas à régner.

<b>Rapports multilatéraux et sites Web</b>
<p>OCDE – Ethique et corruption  <a href="http://www.oecd.org/gov/ethics">http://www.oecd.org/gov/ethics</a></p> <p>TI Sourcebook  <a href="http://www.transparency.org/sourcebook/index.html">http://www.transparency.org/sourcebook/index.html</a></p> <p>Queensland NISA, juillet 2001  <a href="http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf">http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf</a></p> <p>Business Integrity Systems in Australia  <a href="http://www.transparency.org.au/documents/Bisareport.pdf">http://www.transparency.org.au/documents/Bisareport.pdf</a></p> <p>International Institute for Public Ethics  <a href="http://www.iipe-online.org">www.iipe-online.org</a></p> <p>Banque Mondiale  <a href="http://www.worldbank.org/publicsector">www.worldbank.org/publicsector</a></p> <p>FMI - Reports on the Observance of Standards and Codes  <a href="http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp">http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp</a></p> <p>ONU  <a href="http://www.undcp.org/crime_prevention.html">www.undcp.org/crime_prevention.html</a></p>
<b>Australie</b>
<p>Le rapport "Annual State of the Service report" contient une évaluation de la conformité au code de bonne conduite et une déclaration de mise en oeuvre des valeurs.  <a href="http://www.apsc.gov.au/stateoftheservice/2002/chapter03.htm">http://www.apsc.gov.au/stateoftheservice/2002/chapter03.htm</a></p> <p>Department of Health and Ageing focus groups on code of conduct  <a href="http://www.ageing.health.gov.au/workforce/code.htm">http://www.ageing.health.gov.au/workforce/code.htm</a></p> <p>Test de groupes cibles "Embedding APS Values"  <a href="http://www.apsc.gov.au/conduct/">http://www.apsc.gov.au/conduct/</a></p> <p>La "Public Service Commission" est chargée de surveiller les résultats des organismes et de veiller à la conformité au code de bonne conduite. <a href="http://www.apsc.gov.au/">http://www.apsc.gov.au/</a>.</p> <p>La "Legislation co-ordination division" du bureau du procureur général est chargée de promouvoir la politique de lutte contre la fraude et la "Commonwealth legislation enforcement commission" soumet un rapport annuel sur les activités de prévention de la fraude dans les organismes.  <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp">http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp</a></p> <p>Le rapport annuel NISA met en correspondance les éléments d'un système d'intégrité "Identify analyze and record the institutions, laws, procedures, practices and attitudes which increase transparency and accountability and inhibit corruption"  <a href="http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf">http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf</a></p>

<p><b>Canada</b></p>
<p>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) – Cadre de responsabilisation de gestion (CRG). Le cadre de responsabilité de la direction a pour but d'évaluer la qualité des résultats obtenus au niveau de la direction, des qualités de commandement, de la gestion du personnel et de cadre d'organisation. L'idée est ici, en plus de construire un ensemble de travail plus sain, qu'une évaluation plus large des résultats de la direction pourrait faire énormément au niveau des abus avant que ceux-ci ne commencent.  <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_e.asp#Introduction">http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_e.asp#Introduction</a> .</p> <p>Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada  <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/siglist_e.asp">http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/siglist_e.asp</a></p> <p>Bureau des valeurs et d'éthique de la fonction publique, Organisme de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada  <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/index_e.asp">http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/index_e.asp</a></p> <p>Rapport 2004 du Groupe de travail sur la divulgation des actes fautifs publié par l'Organisme de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada– Rapport sur les conclusions d'un groupe de travail examinant l'efficacité des procédures de divulgation au Canada par suite de plusieurs incidents très remarquables. Le groupe a fait une étude des parties prenantes comportant des membres de l'organisation professionnelle de cadres supérieurs de la fonction publique et des hauts fonctionnaires étrangers.  <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf_e.asp">http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf_e.asp</a></p> <p>Sondage du Comité consultatif sur l'apprentissage pour les cadres intermédiaires – les résultats concernant l'éthique figurent dans le rapport du vérificateur général.  Méthodes spécifiques pour évaluer les risques d'entrave à la vie privée – évaluation des facteurs relatifs à la vie privée  <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/pia-pefr/paipg-pefrld2_e.asp#2.Purpose">http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/pia-pefr/paipg-pefrld2_e.asp#2.Purpose</a> . Lien avec une liste des ressources utilisées par le groupe de travail sur la divulgation: <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf10_e.asp#8">http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf10_e.asp#8</a> .</p> <p>Programme d'éthique de la défense – Défense nationale – Étude 2000 sur le personnel militaire et civil visant à fournir une évaluation de base des valeurs que le personnel estime devoir être utilisées; attentes du personnel en ce qui concerne les programmes d'éthique; évaluation de question d'éthique.  <a href="http://www.dnd.ca/ethics/pages/home_e.htm">http://www.dnd.ca/ethics/pages/home_e.htm</a></p> <p>Bureau du commissaire à l'éthique <a href="http://strategis.gc.ca/ethics">http://strategis.gc.ca/ethics</a>.  Rapport annuel - <a href="http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/oe01417e.html">http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/oe01417e.html</a></p> <p>Aperçu général des valeurs et de l'éthique dans le secteur public dans le rapport annuel du vérificateur général  <a href="http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0012ce.html">http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0012ce.html</a></p> <p>Le rapport Tait propose une "situation de l'éthique dans le service public au Canada" et des recommandations. Un résultat important du rapport Tait a été une "initiative d'un dialogue" invitant au dialogue sur l'éthique et les valeurs au sein des pouvoirs publics  <a href="http://www.ccmd-ccg.gc.ca/Research/publications/html/tait_e.html">http://www.ccmd-ccg.gc.ca/Research/publications/html/tait_e.html</a></p>
<p><b>Colombie</b></p>
<p>2002 Integrity Index for Public Institutions – mesure les risques de corruption dans diverses institutions sur une échelle 0 – 100</p>
<p><b>Finlande</b></p>
<p>L'OCDE et la Finlande ont fait une étude des fonctionnaires et des directeurs relativement à leur efficacité en matière de mesures d'éthique. Étude 1998 sur les cadres supérieurs et le personnel de 170 organismes portant sur les changements au niveau de la gouvernance, des principes de l'éthique de la fonction publique, des pratiques contraires à l'éthique et des facteurs intervenant sur l'éthique dans la fonction publique (1998)</p>

<b>Royaume-Uni</b>
<p>Rapports du Committee on Standards in Public Life produits à partir des débats et de consultations sur place indépendantes  <a href="http://www.public-standards.gov.uk/">http://www.public-standards.gov.uk/</a></p> <p>Focus group assessment of conduct in public life  <a href="http://www.natcen.ac.uk/publications/Final%20draft23.pdf">http://www.natcen.ac.uk/publications/Final%20draft23.pdf</a></p> <p>Ethics and standards for the Home Civil Service  <a href="http://www.cabinetoffice.gov.uk/central/index/cse.htm">http://www.cabinetoffice.gov.uk/central/index/cse.htm</a></p>
<b>Porto Rico</b>
<p>Étude sur les fonctionnaires  <a href="http://www.ethics.org/releases/nr_20031027_prsurvey.html">http://www.ethics.org/releases/nr_20031027_prsurvey.html</a></p>
<b>Afrique du Sud</b>
<p>Rapport de l'ONU et du Department of Public Service Administration sur l'évaluation de la corruption  <a href="http://www.gov.za/reports/2003/corruption.pdf">http://www.gov.za/reports/2003/corruption.pdf</a></p> <p>Manikor Omnibus Study            Perception des mesures de "maintaining transparency and accountability"</p>
<b>Etats-Unis</b>
<p>Site officiel  <a href="http://www.usoge.gov">www.usoge.gov</a></p> <p>Overview of US OGE  <a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp">http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp</a></p> <p>Ethics Resource Center  <a href="http://www.ethics.org">http://www.ethics.org</a></p>

<p><b>Gouvernance et orientations stratégiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Confiance des ministres dans l'appui de leur ministère</li> <li>• Cohérence perçue du programme d'action</li> <li>• Potentiel de l'équipe de gestion</li> <li>• Cadre de gestion de l'entreprise utilisé pour l'établissement des priorités, les nouvelles répartitions et l'alignement sur les priorités de l'ensemble de l'administration</li> <li>• Ordre du jour de l'amélioration de la gestion tenant compte des ressources humaines, de la haute responsabilité, du service, etc.</li> <li>• Direction/participation au niveau des initiatives dans l'ensemble de la fonction publique</li> </ul>	<p><b>Valeurs du service public</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Déclaration personnalisée des valeurs du service public et orientations éthiques régulièrement examinées avec le personnel</li> <li>• Mécanismes sains de conseil et de recours mis en place</li> <li>• Orientation, apprentissage et autres outils pour soutenir le personnel</li> <li>• Évaluation par le personnel des résultats de l'organisation par rapport aux valeurs et à l'éthique du service public</li> </ul>			<p><b>Résultats</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualité des PPR et des RMR</li> <li>• Résultats des enquêtes sur le personnel et les clients</li> <li>• Progrès dans le renforcement des résultats financiers et des programmes, et mesure des résultats</li> <li>• Contrôle de l'entreprise et examen des résultats</li> <li>• Plans d'évaluation compte tenu des risques</li> <li>• Résultats par rapport aux repères extérieurs</li> </ul>
	<p><b>Politique et programmes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Confiance du Ministre et des fonctionnaires dans les options de politique et les conseils</li> <li>• Plans de recrutement/développement/succession pour l'ensemble d'orientation</li> <li>• Investissements dans la capacité en matière de politique/outils analytiques</li> </ul>	<p><b>Les personnes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan complet de développement des ressources humaines en place, y compris le leadership, le recrutement, la succession, la QVT, LO, EE</li> <li>• Progrès en matière d'objectifs des ressources humaines</li> <li>• Progrès dans l'évaluation/mesure de l'engagement des employés</li> <li>• Qualité de la direction</li> <li>• Qualité des rapports de travail</li> </ul>	<p><b>Service orienté citoyen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration du service et plans de transformation en place pour les grands services/programmes de réglementation</li> <li>• Satisfaction du client mesurée annuellement</li> <li>• Objectifs et résultats de la satisfaction du client</li> <li>• Progrès sur la voie des OQS</li> <li>• Collaboration avec d'autres administrations et partenaires</li> <li>• Informations pour les citoyens</li> </ul>	
	<p><b>Gestion des risques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Profil du risque de l'entreprise</li> <li>• Outils, formation et assistance du personnel</li> <li>• Preuve des considérations de risque dans la planification stratégique</li> <li>• Engagement de parties intéressées dans l'évaluation/risques de communication</li> </ul>	<p><b>Gérance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plans d'audit basés sur les risques (régulièrement révisés) et suivi</li> <li>• Progrès dans l'intégration et le contrôle du système d'information de l'entreprise</li> <li>• Conclusions des audits et échecs des contrôles</li> <li>• Assurance qualité dans la gestion de la sous-traitance, des finances, de la connaissance et des biens, et gérance TI</li> </ul>	<p><b>Responsabilité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarté des responsabilités</li> <li>• Délégations de pouvoir régulièrement examinées</li> <li>• supervision par le bureau de la gestion et examen régulier des résultats</li> <li>• Alignement de l'individu sur les engagements de l'entreprise</li> </ul>	
	<p><b>Apprentissage, innovation et gestion du changement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Progrès dans l'amélioration de l'apprentissage organisationnel et méthodes de gestion des connaissances</li> <li>• Investissements dans la formation à l'organisation</li> <li>• Perception par les intéressés/ le personnel de l'adaptabilité, des changements et de l'innovation en matière d'organisation</li> <li>• Mesure des performances pour améliorer les résultats de l'organisation</li> </ul>			

## ÉTUDE SUR L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES MESURES VISANT À PROMOUVOIR L'INTÉGRITÉ ET À PRÉVENIR LA CORRUPTION DANS LA FONCTION PUBLIQUE CORÉENNE<sup>56</sup>

### Introduction

Assurer la gouvernance, c'est aussi savoir évaluer, et les politiques qui favorisent l'intégrité et s'opposent à la corruption ne font pas exception à ce principe. Définir les stratégies adéquates et réunir les conditions utiles à l'évaluation des effets des mesures visant à favoriser l'intégrité est un nouvel objectif prioritaire des pays de l'OCDE qui veulent vérifier l'efficacité de leur action dans ce domaine capital. Comme l'indique en conclusion le récent rapport de l'OCDE *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public*, l'un des points les plus faibles des efforts en faveur de l'intégrité est l'insuffisante évaluation de leurs effets. Il n'en est que plus impérieux d'assurer aujourd'hui le retour d'informations sur les mesures qui ont déjà été mises en œuvre.

L'étude de l'expérience de la Corée a été conduite comme un projet pilote pour servir de référence aux autres rapports par pays sur les stratégies et les méthodes d'évaluation de l'efficacité des programmes visant à favoriser l'intégrité et à prévenir la corruption. Les objectifs généraux étaient d'aider les autorités à mieux connaître les différentes stratégies et méthodes applicables à l'évaluation des mesures en faveur de l'intégrité

### Champ et méthode de l'enquête

L'enquête s'attachait principalement à :

- Mettre en évidence le type de mécanismes de lutte contre la corruption qui est appliqué en Corée ;
- Comparer et analyser les méthodes utilisées en Corée et dans certains pays membres de l'OCDE ;
- Contribuer à l'élaboration d'un cadre d'évaluation rationnel qui repose sur des méthodes exemplaires.

La présente étude de cas compare les composantes et les étapes essentielles des méthodes d'évaluation mises en œuvre par la Commission indépendante contre la corruption en Corée (CICCC, *Korea Independent Commission Against Corruption*) et l'Autorité d'agglomération de Séoul (l'AAS, *Seoul Metropolitan Government*) au moyen :

- d'une enquête sur les efforts en cours et leurs outils pratiques ;
- d'entretiens avec les responsables qui participent aux efforts d'évaluation au sein du Gouvernement de la Corée, et par des questionnaires.

<sup>56</sup>

L'enquête a été réalisée par Seong Youn Kim, Directeur de la Commission de la fonction publique de la Corée. Seong Youn Kim a été détaché de ses fonctions pour élaborer le projet de l'étude, qui a été examiné par des responsables coréens en juillet 2004 et commenté selon la procédure écrite au deuxième semestre 2004.

## MÉCANISMES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN CORÉE

### **Le contexte national**

La corruption est un symptôme de défaillance systémique qui ne saurait être séparée du contexte économique et social. Le premier chapitre passe en revue les principaux facteurs qui influent sur les efforts visant à favoriser l'intégrité et à prévenir la corruption en Corée.

### *Un développement conduit par l'État*

A la faveur d'un développement guidé par l'État, la Corée a réussi un miracle économique à une vitesse surprenante. Cependant, cette croissance économique entraînée par l'État a été réalisée en liaison avec de grands groupes d'entreprises qui avaient des intérêts propres, ce qui est à l'origine d'alliances triangulaires entre les responsables politiques, le monde des entreprises et les agents publics. De plus, sous l'effet de la réglementation excessivement contraignante qui a pesé sur le développement économique conduit par l'État, les responsables politiques ont sollicité auprès de grands groupes des fonds pour leur campagne leur offrant, en contrepartie, des débouchés à des conditions privilégiées, d'où une corruption de la sphère politique.

### *L'héritage socioculturel*

L'organisation administrative coréenne procède de traditions politiques séculaires qui veulent que les intérêts de l'administration passent avant l'intérêt général en vertu d'une tradition de centralisation, d'administration fermée et d'autoritarisme. Faire face à la corruption des supérieurs était extrêmement difficile compte tenu du fait que l'autoritarisme et la primauté de l'administration avaient de longue date dominé les traditions administratives coréennes, et la corruption s'en trouvait facilitée.

### *Une fonction publique de carrière*

L'administration coréenne, classique, professionnelle et politiquement neutre, se fondait sur les résultats personnels. Les fonctionnaires coréens sont recrutés par voie de concours très difficiles, l'emploi à vie leur étant garanti. Ce régime a été pour beaucoup dans la sauvegarde de l'intégrité, ainsi que le prestige et le professionnalisme croissants qui ont caractérisé la fonction publique. La garantie de l'emploi à vie vaut aux agents publics la sécurité de l'emploi mais, en contrepartie, leur traitement est peu élevé. Cependant, on a aussi reproché à la fonction publique de ne pas assez inciter les agents à la productivité et de les tenter de compenser la faiblesse de leur rémunération par des honoraires pour traitement préférentiel dans l'application des mesures.

### *L'évolution de la gestion publique et de la gouvernance*

Depuis une vingtaine d'années, des changements fondamentaux se sont produits en Corée et, pour répondre aux besoins de réforme, le gouvernement coréen a adopté certains éléments du nouveau paradigme de la gestion publique comme instrument stratégique de la réforme de l'administration. Ces initiatives ont encouragé la décentralisation, ainsi qu'une réduction des administrations publiques, sans nuire à leur efficacité. En particulier, elles ont mis l'accent sur la transparence, en vue de réduire les asymétries d'information entre les institutions publiques et les citoyens. Dans le cadre de ces efforts, le gouvernement a pris des mesures de réforme pour renforcer l'intégrité en ouvrant l'administration par la mise en œuvre de mesures de transparence, par exemple le Système OPEN.

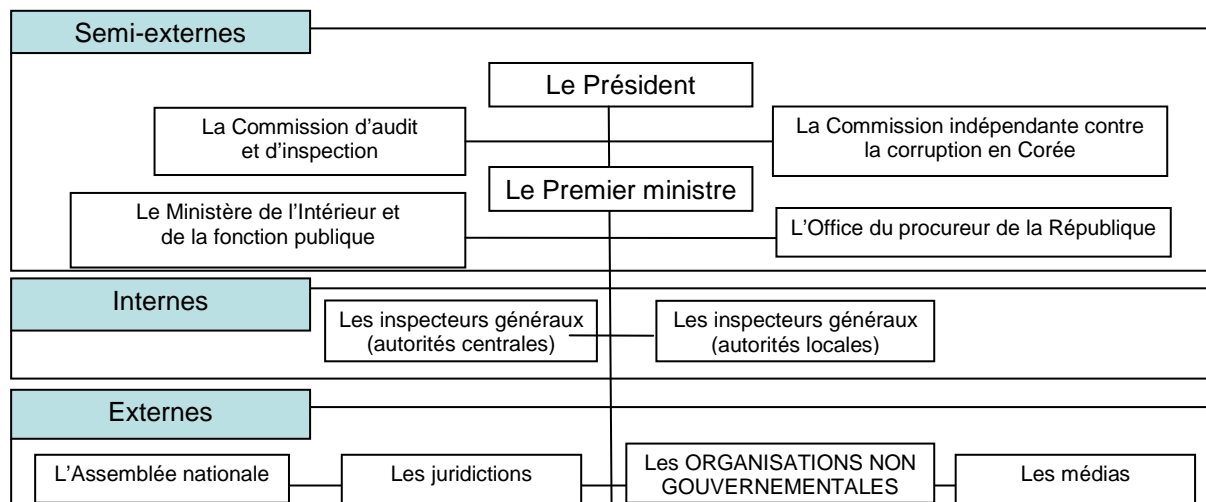
## Les principaux acteurs

### Mécanisme de contrôle

Le dispositif de lutte contre la corruption se compose de trois types d'organisations spécialisées en la matière, qui se classent en trois grandes catégories : externe, semi-externe et interne.

- Système de contrôle externe : l'Assemblée nationale, les juridictions, les organisations non gouvernementales, les médias ;
- Système de contrôle semi-externe : le Cabinet du Président, le Cabinet du Premier ministre, la Commission d'audit et d'inspection, la Commission indépendante contre la corruption en Corée, l'Office du procureur de la République, le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique ;<sup>57</sup>
- Système de contrôle interne : l'inspection générale dans chaque organe des autorités centrales et des autorités locales ;

Graphique 9. Principaux acteurs



**Le Cabinet du Président et le Cabinet du Premier ministre** – Ces deux cabinets sont au centre de l'élaboration de plans stratégiques de lutte contre la corruption et procèdent à l'analyse stratégique des mesures mises en œuvre par les administrations. De plus, dans une optique englobant l'ensemble des administrations, ils coordonnent et suivent le déroulement des politiques et des programmes mis en œuvre par l'administration pour renforcer la déontologie et s'opposer à la corruption.

**La Commission d'audit et d'inspection** – Organisme public régi par la Constitution, la Commission d'audit et d'inspection assume les fonctions de Cour des comptes sous l'autorité du Président. Elle garde son indépendance dans l'exercice de ses fonctions quotidiennes. Parmi ses tâches, il faut citer la vérification de toutes les dépenses publiques, ainsi que l'inspection des opérations de l'administration et l'efficacité des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

<sup>57</sup>

La Commission de contrôle financier, la Commission du commerce loyal, l'administration fiscale, l'administration des douanes et la Sécurité militaire jouent aussi un rôle dans les demandes d'information et la détection de la corruption.

**La Commission indépendante contre la corruption en Corée (CICCC)** – La CICCC a été créée en 2002 et placée sous l'égide du Président avec le statut d'organisation indépendante et politiquement neutre. Elle coiffe et coordonne les activités de divers organismes de lutte contre la corruption. Organisation vouée à la lutte contre la corruption, elle a pour mission de perfectionner le cadre juridique de la lutte contre la corruption, de formuler et de faire appliquer les lois et la politique de lutte contre la corruption, de mettre en œuvre la procédure de dénonciation, et elle s'emploie aussi à sensibiliser le public à la lutte contre la corruption.

**L'Office du procureur de la République** – Les procureurs de la République qui exercent au pénal remplissent les trois fonctions suivantes :

- L'instruction ;
- L'accusation ; et
- Les activités connexes visant à mettre les délits au jour et à faire appliquer les peines.

Les procureurs de la République sont seuls compétents pour conduire les enquêtes criminelles et en assument toute la responsabilité, la police étant tenue de procéder à ces enquêtes sous la direction et sur les instructions du ministère public.

**Le ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique** – Au sein de l'exécutif et parmi de multiples fonctions, ce ministère joue plusieurs rôles déontologiques, par exemple la vérification et l'inspection des organismes autonomes locaux, l'examen des requêtes civiles, l'enregistrement du patrimoine des fonctionnaires et sa publicité, le fonctionnement de la Commission centrale de discipline.

**L'inspection générale dans les administrations centrales et locales** – Elle inspecte les organisations publiques, celles qui leur sont associées et les antennes. Les inspecteurs généraux règlent aussi les requêtes qui émanent de ces organisations.

### ***Indépendance et coopération***

Les mécanismes de contrôle apparaissant trop fragmentés et excessifs, on reproche au système d'être source d'inefficacité dans l'éradication de la corruption. De plus, il faut s'attendre à ce que les agents publics soient attentifs à leurs intérêts dans la mise en œuvre de la politique. Le gouvernement a préféré un système de coopération à l'institution d'un puissant organisme unique, bien qu'il ait réfléchi sur l'expérience réussie de Hong Kong et de Singapour, mais la préoccupation est restée qu'un organisme unique risque d'être trop puissant par nature et qu'il puisse en outre abuser de ses pouvoirs. C'est pourquoi la CICCC n'a aucun pouvoir d'enquête.

L'inauguration de la CICCC, nouvel organisme central de lutte contre la corruption, a suscité beaucoup d'espoir, bien que la réalité de ses fonctions, du fait par exemple de la limitation de son pouvoir d'enquête, tienne compte aussi du principe d'équilibre par la limitation des pouvoirs sur lequel repose le régime politique national. Si la CICCC avait un pouvoir d'enquête, son évaluation ou sa consultation vaudrait concrètement prescription s'imposant aux responsables de l'action publique. Dans le contexte coréen, il en résulterait un abus de pouvoir qui serait lui-même contraire au courant décentralisateur. La CICCC doit donc enquêter en coopération avec les services des procureurs de la République. Les fonctions de la CICCC restent en discussion. Le traitement des dossiers individuels en matière de corruption est exposé sommairement à l'annexe 1.

Dans ce contexte où la fragmentation et la méfiance qui règne entre les organisations sont les principaux problèmes, on s'attache tout particulièrement à resserrer la coopération, notamment par les mesures suivantes :

- L'échange de spécialistes ;
- L'échange d'informations sur les affaires de corruption ;
- La collaboration sur certains cas de corruption ;
- L'échange d'informations et d'idées sur les propositions d'action.<sup>58</sup>

Le Cabinet du Président joue, lui aussi, un rôle capital dans l'échange d'informations, lorsque les organisations ne souhaitent pas partager leurs informations. Lorsque le Cabinet du Président obtient des informations sur un cas de corruption, il transmet ces informations à l'organisme qui pourra traiter l'affaire.

### **Les politiques de lutte contre la corruption**

Tous les gouvernements de l'histoire de la Corée ont promis d'éradiquer l'injustice et la corruption. Lors de leur investiture notamment, les nouveaux gouvernements ont rendu public leur engagement solennel à lutter contre l'injustice et la corruption. Il s'agissait plus d'une formalité, d'un mot d'ordre, d'une démarche visant à se maintenir au pouvoir et à gagner les faveurs de l'opinion que de mesures concrètes visant à éradiquer la corruption.

Le gouvernement a admis que la corruption était l'un des principaux facteurs à l'origine de la crise économique de 1997 ; il a déclaré la «guerre à la corruption» et a rendu publiques des mesures d'envergure pour la prévention de la corruption avec la participation de la société civile.

Ces dernières années, le gouvernement a adopté une nouvelle démarche pour combattre la corruption, au moyen d'une stratégie plus complète, plus rigoureuse et mieux organisée. Les principaux éléments de cette nouvelle démarche sont :

- La mise en place d'une infrastructure de lutte contre la corruption, par exemple la déclaration du patrimoine et des engagements personnels, la protection des dénonciateurs ;
- L'application d'une méthode scientifique, par exemple l'évaluation de l'intégrité et le lancement d'enquêtes de perception ;
- La sensibilisation du public, à l'aide d'un éventail de programmes à caractère participatif ; et
- Des efforts également portés à la prévention et à la répression, les deux volets se trouvant en synergie dans une stratégie d'ensemble.

### ***Les initiatives des autorités centrales***

Au niveau national, la nouvelle CICCC a adopté une stratégie complète et rigoureuse pour remplir ses quatre fonctions essentielles : la formulation de la politique à suivre et l'évaluation des mesures prises, la recommandation d'améliorations institutionnelles, le traitement des affaires qui ont fait appel à la

<sup>58</sup>

*Anti-corruption systems of Korea : The efforts to balance independence and co-operation among anti-corruption agencies*, communication de Wook Bong au *Forum mondial 3*, mai 2003.

dénonciation et les activités de formation et de sensibilisation qui englobent l'ensemble des administrations publiques.

*Améliorations institutionnelles : protection et rémunération*

**La protection des dénonciateurs** -- la CIGCC a pris des mesures juridiques et institutionnelles pour protéger les dénonciateurs des représailles et favoriser ainsi la dénonciation des agents publics corrompus.

**Le mode de rémunération** : Si un dénonciateur apporte un profit matériel à une institution publique visée, ou lui évite une perte éventuelle, il peut recevoir une rémunération allant jusqu'à 200 millions de won.

Un an après l'entrée en vigueur de la législation sur la dénonciation, le dispositif de protection mis en œuvre apparaît comme une mesure essentielle pour éradiquer la corruption. Le taux de révélation de corruption dans les affaires résultant d'une dénonciation (transmises par la CIGCC aux autorités compétentes pour enquête après examen préliminaire) s'élevait à 67 pour cent en 2002, alors qu'il n'était que de 56 pour cent dans les rapports généraux. Le total des amendes recueillies dans ces affaires était environ 50 pour cent plus élevé que dans les rapports généraux. Forte de ce résultat, la CIGCC s'emploie à assurer l'application de mesures concrètes qui doivent renforcer les fonctions essentielles de lutte contre la corruption du dispositif de protection des dénonciateurs, et en particulier à évaluer la mise en œuvre de la politique adoptée, à formuler des recommandations pratiques et à sensibiliser l'opinion au moyen d'activités d'ouverture.<sup>59</sup>

*Formulation de la politique à suivre et évaluation des mesures prises*

**Plan de base pour la prévention de la corruption** -- En 2002, la CIGCC a mis en place un Plan de base pour la prévention de la corruption dans les organisations publiques. Ce plan d'action à long terme qui vise les sphères de la politique, de l'administration et des entreprises, a été mis en œuvre. La CIGCC veille à ce que les organisations publiques respectent les orientations qui y sont données et s'efforcent spontanément de lutter contre la corruption.

**Indice de perception de l'intégrité (IPI) des administrations publiques** -- La CIGCC mesure chaque année l'IPI des administrations publiques pour adopter une démarche scientifique et systématique de lutte contre la corruption. En 2002, la CIGCC a classé 71 administrations centrales et entreprises publiques selon leur IPI. Cette initiative vise à encourager les efforts de lutte contre la corruption et à cerner les domaines exposés pour trouver des remèdes.

**Code de conduite des agents publics** -- Ce code, institué par décret présidentiel, a été conçu pour donner des lignes directrices aux agents publics. Un agent public peut s'y référer lorsqu'il doit exercer un jugement déontologique. Le code précise aussi les sanctions applicables pour aider les administrations publiques à traiter les infractions. Un contrevenant s'expose à des mesures disciplinaires, par exemple la publication de son nom, son fichage et la mention de l'affaire dans ses dossiers de candidature ultérieurs.

*Programmes reposant sur la participation des citoyens*

**Corée nette XXI** -- Bon exemple d'alliance du secteur public et de groupements de la société civile : l'initiative « Corée nette XXI » par laquelle le Comité national pour le renouveau de la Corée, Transparence internationale Corée, l'Association des entreprises publiques et la Fédération de l'industrie coréenne ont recensé et publié les méthodes exemplaires de lutte contre la corruption.

<sup>59</sup> Bulletin de la CIGCC, février – avril 2003.

**Réunions avec les intervenants** -- La CIGCC réunit le Président et des citoyens sur l'évaluation des programmes déontologiques à la fin de chaque année. Cette réunion recense, elle aussi, les méthodes exemplaires et concourt à la diffusion des enseignements qui s'en dégagent.

**Programme coopératif de formation avec les citoyens** -- La CIGCC réunit des conférenciers, fonctionnaires et représentants d'organisation non gouvernementale, et concourt au programme de formation d'autres organisations publiques.

#### *A l'échelon local : l'autorité d'agglomération de Séoul*

L'autorité d'agglomération de Séoul a déclaré « une guerre totale à la corruption » à l'occasion de l'installation du nouveau maire, M. Goh, en 1998. Un effort maximal a été lancé pour relever les normes déontologiques et d'efficacité de l'administration municipale et la rendre « aussi transparente que du cristal ». Une démarche systématique a été adoptée qui mise en même temps sur quatre grandes lignes d'action : les mesures préventives ; les mesures répressives ; la transparence de l'administration ; et la participation accrue du secteur privé.

**Les mesures préventives**, par exemple la déréglementation. Séoul favorise la déréglementation dans tous les secteurs de l'administration en éliminant les textes insuffisamment justifiés et en clarifiant les conduites à tenir. La Ville de Séoul a organisé une « Commission de réforme de la réglementation » où siègent des édiles et des notables. La Commission est un élément essentiel de la coopération des secteurs public et privé, qui facilite le déroulement de la réforme.

**Les mesures répressives**, par exemple, les cartes signalant au maire les cas de corruption. Cette méthode a été lancée par le maire pour veiller à l'application du principe de « tolérance zéro » à la corruption dans l'ensemble des administrations municipales. Ces cartes postales pré affranchies sont distribuées aux usagers de l'administration de la ville dans les domaines exposés au risque de corruption ; elles sont en outre disposées systématiquement en certains endroits de la ville et dans toutes les centres administratifs municipaux annexes de quartier afin de recueillir directement les réactions des citoyens (notamment les avis de corruption et les propositions d'amélioration). Le maire lit toutes les cartes postales reçues et s'assure que chaque contrevenant est dûment puni.

**La transparence de l'administration** par l'utilisation du Système OPEN (*Online Procedures ENhancement for Civic Applications*, formalités administratives en ligne pour mieux répondre au citoyen) – L'autorité d'agglomération de Séoul a mis en application le Système OPEN, moyen moderne de prévention de la corruption qui assure la transparence de l'administration municipale. Ce système publie sur l'Internet les formalités administratives que le citoyen est le plus fréquemment amené à accomplir, pour répondre à son droit à l'information et prévenir la corruption.

**Des programmes reposant sur la participation des citoyens**, par exemple l'institution du médiateur et le Canal de dialogue direct – L'institution du médiateur s'adresse aux usagers qui n'ont pas reçu un traitement équitable de la part de l'administration. Deux citoyens sont nommés « médiateurs des citoyens » pour écouter les réclamations et examiner les dossiers. De plus, divers canaux de dialogue direct sont ouverts entre les citoyens et le maire, notamment des « lignes ouvertes », le courriel et des auditions régulières, par exemple les « Rendez-vous du samedi » que le maire propose à ses concitoyens.

## STRATÉGIES ET OUTILS POUR ÉVALUER L'INTÉGRITÉ

### *L'évaluation des programmes de lutte contre la corruption*

#### *Exemple n° 1 : Évaluation nationale de l'initiative de prévention de la corruption et de ses résultats par la CIGCC<sup>60</sup>*

**Fondement juridique** -- En vertu de la loi contre la corruption et son décret d'application, la CIGCC a compétence pour évaluer la mise en œuvre des mesures de prévention de la corruption dans les organisations publiques. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 11 de la loi contre la corruption, la Commission est chargée de faire le point de la politique et d'évaluer les progrès réalisés pour prévenir la corruption dans des administrations publiques.

**Objectifs** -- Les objectifs généraux sont de diagnostiquer avec précision les efforts des administrations pour lutter contre la corruption et d'analyser leurs effets. Objectif complémentaire : analyser les problèmes à l'avance et trouver des solutions aux difficultés rencontrées lors de l'application des mesures permanentes de prévention de la corruption.

**Calendrier** -- La CIGCC conduit le projet d'évaluation régulière depuis 2002. Le calendrier se déroulait en trois phases :

- Phase 1 -- Mission donnée à un institut spécialisé de mettre en évidence les mesures à évaluer, élaboration d'un modèle d'évaluation et analyse des résultats ;
- Phase 2 -- Conduite d'une évaluation sur documents et sur site de l'application des mesures ;
- Phase 3 -- Analyse des résultats finals et rapport d'évaluation.

**Méthode** -- Dans un premier temps, la CIGCC a constitué le « Conseil d'évaluation des politiques », où siègent des experts extérieurs pour assurer l'équité et l'objectivité des méthodes d'évaluation. Ce Conseil est chargé de l'organisation générale de l'évaluation, ainsi que d'accompagner et d'épauler la CIGCC dans la mise en œuvre effective des évaluations.

La CIGCC a ensuite fait appel à un institut de recherche indépendant, l'Institut coréen d'administration publique, pour établir le plan-cadre de l'évaluation, choisir les initiatives à évaluer et mettre au point la métrique d'évaluation. L'Institut coréen d'administration publique a nommé 19 examinateurs qui ont alors commencé l'analyse des programmes retenus au moyen d'une évaluation s'exerçant à la fois sur documents et sur site. Enfin, dernière étape, la CIGCC a invité les organisations publiques évaluées à soutenir activement l'adaptation des mesures de prévention de la corruption.

**Champ d'action** -- La CIGCC évalue les administrations centrales, notamment les ministères, les services présidentiels et les administrations locales. Elle prévoit aussi d'étendre les évaluations aux municipalités et aux organisations patronnées par l'État. Avec le concours des chercheurs spécialisés de l'Institut coréen d'administration publique, la CIGCC a dressé une première liste d'initiatives susceptibles d'être retenues, liste qu'elle a soumise à l'examen du « Conseil d'évaluation des politiques ». Les initiatives changent chaque année, mais elles relèvent essentiellement de deux catégories : les initiatives

<sup>60</sup> Rapport Annuel 2002 de la CIGCC ; le cadre juridique de la lutte contre la corruption a été publié par la CIGCC en 2003 ; Site Web de la CIGCC : ([www.kicac.go.kr](http://www.kicac.go.kr))

communes qui doivent être prises par toutes les organisations, et les initiatives internes librement organisées par chaque organisation. Parmi les initiatives communes, il faut citer :

- L'institutionnalisation du Code de conduite ;
- Les mesures en faveur de la dénonciation ;
- Les efforts de transparence des activités liées à la gestion des contrats.

Les initiatives internes et les domaines à haut risque de corruption qui figurent au programme d'évaluation de l'intégrité sont incluses dans les initiatives spontanées.

**Domaines d'évaluation et mesure des résultats en 2002** – La CICCC a élaboré une métrique d'évaluation qui prend en considération le cycle complet de la préparation, de la mise en œuvre et des effets. La méthode utilisée pour évaluer la politique de lutte contre la corruption en 2002 ne faisait pas appel à la mesure et s'appuyait sur les résultats obtenus par chaque institution évaluée. Dans la pratique, chaque commissaire à l'évaluation analysait le document soumis par l'institut de recherche et vérifiait les faits en se rendant sur place. La méthode d'évaluation des résultats se fonde sur des critères qualitatifs non mesurables. Pour évaluer chaque tâche, on s'est servi de l'indice d'évaluation suivant.

**Tableau 4 Métrique d'évaluation**

	<b>Préparation</b>	<b>Mise en œuvre</b>	<b>Effets</b>
Domaines d'évaluation	- Données d'entrée  - Plan de résultats	- Degré d'engagement du chef de l'organisation  - Plan d'application	- Niveau d'application  - Taux de réussite de la prévention
Mesure des performances	Existence d'un plan d'application : - Avec lignes directrices et règles connexes - Point de préparation - Problèmes et effets anticipés, ressources et interdépendance.  Objectifs appropriés : - Cibles adaptées - Plan approprié en fonction des objectifs - Modifications des objectifs et raisons de ces modifications	Le degré d'intérêt manifesté par le responsable de l'organisation : - Degré d'engagement du responsable dans l'approbation et dans la prise de décision relatives à l'initiative - Instructions du responsable - Participation du responsable à la formation  Organisation appropriée de l'application : - Organisation permettant d'atteindre les objectifs - Présence d'une organisation de préparation, commande, équipe et personnel spécialisés, groupe de coordination - Elaboration du plan d'application - Répartition précise des tâches dans le dispositif d'application	Evaluation du degré d'application : - Comparaison de l'efficacité de l'application avec le plan - Raisons des défauts d'application et intensité du suivi.  Evaluation des effets : - Contribution de l'initiative à la prévention de la corruption - Intensité des efforts visant les effets secondaires - Résultats dépassant toutes les espérances

**Mesures de suivi** -- Parmi les principaux types de mesures de suivi prises par la CICCC, il faut citer :

- La publication des résultats. La CCCCC a publié les résultats d'évaluation, notamment les propositions d'amélioration ; elle a mis en évidence les points faibles et les problèmes propres à chaque organisation ;
- L'octroi de distinctions. En reconnaissance de résultats attestés par évaluation, la CCCCC a officiellement remis des distinctions, tant à des personnes et qu'à des organisations. Ces distinctions vont d'un Prix présidentiel à des titres honorifiques ;
- L'action en faveur des méthodes exemplaires. La CCCCC a diffusé des informations sur les méthodes exemplaires précises et encouragé les autres institutions à comparer leur pratique à celle de l'ensemble du secteur public.

S'appuyant sur l'expérience des évaluations de 2002 et de 2003, la CCCCC a poursuivi la mise au point de « l'indice d'évaluation » à la fin de 2003. Cet indice repose toujours fondamentalement sur l'évaluation des résultats obtenus par chaque institution au moyen d'un indice qualitatif, non mesurable, mais un indice quantitatif, mesurable, a pris de l'importance dans la méthode d'évaluation. De plus, cet « indice d'évaluation » perfectionné utilise divers indices adaptés à chaque tâche au lieu d'appliquer une méthode uniforme à tous les domaines.

*Exemple n° 2 : Évaluation du Système OPEN de l'Autorité d'agglomération de Séoul<sup>61</sup>*

**Objectifs** -- L'Autorité d'agglomération de Séoul (AAS) a mis en œuvre deux types d'enquête : l'une, périodique (l'enquête de TI Corée) ; l'autre, conduite une fois pour toutes par l'Institut de transparence de Séoul (l'enquête de l'ITS). À la demande de l'AAS, TI Corée conduit régulièrement des enquêtes sur le suivi du Système OPEN depuis l'an 2000, tandis que l'ITS a évalué l'efficacité du Système OPEN en 2001.<sup>62</sup> D'un côté, l'enquête de TI Corée avait pour objet d'ajuster le fonctionnement du Système OPEN en mesurant la sensibilisation générale et son utilisation. D'un autre côté, l'objectif de l'enquête de l'ITS était d'évaluer les effets du Système OPEN sur le traitement des questions d'intérêt général par l'administration d'agglomération, par exemple la lutte contre la corruption.

**Organisation** -- L'enquête de TI Corée s'est servi d'un échantillon aléatoire de dix mairies d'arrondissement, cent citoyens en moyenne étant tirés au sort dans chacune d'entre elles pour répondre à l'enquête. Un millier de citoyens au total ont donc pris part à l'enquête qui reposait sur des entretiens individuels en tête-à-tête. L'enquête de l'ITS visait à la fois les agents de la ville ou des mairies d'arrondissement et les citoyens qui procédaient personnellement à des formalités administratives. L'enquête s'adressant aux citoyens, effectuée à distance, a porté sur 500 citoyens qui avaient présenté un dossier de demande à l'AAS ou dans une mairie d'arrondissement.

<sup>61</sup> Entre autres sources du présent chapitre, il faut citer les documents suivants : « Clean and Transparent » publié par l'AAS en 2003, « IT and Corruption Control : OPEN system of l'AAS » de Lee Geunjoo, « Implementation on anti-corruption programmes by l'AAS » de Suntai Ahn, « Monitoring report on OPEN system » d'IT Corée, « Report on assessment of effectiveness of the OPEN system » de l'ITS, et le site Web de l'AAS ([www.metro.seoul.kr](http://www.metro.seoul.kr))

<sup>62</sup> En 2002, l'AAS a aussi fait étudier les coûts et les avantages du Système OPEN par un autre consultant en vue de perfectionner le système. Selon cette étude, la valeur actuelle des retombées pour la collectivité, par exemple la prévention de la corruption de 1999 à 2008, s'élève à 11 milliards de won (soit environ 9 millions de dollars). Voir l'étude « B/C analysis of the OPEN system with strategies to upgrade the system in 2002 » conduite par I-Finder.

**Tableau 5 Métrique d'évaluation de l'enquête de TI Corée**

<b>Domaine d'évaluation</b>	<b>Questionnaires</b>
Le niveau de perception de la transparence dans le traitement des formalités administratives	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opinion sur les efforts de transparence de l'AAS</li> <li>- Satisfaction concernant les services</li> <li>- Qualité des services</li> </ul>
Le niveau de sensibilisation au Système OPEN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niveau de sensibilisation</li> <li>- Moyens de communication de masse</li> </ul>
L'efficacité du Système OPEN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'utilisation du Système OPEN</li> <li>- Raisons qui expliquent l'utilisation du Système OPEN</li> <li>- Intérêt du Système OPEN</li> <li>- Facteur de transparence du Système OPEN</li> </ul>
L'efficacité et les difficultés du Système OPEN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Satisfaction concernant le Système OPEN</li> <li>- Effets du Système OPEN sur la prévention de la corruption</li> <li>- Effets du Système OPEN sur le délai de traitement des formalités administratives</li> <li>- Améliorations possibles du Système OPEN</li> </ul>

**Tableau 6 Métrique d'évaluation de l'enquête de l'ITS**

<b>Domaine d'évaluation</b>	<b>Questionnaires</b>
Effets du Système OPEN sur la lutte contre la corruption	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rôle attribué au Système OPEN dans la lutte contre la corruption</li> <li>- Effets du Système OPEN sur la prévention de la corruption : aspects les plus et les moins réussis</li> </ul>
Égalité d'accès aux services administratifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perception de l'égalité d'accès aux services administratifs</li> <li>- Variation selon le type de prestation : aspects les plus et les moins réussis</li> <li>- Disparités sociales, par ex. entre riches et pauvres, ou entre ceux qui possèdent un ordinateur et les autres</li> </ul>
Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rôle attribué au Système OPEN dans l'efficacité du partage de l'information</li> <li>- Effets sur l'efficacité: aspects les plus et les moins réussis</li> <li>- Facilité des réclamations</li> <li>- Perception de la rapidité du traitement des dossiers</li> </ul>
Évaluation de la mise en application	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confusion attribuée à la période de mise en application</li> <li>- Acceptabilité individuelle</li> <li>- Acceptabilité collective pour les organisations</li> <li>- Améliorations possibles</li> </ul>
Facteur de réussite	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le rôle de l'encadrement</li> <li>- La participation des agents publics</li> </ul>

## Indice de la lutte contre la corruption

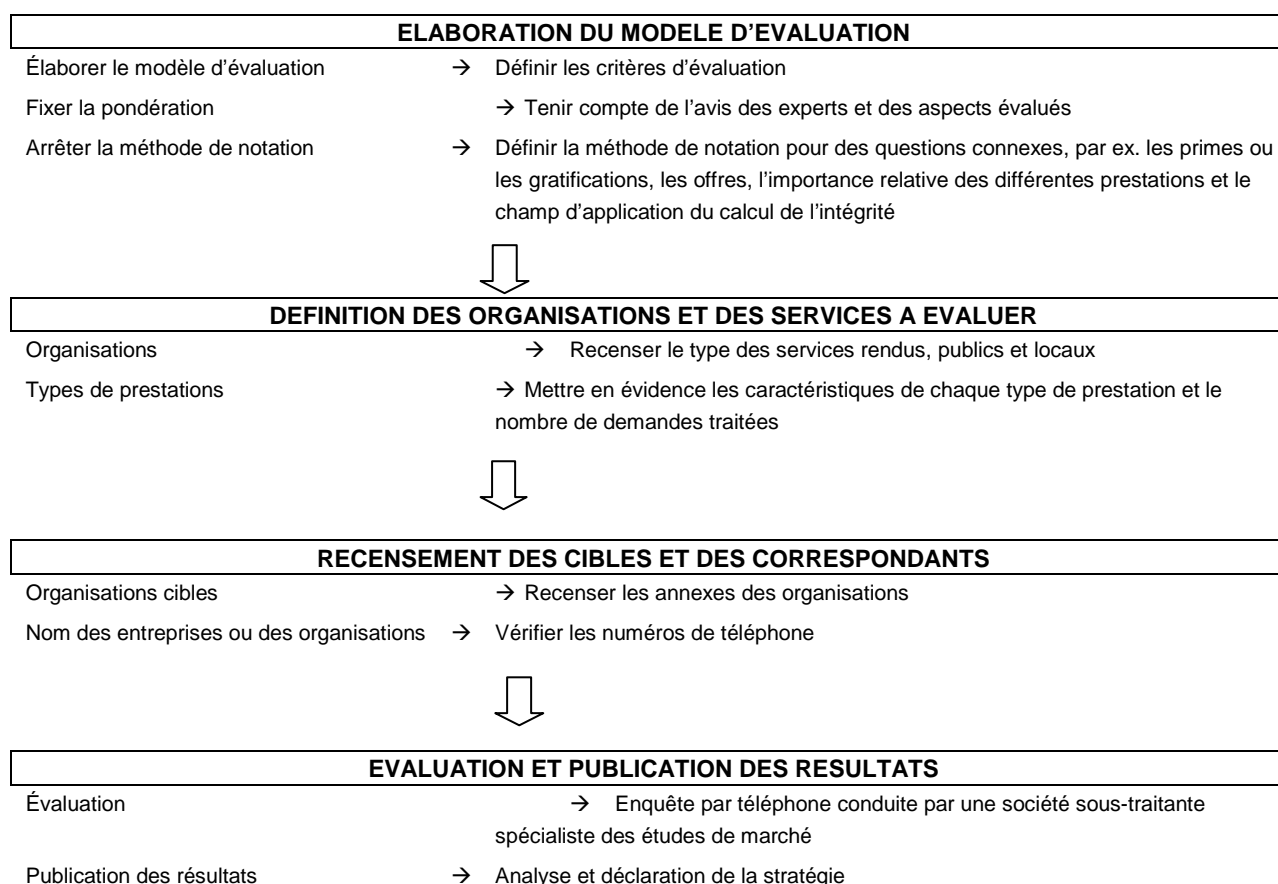
### *Exemple n° 3 : Évaluation de l'intégrité et des résultats des organisations publiques par l'Indice de perception de l'intégrité (IPI) de la CICCC<sup>63</sup>*

**Objectifs** -- La CICCC a conduit une évaluation du degré d'intégrité des administrations pour assurer la transparence et l'équité de l'administration nationale suivant une démarche scientifique. L'évaluation avait pour objectifs généraux de renforcer les mesures de lutte contre la corruption, de mettre en évidence les facteurs de corruption et de contribuer aux progrès systémiques.

**Calendrier** -- Si la conception du modèle sur l'intégrité remonte à 1999, c'est en 2002 que la CICCC a commencé les enquêtes d'évaluation proprement dites. La CICCC a mené trois séries d'études pilotes en 2000 et 2001 sur les organisations publiques pour vérifier l'adaptation du modèle. La première série a permis d'évaluer la précision du modèle, et les deux séries suivantes ont porté sur un plus grand nombre d'organisations pour affiner le modèle.

**Méthode** -- Les principaux éléments du mécanisme d'évaluation étaient la définition d'un cadre d'évaluation, la sélection d'organisations cibles et de correspondants, l'analyse des données recueillies et la publication des résultats. Le tableau qui suit donne un aperçu général des méthodes utilisées pour évaluer le degré d'intégrité des administrations publiques.

**Graphique 10. Méthodes utilisées pour élaborer l'Indice de perception de l'intégrité**



<sup>63</sup>

Rapport Annuel 2002 de la CICCC ; le cadre juridique de la lutte contre la corruption a été publié par la CICCC en 2003 ; Site Web de la CICCC : (www.kicac.go.kr)

**Champ d'action** -- La CIGCC a évalué le degré d'intégrité des administrations centrales, des administratives locales et des organisations patronnées par l'État. La CIGCC a mis en évidence les domaines particulièrement exposés au risque de corruption où des pouvoirs discrétionnaires peuvent affecter les intérêts des citoyens, ainsi que les décisions administratives (par exemple la délivrance d'autorisations, de permis ou les fonctions de surveillance). Pour assurer l'équilibre de la représentation, l'évaluation a été organisée de telle manière qu'elle porte sur 10 pour cent au moins des correspondants dans les différents services de l'organisation enquêtée. Pour affecter le nombre approprié de correspondants à chaque type de service, la CIGCC a dénombré les dossiers qui y ont été effectivement traités.

**Modèle d'évaluation** -- Le modèle d'évaluation comprend deux facteurs de l'intégrité : l'intégrité perçue et l'intégrité potentielle. La première mesure le degré de corruption observé ou perçu par les usagers des services publics ou les citoyens qui ont affaire aux administrations publiques. La deuxième décrit la fréquence de facteurs qui peuvent entraîner la corruption telle qu'elle est perçue par ces citoyens. Tandis que « l'intégrité perçue » reflète l'expérience et la perception personnelles de la corruption, « l'intégrité potentielle » indique la présence de facteurs susceptibles d'être en corrélation avec des cas de corruption qui s'avéreront ultérieurement. Les notes d'intégrité sont pondérées. Elles ont été arrêtées par des experts extérieurs, en collaboration avec l'Inspecteur général des différentes organisations examinées.

*Intégrité globale, IPI (100 pour cent) = intégrité perçue (49 pour cent) + intégrité potentielle (51 pour cent)*

« L'intégrité perçue » associe l'expérience et la perception personnelles des problèmes liés à la corruption. Ces deux éléments se composent eux-mêmes de trois objets d'évaluation : la fréquence des primes ou des gratifications, leur volume et la gravité de la situation telle qu'elle est perçue. « L'intégrité potentielle » indique la probabilité de cas de corruption du point de vue des citoyens en général. Les facteurs de corruption sont classés en quatre sections : les conditions de travail, l'appareil administratif, les attitudes personnelles et les mesures de lutte contre la corruption. Comme l'expose le tableau qui suit, ces quatre sections se subdivisent en huit sous-sections.

**Tableau 7. Métrique d'évaluation de l'Indice de perception de l'intégrité**

<b>Facteur d'intégrité</b>	<b>Sous-domaine</b>	<b>Question</b>
Intégrité perçue	Corruption observée	- La fréquence des primes ou des gratifications - Le volume des primes ou des gratifications offertes
	Corruption perçue	- La gravité de l'offre de primes ou de gratifications telle qu'elle est perçue
Intégrité potentielle	Conditions de travail	- L'offre habituelle de primes ou de gratifications - La nécessité de développer les relations interpersonnelles
	Appareil administratif	- La facilité de mise en œuvre des règles et des méthodes - L'importance de la publicité
	Attitude personnelle	- Bonne exécution des tâches - Attentes personnelles des primes ou des gratifications
	Mesures de lutte contre la corruption	- Intensité des efforts de prévention de la corruption - Liberté d'élever des objections

**Définition de la notation** -- Le niveau général d'intégrité évalué à partir des résultats de l'étude se mesure sur une échelle de 1 à 10, 10 étant le niveau général d'intégrité le plus élevé. La CICCC a défini la signification de chaque échelle de notation. Les tableaux qui suivent donnent des exemples de définition pour la notation de l'intégrité perçue et de l'intégrité potentielle :

**Tableau 8. Définition du degré général d'intégrité**

10 points	0 point
Les correspondants n'ont conscience d'aucune trace de corruption dans le fonctionnement des services administratifs locaux, n'ont jamais observé aucun cas de corruption et ne perçoivent aucune probabilité d'occurrence de la corruption dans l'avenir. Ce constat indique une « exposition nulle » à la corruption.	Les correspondants ont tous connu un cas de corruption ou constaté que la corruption est courante dans le fonctionnement des services administratifs locaux, perçoivent une très forte probabilité d'occurrence de la corruption dans l'avenir. Ce constat indique une « pleine exposition » à la corruption.

**Tableau 9 Définition de l'intégrité perçue**

10 points	0 point
Les correspondants n'ont jamais observé aucun cas de corruption et pensent qu'aucun cas ne s'est produit dans le fonctionnement des services administratifs locaux, Ce constat indique qu'aucune corruption n'est perçue.	Les correspondants ont tous constaté un degré notable de corruption dans le fonctionnement des services administratifs locaux et perçoivent que la corruption est courante. Ce constat indique la perception d'une corruption généralisée.

**Tableau 10 Définition de l'intégrité potentielle**

10 points	0 point
Il n'existe aucun facteur de corruption dans le fonctionnement des services administratifs locaux de l'organisation. Il n'y a aucune probabilité d'occurrence de la corruption.	Un facteur persistant peut entraîner la corruption dans le fonctionnement des services administratifs locaux. Il y a une très forte probabilité d'occurrence de la corruption.

**Mesures de suivi** -- La CICCC a adopté une stratégie qui consiste à « désigner et blâmer », puis publier les résultats des évaluations par les moyens de communication de masse, pour encourager l'organisme dans ses efforts de lutte contre la corruption. De plus, la CICCC propose des recommandations officielles pour l'amélioration systémique. La loi sur la lutte contre la corruption dispose que l'organisme doit, dans un délai déterminé, établir un rapport sur son action à l'appui des recommandations de la CICCC.

En général, les initiatives d'évaluation ont atteint leurs objectifs, notamment celui d'encourager les initiatives de prévention de la corruption. Par exemple, l'organisation qui a réagi le plus activement aux résultats de l'évaluation est la Compagnie coréenne d'électricité. Lorsque cette compagnie a appris qu'elle se classait au dernier rang des 71 organisations évaluées, elle a organisé un séminaire d'éthique pour ses agents, qui a débouché sur la création d'une Commission d'éthique. De plus, cette compagnie met en œuvre une « ligne ouverte » informatique avec exclusivité d'accès au directeur général. C'est dire que la compagnie fait grand cas des résultats d'une évaluation.

Lorsque les résultats de l'évaluation ont été publiés, l'Assemblée nationale a lancé des auditions où les responsables des organisations qui s'étaient mal classées étaient invités à expliquer aux commissions permanentes la cause de leurs mauvais résultats et à proposer des moyens de les améliorer.

**Exemple n° 4 : Évaluation de l'Indice de la lutte contre la corruption (ILC) par l'Autorité d'agglomération de Séoul<sup>64</sup>**

**Objectifs** – L'ILC est destiné à stimuler la concurrence et les initiatives des mairies d'arrondissement à Séoul. L'AAS conduit des études sur l'ILC depuis 1999 et a publié les résultats de chaque zone administrative pour encourager les efforts visant à éradiquer la corruption des collectivités locales. L'évaluation cherchait essentiellement à déterminer si :

- Les procédures administratives étaient conduites avec équité ;
- La publicité de l'information et la réglementation administrative étaient satisfaisantes ;
- Les voies de notification des cas de corruption étaient ouvertes ;
- Les pots-de-vin n'avaient jamais été efficaces.

**Méthode** -- A l'initiative du maire de Séoul, l'Institut de développement de Séoul a élaboré l'ILC en six mois. La société civile avait été associée à la conception du modèle par le Comité directeur des citoyens qui a examiné la validité du modèle de l'ILC lors de plusieurs réunions avant de l'approuver. L'AAS a alors passé contrat avec l'Institut Gallup Corée pour procéder à l'examen du degré d'intégrité dans les administrations.

**Champ d'action** -- Depuis 1999, des enquêtes ont été menées pour mesurer le degré d'intégrité des agents publics dans trois organismes publics, vingt-cinq mairies d'arrondissement, les services de l'urbanisme et dix-neuf services de prévention des incendies. Au début, les enquêtes ont porté sur le traitement de dossiers de demande et la délivrance d'autorisation dans cinq domaines qui paraissaient les plus exposés à la corruption :

- L'alimentation et les distractions ;
- La fiscalité ;
- Le logement et le bâtiment ;
- Les travaux publics ; et
- La prévention des incendies.

Deux domaines ont ensuite été ajoutés à l'enquête de l'ILC, à savoir l'administration des transports et les parcs et paysages.

**Modèle d'évaluation** -- L'Indice de la lutte contre la corruption a adopté en 1999 une formule qui pondère le degré d'intégrité que perçoivent les citoyens et l'évaluation des efforts de lutte contre la corruption de la manière suivante :

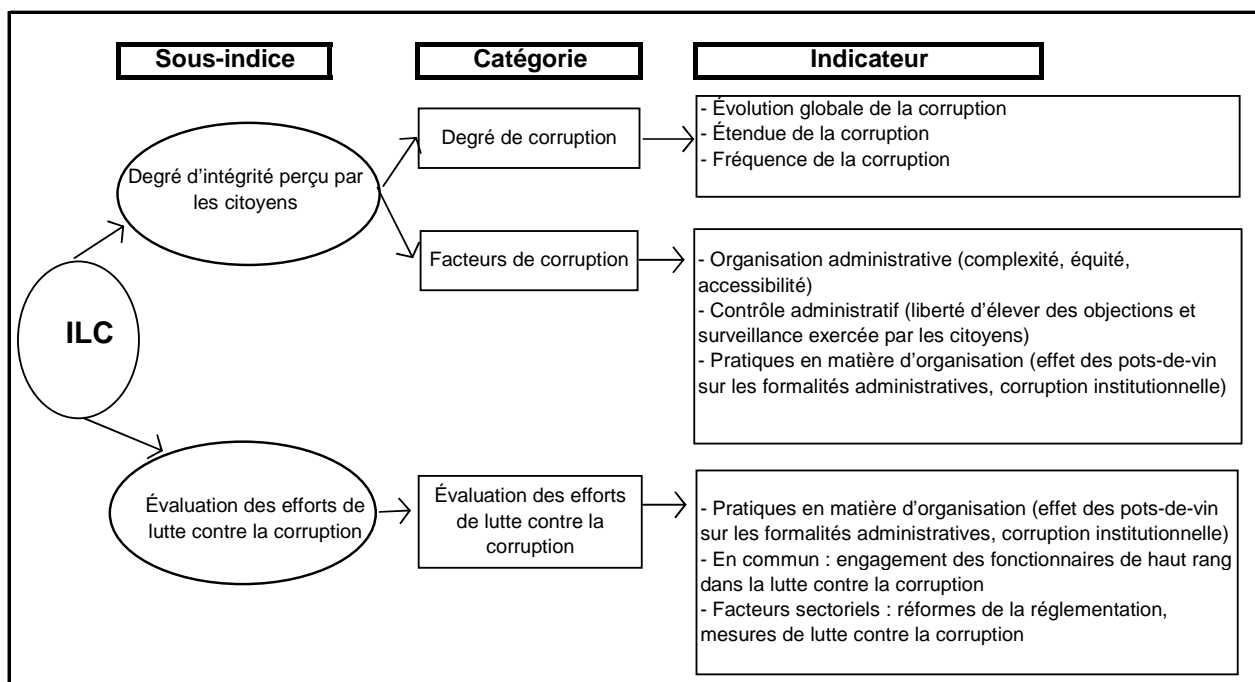
*ILC (100 pour cent) = Degré d'intégrité perçu par les citoyens (58.8 pour cent) + Évaluation des efforts de lutte contre la corruption (41.2 pour cent)*

<sup>64</sup>

« Clean and Transparent » publié par l'AAS en 2003 ; « Implementation on anti-corruption programmes by SMG », Suntai Ahn ; « Performance evaluation of anti-corruption policy », Heungsik Park ; et le site Web de l'AAS ([www.metro.seoul.kr](http://www.metro.seoul.kr)).

Cette formule offre une base équilibrée qui synthétise les résultats de sondages d'opinion auprès des citoyens qui ont eux-mêmes fait l'expérience de présenter une demande d'autorisation et d'approbation l'année précédente, et des statistiques tangibles sur les mesures de lutte contre la corruption prises par chaque mairie d'arrondissement.

**Graphique 11 Métrique d'évaluation de l'Indice de la lutte contre la corruption**



Partant de l'hypothèse que les catégories et les indicateurs n'ont pas tous la même importance, des valeurs pondérées ont été appliquées à chaque catégorie et à chaque indicateur. Depuis les premiers travaux menés en matière de corruption et d'intégrité, on ne disposait d'aucunes données préexistantes pour pondérer les facteurs qui interviennent dans le modèle. Aussi a-t-on fait appel à des spécialistes reconnus pour concevoir ce modèle. Trente-neuf spécialistes de diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales ont répondu à des questionnaires pour déterminer la pondération de chaque catégorie et de chaque indicateur. Les valeurs pondérées reprises dans la formule reflètent les réponses à ces questionnaires.

Après la première application de cette formule à l'enquête sur l'ILC de 1999, plusieurs instituts intéressés et certains experts ont mis en doute la pertinence de « l'Évaluation des efforts de lutte contre la corruption » dans le modèle. Aussi ce facteur a-t-il été exclu de l'ILC dès le deuxième cycle d'évaluation en 2000. En revanche, l'Autorité d'agglomération de Séoul décerne depuis lors un « Prix de la lutte contre la corruption » à certaines mairies d'arrondissement qui, selon l'organisme extérieur d'évaluation où siègent des experts indépendants et des universitaires, se sont distinguées par leurs efforts contre la corruption.

Les résultats de la quatrième enquête sur l'ILC,<sup>65</sup> publiés le 23 août 2003, font apparaître des progrès continus. La note moyenne de l'ensemble des arrondissements de Séoul a constamment augmenté depuis 1999 :

- 64.0 points en 1999 ;
- 68.3 points en 2000 ;
- 70.4 points en 2001 ; et
- 71.5 points 2002.

**Mesures de suivi** -- Depuis 1999, date à laquelle l'Autorité d'agglomération de Séoul a rendu public l'Indice de la lutte contre la corruption, cet indice a fait chaque année l'objet de nombreux articles de presse. Au début, certains maires d'arrondissement ont vivement protesté contre les mauvaises notes de leur mairie. Progressivement, ces mairies se sont mises à analyser les résultats, les facteurs de corruption, et elles ont élaboré une série de mesures de lutte contre la corruption. De plus, l'Autorité d'agglomération de Séoul a mis en application des mesures d'incitation (par exemple le « Prix de la lutte contre la corruption ») proposées aux arrondissements qui sont arrivés en bonne place dans le classement selon l'ILC et avaient pris des mesures explicites, par exemple des vérifications approfondies de l'administration d'arrondissement et des organisations rattachées qui s'étaient mal classées. Globalement, l'Indice de la lutte contre la corruption est jugé très efficace pour sensibiliser l'opinion sur le degré de corruption et pour encourager les initiatives de prévention dans les mairies d'arrondissement.

---

<sup>65</sup>

12 218 citoyens qui avaient présenté une réclamation dans huit domaines exposés ont été interrogés. Le classement selon l'ILC de 2003 a été publié dans huit catégories.

## PROGRÈS MÉTHODOLOGIQUES : PRINCIPALES CONCLUSIONS

### *Principales caractéristiques de la forme et du fond*

**Facteurs essentiels dans la méthode** -- Les trois facteurs qui suivent se sont avérés particulièrement importants lors des opérations visant à améliorer les méthodes d'évaluation et à réunir des données objectives et fondées sur des faits observés :

*L'assurance de la qualité* – La mise en place d'organismes indépendants (par exemple le « Conseil d'évaluation des politiques ») qui interviennent dans le déroulement des opérations a permis d'assurer l'objectivité et l'équité des évaluations et aussi d'accompagner la CIGCC dans l'ensemble de ses activités, de la conception à la mise en œuvre.

*Le développement des capacités* – L'évaluation, activité nouvelle sur le terrain de la lutte contre la corruption, a mobilisé toutes les connaissances et toute l'expérience acquises en Corée et dans d'autres pays. La CIGCC et l'AAS ont réussi à élargir leurs moyens, relativement limités dans l'ensemble des administrations, en faisant appel à des instituts de recherche extérieurs, des statisticiens, des organisations non gouvernementales et des consultants privés qui possèdent les compétences méthodologiques requises en la matière.

*La participation des organisations évaluées* -- Associer les organisations évaluées aux opérations a favorisé la mobilisation des compétences dans l'application de la méthodologie cadre aux mécanismes réels d'évaluation, permettant aussi une meilleure acceptation des résultats.

**Renforcer la crédibilité** -- La participation de l'extérieur, notamment la participation de représentants de la société civile et d'experts reconnus dans l'élaboration de modèles d'évaluation a notablement contribué à leur acceptation dans l'administration et par le grand public. Les institutions indépendantes ont aussi contribué à la réalisation de l'enquête, par exemple l'Institut Gallup Corée a effectué l'enquête sur l'ILC pour le compte de l'Autorité d'agglomération de Séoul. Selon les agents publics et les experts, la participation des institutions indépendantes est pour beaucoup dans le renforcement de la crédibilité et la validité de la méthode utilisée.

**Publication des résultats** -- La généralisation de la stratégie « désigner et blâmer » visait à publier les résultats des évaluations et à mobiliser l'influence de l'opinion publique. La CIGCC et l'AAS ont toutes deux publié les résultats des évaluations par les moyens de communication de masse qui incitent les organisations mal classées à prendre des mesures d'urgence. De plus, l'Assemblée nationale, informée des évaluations demandées, a invité les organisations dont elle a la tutelle à améliorer leur programme de lutte contre la corruption en tenant compte tout particulièrement des résultats des évaluations. Du fait de la stratégie « désigner et blâmer », les organisations classées en queue de liste ont généralement déployé des efforts préventifs et lancé des mesures précises pour éviter que ce mauvais classement ne se reproduise.

**Renforcer l'objectivité** -- L'une des caractéristiques stratégiques de l'Indice de perception de l'intégrité et de l'Indice de la lutte contre la corruption est qu'ils reposent sur l'évaluation des citoyens qui ont une expérience directe des services publics. Les enquêtes internationales, par exemple l'Indice TI de

perception de la corruption, risquent de négliger les spécificités nationales pour se concentrer sur la perception de quelques catégories choisies dans les différents pays (par exemple les investisseurs étrangers qui ont peu vécu dans le pays, mais peuvent influencer l'enquête par leur perception subjective). Pour donner une valeur à l'IPI et à l'ILC, on demande aux citoyens qui sont entrés en rapport direct avec l'administration, qui ont eu affaire à des agents publics et qui ont été usagers des services publics, s'ils ont constaté la corruption par eux-mêmes. Cette méthode d'évaluation directe vise à exclure autant que possible la subjectivité ou les préjugés.

**Intégrer des données subjectives et objectives** -- Les modèles d'évaluation visaient à intégrer des données objectives, par exemple des statistiques sur la corruption, et des données subjectives, par exemple les résultats des mesures de sa perception. Or, des problèmes sont apparus en cours d'intégration, par exemple comment interpréter et analyser certaines tendances, telle que la multiplication des sanctions disciplinaires (indique-t-elle la gravité de la corruption ou un effort de répression ?). Lors de l'ajustement des modèles d'évaluation, certains facteurs ont été exclus (par exemple, depuis 2000, l'Autorité d'agglomération de Séoul n'a pas retenu le facteur « Évaluation des efforts de lutte contre la corruption » dans l'Indice de la lutte contre la corruption), mais d'autres facteurs sont maintenus, par exemple les statistiques sur la fréquence et l'importance des offres de pots-de-vin, de cadeaux de valeur et de divertissements.

**Mettre en évidence les points forts et les points faibles** -- La série des évaluations produit une base de données remarquable pour analyser les résultats observés dans l'ensemble des administrations centrales et locales. Les résultats des évaluations ont confirmé que, parmi les « initiatives communes », les organisations privilégiaient les initiatives moins coûteuses et faciles à mettre en œuvre, par exemple l'effort de transparence des méthodes de gestion du personnel et l'organisation de formations contre la corruption et de campagnes d'incitation. D'un côté, les initiatives en faveur de l'ouverture de l'administration, par exemple les efforts de publicité des informations administratives, restent perfectibles. Les résultats des initiatives propres aux différentes organisations ont fait apparaître des tendances diverses selon le niveau d'administration. Si les administrations centrales sont bien notées pour l'organisation d'initiatives fonctionnelles, elles ont reçu les plus mauvaises notes pour l'application effective de ces initiatives. D'un autre côté, les administrations locales ont obtenu les meilleures notes pour ce qui est de la mise en œuvre des initiatives.

**Tableau 11. Efficacité des mesures par l'évaluation nationale de l'initiative de prévention de la corruption**

Organisation	Mesures les plus efficaces	Mesures les moins efficaces
Ministères	- Effort de transparence des méthodes de gestion du personnel	- Renforcer la transparence des activités relatives aux contrats
Quasi-ministères (Organisations de service)	- Effort de transparence des méthodes de gestion du personnel	- Mettre en œuvre et gérer le Système OPEN
Collectivités locales	- Effort de transparence des méthodes de gestion du personnel - Renforcer la transparence des activités relatives aux contrats	- Efforts de publicité des informations administratives - Mettre en œuvre et gérer le Système OPEN

Dans l'agglomération de Séoul, les résultats d'une évaluation spéciale du Système OPEN ont fait apparaître que les domaines où la lutte contre la corruption était la plus efficace avaient trait au logement et aux travaux publics, qui passaient généralement pour des domaines très exposés à la corruption. En revanche, les domaines où la lutte contre la corruption était la moins efficace avaient trait à la culture et au

tourisme qui étaient moins réglementés et donnaient lieu à moins de formalités administratives de la part des citoyens.

**Tableau 12. L'efficacité du Système OPEN à Séoul**

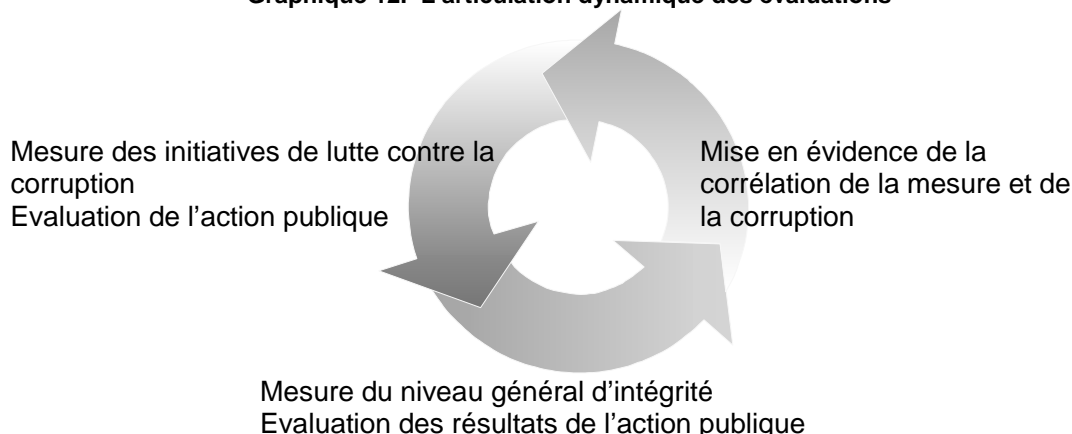
Domaines	Le plus efficace	Le moins efficace
Logement et construction	1461(29.8)	221(4.8)
Transports	479(9.8)	407(8.8)
Culture et tourisme	119(2.4)	730(15.7)
Urbanisme	486(9.9)	300(6.5)
Administration	246(5.0)	779(16.8)
Travaux publics	833(17.0)	238(5.1)
Environnement	398(8.1)	448(9.7)
Industrie et économie	197(4.0)	511(11.0)
Assainissement et protection sociale	372(7.6)	575(12.4)
Lutte contre l'incendie	316(6.4)	429(9.2)
Total (N=1,636)	4907(100)	4638(100)

Le problème méthodologique le plus délicat posé par l'évaluation a été de produire des données comparables qui permettent de classer les administrations en dépit de la diversité de leurs tâches, de leurs objectifs, de leurs activités et de leurs responsabilités. La participation des administrations évaluées s'est avérée essentielle pour définir les composantes, les méthodes et les fonctions communes adaptées au modèle d'évaluation. De plus, le mécanisme d'évaluation a assuré la crédibilité et la validité de la méthode utilisée, de sorte qu'à la fois les modalités et les résultats des évaluations ont été acceptés dans les organisations évaluées.

### *L'évaluation des effets*

Pour articuler les modèles d'évaluation, il faut comprendre comment la mesure de l'application des mesures (notamment l'évaluation de l'action publique) est liée à la mesure du niveau général d'intégrité, c'est-à-dire à l'évaluation des effets de l'action des autorités publiques. En évaluant le degré d'intégrité dans les organisations publiques, la CICCC a mis en évidence des domaines très touchés par la corruption et a fait porter ses efforts sur ces domaines. La CICCC a, en même temps, encouragé certaines initiatives précises, par exemple en matière de prévention, et conduit d'autres évaluations, principalement sur les domaines très touchés par la corruption. Pour vérifier la corrélation des évaluations, il faut réunir plus d'informations et en tirer les tendances des effets réels des mesures visant l'intégrité et la lutte contre la corruption, mais l'idéal serait que la mise en évidence des effets sur le degré de corruption s'inscrive dans le cycle d'élaboration de l'action publique, où les trois facteurs sont en synergie dynamique comme le montre le graphique suivant :

**Graphique 12. L'articulation dynamique des évaluations**

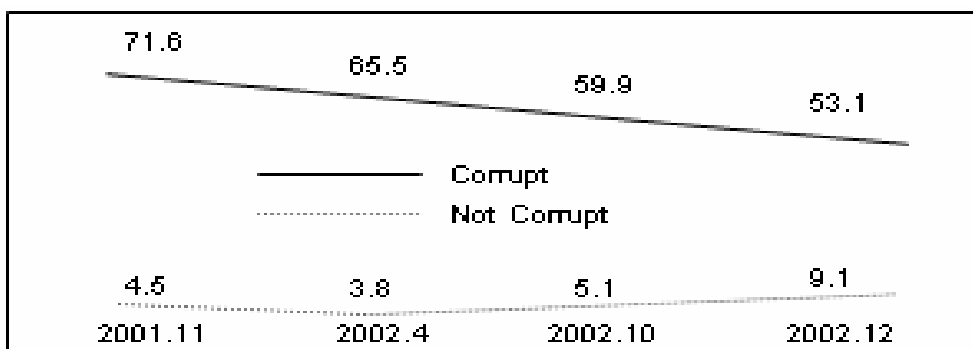


**Effets sur la corruption**

La collecte de données rétrospectives suffisantes permet de vérifier la précision des modèles d'évaluation et indique aussi le degré d'application des mesures prises par les autorités publiques dans les domaines étudiés ainsi que leur efficacité, les effets sur le degré de corruption. Bien que les efforts d'évaluation aient commencé à une date relativement récente en Corée, plusieurs séries d'évaluations ont été conduites ces toutes dernières années qui pourraient produire des données statistiques suffisantes pour dégager des tendances. Globalement, les tendances générales font apparaître des progrès continus ces dernières années, mais une analyse fiable nécessite des données rétrospectives suffisantes, avec des séries chronologiques suffisamment longues, dont on ne dispose pas encore, pour permettre l'examen des données réunies à l'aide des nouvelles méthodes et leur comparaison avec les données recueillies auparavant. Les premiers résultats des évaluations donnent à penser que l'évaluation des initiatives de lutte contre la corruption est l'un des facteurs qui peuvent contribuer au renforcement de l'intégrité dans l'administration.

Les enquêtes nationales de perception de la corruption ont permis de recueillir régulièrement des informations précises sur le degré de perception des citoyens, des agents publics et des experts. Selon ces enquêtes trimestrielles de la CICCC, le degré de perception de la corruption baisse. Par exemple, si l'on compare les résultats des enquêtes conduites en novembre 2001 et en décembre 2002, on constate que le pourcentage de l'ensemble des citoyens qui pensent que les fonctionnaires sont corrompus est passé de 71.6 pour cent à 65.5 pour cent, puis à 59.9 pour cent et à 53.1 pour cent en un an.

**Graphique 13. Évolution du degré de perception de la corruption**

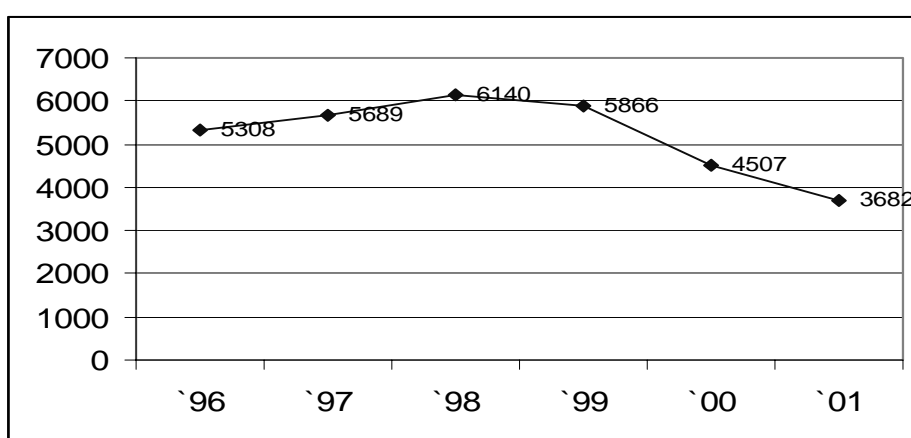


Les résultats des deux enquêtes les plus récentes en 2003 indiquent une légère amélioration, le degré de corruption perçue a progressivement diminué en 2003 :

- « Corrompus » (59.3 pour cent), « Non corrompus » (5.6 pour cent) (Mars 2003)
- « Corrompus » (58.2 pour cent), « Non corrompus » (5.8 pour cent) (Juin 2003).

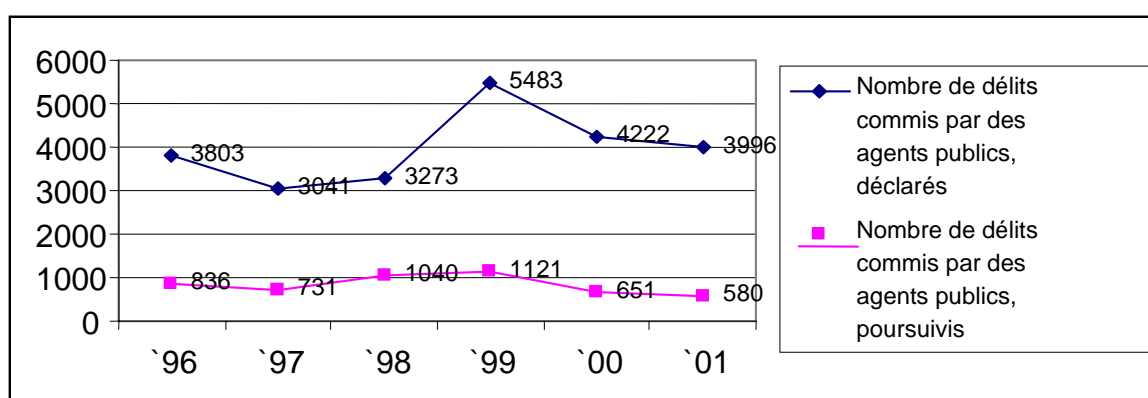
Le degré de corruption mesuré par les méthodes statistiques classiques a, lui aussi, diminué depuis 1999. À en juger par les statistiques sur les sanctions administratives, le nombre d'agents publics réprimandés a notablement diminué, de plus de 40 pour cent entre 1998 et 2001.<sup>66</sup>

**Graphique 14. Sanctions administratives.  
Nombre d'agents publics réprimandés**



Pour ce qui est des cas les plus graves et de la sanction pénale de la corruption par la justice, le nombre de délits commis par des agents publics, tant déclarés que poursuivis au pénal, sont en diminution depuis 1999.<sup>67</sup>

**Graphique 15. Sanctions pénales : nombre de délits déclarés et poursuivis au pénal**



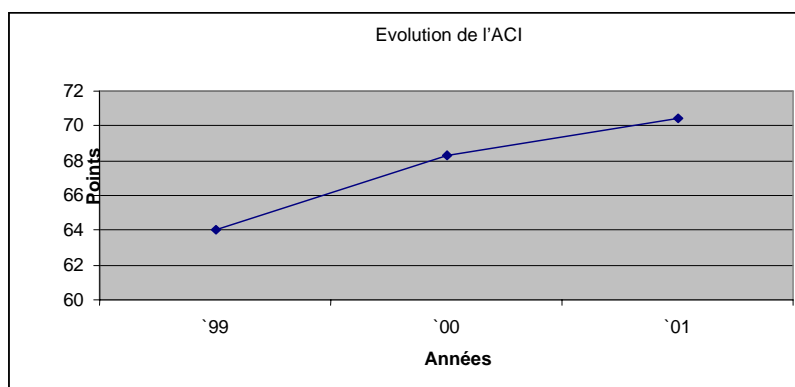
<sup>66</sup> Rapport statistique annuel sur l'administration publié en 2002 par le Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique.

<sup>67</sup> Rapport statistique annuel sur les accusations publié en 2002 par l'Office du procureur de la République.

Les évaluations fondées sur les méthodes statistiques classiques, par exemple les statistiques de la justice, pourraient aussi venir étoffer les données rétrospectives (sur un quinquennat) qui sont jugées nécessaires pour vérifier les effets à moyen terme de la mise en œuvre des mesures. Toutefois, les informations que livrent les méthodes statistiques classiques doivent être analysées avec soin (il faut, par exemple, déterminer les causes de la diminution du nombre d'affaires, qui peut tenir à une baisse d'efficacité des enquêtes plus qu'à une réduction réelle du nombre de cas de corruption).

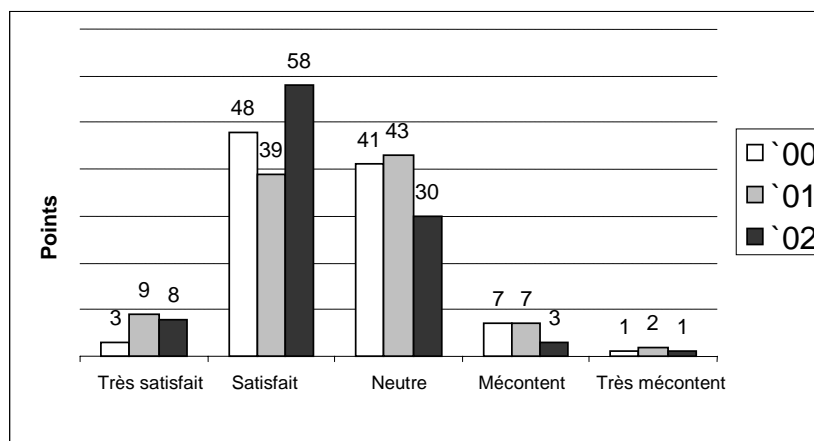
Comme au niveau national, les résultats infranationaux des évaluations demandées par l'Autorité d'agglomération de Séoul montrent une amélioration continue. L'Indice de la lutte contre la corruption de l'Autorité d'agglomération de Séoul s'établit en moyenne à 64 en 1999, 68.3 en 2000 et 70.4 en 2001 (la note maximale, correspondant à l'absence de corruption, est de 100 points), ce qui indique une amélioration régulière du degré d'intégrité dans l'administration municipale.

**Graphique 16. Évolution de l'Indice de la lutte contre la corruption**

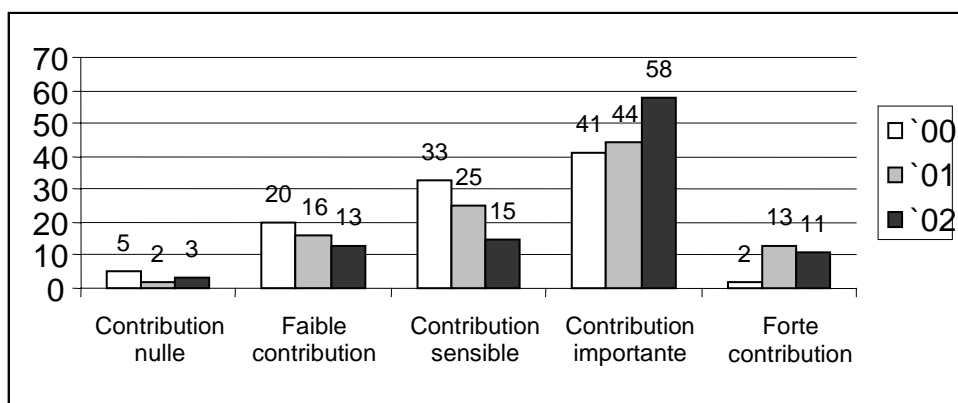


Le degré de satisfaction que donne le Système OPEN et l'opinion des citoyens qu'il a contribué à éradiquer la corruption montrent qu'il est, lui aussi, en constante amélioration depuis son lancement.

**Graphique 17. Satisfaction donnée par le Système OPEN**



**Graphique 18. La contribution du Système OPEN à la lutte contre la corruption**



## EFFORTS MENÉS DANS LES PAYS DE L'OCDE POUR ÉVALUER L'INTÉGRITÉ ET LES MESURES DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

### *L'exécutif aux Etats-Unis*<sup>68</sup>

Les programmes de déontologie dans l'exécutif des Etats-Unis passent progressivement d'une démarche axée sur la répression pénale à une démarche préventive qui repose sur la formation et le conseil. L'*Office of Government Ethics* (OGE), organe central spécialisé au sein de l'exécutif, a compétence générale pour l'orientation de la politique déontologique de l'exécutif. Dans le cadre de ses missions de surveillance, l'OGE examine périodiquement les programmes de déontologie des administrations pour s'assurer qu'ils sont conduits en toute cohérence. Plus précisément, l'OGE étudie les moyens de faire passer la préoccupation des autorités publiques du simple respect de la règle à l'adhésion aux principes les plus exigeants. Pour suivre la mise en œuvre et évaluer les programmes, l'OGE conduit des examens réguliers depuis 2001. L'enquête devait évaluer la réalisation de deux objectifs principaux :

1. L'efficacité du programme déontologique de l'exécutif du point de vue des agents ;
2. La culture déontologique de l'exécutif.<sup>69</sup>

### *Méthode*

L'enquête a été communiquée à un échantillon aléatoire d'agents répartis dans 22 administrations et départements de l'exécutif. Les variables caractéristiques des agents étaient au nombre de trois :

1. Leur situation au regard de l'obligation de déclarer leur patrimoine personnel ;
2. Leur lieu de travail : la région de Washington D.C. ou ailleurs ; et
3. Leur qualité de cadre ou de non cadre.

L'enquête sur la déontologie a été conduite par une société privée internationale de conseil qui a adressé les questionnaires par voie postale. Au cours des opérations, la société de conseil a élaboré et adapté l'*IntraSight Assessment*,<sup>70</sup> outil d'évaluation des politiques et des programmes de déontologie.

L'OGE a établi et diffusé des principes et des conseils pour l'examen du programme de déontologie. Les *Guidelines for Conducting Reviews of Ethics Programs* donnent des orientations précises aux examinateurs de l'OGE sur les règles qu'ils doivent respecter lorsqu'ils procèdent à l'examen d'un programme de déontologie. Les *Tips on Preparing for an Ethics Program Review* énumèrent en détail les principaux éléments de programme que l'OGE examine lors d'un examen régulier des programmes de déontologie. Ces outils proposent un plan d'action utile lors des travaux préparatoires d'un examen.

---

<sup>68</sup> « Guidelines for conducting reviews of ethics programs », juin 2000. « Executive Branch Employee Ethics Survey 2000 final report », *OGE Memorandum*, mars 2001 et décembre 2002. « La gestion des conflits d'intérêts : l'expérience des Etats-Unis au niveau fédéral, en particulier dans l'exécutif », rapport au Groupe d'experts sur la gestion des conflits d'intérêts, janvier 2003.

<sup>69</sup> Par « culture déontologique », il faut entendre le climat et l'environnement de l'exécutif qui favorisent la faculté d'adaptation des agents aux règles déontologiques de l'exécutif.

<sup>70</sup> On trouvera à l'annexe 2 des informations détaillées sur les domaines d'évaluation et les questionnaires.

*Mesures de suivi*

Après le premier examen de 2001, l'OGE a révisé le questionnaire d'enquête et changé les méthodes d'examen des programmes pour une évaluation plus efficace. Une étape préparatoire a été mise en place pour choisir le type d'examen applicable à telle administration. Cet examen préliminaire consiste à analyser la documentation interne de l'OGE concernant cette administration, les précédents rapports d'examen visant l'administration et des entretiens avec le correspondant local de l'OGE, les agents de l'administration chargés de la déontologie et l'Inspection générale. A partir des travaux effectués dans le cadre de l'examen préliminaire, une décision est prise sur le type d'examen applicable. Si aucun point faible n'est décelé dans le programme à ce stade préliminaire, l'examen ne va généralement pas plus loin. Si l'examen préliminaire fait apparaître des secteurs à problèmes, trois types d'examen sont mis en œuvre :

- L'examen de niveau 1. Il s'agit d'une inspection rapide du programme ou de parties du programme.
- L'examen de niveau 2. Il s'agit de l'examen approfondi d'un ou plusieurs aspects du programme de déontologie qui, lors de l'examen préliminaire, semblaient présenter certains points faibles.
- L'examen de niveau 3. Il s'agit de l'examen complet, comme celui qui avait été réalisé en 2001.

Cette méthode d'examen ne tentait ni l'analyse, ni l'évaluation du climat ou des programmes au niveau de chaque administration. L'objectif général de ces examens n'était pas de classer ni de comparer les administrations, mais d'informer l'ensemble de l'exécutif de la sensibilisation générale et de l'efficacité du programme telle qu'elle était perçue.

Après l'examen, l'OGE adresse aux administrations un rapport assorti de recommandations en vue d'améliorer le programme. Les administrations doivent alors répondre à ces recommandations dans les 60 jours en indiquant les mesures prises ou les plans d'action adoptés.

L'OGE n'adresse pas les rapports au Congrès, mais les commissions du Congrès demandent un rapport aux administrations qui relèvent de leur compétence et l'OGE leur adresse les rapports correspondants. De plus, l'OGE communique périodiquement les rapports aux médias.

Un examen de suivi est conduit six mois après le rapport pour vérifier si l'administration a pris les mesures efficaces répondant à chacune de ses recommandations. Ce faisant, l'OGE s'assure que le plan est effectivement mis en œuvre.

***Finlande***<sup>71</sup>

L'administration publique de la Finlande a établi de longue date un cadre juridique rationnel pour s'assurer que les autorités s'acquittent de leur tâche et que les agents publics répondent à des normes de conduite rigoureuses dans l'exercice de la puissance publique. La Finlande a une longue tradition de transparence et d'ouverture qui se traduit par les statistiques de corruption perçue les plus basses du monde, publiées par Transparency International.

Intervenant essentiel, le Département du personnel au ministère des Finances, l'employeur public, est responsable de la politique générale de personnel de l'administration publique et de l'élaboration des textes applicables aux fonctionnaires de l'État. Aucun organe n'est spécialement chargé de la déontologie en

<sup>71</sup> « Values and Ethics in the Finnish State Government », rapport établi pour la réunion du Groupe d'experts sur la gestion des conflits d'intérêts, janvier 2003.

Finlande. Le Département du personnel a institué le Groupe de travail sur la déontologie qui a conduit en 1998 l'enquête sur les valeurs et la déontologie. Les deux objectifs généraux de l'enquête étaient :

- d'examiner les moyens de préserver et de renforcer la déontologie, qui avait toujours été de haute qualité, dans les administrations centrales ; et
- de présenter une image complète des valeurs sur lesquelles se fonde la déontologie de la fonction publique finlandaise.

L'enquête par questionnaire sur la déontologie et les valeurs des fonctionnaires a été adressée à la fois à la direction et aux représentants du personnel des ministères et des organismes publics finlandais. Elle s'en tenait au point de vue des fonctionnaires et des autorités. Le questionnaire<sup>72</sup> a été adressé à 170 organes et institutions de l'administration publique centrale. Cette enquête visait à renforcer certains éléments de la gestion des ressources humaines en précisant et en intégrant les valeurs fondamentales du service public dans les tâches concrètes des services opérationnels, et en prévenant les conflits d'intérêts. Une décision gouvernementale prise en 2001 a obligé les administrations publiques à mettre en pratique les valeurs qui avaient recueilli l'assentiment général au cours du débat.

Dans le cadre du suivi, le ministère des Finances a lancé en septembre 2002 un projet pilote sur les valeurs qui doivent s'inscrire dans les tâches quotidiennes. Le projet a pour objectif essentiel de proposer une méthode pratique permettant de définir ces valeurs et de les incorporer dans les activités quotidiennes des administrations. Autre objectif : uniformiser ces valeurs au sein de l'administration visée et les intégrer dans leurs activités quotidiennes. Les résultats du projet seront présentés au printemps 2004.

### *Australie*

Intervenant essentiel, l'Australian Public Service (APS) Commission est chargée de la politique déontologique au niveau fédéral. Le State of the Service Report pour 2002-03<sup>73</sup> a principalement porté sur les valeurs du service public et a, pour la première fois, exploité les résultats d'une enquête sur les agents publics pour s'appuyer sur des données statistiques. La Commission de l'APS a aussi conduit un projet visant à étudier l'application, par six administrations centrales choisies, des valeurs préconisées par l'APS et à veiller au respect du Code de conduite.

Au niveau des États, des organes spécialisés, par exemple l'Independent Commission Against Corruption (ICAC) de Nouvelle-Galles-du-Sud, ont mis en train des travaux de recherche pour produire un aperçu des problèmes de corruption. Le projet<sup>74</sup> de l'ICAC, lancé à la fin de 2001, avait pour objectifs :

- de s'assurer que les organisations du secteur public fassent connaître les risques de corruption auxquels elles pensent être confrontées et exposent en détail les stratégies de prévention qu'elles ont mises en place ;
- de faire apparaître les différences qui séparent les organisations du secteur public pour ce qui est des risques auxquels elles sont confrontées et des stratégies de prévention qu'elles ont mises en place ;
- d'aider l'ICAC à énoncer des orientations sectorielles pour faire face aux risques de corruption ;

---

<sup>72</sup> Les domaines précis d'évaluation et les questions figurent à l'annexe 2.

<sup>73</sup> Le texte intégral de ce rapport annuel sur l'état du Service peut être consulté à l'adresse Internet <http://www.apsc.gov.au/annualreport/0203/index.html> .

<sup>74</sup> « Profiling the NSW public sector », publié par la CICCC en 2003.

- de favoriser l'examen des risques de corruption auxquels sont confrontées les organisations du secteur public de Nouvelle-Galles-du-Sud ;
- de donner des informations aux différentes organisations pour les aider à cibler les domaines où le développement des stratégies de prévention est justifié.

La CICC a élaboré deux enquêtes<sup>75</sup> en vue de ces travaux de recherche : une enquête sur l'organisation adressée au personnel de direction et aux présidents et une enquête auprès du personnel du secteur public.

### *Japon*<sup>76</sup>

Le Conseil d'éthique du Service public national (le Conseil d'éthique) institué en 2000 est chargé de conduire la recherche et les études en matière de déontologie du service public national, ainsi que d'élaborer des normes d'action disciplinaire, par exemple les sanctions à prendre contre les agents qui violent les règles déontologiques.

Pour savoir comment la loi et le code de déontologie sont appliqués dans chaque ministère, quelle est leur influence sur la pratique et ce que les agents publics en attendent, le Conseil d'éthique s'est enquis de l'opinion des représentants de la société civile. Depuis 2000, le Conseil d'éthique a continué de recueillir les avis d'intellectuels de différentes régions. Il a organisé dans les villes des réunions avec des dirigeants du secteur privé, des rédacteurs en chef des journaux, des universitaires, des responsables des collectivités locales et des sociologues. Lors de ces réunions, il s'est informé des diverses opinions concernant les règles déontologiques, visant par exemple l'efficacité des mesures prises contre la corruption.

De plus, le Conseil d'éthique a réalisé une enquête sur la déontologie des agents publics en 2001. Parmi les questions traitées dans le questionnaire, il faut citer :

- L'opinion des répondants sur l'éthique des agents publics ;
- Leur avis général sur le code de conduite, par exemple sa précision et sa rigueur ;
- L'idée que les agents publics sont trop contraints par le code de conduite et que les informations sont aujourd'hui plus difficiles à obtenir du fait de l'existence d'un code de conduite.

### *Tendances comparées*

A en juger par l'exemple de la Corée, des Etats-Unis, de l'Australie, de la Finlande et du Japon, ces pays ont commencé de réunir des observations empiriques pour éclairer en retour les efforts consacrés à la politique déontologique dans les organisations publiques. Ces initiatives visaient à tracer les contours des problèmes systémiques, importants, que pose la déontologie dans les organisations, au lieu de se limiter à des cas particuliers. Leurs objectifs généraux<sup>77</sup> montrent que les différences tiennent à la diversité des

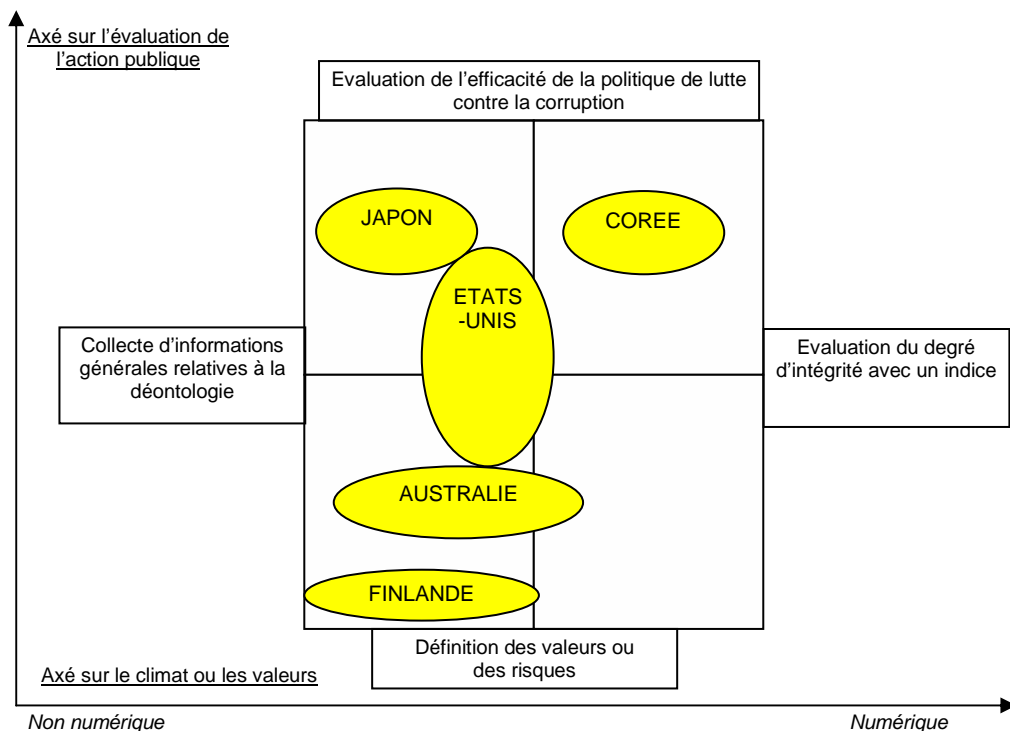
<sup>75</sup> On trouvera à l'annexe 2 des précisions sur les domaines d'évaluation et sur les questionnaires utilisés.

<sup>76</sup> Rapport annuel sur l'exercice budgétaire 2001 publié par l'Organisme national de gestion du personnel, Gouvernement du Japon.

<sup>77</sup> Parmi les principaux objectifs, il faut citer, en Corée : l'évaluation de la politique de lutte contre la corruption et l'évaluation du degré d'intégrité avec un indice ; aux Etats-Unis : l'évaluation du programme de déontologie et définition d'une éthique ; en Finlande : définition et intégration des valeurs dans les organisations ; en Australie : l'application des valeurs et la définition des risques et des stratégies de prévention de la corruption ; au Japon : l'évaluation des mesures prises contre la corruption et la collecte d'informations générales relatives à la déontologie.

contextes nationaux historiques, culturels et administratifs. Le schéma ci-après essaie de tracer les contours de ces différents objectifs :

**Graphique 19. Perspectives comparatives**



**Éléments communs : élaboration d'un cadre d'évaluation**

Bien que les méthodes utilisées en Corée n'en soient qu'au stade expérimental et qu'il puisse être prématuré d'en faire des exemples pour élaborer et vérifier des méthodes novatrices, les enseignements de l'expérience coréenne pourraient donner de premières indications pour définir les éléments essentiels d'un cadre d'évaluation rationnel. Certains aspects de ces méthodes ont été qualifiés d'éléments pertinents dans le contexte coréen et des directeurs les ont en outre cités en exemple.

Étant entendu qu'aucune solution ne vaut pour tous les pays, les méthodes examinées dans l'étude de la Corée offrent une première base de départ pour définir les principes et les éléments d'un cadre d'évaluation rationnel qui vienne à l'appui de la conception et de la mise en œuvre de l'évaluation dans les pays membres de l'OCDE. Compte tenu des résultats des études de cas, la liste qui suit propose un premier inventaire des éléments communs :

1. **Les objectifs s'accordent avec le contexte national** -- Adapter les objectifs à des impératifs de l'action publique qui tiennent compte du contexte administratif national.
2. **Des examens réguliers** -- La régularité des examens permet de comparer les résultats. Les examens seront alors d'un précieux secours pour évaluer l'efficacité des programmes mis en œuvre et déceler les écarts entre la pratique et la théorie.
3. **Faire intervenir des experts extérieurs** -- Faire appel à des compétences extérieures spécialisées peut s'avérer efficace lorsque les connaissances et l'expérience internes ne suffisent

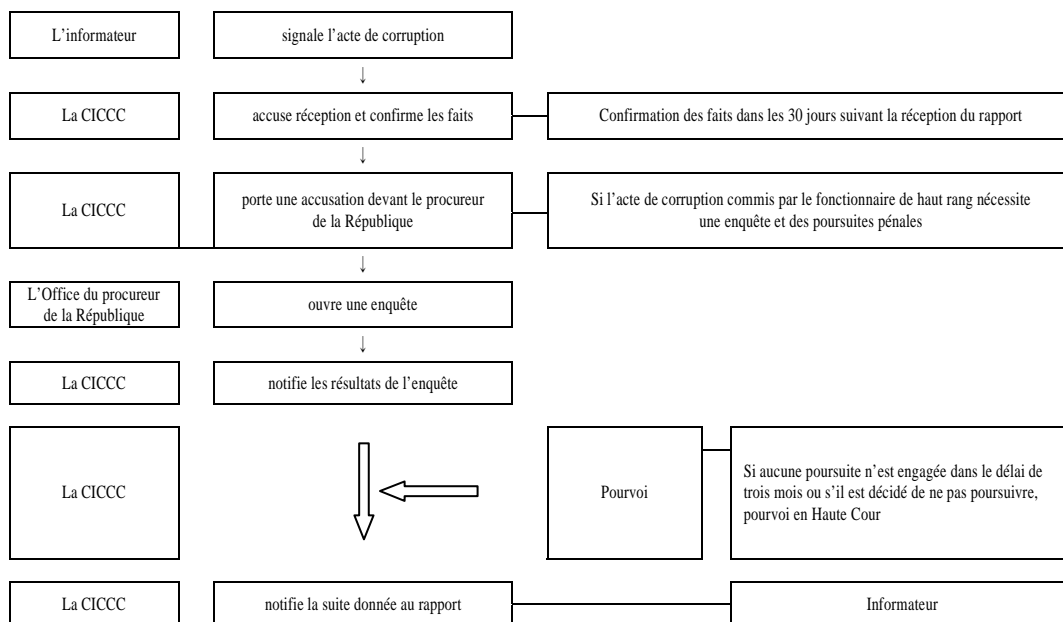
plus, mais cela permet aussi de renforcer la crédibilité de l'évaluation en assurant la qualité de la conception et de la mise en œuvre.

4. **L'évaluation des citoyens** -- La participation des citoyens intéressés à l'évaluation assure un retour d'information direct des usagers et permet aussi que s'exerce l'examen du public (par des « chiens de garde »). Cette participation peut aussi contribuer à renforcer la confiance du public dans l'administration.
5. **La participation des organisations évaluées** -- Associer à la conception les organisations évaluées peut favoriser l'application des méthodes et en rendre les résultats plus acceptables dans ces organisations.
6. **Un cadre d'évaluation équilibré** -- Associer des données d'évaluation subjectives et des données objectives peut aider à la mise en place d'un cadre d'évaluation bien équilibré.
7. **La publicité des résultats** -- Assurer la publicité des résultats des évaluations peut entraîner l'adhésion du Parlement et des médias. La publication des résultats est une mesure efficace d'incitation qui suscite des initiatives dans les organisations mal classées.
8. **Exploiter les résultats des évaluations** -- Mettre en évidence les domaines et les mesures les plus efficaces et les moins efficaces stimule l'action les organisations évaluées. Diffuser les méthodes exemplaires exerce un effet d'entraînement sur les autres organisations et permet à chaque organisation de définir l'orientation de ses efforts de prévention de la corruption.
9. **Mesures de suivi** -- Assurer le soutien par des mécanismes de suivi adéquats, à commencer par des recommandations en vue de perfectionner les programmes, l'obligation faite aux dirigeants d'y répondre dans un délai donné et des examens de suivi pour veiller à leur application.
10. **Évaluer les méthodes d'évaluation.** Enfin, dernier point, mais non le moindre, investir suffisamment de temps et de ressources pour vérifier l'adéquation et les effets réels des évaluations. Une bonne méthode d'évaluation ne porte pas seulement sur les outils et les programmes, mais aussi sur les effets de l'évaluation elle-même.

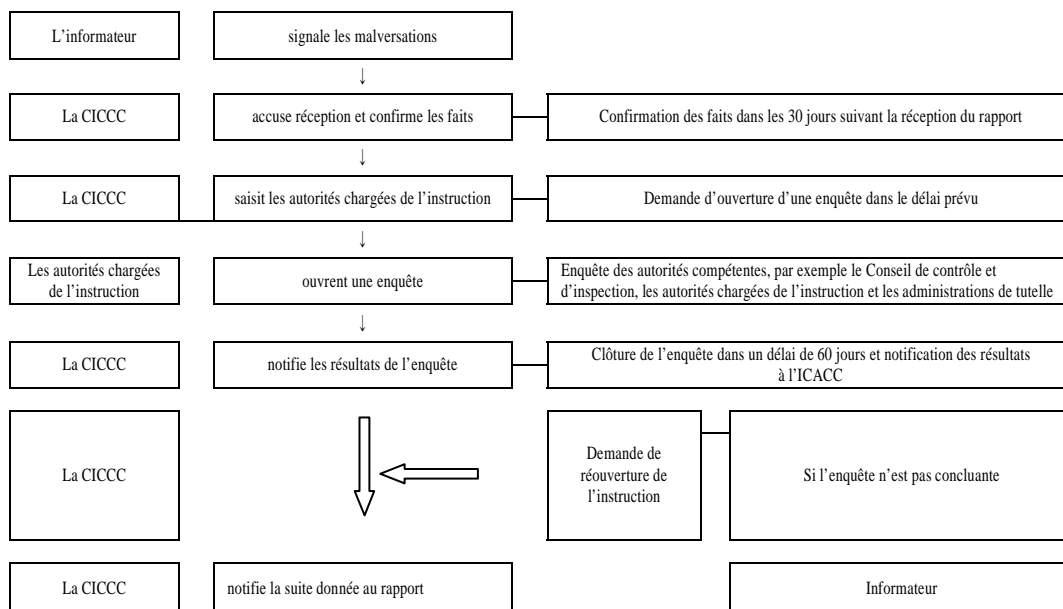
ANNEXE 1

PROCÉDURES DE TRAITEMENT DES CAS DE CORRUPTION

Graphique 20. Procédure visant les fonctionnaires de haut rang<sup>78</sup>



Graphique 21. Procédure visant les agents publics ordinaires



78

Parmi les fonctionnaires de haut rang, il faut citer les maires de Séoul et des autres grandes agglomérations, les gouverneurs de province au niveau des vice-ministres ou au-dessus, les directeurs de la police ou fonctionnaires de rang supérieur, les magistrats ou les procureurs de la République, les officiers au niveau ministériel et les membres de l'Assemblée nationale

## ANNEXE 2

## MÉTRIQUE D'ÉVALUATION AUX ÉTATS-UNIS, EN FINLANDE ET EN AUSTRALIE

Tableau 13. La métrique d'évaluation dans l'exécutif des Etats-Unis

Domaine d'évaluation	Questionnaire
Sensibilisation au programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Connaissance du programme de déontologie</li> <li>- Connaissance des règles déontologiques (Rules of Ethical Conduct)</li> <li>- Connaissance des agents chargés de la déontologie dans l'administration visée</li> <li>- Objectifs du programme de déontologie tels qu'ils sont perçus</li> </ul>
Efficacité du programme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilité des règles déontologiques pour guider les décisions et les conduites</li> <li>- Utilité des services consultés lorsque survient un problème de déontologie</li> <li>- Obstacles à la demande de conseil et, si un conseil a été recherché, obstacles à la demande de conseil aux agents chargés de la déontologie</li> <li>- Fréquence de la formation déontologique des agents publics</li> <li>- Utilité de la formation pour sensibiliser les agents aux problèmes de déontologie et guider les décisions et les conduites</li> </ul>
Facteurs liés aux usages propres à l'administration visée	<p>Selon les agents, les traditions de leur administration font que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. L'encadrement prête attention à la déontologie ;</li> <li>b. La direction prête attention à la déontologie ;</li> <li>c. La pratique administrative est conforme à la déontologie ;</li> <li>d. Encouragé, le libre débat sur la déontologie est effectif ;</li> <li>e. Le respect de la déontologie est récompensé ;</li> <li>f. Le non-respect de la déontologie est puni ;</li> <li>g. L'annonce d'un problème déontologique ne reste pas sans suite ;</li> <li>h. Des efforts sont faits pour repérer les violateurs ;</li> <li>i. On attend des agents une obéissance sans réserve aux autorités ; et</li> <li>j. Les agents sont traités équitablement.</li> </ul>
Conséquences pour l'optique de la fonction publique	<p>L'avis des agents sur la réalité des aspects suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Des malversations se produisent dans leur administration ;</li> <li>b. Les agents reconnaissent un problème déontologique lorsqu'il survient ;</li> <li>c. Les agents demandent conseil lorsque c'est nécessaire ;</li> <li>d. Les agents ont le droit d'annoncer de mauvaises nouvelles ;</li> <li>e. Les agents dénoncent les violations lorsqu'elles se produisent ; et</li> <li>f. Les débats déontologiques s'inscrivent dans la prise de décision.</li> </ul>

**Tableau 14. La métrique d'évaluation en Finlande**

Domaine d'évaluation	Questionnaire
Évolution des valeurs de la gouvernance ces dix dernières années.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le degré de perception des valeurs sur lesquelles repose la déontologie de la fonction publique</li> <li>- Valeurs traditionnelles et valeurs nouvelles</li> <li>- Les valeurs les plus importantes</li> <li>- Les valeurs dans la pratique (corrélation des valeurs et des activités pratiques)</li> </ul>
Clarté des principes de la déontologie de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La clarté des principes</li> <li>- La nécessaire obligation de déclarer ses intérêts</li> <li>- L'évaluation de la permissivité des emplois auxiliaires</li> </ul>
Les pratiques non conformes à la déontologie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les pratiques administratives les plus nuisibles à la déontologie</li> <li>- Les pratiques contraires à la déontologie les plus courantes</li> </ul>
Facteurs influant sur la déontologie de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les mesures les plus efficaces</li> <li>- Communiquer les valeurs</li> <li>- La formation</li> <li>- Comment la déontologie est-elle prise en considération lors du recrutement ?</li> </ul>

**Tableau 15. La métrique d'évaluation utilisée par l'*Independent Commission Against Corruption* de Nouvelle-Galles-du-Sud, Australie**

Domaine d'évaluation	Questionnaire
La perception du risque de corruption	Il a été demandé à tous les répondants d'indiquer quels étaient, à leurs yeux, les domaines exposés au risque de corruption dans leur administration d'appartenance. L'enquête, après avoir dégagé un certain nombre d'opérations et d'activités de type commercial, posait plusieurs questions sur les craintes d'un risque dans ces domaines
L'organisation et sa fonction	Une série de questions étaient posées sur l'organisation, par exemple le principal domaine d'activité, le nombre de sites de l'organisation, etc. L'enquête organisationnelle posait sensiblement plus de questions que l'enquête auprès du personnel. Les questions supplémentaires posées aux directeurs généraux et aux présidents portaient notamment sur le financement de l'organisation et l'importance de son budget de fonctionnement. L'enquête organisationnelle demandait aussi si l'organisation remplissait quinze fonctions opérationnelles intéressant l'ICAC (par exemple l'affectation de subventions publiques, l'accomplissement d'un rôle d'inspection ou de réglementation, la prise en recette de paiements en numéraire, etc.)
Les stratégies organisationnelles de prévention de la corruption	Les deux enquêtes posaient une série de questions sur les stratégies de prévention de la corruption en place (par exemple un code de conduite, une politique relative aux cadeaux et avantages, etc.). L'enquête organisationnelle posait des questions supplémentaires aux directeurs généraux et aux présidents, par exemple sur l'existence d'une stratégie interne de vérification et sur la soumission de l'organisation à des textes particuliers. L'enquête auprès du personnel posait des questions intéressant directement les agents, par exemple sur l'utilité qu'ils trouvaient au code de conduite.

### ANNEXE 3

## QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE UTILISÉ POUR L'ÉTUDE DE L'EXPÉRIENCE DE LA CORÉE

### 1. Cadre général<sup>79</sup>

1.1. Nom de l'organisation \_\_\_\_\_

1.2. Missions et responsabilités de l'organisation liées au programme de déontologie ou de lutte contre la corruption

1.3. Organes compétents que l'organisation saisit ou avec lesquels elle coopère pour remplir ses fonctions (c'est-à-dire les autres organes de l'exécutif ou l'appareil judiciaire). Quelles sont les modalités de coordination des différentes organisations ?

1.4. Programmes de déontologie ou mesures contre la corruption mis en place par votre organisation

### 2. Méthodes d'évaluation de l'efficacité du programme de déontologie ou de lutte contre la corruption

- Votre organisation est-elle régie par des principes, des lignes directrices ou par une législation qui imposent l'examen du programme ou l'évaluation du programme de déontologie ou de lutte contre la corruption ?
- Votre organisation a-t-elle procédé à des examens ou à une évaluation de programme au cours des cinq dernières années ? Ou bien ces activités sont-elles permanentes ? Veuillez préciser en donnant un ou deux exemples d'examen.

---

<sup>79</sup>

N. B. : vous pouvez joindre toute documentation pertinente ou l'adresse du site Web de votre organisation.

Pour faciliter les recherches, des exemples sont donnés après le tableau qui suit.

	Exemple 1	Exemple 2
2.1. Date et fréquence		
2.2. Finalité		
2.3. Objectifs		
2.4. Mandat		
2.5. Critères		
2.6. Modalités de préparation		
2.7. Mise en œuvre de l'évaluation		
2.8. Documentation afférente		

*EXEMPLES (ces exemples ne sont donnés qu'à titre de référence)*

**2.1 Date et fréquence**

- Examen régulier (annuel ou semestriel). Depuis quand ?
- Examen occasionnel. Date ?

**2.2. Quelle était la finalité ?**

- Vérifier si les objectifs étaient atteints (contrôle)
- Ajuster les opérations sous évaluation (gestion)
- Réunir des données d'expérience (apprendre)

2.3. Quels étaient les **objectifs** ?

- Étudier l'évolution des valeurs de la gouvernance, des principes déontologiques de la fonction publique
- Mettre en évidence les pratiques contraires à la déontologie et les facteurs qui influent sur la déontologie de la fonction publique
- Évaluer les mesures prises contre la corruption et leur application effective dans les institutions publiques
- Étudier l'état d'esprit et le comportement des agents publics
- Autres objectifs, par exemple l'information, la consultation, la participation du public

2.4. Qui a **prescrit** les évaluations ?

- L'administration directement intéressée
- Une autre administration (par exemple un service d'audit interne ou d'évaluation)
- Un organe de surveillance (par exemple le Parlement, une institution supérieure de contrôle)
- D'autres organisations (par exemple une organisation de la société civile, un groupe de réflexion)

2.5. Quels **critères** étaient utilisés ? Veuillez préciser les facteurs et sous-facteurs d'évaluation.

- Le degré atteint de corruption (corruption observée ou perçue)
- Le degré potentiel de corruption (environnement de travail, institutions, comportements individuels ou lutte contre la corruption)
- La sensibilisation au programme (connaissance du programme de déontologie, des règles, des agents chargés de la déontologie dans l'administration considérée, objectifs du programme de déontologie tels qu'ils sont perçus)
- L'efficacité du programme (utilité des règles, des services consultés, la fréquence de la formation déontologique)
- Les facteurs liés à la pratique dans l'organisation (l'attention de l'encadrement, la cohérence des politiques et de la pratique, l'ouverture des discussions), etc.

2.6. Quelles étaient les **modalités de préparation** ? Comment la méthode a-t-elle été élaborée ?

- Par consensus avec les agents publics de l'organisation
- Par accord avec les citoyens, les organisations non gouvernementales ou le Parlement
- Par une autre organisation de recherche

2.7. Comment votre organisation a-t-elle **réalisé** l'évaluation ?

- Méthode : sondages, entretiens, observation, examen sur pièces
- Échantillon : citoyens, agents publics, etc.
- Catégories d'emplois évaluées, etc.

2.8. Veuillez indiquer le titre du document et joindre toute **documentation** existante

- Le questionnaire d'enquête
- Les lignes directrices de l'examen de programme
- Matériel de formation à l'examen de programme

3. *Mesures de suivi*

3.1. Votre organisation a-t-elle fait part de ses réactions à d'autres organisations publiques ? Leur adressant, par exemple, une recommandation officielle, une recommandation écrite ou orale ; ou engageant une action administrative, des poursuites, etc.

3.2. La réponse obligatoire ou facultative des autres organisations de l'exécutif à cette réaction est-elle régie par des principes ?

3.3. Comment votre organisation a-t-elle ajusté ses politiques ou pris certaines décisions en fonction des résultats de l'enquête ? Par exemple, une révision du questionnaire d'enquête pour incorporer de nouvelles statistiques, mise en place de l'étape préparatoire de l'examen ou d'un système électronique, amélioration du mode gestion des ressources humaines, etc.

3.4. Comment les résultats ont-ils été diffusés et exploités ?

- Une stratégie de communication a-t-elle été appliquée ?
- Quels canaux de communication ont-ils été utilisés ?
- Combien la diffusion des résultats de l'évaluation a-t-elle coûté ?
- Comment les résultats des évaluations ont-ils été exploités ? Par exemple, élaboration d'un rapport sur les résultats adressé à d'autres organisations, par exemple le Parlement.
- Si vous disposez des rapports sur les résultats ou les conclusions de l'enquête, veuillez les joindre.

3.5. Existe-t-il une politique de l'évaluation de la participation des citoyens ?

- Des lignes directrices générales ou détaillées s'appliquent-elles à l'évaluation ?
- Des lignes directrices pour l'évaluation de la participation des citoyens sont-elles en cours d'élaboration ?

3.6. Veuillez indiquer les résultats quantitatifs ou qualitatifs de l'évaluation. Par exemple, les réactions positives des agents visés ou des citoyens sur les programmes d'évaluation, la baisse de la corruption, etc.

3.7. Quels institutions et mécanismes sont-ils apparus comme des exemples à suivre ou comme des sources de difficultés ?  
Veuillez préciser pourquoi.

3.8. Veuillez indiquer les problèmes rencontrés lors de l'évaluation.

3.9. Veuillez donner votre avis sur les moyens de réduire les erreurs et de résoudre les problèmes qui peuvent survenir lors de l'évaluation.

**Nous vous sommes très reconnaissants de votre réponse. Merci pour votre aide.**

## ÉTUDE SUR L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES MESURES DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN FRANCE<sup>80</sup>

### Introduction

La bonne gouvernance implique une évaluation des politiques publiques, et cela s'applique y compris aux mesures de prévention ou de lutte anticorruption. La définition d'approches, de méthodes et de cadres conceptuels appropriés pour évaluer les impacts des mesures de prévention et de lutte contre la corruption est une priorité des pays membres de l'OCDE pour mieux saisir l'efficacité de leur politique dans ce domaine sensible.

Les objectifs particuliers de l'étude de cas de la France sont :

- de faire un bilan des pratiques évaluatives en France dans le domaine de la lutte anticorruption : existent-elles, comment se passe la remontée d'information, est-elle efficace ? Doit-on parler d'évaluation, de suivi ou de contrôle ?
- de mettre en lumière les pratiques originales et les faiblesses du dispositif de prévention et de lutte contre la corruption ; cette analyse s'appuie sur la consultation des principaux acteurs de ce dispositif.

### Champ

La complexité du dispositif français et le nombre des mesures ou des institutions traitant de la corruption en France rend assez malaisée une définition de l'objet évalué. Si l'on prend une définition large, on s'intéresse à la fois :

- A un ensemble de mesures (de prévention ou de répression, qu'elles soient de nature législatives, réglementaires, managériales, informative).
- Aux nombreuses institutions qui de près ou de loin s'occupent de mettre en œuvre, de contrôler ou d'évaluer ces mesures.

Une vision transversale peut aussi tenter d'évaluer par secteurs à risque le dispositif anti-corruption : conflits d'intérêt et pantouflage, marchés publics.

---

<sup>80</sup>

Ce chapitre a été préparé par Marie Scot, consultante à l'OCDE qui souhaiterait remercier l'ensemble des interlocuteurs qui ont accepté de participer à l'enquête sur les mesures de prévention et de lutte contre la corruption en France, en particulier : M. Bertucci, M. Bouchez, M. Bueb, M. Dahan, M. Dommel, Mme Gisserot, Mme Hourt-Schneider, Mme Labrousse, M. Lagauche, Mme Lamarque, M. Le Bonhomme, M. Leplongeon, Mme Leroy, M. Lorient, M. Marin, M. Mathon, M. Maury, M. Mongin, M. Pancrazi, M. Pichon, M. Pons, Mme Prada-Bordenave, M. Quesnot, M. Rohou, et M. Terray.

Une mention spéciale doit être adressée à Mme Hélène Gadriot-Renard, Conseillère à la Cour des Comptes et à M. Denis Berthonier, Conseiller à la Cour des Comptes, qui ont contribué au lancement de l'étude et en ont facilité la réalisation, ainsi qu'à Elodie Beth et Marie Murphy pour l'avoir finalisée.

L'étude présente porte uniquement sur la *corruption administrative* et n'aborde pas la lutte contre la corruption dans le secteur privé, notamment dans les grandes entreprises ou les groupes qui sont à l'interface de la corruption administrative. Ce sujet fera l'objet de travaux de recherche ultérieurs dans le cadre du programme de travail de la Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial.

La pratique *évaluative* en France est une préoccupation assez récente que les organes spécialisés distinguent du *contrôle* (légalité et régularité en fonction de critères connus et clarifiés à l'avance) et du *suivi* (qui vérifie la bonne gestion des interventions en fonction d'objectifs opérationnels à réaliser). L'évaluation juge donc un programme sur la base des résultats et des impacts qu'il a produit dans la société.<sup>81</sup>

Il s'agira donc de décrire les expériences/démarches/tentatives d'évaluation ou de mesure de l'efficacité d'une politique ou des éléments de cette politique (la prévention ou la lutte anticorruption) et de mettre en relief, à partir de ces évaluations, les bonnes pratiques et mesures de prévention ou de lutte contre la corruption en France.

### **Méthodes**

Cette étude de cas est basée sur une *autoévaluation* par la France de son propre système à travers des entretiens avec des interlocuteurs *multiples* (voir *infra* la liste Annexe 3) qui repose sur des *analyses objectives* mais également sur des *perceptions subjectives* pour pallier ou compléter l'approche purement quantitative.

Le rapport présentera :

- Les mécanismes de prévention et de lutte contre la corruption en France.<sup>82</sup>
- Les méthodes et les expériences d'évaluation des mesures anticorruption en France.
- Certaines « bonnes pratiques » dans la prévention ou la lutte anticorruption mises en lumière par les évaluations.

---

81. Conseil National de l'Évaluation, Rapport Annuel 1999, L'évaluation au service de l'avenir, Quelques concepts clés pour définir un projet d'évaluation par Eric Monnier...

82. Pour plus de détails, on peut se reporter aux deux rapports de l'OCDE concernant la France : *Renforcer l'éthique dans les services publics*, 2000  
*Gérer les conflits d'intérêt dans les services publics*, 2002

## RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

### Présentation et description du système français de prévention et de lutte contre la corruption

Le système français est largement caractérisé :

- Par la dispersion et la superposition des systèmes de prévention et de contrôle.

Le dispositif institutionnel de prévention et de lutte est complexe et éclaté. Les acteurs sont multiples et assument souvent plusieurs fonctions. Il n'y a pas en France d'*agence autonome et spécialisée* qui cumule toutes les fonctions de la prévention à la répression de la corruption et coordonne tous les services. Par contre, des organismes spécialisés plus ou moins autonomes conseillent, surveillent et contrôlent, voire sanctionnent par secteurs à risque ;

- Par la *prédominance d'une approche juridique et administrative* dans la gestion du phénomène corruption.

L'encadrement par des lois, des règles, des statuts, des codes caractérise le système français et contraste avec la faiblesse du « droit mou » ou « flou » des codes de déontologie.

- Par un *système original d'encadrement préventif* -- (système de double ou triple contrôle, nombreux contrôles internes *a priori* (contrôle de légalité du préfet ou contrôle du comptable sur l'ordonnateur) et sur des délits dits préventifs ou délits-obstacles (prise illégale d'intérêt) ou par une mobilité géographique des personnels exposés.
- Par un *système de la Fonction Publique* française qui en lui-même apparaît comme un gage d'indépendance et de probité de ses agents. Recrutés sur concours, formés par de grandes écoles ou de grands corps imprégnés par les idéaux du Service Public, payés régulièrement et à un niveau considéré par la société comme acceptable, les agents disposent d'un statut social prestigieux.

### Pratiques, méthodes et outils d'évaluation

La connaissance du phénomène corruption se présente comme une estimation, basée sur certains outils statistiques et sur les sentiments des praticiens de terrain sans toutefois constituer un véritable dispositif d'évaluation. Actuellement, en France, on peut dire qu'aucune *étude scientifique* à proprement parler évaluant l'impact ou l'efficacité du dispositif anticorruption ou de l'une de ses composantes n'a été menée. Une *autre forme d'évaluation non scientifique est privilégiée*. Elle reflète les caractéristiques du seul type d'évaluation pratiqué dans ce domaine :

- Une autoévaluation administrative permanente et spontanée sans création d'instruments scientifiques.
- La pratique unique des praticiens, des experts, des hommes de terrain et d'expérience qui livrent des impressions, intuitions, sentiments, sensations sans doute fiables mais peu précis.

Le SCPC, en tant que centre d'observation, d'information et de conseil sur le phénomène de la corruption pourrait être particulièrement bien placé pour mener des évaluations des activités anticorruption.

Le SCPC est un organisme interministériel qui joue un rôle clé. En tant qu'institution de prévention, ses responsables souhaiteraient en faire une instance d'évaluation et d'audit des programmes de déontologie et regrettent d'avoir très peu d'informations sur la mise en œuvre et le fonctionnement du dispositif. Il en est de même pour le contrôle interne : lors des formations que ce service dispense, il pratique déjà l'évaluation des services de contrôle interne de certaines administrations ou d'entreprises. De par une vision détachée (il n'est pas un service d'enquête ou de lutte) et globale, il serait particulièrement habilité à constater sur la corruption qu'il observe les effets du dispositif anticorruption sur lequel il pourrait alors porter un jugement.

Des efforts réels pour appréhender qualitativement et quantitativement le phénomène corruption existent. Toutefois, ils se sont traduits par une perception fractionnée et incomplète du phénomène.

### ***Données quantitatives et chiffrées sur la corruption***

La justice a une tradition ancienne de traitement statistique, à travers notamment les données du Casier Judiciaire National, de même que certaines administrations. Les indicateurs macro-économiques manquent mais sont en voie d'élaboration.

### ***Données qualitatives***

*L'analyse de risque* : Le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC), service interministériel placé auprès du Ministre de la Justice, mène une action pionnière et originale en matière d'analyse de risques. Le SCPC attire ainsi à la fois l'attention des acteurs de la lutte anticorruption sur des secteurs sensibles et leur donne les instruments pour cerner les mécanismes de la corruption en décrivant les pratiques irrégulières spécifiques à chaque secteur.

*La cartographie des risques* : TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins) a développé une analyse et un traitement géographiques pour identifier des facteurs géographiques ou géo-économiques de corruption ou adapter les réponses. Cela permet une analyse comparative, un "benchmarking" géographique.

*Les sondages* ou les enquêtes ciblées -- qui ont été développés notamment par l'ONG *Transparency International* -- sont des indicateurs de perception et de sentiment peu utilisés par l'administration française.

### ***Bases de données***

Des expériences diffuses de mise en place de bases de données pour réagir et cibler le phénomène corruption sont en cours. De nombreux interlocuteurs ont identifié comme un obstacle majeur la législation sur l'utilisation des données informatiques, notamment la loi de 1978 Informatique et Liberté et l'application rigoureuse qui en est faite par la CNIL.

## **Bonnes pratiques et défis pour améliorer le système français de prévention et de lutte contre la corruption**

L'analyse critique du système de prévention et de lutte contre la corruption, menée avec les interlocuteurs, permet de mettre en relief certaines bonnes pratiques de ce système :

### ***Institutions de contrôle***

L'indépendance, assurée par le statut, la composition, l'autorité de rattachement des *organismes* de contrôle est un des critères d'efficacité de l'action de ces institutions dans la lutte contre la corruption.

En matière d'institutions, la tendance est à la superposition d'institutions à statut varié :

- Les institutions de contrôle traditionnelles (inspection interne et externe, comme les juridictions financières).
- Des autorités de régulation indépendantes et contraignantes (par exemple, le Conseil de la Concurrence ou la Commission Nationale d'Équipement Commercial).
- Des autorités consultatives indépendantes et à consultation obligatoire mais aux avis non contraignants (Commissions de déontologie).

Celles-ci furent créées à différents moments afin de répondre à des besoins spécifiques et ont vu leur statut évoluer afin de s'adapter à la complexité du phénomène corruption. Ce foisonnement institutionnel reflète ainsi des tentatives multiples pour adapter au mieux les contrôles à l'environnement changeant de la corruption.

### ***Processus de Contrôle***

En ce qui concerne *le contrôle*, le modèle français est basé sur trois piliers :

11. Le retour des contrôles selon une périodicité définie ;
12. Un contrôle juridique et comptable assez formel ;
13. Un contrôle *a posteriori*.

Au-delà du strict contrôle de l'application des règles, le processus de contrôle s'intègre de plus en plus dans une approche globale d'utilisation des ressources publiques et de performance. De nombreux interlocuteurs issus des institutions de contrôle ont souligné la nécessité de *compléter le contrôle juridique existant par une véritable approche en matière de prévention et de gestion des risques*.

### ***Sanctions***

Le système français juxtapose au moins trois types de sanctions : administrative, pénale et financière. Cette approche complexe n'est pas sans difficulté, au niveau de l'application, elle pose des problèmes de coordination -- coordination des procédures ou de l'échelle des peines -- mais a l'avantage de présenter des réponses multiples au phénomène complexe de la corruption.

### ***Concertation et coordination des acteurs institutionnels***

La sophistication institutionnelle n'aide pas à la concertation et à la rationalisation des tâches et il apparaît nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination et de concertation. Une des réponses originales de la France en matière de lutte anticorruption a été la mise en place de structures *interministérielles*. Pour renforcer la coordination, des *comités permanents de liaison ou des réunions de concertation* peuvent réunir des acteurs.

Ce mode de travail est très souhaitable. Passer de relations bilatérales entre administrations à des relations multilatérales et ciblées paraît être une réponse adaptée pour gérer la multiplicité des acteurs, des institutions et des informations et des procédures. L'implication, l'association et la responsabilisation des administrations permet d'en faire des partenaires à part entière de la lutte anticorruption et non des adversaires attentistes.

### *Ouverture à la société civile et aux acteurs externes*

Il apparaît que l'implication des *syndicats* dans la lutte anticorruption serait une excellente et nécessaire pratique. Ils ont en effet un rôle majeur à jouer tant au niveau de l'information, la sensibilisation et la formation des fonctionnaires, que dans la modernisation de la gestion des risques (dans la mise en place d'un système de signalement notamment), en tant que partenaires sociaux.

Deux pistes originales sont explorées par la France pour faciliter l'implication des *entreprises* dans le signalement d'irrégularités : la première est celle des procédures de clémence mises en place par le Conseil de la Concurrence, la seconde concerne l'obligation légale de déclaration de soupçon à TRACFIN.

L'appel à des *expertises extérieures*, notamment au sein de la communauté scientifique et universitaire, est aussi hautement souhaitable.

Une implication plus forte du *Parlement* en matière d'exigence de transparence et de résultats dans le traitement de la corruption par les administrations semble hautement nécessaire.

Concernant la mobilisation des *citoyens*, on note de manière générale une forte méfiance des autorités et des experts français de la lutte anticorruption concernant l'usage du signalement ("*whistle blowing*") ou la consultation par le sondage ou l'enquête.

## INTRODUCTION DESCRIPTIVE AU DISPOSITIF DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN FRANCE

Ce chapitre a pour objet de présenter ou de rappeler les principales caractéristiques du dispositif français de prévention et de lutte anticorruption.

### L'arsenal législatif et réglementaire

L'encadrement par des lois, des règles, des statuts, des codes caractérise le système français.

### *La prévention*

Le système de prévention français présente les traits suivants :

- Un ensemble de règles juridiques parfois trop abstraites pour être directement applicables par les opérationnels.
- La faiblesse du « droit mou » des codes de déontologie : seuls quelques codes ont été rédigés (voir *infra*).
- Une formation théorique à la déontologie délivrée dans les écoles de formation de fonctionnaires (par exemple, l'École Nationale d'Administration et l'École des Douanes) qui reste secondaire.

En fait, l'originalité du cas français tient essentiellement au Statut de la Fonction Publique adopté sous la Quatrième République en 1946 et au mode de fonctionnement de l'administration. Les obligations et les devoirs statutaires, dont les manquements sont lourdement sanctionnés, peuvent être présentés comme des *dispositifs de prévention pénale ou délits-obstacles*. Il s'agit de prévenir et d'éviter toute situation qui pourrait entraîner la survenance d'un délit ou d'un conflit d'intérêt.

L'obligation d'exercice *exclusif* des fonctions interdit le cumul d'emploi public et d'activité privée. L'obligation de *désintéressement* empêche la prise d'intérêt. Les *incompatibilités* tendent à éviter toute forme de partialité dans la prise de décision publique. Les moyens d'organisation administrative jouent aussi leur rôle dans le dispositif de prévention de la corruption. La transparence et la responsabilité administrative ou encore le système dit « de la double clé » consiste en une séparation des rôles (ordonnateurs/ comptables par exemple) et en un mécanisme de substitution en cas de conflits d'intérêt ou en collégialité des prises de décision.

Des secteurs à risque ont aussi été dotés de réglementation spécifiques, notamment le Code des Marchés Publics ainsi que le Contrôle du détachement, de la mise en disponibilité et du pantouflage (loi 94-530 du 28 juin 1994).

### *Les sanctions*

La liste des sanctions disciplinaires et administratives est dressée dans la section 66 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984. Elles sont divisées en quatre groupes : 1) avertissement et réprimande, 2) gel de

l'avancement, perte du grade, suspension temporaire ou transfert 3) suspension 4) mise anticipée à la retraite ou renvoi de la fonction publique.

Le Code Pénal connaît quatre types de délit : concussion (432-10), corruption passive, trafic d'influence (regroupés dans l'art.432-11), délit d'ingérence ou prise illégale d'intérêt (432-12 et 13), favoritisme (432-14). La pénalisation des pratiques corruptrices est une des caractéristiques du système français particulièrement dissuasive en raison de la lourdeur des sanctions. De plus, l'article 40, paragraphe 2 du Code de Procédure Pénale -- CPP -- oblige les fonctionnaires ayant connaissance d'un crime ou d'un délit d'en donner avis sans délai au Procureur de la République et de lui transmettre les éléments du dossier.

### **Les institutions et services de prévention ou de lutte anticorruption**

Le dispositif institutionnel de prévention et de lutte est complexe et éclaté. Les acteurs sont multiples et assument souvent plusieurs fonctions. On peut dresser une typologie des organismes selon les fonctions.

#### ***La prévention***

- Le Service Central de la Prévention de la corruption (SCPC).

Le SCPC, créé en 1993, est un service à composition interministérielle placé auprès du garde des sceaux, ministre de la Justice. Il est chargé de :

14. Centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive et de corruption de directeur ou d'employé d'entreprise privée, de prise illégale d'intérêt, de concussion, de favoritisme et de trafic d'influence.
  15. Prêter son concours, sur leur demande, aux autorités judiciaires saisies de faits de cette nature.
  16. Donner des avis sur les mesures susceptibles de prévenir de tels faits, à diverses autorités limitativement énumérées, qui en font la demande.
- Par leurs avis, la Commission de déontologie de la fonction publique (créée en 1994), la Mission Interministérielle d'enquête sur les Marchés publics (créée en 1991), les délégations de services publics et les Commissions Spécialisées des Marchés (CSM).

#### ***Le contrôle***

Le contrôle peut être d'une part interne aux ministères ou administrations : les services d'inspections ministériels et en particulier, l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale de l'Administration (IGA), la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF).

Le contrôle peut être d'autre part externe aux services mais relever des institutions officielles d'État :

- Le contrôle administratif : préfets, juges administratifs.
- Le contrôle financier par des juridictions financières généralistes : Cour des Comptes (CC) et Chambres Régionales des Comptes (CRC).
- Le contrôle interministériel : MIEM, SCPC.

- Le contrôle parlementaire : les commissions d'enquête parlementaires permanentes ou spécifiques.

### ***La répression***

- La justice pénale : les pôles économiques et financiers des cours d'appel des Tribunaux de Grande Instance (TGI).
- Des juridictions dont la mission première n'est pas toutefois de punir les faits de corruption, mais, les constatant, de les porter à la connaissance des juridictions pénales.
- La Cour de Discipline Financière et Budgétaire (CDBF).
- Le Conseil de la Concurrence, qui surveille et sanctionne les pratiques anti-concurrentielles.

### ***Remarques générales***

Les structures de contrôle peuvent donc être à la fois verticale ou « en silo » (par institutions) ou transversale et horizontale, par programmes ou secteurs (marchés publics).

Bien qu'il n'y ait pas en France d'*agence autonome et spécialisée* qui cumule toutes les fonctions de la prévention à la répression de la corruption et coordonne tous les services, le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) est entièrement dévolu à la corruption. Privé de tout pouvoir coercitif, il est un centre d'observation, d'information et de conseil sur la corruption. Par contre, des organismes spécialisés plus ou moins autonomes conseillent, surveillent et contrôlent, voire sanctionnent par *secteurs à risque*. Ainsi la gestion des conflits d'intérêt et du pantouflage est spécifiquement attribuée à la Commission de Déontologie de la Fonction Publique. De même, le secteur de l'attribution des marchés publics ou de délégations de services publics est sous l'œil de la MIEM, des Commissions spécialisées des marchés, de la DGCCRF, du Conseil de la Concurrence.

La nouveauté dans les mesures de prévention ou de lutte contre la corruption est d'avoir introduit une approche *interministérielle*, prenant ainsi en compte la complexité des phénomènes de corruption : ainsi le Service Central de la Prévention de la Corruption ou la MIEM.

### **Les procédures de prévention, de contrôle et de lutte contre la corruption**

Pour illustrer le caractère complexe du processus de contrôle de l'utilisation des deniers publics, le tableau ci-dessous retrace les activités des quelques unes des nombreuses institutions de contrôle.

Tableau 16. Les procédures et mécanismes de contrôle

Institutions	Juridictions Financières		Mission interministérielle	Corps de contrôle internes		Autorité indépendante de régulation
	Cour des Comptes	Chambres Régionales Comptes		DGCCRF	Inspection Générale des Finances	
<b>Compétences</b>	<p>Contrôle les comptes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des comptables publics</li> <li>- des établissements publics nationaux</li> <li>- des entreprises publiques</li> <li>- des organismes de sécurité sociale</li> <li>- associations recevant des subventions de l'Etat</li> </ul> <p>Examine la gestion de ces organismes</p>	<p>Contrôle les comptes des collectivités locales et des établissements publics de leur ressort</p> <p>Examine la gestion :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des collectivités locales et</li> <li>- de leurs satellites de droit privé (ex : sociétés d'économie mixtes locales, associations recevant des fonds territoriaux ou délégations de SP)</li> </ul>	<p>MIEM</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tout acheteur public</li> <li>- Surveillance délit de favoritisme, prise illégale d'intérêt, abus de biens sociaux, faux</li> </ul>	<p>DGCCRF</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dans le domaine de la concurrence, traque les ententes illicites, abus de position dominante, le favoritisme</li> </ul>	<p>Inspection Générale des Finances</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vérification des services du MINEFI, notamment Trésor Public et DGImpôts</li> </ul> <p>Enquête sur les ordonnateurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sur les organismes soumis au contrôle économique et financier</li> <li>- sur tout organisme recevant des fonds publics</li> </ul>	<p>Conseil de la Concurrence</p> <p>Lutte contre les ententes ou abus de domination</p>
<b>Saisine</b>	<p>Auto saisine, libre établissement de son programme de contrôle</p>	<p>Auto saisine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- préfets</li> <li>- autres acteurs (ex : comptable, exécutif local pour une demande d'audit motivé)</li> </ul>	<p>Pas d'autosaisine :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Premier Ministre</li> <li>- Ministres</li> <li>- Cour des Comptes</li> <li>- Préfet</li> </ul>	<p>Demande des Ministres</p>	<p>Le gouvernement, le Parlement, les collectivités territoriales, les organisations et chambres professionnelles ou syndicales, les consommateurs, les juridictions, Autosaisine</p>	
<b>Fréquence et volume de travail</b>	<p>Objectif : toutes les institutions en moyenne tous les 4 ou 5 ans</p> <p>700 rapports en moyenne par an</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen juridictionnel automatique quadriennal</li> <li>- Sélectivité quantitative et qualitative des contrôles par domaine</li> <li>- 600 rapports d'observations par an</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre d'affaires traitées en 2001 : 29</li> <li>- Demande d'enquête : 11</li> </ul>	<p>A participé en 2001 à 23500 commissions d'appel d'offre</p>	<p>En 2000 : 112 décisions, 31 avis, 28 sanctions</p>	

<b>Procédures</b>	Collégialité (rapporteurs et contre rapporteur) et procédure contradictoire	- Contrôle sur place et sur pièces Collégialité et procédure contradictoire	Contradictoire Accès au dossier pour les institutions	Enquête sur place et sur pièces Procédure contradictoire Responsabilité des auteurs	Collégial, contradictoire
<b>Pouvoirs</b>	Droits d'investigation étendus, y compris sur autorités de tutelle	Droits d'investigation étendus	Pouvoirs étendus des officiers et agents de PJ	Présence de droit des agents de la DGCCRF dans les commissions d'appel d'offre	Pouvoirs d'enquête - Peut demander le concours des inspecteurs de la DGCCRF
<b>Effets</b>	Arrêts pouvant mettre en cause la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables : - possibilité de cassation des arrêts devant le Conseil d'État - observations à caractère administratif qui débouchent sur des référés (lettres du Premier président aux Ministres), des lettres de présidents ou du procureur général, des rapports publics - saisie du ministère de la Justice	Jugements pouvant mettre en cause la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables : - possibilité d'appel des jugements devant la Cour des Comptes - contrôle juridictionnel et gestion de fait qui débouchent sur décharge ou débet - observations à caractère administratif qui débouchent sur des rapports d'observation et des rapports publics	- envoi au parquet si le favoritisme est constaté	Observations par écrit Pas de voix délibérative	mesures conservatoires : - mesures d'injonction - sanctions pécuniaires - transmission à la Justice - publicité et publication des documents

<b>Contrôle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parquet Général, donne avis sur les travaux en cours, en surveille l'exécution</li> <li>- Cassation des arrêts devant le Conseil d'État</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procédure d'appel : cour des comptes, Conseil d'État</li> <li>- Cassation des jugements devant la Cour des Comptes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procédure sous autorisation et contrôle des autorités judiciaires</li> </ul>		Recours devant la Cour d'Appel de Paris et pourvoi Cour de Cassation
<b>Limites</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observation, pas de pouvoir d'injonction sur le gouvernement</li> <li>- Contrôle a posteriori</li> </ul>		Pas d'autosaisine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de publicité des rapports, sauf sur aval du ministre de l'Eco et des finances</li> </ul>	

Le système français est donc caractérisé par :

- La dispersion et la superposition des systèmes de prévention et de contrôle.
- La prédominance d'une approche juridique et administrative dans la gestion du phénomène corruption.
- Un système original d'encadrement préventif (système de double ou triple contrôle, nombreux contrôles internes *a priori* (contrôle de légalité du préfet ou contrôle du comptable sur l'ordonnateur) et sur des délits dits préventifs ou délits-obstacles (prise illégale d'intérêt).
- Par un système de la Fonction Publique française qui en lui-même apparaît comme un gage d'indépendance et de probité de ses agents.

## PRATIQUES, MÉTHODES ET OUTILS D'ÉVALUATION

L'évaluation implique la mise en place d'outils et d'instruments fiables de mesure. L'absence de données et de lisibilité du phénomène corruption est un obstacle majeur à :

- La prise de conscience et à la *mobilisation* des acteurs.
- L'établissement *d'objectifs et de cibles* dans les programmes de lutte.
- La mise en place d'un *traitement* et d'une action/intervention efficace.
- Une appréciation de *l'efficacité* et de *l'impact* des politiques anticorruption.

### Les données sur le phénomène corruption

Le SCPC est le seul centre d'observation sur la corruption qui collecte et traite des informations relatives à la corruption. Il s'agit plus d'une *estimation non scientifique et intuitive* que d'une cartographie nationale du phénomène (ampleur, secteurs).

Il n'y a pas eu de mise en place d'indicateurs ou de méthodologie *spécifiquement* dédiés à mesurer la corruption ("*benchmarking*" des institutions à risques, sondages auprès des usagers, suivi de certains dispositifs).

On peut s'interroger sur la finalité de tels indicateurs : cherche-t-on à connaître le nombre des infractions, leur montant, leurs conséquences dérivées, économiques (dysfonctionnement, inutilité, surcoût de fonctionnement) ou politiques (confiance des citoyens ...)?

La connaissance du phénomène corruption se présente comme une estimation, basée sur certains outils statistiques et sur les sentiments des praticiens de terrain.

### *Les données quantitatives chiffrées et leurs problèmes d'utilisation*

#### *Les statistiques de la justice pénale*

La justice a une tradition ancienne de traitement statistique, à travers notamment les données du Casier Judiciaire National. Toutes pratiques corruptives confondues, les chiffres et les études évolutives sur les condamnations pour corruption ou délits affiliés s'élèvent à environ 300 cas de prononciation pénale par an.

Des statistiques délit par délit (selon les types identifiés par les articles du CPP) permettent de cerner le type de corruption et de suivre l'évolution des délits.

Le système judiciaire a plus finement identifié<sup>83</sup> un champ d'infraction relevant de la « délinquance économique et financière » et rassemble sous cette nomenclature les délits corruptifs sous le titre des « Atteintes au devoir de probité » (voir en annexe 1 le tableau sur les « condamnations prononcées en matière de manquement au devoir de probité ».) On y trouve aussi des chiffres concernant le blanchiment de capitaux ou d'atteinte au fonctionnement des marchés ainsi que des informations sur les Abus de Biens Sociaux -- ABS. Ce traitement plus approfondi permet d'obtenir des informations sur les types de condamnation (condamnation et amendes) ou sur les catégories socio-professionnelles des condamnés (voir en annexe 2 le tableau sur "les condamnations et peines prononcées sur la base de l'article 432-11")

Toutefois, certains problèmes de lisibilité et d'interprétation se posent. La corruption est un phénomène caché et invisible. La différence n'est pas entre le taux de crimes commis et le taux de résolution des affaires (le chiffre noir d'affaires non élucidées) mais la différence porte sur le connu et l'inconnu. De plus, les statistiques et les chiffres des services d'enquête ou de justice sont difficiles à interpréter : si le nombre de cas augmente, cela veut-il dire que la corruption augmente ou bien que l'appareil répressif fonctionne mieux ?

Au niveau simplement comptable, les mesures ne portent que sur les condamnations, et non sur les affaires entrantes signalées ou transmises à la Justice ou les affaires donnant lieu à une transaction, un classement sans suite, une alternative. Manquent aussi les données des affaires financières et économiques traitées par les services de police et de gendarmerie, au niveau de l'enquête. De plus pour une raison de délai de prescription, un certain nombre d'affaires de corruption sont aussi traitées sous le titre d'Abus de Biens Sociaux et échappent ainsi à la comptabilisation sous le titre de corruption.

**Encadré 19. Infocentre et Cassiopée, les nouveaux outils statistiques du ministère de la Justice**

La mise en place d'un nouveau dispositif de statistiques pénales, Infocentre (logiciel), tente de remédier à ce manque en comptabilisant et en analysant finement non plus seulement les « sorties », condamnations pénales, mais aussi les « entrées », non plus seulement en volume mais en types de contentieux. Ainsi l'on peut connaître l'activité des parquets par type de contentieux, les liens entre les types de contentieux et le traitement des affaires (structure de la réponse pénale : classements, poursuites, alternatives).

Cela permet aussi de suivre l'évolution d'une cohorte d'affaires au fil de son traitement. Infocentre actuellement ne contient que les données chiffrées des tribunaux de Paris et de sa région. L'extension est prévue sous le nom de Cassiopée (nouvelle application informatique pour les tribunaux de province).

*Source : Bilan des actions d'évaluation menées en 2002 et perspectives 2003, Ministère de la Justice, DACG, Annexe 10 « La lettre du Pôle études et évaluation », février 2003*

Les délits relatifs à la corruption sont multiples (de la corruption à proprement parler au délit dit de favoritisme), sont éparpillés dans de multiples codes (Code pénal, Code des Impôts, des Douanes, du Travail, du Commerce) et il est donc difficile de cerner clairement ce qui relève des pratiques corruptrices et ce qui n'en relève pas. Les statistiques ne distinguent pas non plus si l'on a à faire à de la corruption publique, politique, administrative...

Les transmissions à la justice ou les chiffres des condamnations pénales ne sont donc qu'une catégorie parmi d'autres, un ultime échelon de la chaîne qui traite de la corruption. Cet indicateur est de ce fait limité et imparfait.

*Les chiffres des sanctions administratives de chaque service, administration ou ministère*

Certaines administrations tiennent des statistiques des cas de corruption mettant en cause leurs agents.

<sup>83</sup> . *Infostat Justice*, ministère de la Justice, juin 2002 numéro 62

**Encadré 20. Le traitement statistique des faits de corruption par la DGDDI  
(Direction Générale des Douanes et Droits Indirects)**

La DGDI dispose d'une « inspection des services » dont la fonction principale est de conduire des audits périodiques d'organisation et de fonctionnement des services douaniers, mais qui peut également intervenir ponctuellement (à la demande du DG ou des chefs de service déconcentré) pour mettre à jour des situations de corruption lorsqu'en existe la suspicion.

La DGDDI tient depuis 1990 un décompte statistique des cas de corruption de ses agents et dresse une typologie, une sociologie et une cartographie des cas.

Le tableau de bord utilise les critères suivants : Qualification, nombre de cas, année, catégorie des agents, direction (localisation), sanction administrative, sanction pénale.

La typologie retient 6 *grands types de délits corruptifs* :

- Bordereaux de vente en détaxe : visa frauduleux avec contrepartie.
- Bordereaux de vente en détaxe : visa frauduleux sans contrepartie.
- Corruption : extorsion de fond à des usagers.
- Corruption au sens de l'article 59 du Code des Douanes (acceptation de cadeaux, de gratification ou de récompenses avec ou sans contrepartie).
- Démission de fonctions à prix d'argent (gratification de la part d'un déclarant en douane).
- Divers : corruption et complicité de contrebande.

*Source : Cas de corruption mettant en cause des agents des douanes depuis 1990, DGDDI*

La publicité des sanctions administratives au travers des listes ou des publications internes aux administrations est aussi pratiquée par certaines directions, comme celle des Impôts par exemple.

Ces statistiques, qui sont internes aux directions et services, comportent toutefois certaines limites. Leur statut est ambivalent : elles ne sont pas obligatoires, parfois informelles ou non communiquées et publiées. Aucune institution ne se charge de rassembler les données disponibles concernant les pratiques corruptrices auprès des différentes administrations, pour avoir un panorama des secteurs à risques et des types de fraude.

*Les données des institutions consultatives ou de contrôle*

Toutes les institutions spécialisées ou de contrôle dans leur rapport annuel font état de leur activité. Ainsi, le SCPC ou la MIEM informent à la fois du nombre de saisines et du nombre de transmissions pénales liées à leur activité. De même, TRACFIN (Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins), à travers son rapport annuel, donne des indications sur les déclarations de soupçon reçues et les transmissions effectuées à la justice.

Les institutions de contrôle comme les Chambres Régionales des Comptes ou la Cour des Comptes mettent à disposition dans leur rapport d'activité des informations identiques. Ainsi, le Rapport Annuel 2002 de la Cour des Comptes fournit dans son chapitre « rapport d'activité des juridictions financières » un bilan sur le nombre et la nature des communications effectuées par les CRC depuis 1985 à la justice pénale, parmi lesquels les manquements au devoir de probité.

**Encadré 21. Juridictions financières, juridictions pénales : les statistiques de la corruption**

De 1983 à 2003, les juridictions financières ont transmis 530 signalements aux parquets, avec une forte augmentation entre 1993 et 1997. Près de 2/3 des signalements relevaient des Manquements au devoir de probité (articles 432-10 à 432-16 du CP) :

1. la prise illégale d'intérêt (33%) ;
2. le favoritisme (15%) ;
3. la concussion, la corruption passive, le trafic d'influence (12%) ;
4. la corruption (2%).

On peut aussi noter le nombre élevé de cas d'Abus de Biens Sociaux (12%), dont certains sont des cas de corruption déguisés.

Si les élus représentent 69% des cas, on peut cependant noter le nombre des agents des organismes contrôlés (18% dont 6% des ordonnateurs non élus et 12% d'autres agents) et des agents de l'État (3%).

Source : *Rapport d'activité de la Cour des Comptes 2002*

Les institutions consultatives, comme les Commissions Spécialisées de Marché, la Commission Nationale d'Équipement Commercial (CNEC)<sup>84</sup>, les Commissions de déontologie<sup>85</sup> fournissent aussi des statistiques sur les avis défavorables et les motifs de ces avis.

**Encadré 22. Les statistiques des Commissions de Déontologie**

Les commissions de déontologie, créées en 1993, ont eu à compenser l'absence totale d'information chiffrée sur les pratiques antérieures avant cette date.

Par opposition, une fois mise en place, la Commission de déontologie de la Fonction Publique a développé un outil statistique très complet et extrêmement précis qui permet d'avoir une bonne photographie des secteurs à risques et des sociologies à risque en matière de *conflits d'intérêt et de pantouflage*.

Des données sont disponibles pour :

*Les saisines*

- les positions (disponibilité, démission, retraite, congé sans rémunération, fin de contrat licenciement) ;
- les origines de saisies : par administration gestionnaire, par secteur d'activité, par catégorie, par corps, par sexe.

*Les avis*

- le sens des avis par nature (incompétence, irrecevabilité, compatibilité, compatibilité sous réserve, incompatibilité, incompatibilité en l'état) ;
- l'analyse des avis par administration, catégorie et corps.

<sup>84</sup>. Se reporter aux pages consacrées à l'activité de la CNEC : <http://www.pme.gouv.fr/chantiers/equip/equip02.htm>.

<sup>85</sup>. Se reporter aux Rapports annuels de la Commission Nationale de Déontologie.

*Le suivi*

- la liste des administrations n'ayant pas fourni les indications relatives au suivi.
- la liste des administrations ayant contrevenu aux avis et l'analyse des cas où il y a eu divergence.

Ce traitement statistique pointu permet des remarques extrêmement fines. Par exemple, il a permis de mettre en lumière le manque de suivi et de contrôle des fonctionnaires retraités et d'apporter une réponse adaptée en sensibilisant les administrations à ce problème.

La commission de déontologie pratique aussi indirectement le "*benchmarking*" en comparant la réactivité et les efforts des administrations en matière de préparation des dossiers (on en retrouve la trace en nombre d'avis compatibles) ou de suivi des recommandations.

De même que l'orientation des activités et la définition de la mission des différentes institutions consultatives ou de contrôle n'ont pas pour objectif premier la lutte anti-corruption, les statistiques ne sont pas suffisamment précises ou orientées pour informer sur le caractère - pas seulement irrégulier, mais corruptif - des irrégularités.

*Les données qualitatives ou économiques*

Outre les statistiques ou les données chiffrées, d'autres indicateurs peuvent renseigner sur les effets et l'ampleur du phénomène.

*Les données macro-économiques*

Très peu d'indicateurs macro-économiques ont été mis en place pour signaler des irrégularités. Pourtant l'analyse comparative des données économiques est une excellente pratique de détection de la corruption. Les praticiens ont des indices pour :

- Les ententes illicites ; le Conseil de la Concurrence porte son attention sur la stabilisation inexpliquée des prix par exemple ou sur les secteurs stabilisés à faible taux de productivité et d'innovation techniques.
- Les pratiques corruptrices liées à l'urbanisme, la pression foncière et les rapports offre/demande qui sont à prendre en compte pour évaluer le facteur risque.

Le besoin, notamment dans le domaine de l'achat public, de bases de données nationales, de référentiels de prix apparaît urgent, pour les acheteurs publics ainsi que pour les contrôleurs.

*L'analyse de risque*

Le SCPC mène une action pionnière et originale en matière d'analyse de risques. La majeure partie du rapport annuel du SCPC se fait sous forme d'analyse des pratiques frauduleuses et corruptrices par secteurs à risques. Le SCPC attire ainsi à la fois l'attention des acteurs de la lutte anticorruption sur des secteurs sensibles et leur donne les instruments pour cerner les mécanismes de la corruption, en décrivant les pratiques irrégulières spécifiques à chaque secteur.

**Encadré 23. L'inventaire des secteurs à risques du SCPC<sup>86</sup>**

1993-1994 : Lobbying et trafic d'influence, sport et corruption, commerce international et corruption, décentralisation, faits de corruption et contrôle de légalité.

1995 : Concussion, prise illégale d'intérêt et favoritisme dans les marchés publics, le secteur de la santé et le commerce international.

1996 : Les régies publicitaires, produits dérivés marchands, fraudes et corruption dans les marchés publics, transaction commerciale internationale, concurrence et corruption, rationalité économique et fraude internationale.

1997 : Les sectes, marchés d'informatique, commerce intérieur de détail, artisanat et services marchands, situations à risque, utilisation des fonds de la corruption.

1998-99 : Le conseil et l'intermédiaire comme vecteurs d'un montage frauduleux, les risques de dérives dans la grande distribution, les risques de dérives dans le secteur de la formation professionnelle.

2000 : Publicité et contrôle interne, pantouflage et zone grise, détresse et corruption : le cas de l'adoption.

2001 : Corruption et exclusion, mondialisation, corruption et nébuleuse caritative, montages utilisés pour faire échec à la Convention de l'OCDE de 1997, sécurité privée : émergence d'un cercle vertueux, risques de dérive dans le secteur du nettoyage, fiche pratique sur la prise illégale d'intérêt.

2002 : Déontologie, dérives du monde associatif, services pour lutter contre la corruption etc.

Source : *Rapport annuel 2002, SCPC*

Il faut cependant souligner un certain nombre de limites à son action :

- Le choix des secteurs étudiés est *aléatoire*, même s'il est choisi en réactivité à des indices ou des signalements / ou en fonction d'une demande sociale ou politique.
- Le *nombre* de secteurs étudiés est limité, en raison du manque de personnel travaillant au SCPC.
- Le traitement et l'analyse d'un secteur sont *ponctuels*, inscrits à l'époque de la rédaction des rapports et donc rapidement dépassés. Pour mettre à jour les informations, le SCPC tente d'assurer un suivi en retravaillant sur des thèmes abordés sous un angle différent et en mettant en place une publication quadriennale, sous forme de « Lettre » largement diffusée.

De nombreuses administrations font implicitement de l'analyse de risque en créant des typologies construites (DGDDI) ou en identifiant les secteurs sensibles et les situations sensibles.

<sup>86</sup>. SCPC, *Rapport annuel 2002*.

**Encadré 24. L'analyse de risques du MAE, Inspection Générale de l'administration***Les secteurs à risques :*

- Demande de visas ou de droit d'asile ;
- État civil et demande de nationalité, administration de la communauté française, binationaux ;
- Adoption.

*Les postes à risques :*

- les postes de contact, les agents de guichet ;
- les agents des catégories B et C de la fonction publique ;
- les employés locaux, sans statut et salaire équivalent aux expatriés ;
- les consulats et vice-consulats, plus que les ambassades ;
- les postes à faible effectif, avec peu de possibilité de rotation de personnel ;
- les postes à faible ratio agents expatriés d'encadrement par rapport aux agents locaux.

*Cartographie des risques :*

- les pays où le taux de corruption externe est élevé et fait pression sur le milieu du consulat ou de l'ambassade ;
- les pays où l'État Civil est défaillant (demande de nationalisation) ;
- les pays en voie de développement.

*La cartographie des risques*

Une analyse et un traitement géographiques seraient sans doute pertinents mais ils ne sont mis en œuvre que timidement. Cela permettrait une analyse comparative, un “*benchmarking*” géographique. La cartographie permet de mettre en lumière des *facteurs* géographiques (insularité, pratiques locales, proximité avec des lieux de blanchiment) de la corruption. De même, la cartographie peut aider à trouver des *solutions* ou à améliorer des pratiques. Les disparités des territoires face à la corruption impliquent un traitement différencié des espaces (une plus grande vigilance ou un effort soutenu en hommes et en moyens à certains lieux par exemple), tandis que certaines pratiques de prévention de la corruption, comme la fréquence de la mobilité des agents, peuvent être assouplies ou renforcées selon les besoins.

**Encadré 25. Le traitement cartographique de TRACFIN**

TRACFIN est la seule institution qui inclue un traitement cartographique de ses activités. Ainsi dans le rapport d'activité 2002, TRACFIN cartographie les zones d'émission des déclarations de soupçon et met en lumière une relative stabilité géographique, liée à la concentration des établissements bancaires et financiers. De même, est cartographiée la répartition géographique des principaux tribunaux destinataires des dossiers -- la compétence territoriale dépendant essentiellement du lieu de résidence de l'auteur de l'infraction ou du lieu de commission des faits- .

La cartographie permet de mettre en lumière des permanences et des changements (pour autant qu'elle soit comparative et chronologique) ou de souligner des traits caractéristiques de certaines activités délictueuses (concentration géographique). Certains traitements cartographiques, s'ils semblent parfois être redondants avec un simple tableau, ont cependant pour vertu de permettre la visualisation immédiate des phénomènes.

*Source : Rapport d'activité 2002, TRACFIN*

On ne peut que regretter l'absence de traitement cartographique concernant les *marchés publics* en général. Par exemple les statistiques d'activité de la MIEM sont exhaustives sur les origines géographiques des saisines mais sont rapidement illisibles faute de carte. On pourrait en dire de même des Commissions Spécialisées des Marchés dont le rapport ne contient absolument aucune indication géographique. Sur un sujet aussi sensible que les Marchés Publics, où le facteur géographique est souvent révélateur des irrégularités, on n'a ainsi aucune donnée claire à l'échelle nationale.

A un moindre niveau, vu le nombre des cas et le traitement statistique à usage purement interne, la Direction Générale des Douanes et des Droits indirects prend en compte - mais ne cartographie pas - les données territoriales notamment dans la politique de déplacement et de mobilité des agents.

Le MAE ne cartographie pas les cas de corruption alors même que le facteur géographique et géographique joue un rôle essentiel dans la survenue potentielle de corruption. Dans le cadre de la future publication du Rapport Annuel de l'Inspection Générale de l'Administration du MAE, on pourrait souhaiter qu'un traitement cartographique mette en lumière ces liens.

#### *Les sondages*

L'administration et les services de l'État n'ont traditionnellement pas fait appel aux citoyens-usagers pour avoir une vision de la perception ou de la représentation de la corruption. A notre connaissance, aucun sondage, auprès des entreprises, des usagers des administrations, ou des fonctionnaires eux-mêmes n'a été mené sur le thème de la corruption.

La plupart des administrations mettent à la disposition du public des mains courantes où noter les plaintes. Cependant, ces livres se trouvent souvent dans les services concernés et ne sont donc pas propices à l'expression des doléances.

Une ONG, Transparency International (TI) a élaboré un indice de perception de la corruption et publie un classement des États. La majorité des interlocuteurs rencontrés ont contesté les méthodes et les résultats de TI.

#### **Encadré 26. TI, l'indice de perception de la corruption (IPC) et les autorités françaises**

De nombreux organismes - internationaux (Banque Mondiale), agences des consultants ou ONG (ex : Transparency International) - ont tenté de mesurer la corruption « passive » en s'intéressant à la perception qu'en avaient soit la population, soit des groupes cibles (monde des affaires).

Concernant la France, Transparency International (TI) a notamment développé l'Indice de Perception de la Corruption, qui porte sur la perception que les milieux d'affaires internationaux ont de la France.

« L'indice de perceptions de la corruption (IPC) de TI classe en 2003 133 pays en fonction du degré de corruption ressenti comme existant dans les administrations publiques et la classe politique. C'est un indice composite faisant appel à 17 enquêtes et sondages différents, réalisés par 13 organismes indépendants auprès des milieux d'affaires et des analystes de risques-pays, entre autres des enquêtes auprès de la population locale et expatriée. »<sup>87</sup>

Cet indice de perception de la corruption qui classe la France au 23<sup>ème</sup> rang mondial, est contesté par les autorités françaises et par les interlocuteurs rencontrés, notamment le SCPC<sup>88</sup>. De façon générale, la méthodologie du sondage pour mesurer la corruption soulève un certain nombre d'interrogations : peut-on se baser uniquement sur les perceptions pour parler de la corruption en France ? Faut-il privilégier les perceptions des milieux d'affaires ou celle des citoyens ?

L'IPC est donc un instrument intéressant et utile car il contribue à faire prendre conscience de l'ampleur de la corruption. Toutefois il ne reflète pas la complexité du phénomène corruption et doit être confronté à d'autres données. Conscient des limites de l'IPC, TI évalue son degré de fiabilité dans chaque pays (nombre de sources disponibles, degré de convergence des informations) et recueille des informations complémentaires (par exemple, en identifiant les secteurs les plus vulnérables à la corruption).

Sources : TI et SCPC

<sup>87</sup>. Site Internet de Transparency International, [http://www.transparency.org/cpi/2003/cpi2003\\_faq.fr.html](http://www.transparency.org/cpi/2003/cpi2003_faq.fr.html), Décembre 2003.

<sup>88</sup>. SCPC, *Rapport annuel 2002*, ERRATUM de la page 17 du *rapport annuel 2001* sur les rapports entre TI et le SCPC.

Les sondages ou les enquêtes ciblées, s'ils ne sont que des indicateurs de perception et de sentiment, sont des instruments qui manquent en France. Demander leur avis aux fonctionnaires sur le degré de corruption de leur service, aux entreprises sur les secteurs ou moments à risque dans leurs transactions avec les services de l'État et aux citoyens-usagers, permettrait de mieux cerner le rapport des Français à la corruption.

### **Les bases de données**

La France manque d'outils et d'instruments, notamment informatiques, partagés par tous les services pour mieux être informés, sensibilisés et équipés pour lutter contre la corruption. Ces outils permettraient :

- D'avoir accès à des informations actualisées sur des données multiples (référentiels).
- D'identifier des cellules d'expertise internes aux administrations ou externes.
- D'avoir une approche plus ciblée et plus réactive d'identification et de gestion des risques.
- De coordonner et d'articuler les contrôles.

### ***Les expériences menées***

Certaines expériences sont à noter. Ainsi au niveau des services d'enquête, des bases de données existent, telle ANACRIM pour la gendarmerie. L'idée du SCPC serait de les adapter à certains types de criminalité (la délinquance économique et financière dans le cas de la corruption) et de fournir des grilles d'enquête ou d'analyse qui faciliteraient le travail des inspecteurs de terrain. Ainsi une liste analytique d'une dizaine de montages frauduleux (indicateurs et indices) existe déjà et est utilisée pour les formations, mais n'est pas encore généralisée.

L'Inspection Générale de l'Administration du MAE, à défaut d'avoir élaboré ses propres bases de données, utilise les bases de données comme *Réseau mondial Visa* pour les demandes de visas ou les demandes de nationalité françaises. Cela lui permet de détecter les anomalies ou irrégularités, en comparant les activités de certains postes.

La mise en place au niveau judiciaire des Pôles Économiques et Financiers (1999) s'est accompagnée de la mise en place de l'IAO, *l'instruction assistée par ordinateur*, dont une des fonctions était d'avoir une vision directe de microphénomènes et de faire des liens entre des affaires ou de mettre en lumière la recrudescence d'un certain type d'affaires.

Les juridictions financières, telles les CRC, ont mis en place depuis 1997 une commission des méthodes, ensuite nommée *mission Outils et Méthodes*, chargée à la fois d'améliorer les pratiques de contrôle et de produire des outils. Parmi ces outils, les juridictions financières ont élaboré pour l'essentiel des guides méthodologiques d'enquête. Celles-ci utilisent les informations recueillies auprès d'organismes divers qui collectent des données (INSEE, comptabilité publique, intérieur, greffe etc.) pour enrichir l'information des juridictions financières et améliorer les contrôles. Quant aux données propres aux organismes contrôlés, les modalités d'accès sont définies par des procédures strictes et des principes déontologiques propres à toutes les institutions de contrôle même si le droit de communication reconnu aux juridictions financières est très large. La nécessité d'avoir accès à des bases de données extérieures, par exemple, les fichiers des hôpitaux ou de paiement des fonctionnaires, a été soulignée. La mise en commun des données -- guides de contrôle, manuels, grilles minimales d'enquête, référentiels, procédures d'alerte etc. -- permet de recenser les compétences internes et externes aux juridictions financières et les mettre en réseau pour créer des cellules d'expertise.

### *Les obstacles*

De nombreux interlocuteurs ont identifié comme un obstacle majeur la législation sur l'utilisation des données informatiques, notamment la loi de 1978 Informatique et Liberté et l'application rigoureuse qui en est faite par la CNIL. L'obligation de fichiers non nominatifs empêche la mise en commun, au niveau d'une même direction, de fichiers et limite le développement des bases de données en général.

#### **Encadré 27. La loi Informatique et Liberté et la CNIL<sup>89</sup>**

« Face aux potentialités quasi-infinies qui résultent des technologies de l'information, la loi du 6 janvier 1978, dite *Informatique et Liberté* a prévu de solides garde-fous pour protéger l'individu des dangers liés à la multiplication des fichiers. La responsabilisation des acteurs est le moteur essentiel du dispositif de protection : responsabilisation des personnes qui créent des traitements, en les soumettant à des obligations ; responsabilisation des personnes fichées, en leur reconnaissant des droits particuliers.

Au centre de ce dispositif, une autorité de contrôle indépendante, la CNIL (Commission nationale Informatique et Liberté) vérifie le respect des obligations des uns et veille sur les droits des autres. La CNIL a pour mission essentielle de protéger la vie privée et les libertés individuelles ou publiques. Elle est chargée de veiller au respect de la loi "Informatique et libertés".

La CNIL *donne un avis sur toutes les créations de traitements du secteur public* et reçoit les déclarations de traitements du secteur privé ( art. 15 et 16 ). Le non-respect de ces formalités par les responsables de traitements est pénalement sanctionné (art.226-16). Pour *les traitements du secteur public, un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État est nécessaire pour passer outre à un avis défavorable de la CNIL* (art.15 al.1).

La CNIL tient à la disposition du public le "fichier des fichiers", c'est-à-dire la liste des traitements qu'elle a recensés et leurs principales caractéristiques (art.22). »

Source : *A quoi sert la CNIL ?*, décembre 2003, <http://www.cnil.fr/index.htm>

### *Les avantages*

On pourrait pourtant tirer d'importants avantages des bases de données :

- Les bases de données permettraient d'améliorer le traitement et le suivi des dossiers entre les différentes institutions.

*Les bases de données sur le phénomène de la corruption* assureraient un « *monitoring* » permanent des secteurs à risques, des fraudes et des montages, des indices d'irrégularités, en centralisant les informations des acteurs de la lutte anti-corruption ;

*Les bases de données macroéconomiques spécialisées* pourraient fonctionner à la manière d'un observatoire national des prix.

- Elles pourraient être un outil d'évaluation des activités des différents services et de la coordination entre les services (ex : taux de transmission, taux d'instruction, de classement sans suite, de non lieu, taux de condamnation).

### **La méthodologie de l'évaluation**

L'évaluation des politiques publiques en France a mis du temps à se mettre en place théoriquement et pratiquement. Pourtant l'évaluation est essentielle à plusieurs égards :

<sup>89</sup>. Site Internet de la CNIL, <http://www.cnil.fr/index.htm>, Décembre 2003.

- Elle implique une réflexion approfondie sur la définition des objectifs d'une politique et sur les moyens mis en œuvre pour remplir les objectifs.
- Elle permet la mise au point d'outils méthodologiques (critères, indicateurs, sondages...) qui, en retour, peuvent enrichir la perception du phénomène de corruption et donc contribuer à améliorer le dispositif anticorruption.
- Elle est source d'informations.
- Elle permet d'identifier, sur des critères relativement objectifs, les meilleures pratiques/institutions en matière de prévention et de lutte anticorruption ou de pointer des faiblesses et des limites d'autres et d'y remédier.
- Elle a donc un impact bénéfique sur le pilotage de la lutte anticorruption et favorise ainsi la réduction de la corruption elle-même.

### ***Qu'en est-il de l'évaluation dans le domaine du dispositif de prévention et de lutte contre la corruption ?***

Aucune *étude scientifique* à proprement parler, évaluant l'impact ou l'efficacité du dispositif anticorruption ou de l'une de ses composantes, n'a été menée. Une *autre forme d'évaluation non scientifique est privilégiée*. Ainsi, en 1993, la commission Bouchery chargée de faire un bilan-état des lieux de la corruption en France et du dispositif de lutte n'avait pas développé d'outils spécifiques pour mieux cerner le phénomène.

Cela reflète les caractéristiques du seul type d'évaluation pratiqué dans ce domaine :

- Une *autoévaluation administrative* permanente et spontanée sans création d'instruments scientifiques.
- La *pratique* unique des praticiens, des experts, des hommes de terrain et d'expérience qui livrent des impressions, intuitions, sentiments, sensations sans doute fiables mais peu précis.

Pourtant le besoin d'évaluation est de plus en plus fort en France, notamment depuis la mise en place de la Loi Organique de Finances qui impose une évaluation. Le défi consiste à institutionnaliser et intégrer dans un ensemble théorique et méthodologique ce qui n'est aujourd'hui que diffus.

### ***Qui pourrait faire l'évaluation du dispositif anti-corruption ?***

On peut distinguer deux grands types d'institutions et de culture évaluatrices. Tout l'intérêt est de voir que les institutions de contrôle sont aussi de plus en plus amenées à faire de l'évaluation.

#### *Les institutions spécifiquement évaluatrices*

- L'Office parlementaire d'évaluation de la législation et la Mission d'Évaluation et de Contrôle :

L'Office parlementaire d'évaluation de la législation, créé en 1996, est composé de députés et de sénateurs et est chargé « de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit ». Il est aussi investi d'une mission de « simplification de la législation ». L'Office parlementaire d'évaluation de la législation peut avoir à évaluer l'impact du dispositif législatif anti-corruption.

La MEC (*Mission d'Évaluation et de Contrôle*) -- équivalent du *Public Account Committee* britannique -- créée en 1999 est plutôt un organe de contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Elle collabore avec la Cour des comptes dans cette mission.

En outre, les commissions parlementaires permanentes (par thèmes) et surtout les commissions spécialisées peuvent aussi avoir à évaluer le dispositif anticorruption. On peut donc penser que le Parlement a un rôle de premier plan à jouer soit dans le cadre d'une évaluation de la législation anticorruption en France, soit par la création d'une commission d'enquête spécialisée sur le modèle de la commission Seguin, du groupe de travail « Politique et Argent », ou de la commission Bouchery sur « la prévention de la corruption ».

- Des institutions autonomes et spécialisées en matière d'évaluation :

Le Conseil Scientifique de l'évaluation, créé en 1990 et devenu en 1998 le Conseil National de l'évaluation (dépendant du Commissariat Général au Plan) a disparu en 2002 pour non renouvellement. Pourtant, il aurait sans doute été le plus armé méthodologiquement et scientifiquement pour fournir des outils scientifiques en matière d'évaluation.

*Les institutions de contrôle qui se réorientent vers l'audit de performance et l'évaluation*<sup>90</sup>

Les institutions de contrôle externe (Cour des Comptes, Chambres Régionales des Comptes) et interne (l'Inspection Générale de l'Administration) réorientent leurs interventions vers l'évaluation. Un certain nombre d'inspections générales (ex : finances, affaires sociales, éducation etc.) ont inscrit l'évaluation dans leurs missions. Cette réorientation des institutions de contrôle vers l'évaluation en France s'inscrit dans une tendance plus générale en Europe et en Amérique du Nord.

Les institutions de contrôle externe ayant un statut juridictionnel disposent d'une indépendance et d'un champ de compétence étendu qui leur permettent d'appréhender des politiques complexes aux acteurs multiples.

La Cour des Comptes et les CRC interviennent soit sur des secteurs à risque de la corruption, soit sur des institutions qui ont une mission en liaison avec la prévention et la répression de la corruption sans pour autant évaluer les programmes anti-corruption eux-mêmes.

*Les institutions qui par leur fonction et leur champ de compétence pourraient traiter de dispositifs, programmes, mesures liés à la prévention ou à la lutte anticorruption*

- Le ministère de la Justice :

Le ministère de la Justice a d'une part un rôle de coordination dans la mesure où il surplombe le dispositif. Il a d'autre part une tradition de traitement des données pénales et donc des informations. La Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice<sup>91</sup> a mis en place à partir de 2001 un *Pôle Études et Évaluation*. Ses missions sont de « se doter d'instruments de suivi normalisés, disposer d'une information chiffrée et qualitative sur certains phénomènes, vérifier l'effectivité d'une politique pénale décidée par la Chancellerie, mesurer les effets d'une politique pénale ». Il est à la fois

<sup>90</sup>. *CNE Rapport Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, « Contrôle et évaluation : l'évaluation dans les institutions de contrôle », D.Lamarque, Rapport d'activité 2000-2002.

<sup>91</sup>. *CNE Rapport Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, « L'évaluation en développement: l'exemple du Ministère de la Justice : la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) », V. Chanut, Rapport d'activité 2000-2002.

chargé d'évaluer la mise en œuvre des politiques pénales (affectation de moyens, fixation d'objectifs, impact et résultats connus et mesurés) et le fonctionnement de la Justice en tant que tel (délai, qualité du service). Les opérations en cours ont consisté à mettre en place des dispositifs et des instruments nouveaux de suivi (un tableau de bord annuel du ministère / mensuel pour les Parquets Généraux, un dispositif de mesure de l'activité et des résultats obtenus par les Pôles économiques et financiers), à réaliser des questionnaires qualitatifs et des enquêtes chiffrées, ainsi qu'à produire des données et des analyses sur des thèmes choisis (par exemple, l'activité de juridiction, l'application d'un article du code pénal, une infraction...).

A l'exception de l'évaluation des Pôles économiques et financiers - un des dispositifs de lutte et de répression anticorruption -, le Pôle Études et Évaluation ne s'est pas penché sur une évaluation du système anticorruption global<sup>92</sup>.

**Encadré 28. Un dispositif d'évaluation permettant de mesurer l'activité et les résultats obtenus par les Pôles économiques et financiers**

En 2001, un premier bilan demandé par le Ministre de la Justice avait conclu au manque patent d'outil de mesure propre à rendre compte de leurs activités et de leur efficience au regard des objectifs poursuivis. Le pôle Étude et Évaluation a procédé à la mise en place d'un cadre normalisé sous forme de tableaux de bord comprenant des indicateurs d'activité et de résultats, propres au champ judiciaire et sur l'activité des assistants spécialisés.

Trois pôles sont concernés (Paris, Lyon, Marseille). Il est fait appel à un prestataire extérieur (société ATOS Odysée). Le dispositif suit 3 étapes :

1. Réalisation d'un diagnostic sur chacun des pôles économiques et financiers (premier semestre 2003).
2. Modélisation d'un tableau de bord et de définition des indicateurs.
3. Accompagnement de la mise en place du tableau de bord au sein d'un site pilote.

Les objectifs poursuivis sont :

- recenser les outils de mesure existants au sein des juridictions spécialisées et analyser leur pertinence comme leur carence ;
- faire ressortir les spécificités des affaires économiques et financières d'importance et de leur traitement par les pôles économiques et financiers par référence au traitement d'autres services non spécialisés et indiquer les cibles que devra atteindre un objectif de mesure ;
- procéder à la définition d'indicateurs d'activité et de résultats notamment par rapprochement avec d'autres secteurs confrontés à des enjeux et des contraintes similaires. Une place particulière devra être accordée au rôle et aux activités des assistants spécialisés ;
- modéliser un système unique d'évaluation de l'activité des pôles économiques et financiers et aider à son implantation dans les juridictions concernées.

L'étude portera sur les *cibles* suivantes :

- les pôles économiques et financiers existants et les juridictions spécialisées ;
- les assistants spécialisés
- les dossiers complexes de nature économique et financière.

L'étude comprendra :

- une phase qualitative, en s'appuyant sur les dossiers complexes représentatifs, sur l'analyse des spécificités du champ économique et financier et permettra de déterminer les informations essentielles et pertinentes à recueillir ;

<sup>92</sup>. Ministère de la Justice, DACG, *Bilan des actions d'évaluation menées en 2002 et perspectives 2003*, Mars 2003.

- une phase opérationnelle, qui vise à produire un cadre modélisé comportant des éléments de nature quantitative et qualitative qui soit mis en place dans les pôles économiques et financiers ainsi que dans d'autres juridictions.

Le *tableau de bord* ainsi créé prend en compte :

- des indicateurs de gestion (personnel, informatique, rapport moyens/objectifs/coût) ;

- des indicateurs d'activité (nombre, délais, encombrement et traitement des dossiers ; procédures mises en œuvre dans le traitement des dossiers -- perquisitions, interrogatoires, expertises, confrontations-- jugements prononcés).

D'autres indicateurs s'intéressent au type de dossier (simple, complexe, très complexe) et à la nature du dossier (par infraction, par nature des décisions, par origine de la saisine). Il n'y a aucun indicateur externe sur les effets et impacts de l'activité des pôles économiques et financiers et sur la délinquance économique et financière.

*Source : Rapport phase 3, ministère de la Justice, DACG et Atos Odyssee, Management Consulting.*

Le ministère de la Justice entretient aussi des liens avec les centres de recherche universitaires. Le Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales (CESDIP) mène des recherches qui s'inscrivent dans le cadre d'une sociologie des normes et des régulations sociales et s'intéressent plus précisément aux normes et régulations juridiques, dans leur dimension pénale. Il n'a pas mené d'étude sur la corruption. La mission de recherche Droit et Justice (GIP, ministère de la Justice) a notamment mis en place des groupes de travail et tenu un colloque sur « Les aspects judiciaires de la lutte contre la délinquance économique et financière en Europe » où les spécialistes et praticiens de différents États européens viennent présenter des expériences et porter un jugement critique sur celles-ci. Pour autant, les centres de recherche universitaires ne sont pas considérés et utilisés par les acteurs et les décideurs comme des outils opérationnels de pilotage (enquêtes longues, comparatisme).

- Le SCPC :

Le SCPC, en tant que centre d'observation du phénomène corruption pourrait être particulièrement bien placé pour mener des évaluations des activités anticorruption. Le SCPC est un organisme interministériel qui joue un rôle clé. En tant qu'institution de prévention, ses responsables souhaiteraient en faire une instance d'évaluation et d'audit des programmes de déontologie et regrettent d'avoir très peu d'informations sur la mise en œuvre et le fonctionnement du dispositif. Il en est de même pour le contrôle interne : lors des formations que ce service dispense, il pratique déjà l'évaluation des services de contrôle interne de certaines administrations ou d'entreprises. De par son statut - il n'est pas un service d'enquête ou de lutte - et en raison de sa vision globale de la corruption, le SCPC serait particulièrement habilité à constater les effets du dispositif anticorruption sur lequel il pourrait alors porter un jugement.

***Quel programme, mesure, institution doit-on évaluer ?***

L'absence d'évaluation du système de prévention et de lutte contre la corruption en France est peut-être liée à la difficulté de cerner l'ensemble disparate et complexe de lois, mesures, institutions, dispositifs qui touchent le phénomène corruption. Faut-il dès lors évaluer une institution (ex : Commissions de déontologie, Pôles économiques et financiers, SCPC...), une mesure (ex : les codes de déontologie, les actions de formation, la pénalisation de l'achat public), une disposition législative (ex : l'article 40), une politique, voire l'ensemble du système ? Ces quelques pistes doivent évidemment être discutées et explorées par les professionnels de la corruption afin d'adapter l'évaluation aux besoins réels.

## **BONNES PRATIQUES ET DÉFIS POUR AMÉLIORER LE SYSTÈME FRANÇAIS DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Les données existantes, les points de vue exprimés par les praticiens permettent, même en l'absence d'évaluation scientifique, d'identifier des bonnes pratiques.

### **Les institutions chargées de la lutte contre la corruption**

Le statut, la composition et l'autorité de rattachement sont autant de critères d'efficacité de l'action des organismes disposant d'un pouvoir de contrôle dans la lutte contre la corruption. Ces différents éléments doivent être combinés.

L'*indépendance* et l'*autonomie* sont des facteurs essentiels de l'efficacité des institutions de contrôle chargées de la lutte anticorruption. Le modèle en est les juridictions financières ou les autorités indépendantes *ad hoc* disposant d'un pouvoir de décision contraignant (Commission Nationale d'Équipement Commercial ou Conseil de la Concurrence). Les juridictions financières bénéficient ainsi d'une totale autonomie et d'une grande autorité, tant dans la nomination de leurs membres (concours) que dans leurs statuts (inamovibilité). Cette indépendance se manifeste dans l'établissement de leur programme de contrôle, dans la liberté totale d'action et de ton. L'indépendance va de pair avec responsabilité et contrôle : la collégialité des prises de décision, le droit de réponse et le droit de recours des contrôlés, la publicité des activités et des rapports ou encore l'obligation de rendre compte devant des autorités supérieures en sont autant de gages.

Concernant les *autorités de rattachement* des institutions de contrôle, la meilleure solution semble l'indépendance totale (par exemple, la Cour des Comptes). Le rattachement à un ministère pourrait soulever la question de la dépendance ou des pressions. Le rattachement direct aux plus hautes sphères administratives ou politiques donne cependant une autorité et une puissance, reflets de l'intérêt des plus hautes autorités de l'État pour le problème. Il en est de même pour un corps d'inspection interne à une administration ou un ministère : se pose la question du rattachement au cabinet du Ministre ou à la direction du personnel. La solution interministérielle offre l'avantage d'éviter une dépendance trop forte à un seul ministère et permet donc un affranchissement relatif.

La *composition* des corps de contrôle est aussi un facteur important, car elle est gage d'indépendance des membres et de confiance du public. Le modèle français de haute fonction publique recrutée sur concours -- pas de favoritisme ou de népotisme -- et au statut protecteur -- inamovibilité, échelle de salaire -- l'affranchit en partie des pressions politiques. Cela explique, avec le sens du service public forgé par les grandes écoles de formation, le bon fonctionnement de la plupart des corps de contrôle formés par les hauts fonctionnaires. Seule la pression de la hiérarchie administrative, souvent elle-même soumise au niveau politique, vient nuancer l'indépendance des fonctionnaires inclus dans une structure hiérarchique.

On trouve deux grands types de service d'inspection : les corps d'inspection, qui sont des corps stables de professionnels de l'inspection, mais aussi un modèle original d'inspection par les pairs -- des personnels affectés temporairement à l'inspection.

**Encadré 29. L'exemple d'un service d'inspection interne : L'inspection Générale de l'administration du MAE**

L'inspection générale du MAE n'est pas un corps de contrôle mais un service composé d'agents détachés de leur poste de diplomates pour des durées limitées et exerçant de manière temporaire une fonction d'inspection.

Les *forces de ce système* d'inspection par des pairs sont nombreuses. En particulier, les inspecteurs ont une expérience et une pratique du terrain et sont donc mieux à même d'identifier fautes et manquements.

Des *améliorations* sont recherchées. Ainsi, pour favoriser l'échange et le contact avec toutes les catégories de personnels et les personnels expatriés sur place, le recrutement, parmi les inspecteurs, d'agents de catégorie B et à terme de catégorie C est programmé. Ceci est destiné à favoriser l'établissement d'un lien de confiance et une meilleure circulation des informations lors des missions d'inspection.

On note cependant des insuffisances et des *lacunes*. L'Inspection Générale de l'Administration du MAE, service d'inspection interne, n'a dans son champ de compétence que les personnels et les secteurs du MAE, or environ 50% des agents ou des crédits dépendent d'autres ministères (Minefi, Intérieur, Défense, Éducation ou Culture). Une inspection interministérielle dans sa composition et dans son champ de compétence est donc hautement souhaitable, qui notamment inclurait des agents de l'inspection Générale de l'Administration.

L'interrogation majeure porte sur la *validité du système retenu* : un inspecteur peut-il être totalement objectif s'il sait qu'il inspecte un supérieur potentiel ou un inspecteur potentiel ? Peut-on être à la fois et à tour de rôle juge et partie ?

La composition des organismes externes de contrôle doit être irréprochable afin qu'ils s'imposent comme parfaitement objectifs et que soient acceptés leurs verdicts ou leurs décisions.

**Encadré 30. Un équilibre difficile à atteindre : l'exemple du statut et de la composition de la Commission Nationale d'Équipement Commercial**

L'histoire de la Commission Nationale d'Équipement Commercial, chargée dès 1969 de veiller à la fois au développement économique équilibré du réseau de grande distribution en France et à la régularité des délivrances des autorisations ou permis de construction et d'extension, est un exemple de tâtonnements et d'essais multiples pour mettre en place une institution qui soit respectée et autonome.

De 1973 à 1993, la présence d'un nombre important (20 membres) de professionnels de la distribution et d'élus au sein de la Commission ainsi que la dépendance vis-à-vis de l'autorité politique en la personne du Ministre chargé du Commerce, unique et dernier recours et décideur, ont entraîné des dysfonctionnements et créé le doute sur les décisions prises.

En 1993, la loi Sapin relative à la prévention de la corruption a totalement remodelé le statut et la composition de cette institution déconsidérée, qui est devenue indépendante. La CNEC prend des décisions qui sont soumises au contrôle du juge administratif (le Conseil d'État en premier et en dernier ressort).

Elle est composée de 8 membres. Au niveau national, les élus n'en font plus partie (leur présence au niveau départemental reste problématique de l'avis même de la Commission Européenne). La présence de 4 fonctionnaires issus des grands corps - membres du Conseil d'État, de la Cour des Comptes, de l'Inspection Générale des Finances, de l'Inspection Générale de l'Équipement - renforce le caractère apolitique et objectif des décisions. Parmi les 4 autres membres, on trouve des personnalités dites qualifiées, nommées par le Gouvernement, qui souvent ont des liens forts avec des groupes économiques ou des représentants des consommateurs. La composition témoigne donc d'un compromis, qui fonctionne si toutes les personnes présentes jouent le jeu de la neutralité et du retrait lors de situation de conflits d'intérêt. La longueur du mandat (6 ans) et le non renouvellement contribuent également à éviter toute pression et toute attente (carrière) sur les membres de la commission.

Les modalités de *saisine* des institutions de contrôle jouent aussi un rôle dans l'efficacité de la lutte anticorruption. L'auto saisine et le libre établissement des programmes de contrôle constituent évidemment de bonnes pratiques, qui sont souvent l'apanage des institutions indépendantes. L'obligation de saisine - dans le cas des Commission de déontologie - est aussi un moyen d'examen exhaustif. La limitation de la saisine à certaines autorités reste vécue comme une contrainte, même si la nécessité d'un filtrage et d'une adaptation des sollicitations aux moyens - souvent limités - de certains services est parfaitement perçue

(voir les demandes répétées de la MIEM et du SCPC pour respectivement obtenir le droit à l'auto saisine ou pour pouvoir répondre aux demandes citoyennes). L'interministérialité, si elle élargit les possibilités de saisines, n'équivaut cependant pas à l'auto saisine.

En matière d'institutions, la tendance est à la superposition d'institutions à statut varié : les institutions de contrôle traditionnelles (inspection interne et externe), des autorités de régulation (type Conseil de la Concurrence ou Commission Nationale d'Équipement Commercial) et des autorités consultatives (Commissions de déontologie). Ce foisonnement institutionnel reflète des tentatives multiples pour adapter au mieux les contrôles à l'environnement changeant de la corruption.

### **Le cadre de la prévention**

Il apparaît qu'une prévention efficace s'appuie d'une part sur des statuts et des codes précis édictés à cet effet et une action de sensibilisation professionnelle.

Le droit dit « mou » et les codes/chartes de déontologie/d'éthique/de conduite ne sont pas véritablement entrés dans les mœurs administratives françaises. L'État et ses administrations invoquent souvent le Statut de 1946 de la fonction publique ou des différents codes (des Impôts, des Douanes, Code du commerce, Code du Travail) pour expliquer l'inutilité de rédiger des codes de déontologie.

Pourtant il apparaît que ces textes, notamment le Statut de la Fonction Publique, restent extrêmement généraux et se limitent à l'énumération de principes : y sont affirmés les principes de service public (de liberté, d'égalité, de continuité, d'impartialité, de neutralité, de respect des convictions de chacun, de pudeur et de bonnes mœurs et de gratuité), des principes de loyauté et d'obéissance à l'égard des institutions servies et de la Nation ainsi qu'un rappel des obligations personnelles d'honneur (intégrité personnelle, devoir de moralité et mœurs). On peut donc dire que les textes existants sont souvent insuffisants. Ils ne peuvent donc être considérés comme un ensemble précis de règles régissant une profession ou une activité et indiquant clairement ce qu'il est interdit de faire.

Dans la mise en place des Codes de Déontologie, le SCPC aurait à jouer un rôle majeur d'encadrement, de validation et de suivi de l'efficacité des Codes de déontologie dans les administrations françaises.

Parmi les multiples actions de prévention dispensées dans les écoles de formation des fonctionnaires ou dans les administrations, deux exemples originaux sont développés ci-dessous.

#### **Encadré 31. Codes de déontologie et expérience française**

La mise en place de codes de déontologie est l'occasion d'un véritable travail de sensibilisation et d'implication des agents et des administrations, et relève donc du travail de prévention.

Quelques codes de déontologie ont été mis en place dans l'administration française - notamment un Code de déontologie de la police ainsi que dans certaines administrations à risques (Impôts ou Douanes). Aucun décompte précis ne permet de faire le point sur le nombre exact de codes de déontologie dans l'ensemble de l'administration.

De l'avis de plusieurs des interlocuteurs rencontrés, il existe une véritable nécessité de mettre en place de tels codes. Le fonctionnaire français est en effet dans de nombreux cas confronté à des situations à risques, où il est laissé à son seul pouvoir d'appréciation : cadeaux, invitations diverses, séminaires, voyages etc.

Concernant la prévention, la formation des personnels est essentielle. Le SCPC, en tant que service de prévention, propose des modules de formations.

### Encadré 32. Les modules de formation du SCPC

Le SCPC propose, aux administrations et aux entreprises qui en font la demande, des modules de formation.

Deux grands types de modules sont proposés :

1. *Pour les services de contrôle* et afin de les aider à détecter la fraude ou la corruption, le SCPC a dressé une cartographie des risques et une liste des indicateurs de fraude qui permettent d'identifier, de démontrer et de prouver des montages. Pour cela les montages les plus connus sont analysés et décrits tandis que des fiches de fraude par postes comptables sont mises en place (de 3 à 10 possibilités de fraude par poste). Les outils utilisés sont globalement ceux de la révision comptable.

2. *Pour les administrations et les entreprises*, l'accent est plutôt mis sur la mise en place des modalités d'un contrôle interne préventif et efficace. Autour du thème « comment structurer un contrôle interne efficace », le SCPC mène avec les agents concernés des administrations une réflexion sur :

- l'identification d'un référentiel : le corpus, les lois, règlements, codes existants, leur lacunes et leurs limites.

- une typologie des risques : Quels sont les points faibles ? Quel type de corruption ? A quel niveau ? Quels sont les indicateurs de risques ?

- l'amélioration du contrôle interne à la suite de l'état des lieux : propositions et validation ou pas par le SCPC.

Lors de ces modules de formations, le SCPC groupe les agents par profession ou par direction (prise en compte de secteurs et de postes à risque différents), les associe sans cesse à l'examen critique de leur organisation (autoévaluation par les personnels) et attend qu'ils forment des propositions de réformes qu'il valide (modifications sur mesures selon les personnels et les risques). Une fois qu'un plan de mesures a été défini, le SCPC le valide et en assure le suivi (avec les inspections).

Quelques exemples-phares de formation par le SCPC :

- la mobilisation du SCPC suite au scandale de la construction du TGV Nord.

- le ministère de l'Équipement : 3 ans de suivi, 3000 personnes de l'encadrement supérieur, notamment de la direction de la commande publique.

Source : La formation, SCPC, <http://www.justice.gouv.fr/minister/formscpc.htm>

### Le contrôle

Le modèle de *contrôle* français est basé sur trois piliers :

1. le retour des contrôles selon une périodicité définie ;
2. un contrôle juridique et comptable assez formel ;
3. un contrôle a posteriori.

Ce modèle est parfaitement illustré à la fois par le fonctionnement des institutions de contrôle interne (voir l'Inspection Générale de l'Administration du MAE qui mène un contrôle tous les 4 ou 5 ans des postes à l'étranger) ou par celui des corps de contrôle externes, tels la Cour des Comptes ou les CRC qui, selon des périodicités d'environ 4 ans, vérifient les comptes des comptables publics, les budgets et assurent la gestion efficace des deniers publics. Au-delà du strict contrôle de l'application des règles, le processus de contrôle s'intègre de plus en plus dans une approche globale d'utilisation des ressources publiques et de recherche de la performance.

De nombreux interlocuteurs issus des institutions de contrôle ont souligné la nécessité de *compléter le contrôle juridique existant par une véritable approche en matière de prévention et de gestion des risques.*

Ainsi, il apparaît qu'il est nécessaire, pour traiter vite et mieux des phénomènes, d'orienter les contrôles vers le renforcement du système d'analyse et de détection des risques -- notamment en créant des bases de données et des mécanismes de "benchmarking".

**Encadré 33. La prise en compte de la gestion des risques dans les Corps de Contrôle :  
Cour des Comptes et CRC**

Les juridictions financières pratiquent les contrôles basés sur la gestion des risques et mettent en place des institutions et des procédures pour pouvoir la mener à bien. La logique d'analyse de risques est parfaitement illustrée dans l'élaboration de :

- « grandes enquêtes communes » entre les différentes chambres de la Cour des Comptes et entre les CRC sur « l'application d'une réglementation (...) la mise en œuvre d'une politique publique ».
- « priorités sectorielles choisies par les chambres en fonction des enjeux propres des secteurs qui font l'objet d'une veille systématique ».

Dans les deux cas, à partir des thèmes retenus, on voit clairement que les secteurs à risques sont privilégiés. Parmi les *procédures ou instruments* mis en place pour mener à bien cette analyse des risques :

- outre la remontée permanente et informelle d'informations auprès des membres des Chambres qui permet de circonscrire des zones grises d'irrégularités, chaque Chambre de Cour des Comptes a un Chef de Secteur, dont la fonction est de piloter l'organisation des contrôles en les orientant. Il est chargé de suivre des secteurs, de lire la littérature spécialisée, de s'informer par des contacts avec les membres de ce secteur ou des responsables ministériels. Il permet la mise en place de pistes pour orienter les contrôles.

- la mise en place d'une Mission Outils et Méthodes de la Cour des Comptes en 1999 « a répondu à la nécessité de préparer et d'accompagner les pratiques de contrôle ». La mission est chargée à la fois d'une réflexion méthodologique et d'élaborer des outils (bases de données).

*Source : Rapport public Annuel 2001 de la Cour des Comptes, Chapitre II : La politique de contrôle*

Concernant le contrôle, on assiste donc à une évolution positive des pratiques et des mentalités. Le contrôle juridique s'inscrit de plus en plus dans une approche plus globale de gestion des risques et de recherche de la performance.

### **Les sanctions**

Concernant les sanctions à appliquer pour punir mais surtout pour dissuader la corruption, on assiste à un débat et à une évolution des pratiques résultant là encore de la prise en compte de la complexité du phénomène. Le système français juxtapose au moins ces trois types de sanctions -- administrative, pénale et financière. Comment choisir ou combiner sanctions administratives, sanctions financières et sanctions pénales ? Cette approche complexe n'est pas sans difficulté -- décisions contradictoires et non coordonnées, jeu sur les légitimités -- mais a l'avantage de présenter des réponses multiples au phénomène complexe de la corruption.

#### ***Les sanctions administratives***

Le recours au juge administratif reste peu dissuasif. Au contraire, le pouvoir administratif, c'est-à-dire la chaîne hiérarchique, pour peu qu'il soit mobilisé et vigilant, a un fort potentiel de dissuasion via des sanctions administratives lourdes. Trois points sont à souligner :

- Son potentiel dépend de la tolérance ou de la sévérité des administrations vis-à-vis du phénomène corruption.
- La coordination entre sanctions administratives et sanctions pénales peut être difficile.

- L'épineuse question de la suspension des droits à la retraite demeure ; la plus stricte des sanctions reste en effet la suspension des droits à la retraite. Cette sanction est le seul moyen de pression pesant sur les fonctionnaires retraités qui, par exemple, ne respecteraient pas la règle sur le pantouflage (fonctionnant dans le secteur privé) et les conflits d'intérêt.

### ***Les sanctions pénales***

La peur du juge et de la prison est sans doute la dissuasion la plus efficace en matière de prévention de la corruption.

#### **Encadré 34. La pénalisation de l'achat public : pas de liberté sans responsabilité**

Jusqu'à la création en 1993 du *délit de favoritisme -- avantage injustifié dans les marchés publics et les conventions de délégation de service public*, la faiblesse du dispositif de protection de l'achat public et l'absence de dispositions pénales suffisamment dissuasives avaient permis l'institutionnalisation de pratiques de corruption et de financement de la vie politique dans le domaine des marchés publics. La création du délit dit de favoritisme avec pour conséquence la pénalisation de l'achat public a été d'une efficacité redoutable et a permis d'assainir un secteur à risque. Cette efficacité s'est traduite par :

- Le taux de *saisines de la MIEM* - organisme créé simultanément et chargé de traquer le nouveau délit - qui illustre à la fois l'ampleur du problème de corruption dans les marchés publics dans les années 90 et l'apurement actuel.

- La volonté de se protéger de la nouvelle loi et de rester dans la légalité qui s'est manifestée par une multitude de *créations institutionnelles* (Services ou bureaux des marchés), la mise en place d'un personnel spécialisé (DESS, cours de formation à l'achat public, avocats spécialisés) et l'apparition de publications spécialisées etc.

La création du délit de favoritisme est susceptible de changer le rapport de force entre décideur et acheteur, entre élu et fonctionnaire. On peut assimiler cette mesure à la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. Alors que le décideur pouvait jusqu'alors faire pression sur l'acheteur pour tolérer des pratiques illégales, la responsabilité personnelle et pénale du fonctionnaire acheteur est aujourd'hui au contraire un argument de poids pour dire non à sa hiérarchie ou à son élu. La loi protège et responsabilise.

Cet exemple démontre comment une loi a vocation à modifier une pratique générale, l'efficacité du credo « pas de liberté sans responsabilité » : le délit de favoritisme est un délit préventif autant que répressif, la loi joue son rôle dissuasif.

Source : *Rapport Annuel MIEM, 2002*

Les principales faiblesses du traitement pénal sont le manque de flexibilité dans :

- La qualification des faits.
- La charge de la preuve et le problème de l'intentionnalité.
- Les délais des enquêtes, de l'instruction et la prescription.

La justice a donc souvent des difficultés à prendre en charge les affaires de corruption et à les mener à terme. Des procédures plus souples peuvent offrir une alternative à une procédure judiciaire lourde : la voie administrative, mais aussi le recours à des autorités de régulation, tel le Conseil de la Concurrence, ou à d'autres types de sanctions, telles que les sanctions financières.

### ***Les sanctions financières***

La justice pénale peut infliger des sanctions financières et demander la restitution d'une partie des fonds détournés, mais la pratique prouve que les peines financières sont souvent ridicules en proportion de l'argent détourné et donc inefficaces.

### **Encadré 35. Sanctions financières et Conseil de la Concurrence**

Le Conseil de la Concurrence, qui dispose depuis 2002 de procédures analogues aux pratiques anglo-saxonnes de *plea bargaining* et de transactions, a historiquement privilégié une approche par sanctions pécuniaires. Le niveau de preuve est théoriquement moins exigeant qu'en procédure pénale, notamment pour les pratiques unilatérales, mais, en pratique, le niveau de contradictoire y est très comparable, ce qui explique que le Conseil de la Concurrence puisse prononcer des sanctions sévères, souvent très supérieures aux amendes pénales sanctionnant des délits économiques et financiers. Le plafond maximum des sanctions pécuniaires est très élevé (10% du CA global depuis 2002, 5% avant), même si, en pratique, les sanctions sont nettement moins importantes (1,5% du CA global en moyenne). Pour la répression des pratiques commerciales ou économiques irrégulières affectant le marché, on peut donc penser qu'une sanction financière reste appropriée.

Cependant, cela soulève certaines interrogations :

- Il est des cas où la responsabilité personnelle de cadres dirigeants est engagée et le recours à la justice s'avère nécessaire.
- La sanction financière peut aussi être contreproductive économiquement (ce qui serait le contraire de l'effet recherché), notamment si elle pénalise les actionnaires ou les employés et met en danger une activité économique, d'où la modération des sanctions prises par le Conseil de la Concurrence par rapport aux peines maximales.

C'est par un usage flexible et adapté aux situations concrètes et par une combinaison des différentes sanctions que la réponse à la corruption peut être efficace.

### **La Coordination du dispositif français anticorruption**

Le dispositif français anticorruption est éclaté et diffus, ce qui se traduit par une faible circulation de l'information, un foisonnement légal et réglementaire et un manque de concertation entre les institutions chargées de la lutte contre la corruption. Toutefois un certain nombre d'initiatives cherchent à atténuer à ces problèmes.

#### ***La circulation des informations***

La circulation, remontée et collecte des informations -- au sein des administrations, entre les administrations, entre les administrations et les ministères, entre institutions, entre justice pénale/financière/administrations -- ainsi que la diffusion des informations sur la lutte anticorruption dans la société civile sont un des points faibles du système français de prévention et de lutte contre la corruption.

Le circuit de l'information, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, pourrait être qualifié de :

- administratif et hiérarchique (remontée d'information permanente et souvent efficace),
- informel et de spontané (reposant sur les sentiments, les impressions, les expériences personnelles et la pratique des hommes de terrain) ; et par conséquent, parcellaire, voire limité.

**Encadré 36. La toile de la Direction des Affaires Criminelles et des Grâces du ministère de la Justice**

*Parmi les procédures les plus formalisées*

Le rapport de politique pénale annuel des Parquets Généraux des Tribunaux de Grande Instance, Section du Pôle économique et financier, est un instrument majeur de suivi du fonctionnement et des activités pénales en matière de délinquance économique et financière.

On y trouve notamment mention une rubrique consacrée à la « Lutte contre la corruption d'agents publics - atteintes à l'égalité et à la liberté d'accès des candidats dans les marchés publics, une autre rubrique consacrée aux « Marchés Publics- Concurrence ».

Les relations entre juridictions financières et pénales ont été l'objet d'attentions particulières : des circulaires du ministère de la Justice<sup>93</sup> (*Relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières, juin 1996, novembre 1997, juin 2003*) ont été produites depuis 1996 pour organiser une meilleure coordination entre les deux types de juridiction. Ces circulaires destinées aux Parquet généraux institutionnalisent de fait les échanges en leur donnant une base légale.

*De multiples informateurs*

- les autorités administratives indépendantes (Conseil de la Concurrence, COB etc.) ;
- les corps d'inspection administratifs internes (IGF, IGAS...);
- les missions : MIEM, MILOS ;
- les juridictions financières (Cour des Comptes et CRC) ;
- TRACFIN ;
- les dénonciations des commissaires aux comptes ;
- les plaintes des victimes (peu de cas).

Tous ces organismes transmettent au Parquet les affaires qui leur semblent délictueuses soit directement par constatation du délit ou du crime, soit au titre de l'article 40 du CPP, soit par obligation pénalement sanctionnée (les comptables). C'est seulement lors des transmissions de dossiers que remontent des informations.

***La coordination des programmes et des actions***

Le dispositif français anticorruption est éclaté et diffus : de nombreux textes (lois, statut, règlements...) et de nombreuses institutions ; non spécialisées (corps de contrôle, inspections internes) ; spécialisées (régulation économique, régularité de l'achat public, gestion des conflits d'intérêt...) régissent ou traitent de près ou de loin de prévention et de lutte contre la corruption. Cette sophistication n'aide pas à la concertation et à la rationalisation des tâches. Il apparaît nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination et de concertation pour faire du dispositif un véritable système anti-corruption.

Une des réponses originales de la France en matière de lutte anticorruption a été la mise en place de structures *interministérielles*. Dans le domaine de la prévention ou de la lutte anticorruption de multiples organismes interministériels (le SCPC, la MIEM, la MILOS) ont vu le jour, tandis que d'autres font appel dans leur composition à des personnels issus d'administrations différentes (exemple de TRACFIN : Douanes, Trésor Public, Justice, Police, Gendarmerie).

<sup>93</sup>. DACG, *Relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières, juin 1996, novembre 1997, juin 2003*, Ministère de la Justice.

### Encadré 37. L'interministérialité

#### *Les forces des systèmes interministériels*

Les systèmes interministériels reposent sur deux atouts clefs :

- *des compétences* : des expertises et compétences variées sont mises en commun (multidisciplinarité et enrichissement des approches autour d'un objectif commun) ;
- *un réseau* : un outil de dialogue et de coopération interservices est constitué (liens privilégiés avec les administrations, les saisines, la circulation des informations).

#### *Des exemples de services interministériels*

- La composition du SCPC en 2002 :

« un magistrat, chef du service ; un magistrat, secrétaire général ; un conseiller de chambre régionale des comptes ; un chef de service administratif de l'équipement ; un officier de la gendarmerie nationale; un directeur adjoint des douanes ; un inspecteur des impôts. Huit autres postes (deux magistrats de l'ordre judiciaire, trois administrateurs civils, un commissaire de police, un chef de service de la DGCCRF, un attaché d'administration centrale) ne sont pas pourvus. D'autres devront être créés prochainement pour répondre aux missions nouvelles et croissantes du service. »

Il est ainsi dit que « ces liens privilégiés, tels qu'assurés par les textes fondateurs du service, permettent une circulation facilitée des informations et un décloisonnement théoriquement efficace des actions. Le SCPC a d'ailleurs créé en son sein un comité permanent de liaison, composé des représentants des divers départements ministériels avec lesquels il est amené à collaborer, qui l'assiste dans ses attributions de centralisation des informations, de recherche et de prospective.»

- La composition de Tracfin en 2002 :

« Tracfin est doté, au 31 décembre 2003, d'un effectif de 48 fonctionnaires d'État (dont 33 en charge de l'analyse opérationnelle qui constituent le noyau dur de la cellule), issus de diverses administrations, notamment financières (direction générale des douanes, services déconcentrés du Trésor). Outre un magistrat, cet effectif comprend deux officiers mis respectivement à disposition par le ministère de la défense et le ministère de l'intérieur en 2002 et 2003».

Sources : Rapport annuel SCPC 2002 et [http://www.finances.gouv.fr/pole\\_ecofin/politique\\_financiere/tracfin/fiche\\_presentation.htm](http://www.finances.gouv.fr/pole_ecofin/politique_financiere/tracfin/fiche_presentation.htm)

#### *Conditions d'efficacité*

Toutefois, pour que l'interministérialité soit une pratique véritablement efficace, il faut :

- 1- obtenir des administrations concernées le détachement ou la mise à disposition de personnels (d'où des postes vacants) et que ce détachement ou cette mise à disposition soient à temps plein ;
- 2- impliquer *formellement et officiellement* des liens de coopération interservices (sous forme de remontée d'information, de coopération, d'implication dans les opérations pilotes).

D'autres mécanismes que l'interministérialité -- sans doute moins lourds à mettre en place et plus souples d'utilisation -- devraient être sollicités dans le cadre de la lutte anticorruption. Pour renforcer la coordination, des *comités permanents de liaison ou des réunions de concertation* peuvent aussi réunir des acteurs de divers horizons. Cependant, cette pratique ne concerne que certains secteurs et dossiers très particuliers ou sensibles et a vu le jour de manière récente. Ainsi, un « comité de liaison de la lutte contre le blanchiment des produits des crimes et des délits », placé sous la co-présidence de TRACFIN et du ministère de la Justice a été récemment institué par le législateur (loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques -- article L 562-10 du code monétaire et financier). Cette instance réunit, à ce

jour, trente membres issus de toutes les professions déclarantes, des autorités de contrôle et des différents services de l'État (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ministères de la Justice et de l'Intérieur). Elle a pour objet d'assurer une meilleure information réciproque de ses membres et d'émettre des propositions sur les améliorations à apporter au dispositif national anti-blanchiment

**Encadré 38. Un modèle de réseau efficace et mobilisé : la cellule FINATER**

Mise en place le 27 septembre 2001 par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la cellule FINATER est une instance de concertation ministérielle stratégique en matière de lutte contre le financement du terrorisme.

Elle réunit autour d'un objectif commun (détection des réseaux de financement du terrorisme) un petit nombre d'acteurs clés : présidée par le directeur du Trésor, avec un secrétariat assuré par la Direction des Douanes, elle compte le directeur général des Douanes, le directeur général des Impôts, le secrétaire général de TRACFIN, le directeur de la Législation Fiscale, le directeur des Affaires Juridiques et celui des Relations Économiques Extérieures du MINEFI. Les réunions sont régulières, les acteurs sont mobilisés. On peut penser que l'actualité et la mobilisation politique autour de ce sujet sensible sont pour beaucoup dans le succès de cet outil de coordination.

*Source : Rapport 2002 TRACFIN*

Aucun groupe de travail ne réunit spécifiquement les multiples partenaires de la lutte anti-corruption. Ce mode de travail est très souhaitable. Passer de relations bilatérales entre administrations à des relations multilatérales et ciblées paraît être une réponse adaptée pour gérer la multiplicité des acteurs, des institutions, des informations et des procédures.

***L'implication et la responsabilisation des administrations***

La politique de décentralisation depuis 1982, qui marque une volonté politique d'opérer une redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales, a renforcé quelque peu l'autonomie des administrations locales. Toutefois, la prévention et la lutte contre la corruption en France restent largement laissées à la responsabilité des ministères, des administrations et des services centraux.

Pourtant, il paraît souhaitable de réfléchir aux relations - longtemps vécues comme conflictuelles - entre les institutions d'investigation, d'avis et de contrôle et les administrations évaluées. L'implication, l'association et la responsabilisation des administrations évaluées permettrait d'en faire des partenaires à part entière de la lutte anticorruption et non des adversaires attentistes. Le pouvoir discrétionnaire ainsi accordé aux administrations évaluées les responsabiliserait davantage. Les ministères seraient alors des partenaires actifs, chargés de veiller à une partie de l'application du contrat (la surveillance de leurs agents en détachement) et exposés en cas de scandales. Une implication active des administrations évaluées dans le processus d'évaluation, sur la base d'un lien volontaire et non contraignant, serait alors un gage supplémentaire de réussite des procédures de contrôle et de suivi.

Faut-il transformer ses relations non contraignantes de partenariat en relations de contrôle et de contraintes au risque de rompre le partenariat ? Certains membres de la Commission de Déontologie se sont montrés réticents à voir le statut des Commissions évoluer, par exemple par la transformation de l'avis consultatif en un avis contraignant. Ce type de réforme change la philosophie de leur mission basée sur la prévention et la sensibilisation et lui donne un aspect plus répressif et autoritaire. Le risque est d'introduire des relations de force avec les administrations évaluées et d'alourdir le processus de prévention par l'introduction d'une procédure formelle et contraignante avec pour conséquence finale de judiciariser les procédures.

**L'implication des acteurs externes et le renforcement de la transparence**

La lutte contre la corruption, phénomène multiforme autant économique, politique que social, nécessite une mobilisation globale de la société -- des hommes politiques, aux fonctionnaires et

administrateurs, aux chefs d'entreprises jusqu'aux simples citoyens. Sans mobilisation et volonté politique, la prévention et la lutte anticorruption seront menées de manière dispersée et désordonnée -- pas pour autant inefficace -- mais sans toutefois atteindre un niveau maximum d'efficacité.

### *L'implication des acteurs institutionnels externes*

La tradition française veut que la lutte contre la corruption soit essentiellement du ressort et de la responsabilité :

- du monde judiciaire -- les procureurs, les juges et magistrats.
- du monde de la haute administration --- les Grands Corps (Cour des Comptes, CRC Conseil d'État, Inspection des finances) - et des inspections administratives.

Le discours sur la corruption a été longtemps monopolisé par des spécialistes du droit et de l'administration, en témoigne la composition des commissions qui se sont penchées sur le sujet dans les années 1990. Ce milieu clos a une vision restrictive et étroite du phénomène, vu par le prisme judiciaire et le miroir déformant de la délinquance. De plus, le traitement administratif hiérarchique et disciplinaire du problème de la corruption (statut des fonctionnaires, sanctions) n'incite pas à une forte implication des personnels dans la réflexion sur la corruption.

Jusqu'à présent les *syndicats* n'ont pas cherché à susciter la mise en place d'instruments anticorruption ou d'évaluation, perçue comme un procès d'intention et un soupçon contre la probité des fonctionnaires en général. Les syndicats ont tendance à sous-estimer l'ampleur du phénomène de corruption et à le réduire à des cas aussi exceptionnels que regrettables. Cependant dans la réflexion sur l'utilisation du signalement, des pistes sont évoquées pour que ceux-ci servent d'intermédiaires et de bouclier aux fonctionnaires en permettant une pratique anonyme du signalement. Il apparaît donc que l'implication des syndicats dans la lutte anticorruption serait une pratique nécessaire. Ils ont en effet un rôle majeur à jouer tant au niveau de l'information, de la sensibilisation et de la formation des fonctionnaires, que dans la modernisation de la gestion des risques, en tant que partenaires sociaux.

*Les entreprises* semblent aussi être des acteurs fondamentaux de la lutte contre la corruption en tant que :

- principal corrupteur ;
- victimes des pratiques corruptrices, qu'elles soient d'ailleurs corruptrices ou victimes de la corruption (surcoût, éviction de marché, atteintes aux règles de la concurrence, baisse des gains de productivité et de compétitivité pour les entreprises corruptrices...) ;
- sonneur d'alarme ou dénonciateur d'un pacte de corruption ;
- laboratoires, lieux d'expérimentation et de mise en place d'un certain nombre de mesures de prévention et de lutte anticorruption ;

Très peu d'entreprises dénoncent le pacte de corruption ou les ententes illicites dont elles ont connaissance. Par intérêt ou par peur des représailles, les entreprises jouent très peu un rôle de signalement ou de sonneurs d'alarme.

Deux pistes originales sont explorées par la France pour faciliter l'implication des entreprises dans le signalement d'irrégularités : la première est celle des procédures de clémence ou de transaction mises en place par le Conseil de la Concurrence, la seconde concerne l'obligation légale de déclaration de soupçon à TRACFIN.

**Encadré 39. La NRE et les procédures de transaction et de clémence**

La loi sur les Nouvelles Régulations Économiques votée en 2001 prévoit une alternative aux sanctions financières directes à travers la mise en place de la *procédure de clémence* qui prévoit, sur le modèle du *plea bargaining* anglosaxon ou de la Commission Européenne, une impunité pour les entreprises qui dénonceraient en premier les ententes illégales ou les abus de position dominante (clémence). Cette incitation à la dénonciation ou à la rupture du cartel par les entreprises elles-mêmes est une pratique trop récente pour pouvoir être évaluée en France, bien que quelques procédures soient en cours.

Le Conseil de la Concurrence lui-même estime que le signalement d'un cartel est souvent déterminé par les circonstances particulières qui désolidarisent les intérêts des membres. Deux moments semblent particulièrement sensibles dans la survie d'un cartel : un changement capitalistique d'un des membres menace le cartel car les nouveaux cadres dirigeants peuvent souhaiter rompre avec les pratiques du passé. De même lorsque le cartel se voit menacé ou en fin de vie du fait de conflits internes, chaque partenaire peut être tenté de le quitter au plus vite avant d'être dénoncé par les autres. Dans tous les cas, il convient d'être particulièrement vigilant aux risques de manipulation ou d'instrumentalisation de la procédure (dénonciation de concurrents par l'organisateur du cartel par exemple).

**Encadré 40. Tracfin et les déclarations de soupçon**

C'est uniquement dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de l'argent sale que des résultats significatifs et une implication importante des acteurs économiques ont pu être obtenus.

Les banques, contraintes légalement à émettre des *déclarations de soupçon*, sont devenues des éléments clés de signalement des cas irréguliers. Elles se sont dotées de services de veille et de cellules d'expertise pour traiter ces informations. Une fois la période d'adaptation et de formation des professionnels, les chiffres montrent un accroissement des signalements (6896 déclarations de soupçon en 2002).

Cette pratique de déclaration obligatoire de soupçon mise en place dès 1991 concerne le signalement par un professionnel d'une opération financière réalisée par une personne physique ou morale et qui semble suspecte à la banque. Le principe de la déclaration de soupçon procède de la subjectivité : chaque professionnel se livre à une analyse personnelle des faits, de l'environnement et des caractéristiques des opérations selon son expérience et sa vigilance. Ces déclarations de soupçon n'ont ni normes, ni cadre, notamment de rédaction. Elles sont donc extrêmement variées dans leur forme, souvent imprécises et il revient ensuite à TRACFIN, service d'investigation, de les traiter et d'y ajouter des compléments d'information. S'il y a lieu, TRACFIN les transmet à la justice.

L'élargissement à d'autres professions de cette pratique et de cette obligation peut être un bon moyen de sensibiliser des secteurs économiques (changeurs, monde de l'immobilier, assurances, mutuelles, casinos, commissaires-priseurs, marchands de biens) aux problèmes de blanchiment mais plus généralement d'irrégularités ou de corruption.

L'appel à des *expertises extérieures*, notamment au sein de la communauté scientifique et universitaire, est aussi hautement souhaitable. On peut s'étonner du manque d'approche pluridisciplinaire de l'administration française confrontée à un problème aussi complexe et protéiforme que la corruption. Seuls des experts administratifs ou juristes ont été mobilisés sur ce sujet.

Il est regrettable que les administrations ne se sentent pas autant responsables devant les élus de la Nation que devant l'exécutif. Une implication plus forte du *Parlement* en matière d'exigence de transparence et de résultats dans le traitement de la corruption par les administrations semble nécessaire.

***L'ouverture à la société civile***

La corruption concerne tous les citoyens. L'implication des *citoyens* dans la lutte anticorruption revêt de multiples facettes.

- Les citoyens sont les premières victimes de la corruption, à la fois en terme de détournement d'argent et de dysfonctionnement des services.
- Les citoyens sont des acteurs de première ligne de la lutte anticorruption, sur le plan du signalement des irrégularités en tant qu'usagers et sur le plan de l'indignation éthique et d'intolérance au phénomène en tant que citoyens et électeurs. Or, il est assez remarquable de noter la faible mobilisation des citoyens.

Le recours au signalement ou au « sonneur d'alarme » (*"whistle blowing"*) est peu développé en France. Mis à part les fonctionnaires (article 40 CPP) et certaines professions (commissaires aux comptes, banques...) contraints de signaler les irrégularités à TRACFIN ou à la justice, aucune marche à suivre n'est proposée au citoyen en cas de mise en présence de situations de corruption.

#### **Encadré 41. Signalement, « sonneur d'alarme », article 40 et "whistle blowing" en France**

La pratique du signalement ou de la dénonciation de faits irréguliers et délictueux est un sujet sensible en France. La référence à l'histoire, notamment au régime de Vichy et à la pratique encouragée de la délation, et la tradition culturelle française sont un des facteurs explicatifs de cette timidité.

##### *L'article 40*

##### Son contenu

Seul l'article 40 du Code de Procédure Pénale fait obligation à tout fonctionnaire de signaler au Procureur de la République tout comportement ou fait délictueux et de transmettre tous les indices ou preuves s'y rattachant. Aucune statistique n'est disponible concernant l'utilisation de l'article 40 par les fonctionnaires français. Des interlocuteurs ont souligné cependant que l'article 40 était à la fois mieux connu et de plus en plus utilisé, sans pouvoir pour autant le démontrer.

##### Son application

Deux difficultés émergent cependant : d'une part, la faible mobilisation des pouvoirs publics (essentiellement le ministère de la Justice) pour promouvoir l'usage de cet outil en raison de l'hostilité des administrations jalouses de leur autonomie et d'autre part, le filtre obligatoire et les pouvoirs discrétionnaires de la hiérarchie administrative entre le fonctionnaire et le Parquet. Beaucoup d'administrations se contentent de traiter les cas de corruption en interne et parfois dans l'opacité, par le biais de sanctions administratives ou de déplacement et hésitent à transmettre les cas à la Justice et donc à mettre sur la place publique des comportements préjudiciables à la réputation de toute l'administration.

##### Son avenir

Des pistes se dessinent pour une utilisation plus générale de l'article 40. Les interlocuteurs privilégient une meilleure information et des changements de culture et de tradition administratives plutôt que des menaces de sanctions pénales ou de contraintes légales.

##### Le signalement

Concernant une pratique plus générale de signalement par tout citoyen de faits de corruption, aucun protocole - autre que purement judiciaire - ne permet d'inciter et d'encadrer le citoyen. La marge de manœuvre du citoyen est en effet particulièrement étroite entre un simple signalement administratif et un recours à la justice. La tradition administrative veut simplement que le citoyen ait à sa disposition des mains courantes ou des registres où noter les plaintes, souvent sous l'œil des responsables que précisément il s'apprête à critiquer. La multiplication et la complexité des interlocuteurs de recours (services de relation avec les usagers, médiateurs...) et la lourdeur et l'opacité des procédures n'incitent pas à la mobilisation. La mise en place d'une méthodologie, type *"whistle blowing"*, du signalement s'avère être particulièrement complexe. Les problèmes sont d'importance, les deux principaux étant la protection juridique des témoins (anonymat) d'une part et le fort risque de manipulation, d'instrumentalisation et de dénonciation calomnieuse d'autre part.

Les modalités du signalement peuvent être nombreuses, de l'incitation par la prime à la dénonciation (récompense) à la simple mise en place d'une ligne verte ou de sites internet. La mise en place d'un interlocuteur spécifique et unique au sein des administrations (médiateurs ou conseillers en déontologie) pour les fonctionnaires comme pour les usagers serait une excellente pratique. Reste à savoir la place et le statut de cet interlocuteur centralisant les plaintes et les signalements : faut-il qu'il travaille en interne ? Doit-il alors être soumis à sa hiérarchie ou être un organe

indépendant ? Faut-il faire appel à des corps externes ? Faut-il impliquer les syndicats ? Les dénonciations doivent-elles être anonymes ou nominatives ? La justice française distingue le témoignage public de la délation anonyme. Dans les deux cas les signalements sont soumis à investigation

Face aux nombreuses questions que soulève le signalement, les interlocuteurs rencontrés ont semblé parfois sceptiques sur la nécessité de mettre en place une telle pratique qui est en elle-même aussi problématique que sa non-existence.

On note de manière générale une forte méfiance des autorités et des experts français de la lutte anticorruption vis-à-vis de l'usage du signalement ou de la délation. Tous ont souligné les risques de manipulation, d'instrumentalisation, de règlements de comptes inhérents à ces procédures et, à l'inverse, ont insisté sur l'extrême prudence méthodologique requise pour traiter des dénonciations. Les interlocuteurs ont souvent évoqué des explications culturelles et historiques pour justifier la timidité des expériences françaises en ce domaine.

La corruption est un phénomène trop complexe et trop protéiforme pour réserver à une seule catégorie d'experts le soin d'y remédier. La corruption est l'affaire de tous, les différents acteurs pouvant tous être tour à tour corrupteurs et victimes, souvent les deux à la fois. Il apparaît comme nécessaire d'ouvrir largement l'arène du débat et de l'action.

### *Quelques perspectives*

Il est procédé actuellement à de nombreux assouplissements (projets de réforme : Code des Marchés Publics, réforme des modalités de contrôle des conflits d'intérêt...). Au nom de l'efficacité passée des mesures anticorruption et de l'assainissement actuel de secteurs à risques, certains prônent la libéralisation des procédures et la responsabilisation des acteurs.

Des interrogations sur le futur demeurent : comment porter un jugement sur un dispositif qui manque d'instruments d'évaluation ou de mesure à la fois du phénomène qu'il traque et de sa propre efficacité ? Outre qu'aucune donnée scientifique ou objective n'atteste clairement du recul de la corruption en France dans certains secteurs, il faudrait là encore disposer d'instruments pour évaluer clairement ce que pourrait être l'impact de cette libéralisation dans le futur.

La corruption a été au cœur des débats et des actions publiques en France dans les années 1993-1995. Le degré de sensibilisation des hommes politiques comme des corps de contrôle ou des institutions judiciaires et le degré d'intolérance du citoyen avaient alors permis une mobilisation du dispositif anticorruption et un effort sans précédent. La poursuite de cette mobilisation demeure essentielle.

ANNEXE 1

Tableau 17. Statistiques en matière de manquement au devoir de probité

CONDAMNATIONS PRONONCEES EN MATIERE DE MANQUEMENT AU DEVOIR DE PROBITE

Source : casier judiciaire national

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 P*
TOTAL	314	334	353	387	343	343
N°Ret: r ARTICLE 432-10: concussion						
12219	0	1	1	1	0	0
12221	0	5	0	0	3	4
12221	0	0	1	0	0	0
12222	0	0	0	0	0	0
ARTICLE 432-11: corruption passive et trafic d'influences commis par des personnes exerçant une fonction publique						
11707	19	23	22	5	7	12
11708	12	9	16	12	14	16
11709	3	1	3	3	2	3
11710	1	2	0	5	0	1
11711	4	1	6	5	2	2
11712	0	0	2	3	0	1
ARTICLES 432-12 et 432-13: prise illégale d'intérêt						
10709	0	0	1	3	0	1
10710	0	0	1	1	1	0
12282	1	0	2	1	0	0
12283	0	2	1	0	1	1
12284	8	4	5	3	4	1
12285	4	3	1	4	1	3
12286	1	3	5	9	5	9
12287	11	27	19	30	15	17
ARTICLE 432-14: atteinte à l'égalité des candidats dans les marchés publics						
12370	12	7	19	48	39	37
ARTICLES 432-15 et 432-16: soustraction/détournement de biens par dépositaire autorité publique						
1435	1	1	1	0	0	0
12289	37	45	47	54	47	33

P\* : données préliminaires

ANNEXE 2

Tableau 18. Statistiques: corruption passive et trafic d'influence

Condamnations et peines prononcées sur la base de l'article 432-11: corruption passive et trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique de 1997 à 2002 (Source : Casier Judiciaire National)

117 07	CORRUPTION PASSIVE: ACCEPTATION, SOLLICITATION D'AVANTAGE PAR DEPOSITAIRE DE L'AUTORITE PUBLIQUE						
Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Condamnations	19	23	22	5	7	12	
Dispense de peine	5	0	2	0	0	0	
Enprisonnement	13	22	13	5	4	12	
dont emprisonnement ferme	7	11	5	4	1	5	
Quantum ferme de l'emprisonnement (mots)	14,4	27,8	17,4	31,0	30,0	12,2	
dont sursis total	6	11	8	1	3	7	
Amendes	1	1	7	0	3	0	
Montant moyen des amendes	8 000,0 F	5 000,0 F	10 900,0 F	0,0 F	2 500,0 F	0,0 F	
Peine alternative	0	0	0	0	0	0	
Mesure éducative	0	0	0	0	0	0	

117 08	CORRUPTION PASSIVE: ACCEPTATION, SOLLICITATION D'AVANTAGE PAR PERSONNE CHARGÉE D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC						
Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Condamnations	12	9	16	12	14	16	
Dispense de peine	0	0	0	0	0	0	
Enprisonnement	9	9	15	11	11	16	
dont emprisonnement ferme	4	3	7	5	4	4	
Quantum ferme de l'emprisonnement (mots)	7,8	9,3	7,7	16,8	12,5	18,0	
dont sursis total	5	6	8	6	7	12	
Amendes	3	0	0	0	3	0	
Montant moyen des amendes	4 667,0 F	0,0 F	0,0 F	0,0 F	3 333,3 F	0,0 F	
Peine alternative	0	0	1	1	0	0	
Mesure éducative	0	0	0	0	0	0	

117 09	CORRUPTION PASSIVE: ACCEPTATION, SOLLICITATION D'AVANTAGE PAR UN ELU PUBLIC						
Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Condamnations	3	1	3	3	2	3	
Dispense de peine	0	0	1	0	0	0	
Enprisonnement	1	0	2	2	2	3	
dont emprisonnement ferme	0	0	0	0	1	2	
Quantum ferme de l'emprisonnement (mots)	0,0	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	
dont sursis total	1	0	2	2	1	1	
Amendes	2	1	0	1	0	0	
Montant moyen des amendes	8 000,0 F	50 000,0 F	0,0 F	20 000,0 F	0,0 F	0,0 F	
Peine alternative	0	0	0	0	0	0	
Mesure éducative	0	0	0	0	0	0	

11710 TRAFIC D'INFLUENCE PASSIF: ACCEPTATION,SOLLICITATION D'AVANTAGE PAR DEPOSITAIRE DE L'AUTORITE PUBLIQUE

Année	1997	1998	2000	2002
Condamnations	1	2	5	1
Dispense de peine	0	0	0	0
Emprisonnement	1	2	5	1
dont emprisonnement ferme	1	1	2	0
Quantum ferme de l'emprisonnement ferme (mois)	24,0	18,0	12,0	0,0
dont sursis total	0	1	3	1
Amendes	0	0	0	0
Montant moyen des amendes	0,0 F	0,0 F	0,0 F	0,0 €
Peine alternative	0	0	0	0
Mesure éducative	0	0	0	0

11711 TRAFIC D'INFLUENCE PASSIF: ACCEPTATION,SOLLICITATION D'AVANTAGE PAR PERSONNE CHARGEE D'UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Condamnations	4	1	6	5	2	2
Dispense de peine	0	0	0	0	1	0
Emprisonnement	4	1	6	2	1	2
dont emprisonnement ferme	0	0	1	1	0	1
Quantum ferme de l'emprisonnement ferme (mois)	0,0	0,0	36,0	1,0	0,0	12,0
dont sursis total	4	1	5	1	1	1
Amendes	0	0	0	3	0	0
Montant moyen des amendes	0,0 F	0,0 F	0,0 F	8 666,7 F	0,0 F	0,0 €
Peine alternative	0	0	0	0	0	0
Mesure éducative	0	0	0	0	0	0

11712 TRAFIC D'INFLUENCE PASSIF: ACCEPTATION,SOLLICITATION D'AVANTAGE PAR UN ELU PUBLIC

Année	1999	2000	2002
Condamnations	2	3	1
Dispense de peine	0	0	0
Emprisonnement	2	3	1
dont emprisonnement ferme	0	0	0
Quantum ferme de l'emprisonnement ferme (mois)	0,0	0,0	0,0
dont sursis total	2	3	1
Amendes	0	0	0
Montant moyen des amendes	0,0 F	0,0 F	0,0 €
Peine alternative	0	0	0
Mesure éducative	0	0	0

**ANNEXE 3**

**LISTE DES PERSONNES OU SERVICES RENCONTRÉS**

*LE SCPC*

M. **MATHON**, Magistrat, Chef du SCPC

M. **BOUCHEZ**, Conseiller de CRC ; M. **BUEB**, Attaché principal d'Administration Centrale ; M. **PONS**, Inspecteur des Impôts ; M. **LORIOT** Directeur adjoint des Douanes ; M. **LEPLONGEON**, Officier de Gendarmerie

*Autorités et institutions*

M. **DAHAN**, Rapporteur général, Conseil de la Concurrence

Mme **LEROY**, Rapporteur au Conseil d'État et Présidente de la Commission Nationale d'Équipement Commercial

Mme **PRADA-BORDENAVE**, Conseiller d'État, membre de la Commission de Déontologie

*Les CRC et Cour des Comptes*

M. **BERTUCCI**, Premier Avocat général du Parquet Général

Mme. **GISSEROT**, Procureur général près de la Cour des Comptes,

Mme. **LAMARQUE**, Présidente de la CRC Haute-Normandie

M. **PICHON**, ancien Rapporteur général de la Commission Bouchery et Président de la Chambre Régionale des Comptes de PACA

*Ministère de la Justice*

Mme. **LABROUSSE**, Magistrat, Direction des Affaires Criminelles et des Grâces

M. **LAGAUCHE**, Magistrat, Sous-directeur de la Justice Pénale Spécialisée

M. **MARIN**, Directeur des Affaires Criminelles et des Grâces

***MINEFI***

M. **LE BONHOMME**, Rapporteur Général, Commissions Spécialisées des Marchés

Mme. **HOURT-SCHNEIDER** : Sous-Directrice de la Direction des Affaires Juridiques du MINEFI

M. **MAURY**, Secrétaire général adjoint de TRACFIN

M. **MONGIN**, Secrétaire général de TRACFIN et Directeur Général des Douanes et Droits Indirects du MINEFI

M. **PANCRAZI** : Chef de la Mission Interministérielle d'Enquête sur les Marchés

M. **QUESNOT** : Chef Adjoint au bureau de la réglementation générale de la Direction des Affaires Juridiques du MINEFI

***MAE***

M. **ROHOU**, Inspecteur Général Adjoint du ministère des Affaires Étrangères

***ONG : Transparency International***

M. **DOMMEL**, ancien Inspecteur des Finances et Président de Transparency International

M. **TERRAY**, Vice-président

**ANNEXE 4**

**TABLE DES ABRÉVIATIONS**

**ABS** : Abus de Biens Sociaux

**CA** : Chiffre d'Affaire

**CC** : Cour des Comptes

**CDBF** : Cour de Discipline Budgétaire et Financière

**CESDIP** : Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales

**CFDT** : Confédération Française Démocratique du Travail

**CGT** : Confédération Générale du Travail

**CN/DEC** : Commission Nationale/Départementale d'Équipement Commercial

**CNE** : Conseil National d'Évaluation

**CNIL** : Commission Nationale Informatique et Liberté

**COB** : Commission des Opérations de Bourse

**CP** : Code Pénal

**CPP** : Code de Procédure Pénal

**CRC** : Chambre Régionale des Comptes

**CSM** : Commissions spécialisées des Marchés

**DACG** : Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (ministère de la Justice)

**DESS** : Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées

**DGCCRF** : Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

**DGDDI** : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects

**ENA** : École Nationale d'Administration

**GIP** : Groupement d'Intérêt Public

**IGA** : Inspection Générale de l'Administration

**IGA du MAE** : Inspection Générale de l'Administration du ministère des Affaires étrangères

**IGAS** : Inspection Générale des Affaires Sociales

**IGF** : Inspection Générale des Finances

**MAE** : Ministère des Affaires étrangères

**MEC** : Mission d'Évaluation et de Contrôle

**MIEM** : Mission Interministérielle d'Enquête sur les Marchés

**MILOS** : Mission Interministérielle du Logement Social

**MINEFI** : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

**NRE** : Loi sur les Nouvelles Régulations Économiques

**SCPC** : Service Central de la Prévention de la corruption

**TGI** : Tribunaux de Grande Instance

**TI** : Transparency International

**TRACFIN** : Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins

## ANNEXE 5

### DOCUMENTS DE TRAVAIL ET BIBLIOGRAPHIE

#### LES TRAVAUX DE L'OCDE

- *Trust in Government. Ethics measures in OECD countries. 2000 / Renforcer l'Éthique dans les services public. Les mesures des pays de l'OCDE, 2000.* Sept pages décrivant les statuts et règles déontologiques dans les administrations françaises / les institutions et les procédures pour lutter contre des pratiques de corruption / les procédures disciplinaires et les sanctions.

- *Managing Conflicts of interest in the Public Service. 2003 / Gérer les conflits d'intérêt dans les services publics. Les lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales, 2003.* Sur la France, 15 pages décrivant la gestion des conflits d'intérêt en France (E. Prada-Bordenave) : sur la prévention pénale, la réglementation, le facteur de risques : pantouflage, le fonctionnement des commissions de déontologie.

#### AUTRES SOURCES

##### Les institutions

Le MINEFI : <http://www.finances.gouv.fr/>

- le Conseil de la concurrence :  
[http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions\\_services/index.htm](http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions_services/index.htm)
- la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés et les conventions de délégation de service public : [http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions\\_services/index.htm](http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions_services/index.htm)
- les Commissions spécialisées des Marchés :  
[http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions\\_services/index.htm](http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions_services/index.htm)
- la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes :  
[http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions\\_services/index.htm](http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions_services/index.htm)
- l'Inspection Générale des Finances :  
[http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions\\_services/index.htm](http://www.finances.gouv.fr/minefi/ministere/directions_services/index.htm)

Le ministère de la Justice : <http://www.justice.gouv.fr/>

- le Service Central de la Prévention de la corruption : <http://www.justice.gouv.fr/minister/minscpc.htm>

Le ministère de la Fonction Publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire : <http://www.fonction-publique.gouv.fr>

- la Direction Générale de l'administration et de la Fonction Publique : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/default1.htm>
- les commissions de déontologie

Les Institutions, Juridictions et Autorités indépendantes :

- Cour des Comptes, Chambres Régionales des Comptes, Cour de discipline budgétaire et financière : <http://www.ccomptes.fr/>
- Médiateur de la République : <http://www.mediateur-de-la-republique.fr/>
- Conseil National d'évaluation : <http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/default.jsp>

### **Les rapports officiels**

#### *Accès électronique*

- Rapports de la Commission de déontologie de la fonction publique d'État : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/034000487.shtml>
- Rapports du SCPC : [www.justice.gouv.fr/publicat/scpc.htm](http://www.justice.gouv.fr/publicat/scpc.htm)
- Rapports de la Cour des Comptes : <http://www.ccomptes.fr/FramePrinc/frame01.htm>
- Rapports de la CDBF : <http://www.ccomptes.fr/frameprinc/frame24.htm>
- Rapports de la MIEM : [www.finances.gouv.fr/minofi/ministere/directions\\_services/index.htm](http://www.finances.gouv.fr/minofi/ministere/directions_services/index.htm)
- Rapports du Conseil de la Concurrence : [www.finances.gouv.fr/minofi/ministere/directions\\_services/index.htm](http://www.finances.gouv.fr/minofi/ministere/directions_services/index.htm)

#### *Publications*

- Commission de prévention de la corruption, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 1993
- Commission Rozès, Propositions pour mieux lutter contre la corruption, Regards sur l'actualité, 1995, n°207
- Commission des affaires économiques et du plan, Avis relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Sénat, 1992
- Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale
- Rapport relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, Sénat, 1992

- Prévention de la corruption et transparence de la vie économique : [...] : Loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, La Documentation française, 1993

#### **Autres ouvrages**

- Alt E. et Lu I., La lutte contre la corruption, Presses universitaires de France, Collection : Que sais-je ? 3258, 1997
- Dommel D., Face à la corruption, Édition Khartala, 2004
- Etchegoyen A., Le corrupteur et le corrompu, 1995
- Fay B. et Ollivier L., Le casier judiciaire de la République, 2002
- Gaetner G., L'argent facile : dictionnaire de la corruption en France, 1992
- Joly E., Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ?, Édition des Arènes, 2003
- Mény Y., La corruption de la République, 1992

#### **Les lois et règlements**

- *Les textes de lois et règlements* : <http://www.legifrance.gouv.fr/>
- Code des marchés publics, *Direction des Journaux officiels*, 2002

## ÉLABORER UNE POLITIQUE D'ÉVALUATION DES ACTIVITÉS FAVORISANT L'INTÉGRITÉ ET PRÉVENANT LA CORRUPTION:

### L'EXEMPLE DE L'AUSTRALIE

par

**Dr A.J. Brown, Dr John Uhr, Dr Arthur Shacklock et Ms Carmel Connors<sup>94</sup>**

### RÉSUMÉ

Le gouvernement australien post-colonial contemporain dispose d'un certain nombre de cadres d'intégrité interdépendants dont la plupart ont été élaborés dans le contexte de trois vagues de réformes survenues depuis les années 1970. En dépit de leur multiplication au fil des ans, ces cadres vont étroitement de pair avec l'infrastructure de l'éthique de l'OCDE.

Toutefois, les tendances actuelles de l'intégrité dans le service public australien ne se sont pas nécessairement bien accommodées les unes des autres, et pas davantage des méthodes classiques antérieures. Depuis les années 1970, plus de ressources et d'efforts ont été consacrés aux stratégies d'intégrité et de lutte contre la corruption, mais parfois les initiatives sont entrées en conflit, se sont heurtées à des aspects de coordination et de fiabilité et ont parfois été suspectées de vouloir éviter d'importants problèmes de transparence. Ce qui met en évidence la nécessité, mais aussi la complexité, de cadres adéquats pour évaluer les effets des mesures d'intégrité.

<sup>94</sup> .

Le rapport a été établi par le Key Centre for *Ethics Law Justice and Governance*, Griffith University, Brisbane, Australie. directeur du centre: Professeur Charles Sampford. Les auteurs sont:

- le **Dr A. J Brown**, *Senior Research Fellow* et Directeur de la recherche sur l'intégrité et la corruption au *Key Centre for Ethics Law Justice and Governance*. Il a été responsable d'enquête principal du Médiateur du Commonwealth, juge associé au Tony Fitzgerald QC et conseiller de politique ministérielle. Email [A.J.Brown@griffith.edu.au](mailto:A.J.Brown@griffith.edu.au).

- le **Dr John Uhr** est attaché supérieur de recherches dans le programme de science politique, *Research School of Social Sciences* de l'*Australian National University*. Il est réputé dans le monde entier pour ses travaux sur l'éthique et l'intégrité et a été le directeur de la recherche et secrétaire du comité parlementaire au Sénat du parlement australien. Email [John.Uhr@anu.edu.au](mailto:John.Uhr@anu.edu.au) .

- le **Dr Arthur Shacklock** est attaché supérieur de recherche et directeur des projets internationaux du *Key Centre*, enseigne la gestion de l'éthique, et a été cadre supérieur des administrations du Commonwealth et de l'Australie-Occidentale. Email [A.Shacklock@griffith.edu.au](mailto:A.Shacklock@griffith.edu.au) .

- **Ms Carmel Connors** est agent de recherche et directrice des publications du *Key Centre*, et a été cadre supérieur dans l'administration du Commonwealth. Email [C.Connors@griffith.edu.au](mailto:C.Connors@griffith.edu.au) .

**Remerciements :** Les auteurs remercient les personnes suivantes d'avoir bien voulu examiner le projet du présent rapport au plan de la clarté et de la précision factuelle: Julie Smith, Group Manager, Organisational Performance and Values, Australian Public Service Commission; John Taylor, Senior Assistant Commonwealth Ombudsman et Chris Wheeler, Deputy NSW Ombudsman. Leurs observations ne doivent pas être considérées comme une approbation officielle du rapport ou une quelconque prise de position; toute erreur sur les faits ou sur l'interprétation relève de la responsabilité des auteurs. Le présent rapport n'aurait pu être établi sans l'appui financier de l'Australian Research Council et de Transparency International Australia, par le canal du projet National Integrity System Assessment (NISA).

## Objectifs

Ce chapitre est un examen des stratégies et méthodes d'évaluation utilisées en Australie pour déterminer les effets des politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption dans le service public. Il fait partie d'une série d'études par pays dans le rapport de synthèse actuel.

Ce chapitre est destiné en premier lieu aux spécialistes du service public chargés de la conception et de l'application des politiques officielles visant à promouvoir l'intégrité et à lutter contre la corruption dans le service public. En conséquence, il examine les méthodes actuelles, détermine les potentiels et les difficultés et cherche à situer dans leur contexte les options pratiques dont disposent actuellement les hauts fonctionnaires et dirigeants.

## Moteurs de l'évaluation des politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption

Le chapitre propose un aperçu général de l'historique de l'évaluation des résultats obtenus par les systèmes d'intégrité en Australie, notamment des quatre moteurs internationaux et nationaux différents des activités du *National Integrity System Assessment (NISA)*, à savoir les moteurs économique, démocratique, administratif et de personnel. Si les conceptions démocratiques, administratives et de personnel revêtent toutes une importance première, elles ont des buts et des répercussions méthodologiques différents. Ces différences soulignent encore davantage la complexité théorique et pratique de la réalisation d'un cadre d'évaluation globale. Les orientations les plus favorables semblent se situer dans une approche globale, comme cela apparaît clairement dans les détails de l'exemple australien.

## Pratique actuelle dans les mesures d'évaluation des lignes de conduite

Quatre catégories non exhaustives de mesures sont actuellement utilisées ou disponibles afin d'évaluer la mise en œuvre et l'impact des politiques d'intégrité en Australie.

### Mesures de mise en œuvre

Axées sur les grandes initiatives ponctuelles ou occasionnelles visant à s'assurer que les décisions convenues ont été suivies d'effet.

### Mesures d'activité et d'efficacité

Axées sur des activités continues, de routine, telles que les opérations quotidiennes des organismes d'intégrité ou des responsables de l'éthique, pour s'assurer que les systèmes mis au point fonctionnent correctement et sont globalement rentables.

### Rigueur institutionnelle

Axée sur l'évaluation des résultats globaux de certains organismes d'intégrité ou sur la justification de la création de nouveaux organismes; présente une tendance plus qualitative et politique.

### Mesures des résultats

Orientées sur l'évaluation des résultats de fond des activités d'intégrité pour s'assurer que ces mesures améliorent réellement les normes d'éthique, la résistance à la corruption, la confiance publique et la qualité de la vie démocratique.

Ce tour d'horizon répartit ces quatre catégories en 26 sous-catégories; il énumère de nombreux exemples de mesures et de sources d'information correspondantes sur les résultats. Il s'agit notamment de mesures prises aux niveaux nationaux et des États. Chaque catégorie est brièvement résumée en fonction de sa relation avec d'autres types de mesure et complétée d'une évaluation générale.

Les trois **études de cas** ont été choisies comme exemples des développements les plus récents, recoupant parfois plusieurs de ces catégories et révélant une combinaison des meilleures pratiques, pratiques potentielles et questions complexes actuelles:

- Étude de cas 1** Rapport sur l'état du service et étude des « valeurs stabilisantes » – *Australian Public Service Commission*. Met en valeur les progrès récents accomplis au niveau des mesures de mise en œuvre.
- Étude de cas 2** Traitement des différends par les bureaux du Médiateur et les organes de lutte contre la corruption. Souligne les difficultés de l'analyse comparative et des graves restrictions dans les activités routinières et les mesures d'efficacité, même pour des organismes apparentés.
- Étude de cas 3** Une "Commission australienne de lutte contre la corruption" ? Cette question souligne la volatilité des processus décisionnels relatifs aux rôles, à l'efficacité et à l'établissement des organes d'intégrité centraux, caractérisés par le récent débat sur les nouveaux organes de lutte contre la corruption au niveau fédéral et dans l'état du Victoria.

### **Conclusions: Sur la voie d'un cadre d'évaluation**

Dans l'exemple Australien, les actions d'évaluation les plus répandues sont toujours adéquates, et parfois alimentées par le scandale, alors que la communication d'informations normale est souvent dictée par le besoin des organismes de justifier des ressources existantes ou demandées, ou par des organismes centraux à l'appui de décisions déjà prises. Les institutions d'intégrité et les pratiques correspondantes ne sont pas exempts de politique institutionnelle, mais se maintiennent dans une action réelle et un contexte politique.

Toutefois, il y a dans le secteur public toute une gamme d'actions plus routinières qui pourraient éventuellement être utilisées pour évaluer plus systématiquement l'effet et l'efficacité des politiques d'intégrité. Il n'existe pas de cadre d'évaluation net des résultats pour les décisions politiques relatives aux systèmes d'intégrité, et peut-être n'existeront-ils jamais, d'où la nécessité d'intégrer l'évaluation des résultats par une méthodologie plus large. Certains indicateurs de d'efficacité seront quantitatifs, d'autres seront qualitatifs et de nombreux autres encore seront une combinaison des deux, l'interprétation finale étant toujours nécessairement politique. La question est donc de savoir comment il faut structurer une méthodologie qui réunit ce qu'il y a de mieux et évite ce qu'il y a de pire dans l'évaluation administrative, le tout dans un processus d'évaluation holistique. S'il est vrai que nous identifions un certain nombre de "meilleures pratiques" prometteuses dans la réalisation de l'évaluation de l'intégrité, nous soulignons l'importance des diverses pratiques dans la tâche encore plus dure qui consiste à établir la théorie de l'évaluation de l'intégrité.

On a identifié six **questions essentielles**, pratiques et conceptuelles, particulièrement importantes dans la conception d'un cadre d'évaluation :

1. la coordination de l'éthique ;
2. les critères ;
3. les intérêts institutionnels des évaluateurs ;
4. tenir compte des impondérables dans l'administration publique ;
5. les dimensions personnelles de l'intégrité ;
6. établir le lien avec les moteurs fondamentaux.

Nous pouvons également faire huit **recommandations fondamentales** pour l'avenir, qui se rapportent à :

1. l'institutionnalisation, mais aussi l'élargissement et la meilleure intégration de la coordination, des enquêtes à base sociale scientifique empiriques sur les employés comme contrepartie de très grande valeur de la mise en œuvre de la politique à suivre ;
2. des mesures additionnelles pour contre vérifier ou valider la précision des informations reçues par la voie des enquêtes du secteur public ;
3. l'établissement de repères de coût relatifs des régimes d'évaluation des résultats et de l'assurance qualité dans d'autres domaines d'intervention ;
4. des nouvelles recherches et l'élaboration de politiques à suivre pour rationaliser, normaliser et développer l'activité de base et les mesures d'efficacité s'appliquant aux services d'intégrité avec des charges de travail très prévisibles ;
5. les études comparatives en profondeur des différents types d'informations rassemblés et/ou utilisés par les comités parlementaires lorsqu'ils évaluent les organismes d'intégrité ;
6. l'expansion et la systématisation des mesures effectives des "résultats" de l'intégrité;
7. les examens entre sphères de compétence de la valeur relative et de la précision des activités d'enquête et de recherche indépendantes par des services centraux et internes pour déterminer la combinaison la plus efficace ; et
8. l'appui législatif pour un mécanisme de coordination central, avec représentation des organismes d'intégrité de premier plan, représentation parlementaire et représentation des citoyens pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'évaluation continue.

## INTRODUCTION

*L'"efficacité", au sens étroit, plutôt que les "valeurs sociales", domine souvent la politique dans ce climat de "correction économique". Or, le bureaucrate sensé sait que l'"efficacité" est dénuée de sens quand on ne sait pas quelles sont les "valeurs" qu'on est censé réaliser efficacement.*

Preston, Sampford et Connors (2002: 5)

### Les systèmes australiens d'intégrité et de lutte contre la corruption

L'historique des mesures d'intégrité et de prévention de la corruption dans le secteur public australien est long. Pendant la plus grande partie de l'histoire postcoloniale australienne, depuis l'établissement d'un État démocratique responsable dans les années 1850 jusqu'à la consolidation de l'"État providence" en 1972, les mesures d'intégrité et de lutte contre la corruption ont été définies par les institutions traditionnellement responsables des démocraties libérales modernes, à savoir :

- un service public professionnel, salarié, tenu de rendre compte à une direction démocratiquement élue ;
- la responsabilité de la direction vis-à-vis du corps législatif élu (dans le cas de l'Australie un modèle britannique plutôt qu'américain) ; et
- des sanctions pénales et de droit public s'appliquant indifféremment aux fonctionnaires, élus ou nommés, applicable dans un système juridique largement indépendant.

Depuis les six colonies australiennes initiales de 1901, ces systèmes traditionnels ont existé dans les six États (soit, par ordre de la taille de la population, Nouvelle Galles du Sud, Victoria, Queensland, Australie-Occidentale, Australie-Méridionale et Tasmanie), deux territoires fédéraux (Territoire du Nord et Territoire de la capitale de l'Australie) et dans l'Administration nationale ou du Commonwealth. L'Australie compte aussi quelque 900 administrations locales élues, financées en partie fédéralement depuis 1973 mais hormis cela assimilées à des unités d'administration d'État ou de Territoire.

Depuis les années 1970, un système d'intégrité et de lutte contre la corruption complexe s'est profilé par suite de trois changements historiques:

- à partir des années '70, la taille et la complexité plus grandes de l'État providence démocratique libéral a engendré deux types de réforme des responsabilités: d'une part l'introduction de la tradition inquisitoire scandinave du Médiateur pour examiner les griefs des citoyens vis-à-vis de fonctionnaires nommés (mais pas de fonctionnaires élus) et d'autre part la simplification des remèdes du classique droit public britannique pour permettre aux "victimes" de pouvoir mieux apprécier le bien-fondé et la légalité des mesures administratives devant les tribunaux;
- depuis la fin des années '80, la complexité de la détection et des poursuites judiciaires pour des actes fautifs *intentionnels* et des comportements fautifs flagrants des fonctionnaires (nommés ou élus) ont conduit à l'introduction de nouvelles commissions indépendantes contre la corruption dans trois États (Nouvelle Galles du Sud en 1988, Australie-Occidentale en 1989, Queensland en

1990), et le débat continu sur la nécessité d'instaurer des organismes analogues dans le Victoria et au niveau fédéral (Étude de cas 3);

- parallèlement on a observé, par l'introduction de méthodes de "nouvelle gestion publique" le transfert des principales responsabilités en matière de normes du secteur public aux directeurs des unités d'administration individuelles ou à des directeurs au sein de celles-ci. L'éthique et la responsabilité sont traitées par une direction contractuelle, orientée sur les résultats, et plus récemment par la redécouverte des méthodes de "gouvernance basée sur les valeurs" et de "responsabilité basée sur les résultats"<sup>95</sup>.

Ces différentes phases de la réforme résultent de très nombreux facteurs. On considère généralement que la société australienne atteint des niveaux élevés d'intégrité publique, et que par ailleurs la force de sa culture démocratique, égalitaire, est partiellement liée à sa propre expérience concrète de la corruption aux niveaux politique, officiel et des entreprises sous de nombreuses formes différentes. Les quelques rares études générales sur la corruption arrivent à la conclusion qu'en dépit de ses origines de délinquance et sa piètre réputation liée à la dépossession des indigènes, l'Australie mérite sa réputation de "normes élevées dans le service public". Elle n'est pas un "pays immoral", mais son désir d'être considéré comme un pays honnêtement géré a généralement été accompagné d'un niveau de tolérance à la corruption trop élevé et une résistance à la corruption qui a mis trop de temps à se mettre en place (voir Perry 2001: viii, 129; voir aussi Dickie 1988; O'Brien et Webb 1991; Tiffen 1999). Les régimes d'intégrité publique comptent beaucoup dans la politique publique australienne, en grande partie parce que peu de personnes, voire aucune, croient que les niveaux élevés d'intégrité publique peuvent être considérés comme acquis.

En dépit de leur nombre, qui croît avec le temps, les structures d'intégrité australiennes suivent largement l'infrastructure de l'éthique établie par l'OCDE dès 1996 (OCDE, 1996: 45; 1999: 12; 2000: 23). De fait, l'Australie a contribué directement aux travaux de l'OCDE, ayant participé activement aux études qui ont abouti au rapport 2000 "Avoir confiance dans l'administration" et au présent projet.

Si l'on compare l'exemple de l'Australie au «modèle» de l'OCDE, il est important de noter que les tendances actuelles de l'intégrité publique en Australie ne se sont pas aisément accommodées les unes des autres et des méthodes classiques antérieures. Depuis les années 1970, on a consacré davantage de ressources et consenti plus d'efforts de politique dans les stratégies de lutte contre la corruption, mais les initiatives sont parfois contradictoires, elles se heurtent à des questions de coordination et de responsabilité et on les suspecte parfois de servir à détourner l'attention de problèmes de responsabilité plus graves dans la société. Les principales composantes ont été critiquées par l'Administration fédérale actuelle qui leur reprochait d'héberger le "secteur des griefs" au lieu d'être un régime d'éthique (Mulgan et Uhr 2001: 162). Le débat sur le cadre institutionnel nécessaire pour prendre en charge les politiques adoptées se poursuit dans plusieurs domaines de compétence.

Cette situation révèle la nécessité, mais aussi la complexité, des structures adéquates nécessaires pour évaluer l'impact des mesures d'intégrité. Les jugements relatifs à l'"efficacité" restent très subjectifs et, dans bien des cas, politiques, étant donné que les régimes d'intégrité ne font pas simplement partie de l'administration publique quotidienne mais se heurtent sans arrêt aux sphères législatives et partiellement

<sup>95</sup>. Les Figures 1 à 3 ci-dessous montrent différents schémas de systèmes de responsabilité publique apparaissant dans chacune de ces évolutions post-1970. La Figure 1 présente une matrice de commandes de responsabilité pour les administrations du Commonwealth et de la plupart des États en 1987, après le premier des changements ci-dessus. La Figure 2 représente la toile de relations institutionnelles tissée par le deuxième type de changement (montrant tant les administrations du secteur privé national que les administrations nationales et d'État habituelles). La Figure 3 montre le rôle de l'éthique en tant que pierre angulaire d'une bonne gouvernance d'ensemble dans les unités individuelles de l'administration publique au cours de la période moderne de "gouvernance basée sur les valeurs".

politiques, aux responsabilités au niveau exécutif et aux tensions bureaucratiques. Cette réalité est implicite dans l'infrastructure de l'éthique de l'OCDE, dans laquelle trois des huit « piliers » - l'engagement politique, un cadre légal efficace et une société civile active - sont hors du contrôle du secteur public permanent (OCDE 2000: 24-5).

Le présent rapport examine les méthodes australiennes actuelles et potentielles pour évaluer l'efficacité des politiques d'intégrité publique, mais conclut par ce qui est, en fait, un dilemme non résolu. D'une part, une structure d'évaluation des résultats plus précise, englobant des mesures empiriques et des analyses coût-avantages, serait particulièrement utile pour aider à orienter le développement des régimes d'intégrité. D'autre part, étant donné la complexité, la subjectivité et la nature politique inhérentes des politiques d'intégrité, les méthodes d'évaluation classiques des résultats ne pourront jamais donner qu'une base partielle pour évaluer l'"efficacité" absolue.

La principale conclusion est qu'il faut savoir s'il conviendrait de chercher, au moyen d'une structure d'évaluation routinière, à internaliser les dimensions politiques, ou s'il faut admettre que les dimensions politiques ne peuvent pas être internalisées dans un tel cadre, dont le but est de fournir des outils de diagnostic comme apports dans des processus d'examen des politiques plus généraux. Il s'agit de la principale question, sur laquelle nous reviendrons à la fin du chapitre.

### **Projet d'évaluation des systèmes d'intégrité nationaux (NISA)**

Le projet d'évaluation des systèmes d'intégrité nationaux (NISA) (2002-2004) est un projet réalisé en collaboration par le Key Centre et *Transparency International Australia*. Le chef du projet est le Professeur Charles Sampford. Les chercheurs qui participent proviennent de l'*Australian National University*, de la *Charles Sturt University*, de l'Université de Sydney, du *Royal Melbourne Institute of Technology*, ainsi que de la *Monash University* et de la *Griffith University*.

Le projet NISA éclaire particulièrement le présent chapitre étant donné qu'il se consacre à la mise en correspondance et à l'évaluation des systèmes d'intégrité de la nation, y compris les systèmes du secteur public, et qu'il a été créé compte tenu des applications internationales. Le concept du National Integrity System (NIS) a été répandu dans les années 1990 par Jeremy Pope, directeur général et fondateur de *Transparency International*, sur la base de deux situations vécues, à savoir le processus post-Fitzgerald de la Electoral and Administrative Review Commission (EARC), dans le Queensland, en 1989-1994 (Pope 2003: 5) et un Atelier national sur l'intégrité en Tanzanie, en 1995 (Sedigh et Muganda 1999: 171; Pope 2000: 36; 2003: 10). Le principe a été utilisé dans des évaluations qualitatives de 33 pays, avec 22 autres en cours (*Transparency International* 2001; Doig et McIvor 2003a; 2003b; Larmour et Barcham 2004).

Le principe du 'NIS' témoigne de la similitude des résultats obtenus dans différents pays où la responsabilité et la lutte contre la corruption se basent sur la diversité des actions entreprises. Aucune réforme individuelle n'est considérée comme étant la solution au problème de l'intégrité, mais plutôt une combinaison de réformes interdépendantes. Le développement de la méthodologie NISA est directement adapté au présent projet de l'OCDE pour trois raisons:

- en dépit de son utilisation comme structure pour les pays en développement, le concept NIS est largement basé sur un modèle démocratique représentatif d'un pays développé, un modèle bien connu des membres de l'OCDE ;
- l'accent est mis tant sur « les relations internes, les interdépendances et l'efficacité [des mesures d'intégrité] combinées dans une approche holistique » que sur des réformes institutionnelles individuelles (Pope 2000: 37). Cela cadre avec le fait de reconnaître que la valeur de

l'infrastructure de l'éthique de l'OCDE réside dans ses huit éléments "d'une manière complémentaire et mutuellement consolidante" (OCDE, 1996; 1999:12; 2000: 23) ;

- il existe une forte corrélation entre, d'une part, les divers piliers institutionnels considérés dans l'approche du NIS comme étant fondamentaux pour un système d'intégrité efficace et, d'autre part, les éléments spécifiques de l'infrastructure de l'éthique de l'OCDE (Figure 4).

Ce chapitre ne tient pas compte des dimensions privée et industrielle de l'intégrité du projet NISA, mais puise considérablement dans la méthodologie NISA naissante. En conséquence, il s'appuie aussi sur des publications actuelles et à venir de la série NISA, notamment : KCELJAG et *Transparency International* (2001); Preston, Sampford et Connors (2002); Brown et Uhr (2004); Shacklock, Gorta, Connors et O'Toole (2004); et Uhr (2004).

La méthodologie NISA considérée dans son ensemble est provisoirement structurée autour d'une série de modèles servant à décrire et à appliquer le système d'intégrité; elle est suivie d'un cadre d'appréciation à trois volets qui évaluent la **capacité** des systèmes identifiés (définis de différentes manières), la **cohérence** et leur effet sur les **conséquences**. Ce chapitre s'intéresse en particulier à des domaines actuellement examinés au niveau des informations sur les résultats au niveau des « conséquences ». Toutefois, la dernière partie examine aussi brièvement la « cohérence » résultant de la question de savoir qui coordonne les activités d'évaluation des résultats ou qui est supposé le faire. Il esquisse quelques raisons d'adopter une approche large, holistique, de l'évaluation des résultats, mais aussi les difficultés que cela comporte. Nous plaçons les conséquences au premier rang des considérations parce qu'elles sont le plus étroitement concernées par les débats sur les normes ou repères pour l'évaluation de l'intégrité. Le choix des repères est un choix d'évaluation qui a une importance considérable. Le fait de mesurer les conséquences par rapport à divers repères produira des résultats relativement différents : dès lors, la question des conséquences est liée à celle des questions des normes ou de repères, que nous examinerons plus loin en détail.

## Concepts et terminologie

Définition pratique de quelques termes:

<b>Intégrité</b>	Emploi des pouvoirs accordés en conformité avec les valeurs et l'objet pour lesquels ils ont été accordés, idéalement avec la satisfaction d'un sens légitime de l'honneur public.
<b>Corruption</b>	Utilisation à mauvais escient des pouvoirs accordés, quelle que soit la manière dont ils ont été définis; conduite particulière intentionnelle fondamentalement contraire au devoir public.
<b>Prévention ou résistance à la corruption</b>	Activités visant à mettre en place la résistance personnelle et de l'organisation à la corruption et à augmenter la probabilité d'intégrité des fonctionnaires. La résistance à la corruption est le critère préféré étant donné qu'il est possible de la mesurer empiriquement au moyen de l'évaluation du risque, contrairement à la corruption qui a été "empêchée" par des stratégies éducatives ou autres.
<b>Fiabilité, responsabilité</b>	Dans la gouvernance basée sur les valeurs, on constate que les notions de "fiabilité" de "responsabilité" et d'"intégrité" ne sont pas toujours clairement délimitées. Or, il convient de faire des distinctions délicates entre les trois, comme indiqué en détail dans (Brown et Uhr 2004: 19).

## ANTÉCÉDENTS: ÉVALUATION DES MOTEURS DES POLITIQUES AUSTRALIENNES ET INTERNATIONALES D'INTÉGRITÉ ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

### Introduction

La présente partie du chapitre est un aperçu général de l'histoire de l'évaluation des résultats atteints par les systèmes d'intégrité en Australie. Le *National Integrity System Assessment (NISA)* a mis en évidence, aux plans national et international, quatre grands moteurs qui sont à l'origine des moyens utilisés par les États et les organismes internationaux pour aborder le travail d'évaluation: l'économique, le démocratique, l'administratif et le personnel. L'examen de ces moteurs permet de mieux comprendre dans quelle mesure l'évaluation des systèmes d'intégrité a pour but:

- a) de rechercher un développement économique plus important, c à d libéralisé et déréglementé ;
- b) de favoriser et de développer la démocratie ;
- c) d'établir si l'"infrastructure de l'éthique" existante est rentable, indépendamment des changements politiques et économiques : et/ou
- d) d'encourager l'"intégrité" en tant que qualité personnelle souhaitable auprès des individus et des organisations.

En Australie, l'évaluation des systèmes d'intégrité comme celle actuellement recherchée par la voie du Projet NISA a pour stimulant une combinaison des moteurs (b) et (c), avec une plus grande prise de conscience du moteur (d) et ayant peu à voir avec le moteur (a) en dépit de la prépondérance de celui-ci dans le débat international. Toutefois, comme nous l'avons constaté, les relations entre ces moteurs sont complexes, et les différences entre les styles d'évaluation sont significatives. Il est envisageable de faire en sorte qu'un cadre d'évaluation contienne et intègre les trois dimensions incorporées dans ces moteurs: 'légal institutionnel', 'efficacité/réalisation' et 'responsabilité personnelle'.

Actuellement, les divers styles d'évaluation sont davantage axés sur une dimension particulière que sur une autre. Le *National Integrity System*, par exemple, et d'autres modèles publics/potentiels, tendent vers une orientation institutionnelle alors que la plus grande partie de la démarche de l'OCDE penche naturellement vers l'évaluation administrative des résultats. Aucun des deux n'offre une voie directe vers l'évaluation de l'efficacité des réformes d'intégrité aux niveaux personnel et interpersonnel. Les défis théoriques et politiques du développement d'un cadre d'évaluation favorisant la coordination sont confirmés par les défis pratiques, qui apparaissent dans l'examen plus détaillé du bilan de l'évaluation des résultats en Australie.

## PRATIQUES ACTUELLES DANS LES MESURES D'ÉVALUATION DES STRATÉGIES

Dans la présente partie du chapitre on examine les quatre grandes catégories de mesures, actuellement prises ou disponibles, pour évaluer les effets des activités d'intégrité et de lutte contre la corruption. Ces types d'évaluation s'orientent vers des formes d'activité différentes mais qui se chevauchent souvent:

<b>Mesures de mise en oeuvre</b>	Axées sur les grandes initiatives ponctuelles ou occasionnelles visant à s'assurer que les décisions convenues ont été suivies d'effet.
<b>Mesures d'activité et d'efficacité</b>	Axées sur des activités continues, de routine, telles que les opérations quotidiennes des organismes d'intégrité ou des responsables de l'éthique, pour assurer que les systèmes mis au point fonctionnent correctement et sont globalement rentables.
<b>Rigueur institutionnelle</b>	Axée sur l'évaluation des résultats globaux de certains organismes d'intégrité ou sur la justification de la création de nouveaux organismes; présente une tendance plus qualitative et politique.
<b>Mesures des résultats</b>	Orientées sur l'évaluation des résultats de fond des activités d'intégrité pour assurer que ces mesures améliorent réellement les normes d'éthique, la résistance à la corruption, la confiance publique et la qualité de la vie démocratique.

Ce tour d'horizon n'est pas complet et n'a pas pour but de tenter de décrire toutes les mesures en vigueur dans l'ensemble de l'Australie. Il veut donner des exemples (voir le tableau ci-dessous) des activités d'évaluation que l'on trouve normalement et qui appuient donc les conclusions sur les points forts et les faiblesses des informations actuelles, ainsi que les perspectives d'un cadre d'évaluation plus global. Les catégories ci-dessus ne sont par ailleurs pas exclusives - plusieurs mesures répondent à plusieurs de ces objectifs - par exemple en donnant simultanément des informations sur les activités, l'efficacité et les résultats obtenus. Le tableau ci-dessous résume les exemples évoqués au moyen de quatre catégories et de 26 sous catégories.

Les trois études de cas ont été choisies en tant qu'exemples des développements les plus récents, recoupant parfois plusieurs de ces catégories et révélant une combinaison des meilleures pratiques, pratiques potentielles et questions complexes actuelles. La dernière partie du chapitre est l'examen de quelques grands enseignements.

## Pratiques actuelles dans l'évaluation des politiques d'intégrité en Australie – Catégories

Catégorie	Sous-catégorie	Exemples (voir texte)	Étude de cas
3.1 Mise en oeuvre	3.1.1. Examen central	A1,A2,N1,Q1,Q2	1
	3.1.2. Recherche centrale	A1,N1,N2,Q2	1
	3.1.3. Étude de cas de meilleure pratique	A3,Q3	
	3.1.4. Enquêtes extérieures	-	
	3.1.5. Examen par des ONG/universités	I1,I2,U1	
3.2. Activité et efficacité	3.2.1. Notification du nombre de cas	A4,A5,A6	2
	3.2.2. Accessibilité	N3	
	3.2.3. Suivi de la formation, etc.	-	
	3.2.4. Audit des résultats	A7-A12	
	3.2.5. Examen de la productivité	A13	
3.3. Rigueur institutionnelle	3.3.1. Enquêtes externes	A14,N4,Q4	
	3.3.2. Organismes de réforme du droit	A15,A16,A17	3
	3.3.3. Commissions royales	A18-20,Q5,T1,W1,N5,Q6	3
	3.3.4. Comités parlementaires	A21,N6,N7,Q7,W2,A22	3
	3.3.5. Recherches dans les universités /NGO	U2,U3	
3.4. Résultats	3.4.1. Recherche centrale sur norme d'éthique/risque de corruption	A1, A23, N8, N9, N10, N11	1
	3.4.2. Recherche sur les normes d'éthique/risques de corruption dans les services	W3	
	3.4.3. Recherche universitaire/examens	U4	
	3.4.4. Reconnaissance de l'intégrité	V1, NT1, ACT1, N13	
	3.4.5. Tests d'intégrité	-	
	3.4.6. Résultats des affaires traitées	A1, Q8, Q23, A24	2
	3.4.7. Confiance publique: les services publics	-	
	3.4.8. Confiance publique: les organismes d'intégrité	N12, Q9, A25, Q10, U5, I2	
	3.4.9. Confiance publique: considérations générales	-	

A = pouvoirs publics australiens  
 N = pouvoirs publics de la Nouvelle-Galles du Sud  
 Q = pouvoirs publics du Queensland  
 S = pouvoirs publics de l'Australie-Méridionale  
 T = pouvoirs publics de la Tasmanie  
 V = pouvoirs publics du Victoria  
 W = pouvoirs publics de l'Australie-Occidentale  
 ACT = pouvoirs publics du Territoire de la Capitale de l'Australie  
 NT = pouvoirs publics du Territoire du Nord  
 I = Organismes internationaux/organismes/ONG  
 U = Universités et organismes de recherche indépendants

## Mesures de mise en oeuvre

Résumé: Les évaluations de la mise en oeuvre portent sur les initiatives majeures, ponctuelles ou occasionnelles, y compris les réformes légales et institutionnelles, et ont pour but de garantir que les actions convenues ont été appliquées. Elles représentent le type d'évaluation minimum qu'il convient d'escompter dans le contexte des réformes d'intégrité car elles seules permettent de prouver que les promesses politiques ont été honorées ou que la réforme légale n'est pas que symbolique.

Relations avec d'autres évaluations: Comme cela apparaît dans l'étude de cas 1 (*Australian Public Service Commission*), certaines évaluations de mise en oeuvre peuvent également s'étendre aux évaluations des résultats, même si cela n'est pas garanti. Par ailleurs, les exemples font apparaître que divers types d'évaluation tendent à être ciblés différemment selon leur origine: l'APSC évalue la mise en oeuvre des codes de bonne conduite, le Médiateur celle des systèmes internes de traitement des plaintes, les organismes de lutte contre la corruption ou de limitation des fraudes évaluent celle des prescriptions internes en la matière. Ce problème possible de fragmentation est difficile à corriger lorsque les organismes de contrôle relèvent de domaines de compétence différents (c à d que la couverture porte sur des groupes d'organismes différents).

Évaluation générale : Les évaluations de mise en oeuvre sont généralement conséquentes et fréquemment utilisées par les États australiens étant donné qu'elles font partie intégrante de l'administration publique. Pour cette raison, des exemples tels que l'Étude de cas 1 soulignent la valeur de l'établissement régulier de rapports sur la mise en oeuvre des politiques d'intégrité et sur l'importance qu'il y a de répéter et de développer les types de méthode présentés. Tous les secteurs publics ont encore beaucoup de possibilités d'adopter une telle surveillance plus complète, sans doute plus élaborée, afin d'éviter les risques actuels de fragmentation et de répétition survenant dans les projets d'examen ou de recherche établis par plusieurs organismes sur des questions différentes mais liées.

### *Examen central*

Le premier type de mesure de mise en oeuvre est l'examen systématique de l'acceptation des politiques d'intégrité par les divers services, effectué par les organismes centraux au moyen d'enquêtes. Au niveau fédéral, de tels examens peuvent être complets et réguliers ou sélectifs et occasionnels. Des exemples importants sont, par exemple:

- A1 Les examens réguliers des services de l'État effectués par l'*Australian Public Service Commission* en vue du rapport annuel officiel *State of the Service Report* axé sur la prise de conscience des valeurs de service et des codes de bonne conduite ainsi que l'engagement vis-à-vis de ceux-ci (APSC 2003a) -- voir l'**Étude de cas 1**.
- A2 Les enquêtes occasionnelles sur les services effectuées par un organisme de surveillance central tel que le Médiateur du Commonwealth, qui a enquêté sur 80 administrations du Commonwealth en 1996-1997 pour déterminer celles qui avaient mis en place des mécanismes des traitements internes des plaintes. On a ainsi constaté que moins de 20% de ces organismes disposaient d'un système susceptible de satisfaire à la norme australienne (Commonwealth Ombudsman 1997: 11).

Au niveau étatique, la situation est pour ainsi dire inverse, ce qui met en évidence des écarts entre les modèles d'intégrité jugés les plus importants selon les niveaux du secteur public. Au niveau étatique, on constate une moindre surveillance régulière de la mise en oeuvre de politiques d'intégrité par les organismes de gestion du secteur public, contrairement à ce qui se passe d'autres domaines tels que la gestion des ressources humaines, de l'équité et d'autres politiques de gestion du personnel essentielles. Au lieu de cela, la tendance s'oriente vers, lorsqu'ils existent, les organismes d'investigation centraux

disposant de moyens de recherche importants pour effectuer de tels examens. Cela soulève toutefois la question de savoir si les enquêtes portent sur les mêmes questions de valeur «stabilisantes» ou sur la conformité à des prescriptions différentes. Au niveau étatique, des exemples sont:

N1 *Profiling DNSW Public Sector*: Ce rapport exhaustif est le résumé d'une étude portant sur l'ensemble du secteur public de la Nouvelle-Galles-du-Sud ; il est en quelque sorte un « instantané » de la gamme de fonctions, de stratégies en matière de risque et de prévention de la corruption qui ont été mises en place. Plus de 260 organisations ont participé à l'étude, y compris des corporations, des comités et des commissions d'État. L'ICAC a mis au point pour cette recherche deux études, l'une portant sur les PDG et les Président(e)s (l'étude organisationnelle), l'autre sur le personnel (l'étude qui leur est consacrée). On a posé un grand nombre de questions sur les stratégies de prévention de la corruption mises en place, sur la perception du risque de corruption au sein des organisations et sur les types d'activité entrepris. Ce rapport permet aux organisations du secteur public de la Nouvelle-Galles-du-Sud de déterminer les domaines dans lesquelles elles peuvent accroître leur solidité (ICAC 2003b).

Q1 En 1994, le Queensland a promulgué le *Public Sector Ethics Act* (loi sur l'éthique dans le secteur public) qui était censé permettre d'atteindre des normes de conduite supérieures de la part des fonctionnaires du Queensland. En 2000, le projet pilote de l'actuel Projet NISA a commencé l'évaluation du système d'intégrité du Queensland. L'étude a permis de constater que si le *Public Sector Ethics Act* de 1994 et le *Public Service Act* de 1996 avaient des effets positifs sur le processus d'institutionnalisation de l'intégrité du secteur public de l'État, l'adoption du code de bonne conduite dans l'ensemble du secteur était inégale (KCELJAG et *Transparency International* 2001: 120). En dépit de quelques bons exemples de cas dans lesquels les ministères avaient construit une approche systématique de l'éthique centrée sur le Code, il y avait aussi des exemples de mise en œuvres symbolique. Un facteur contribuant identifié par l'étude était l'absence, dans le passé, de coordination et de conseil central sur l'établissement et l'application des codes. La formation à l'utilisation des codes, prescrite par la loi, était également incohérente (KCELJAG et *Transparency International* 2001: 120). Ces conclusions s'accordaient avec les recherches faites par le Professeur David Corbett, qui avait jugé que les réalisations dans l'ensemble du service public du Queensland étaient peu convaincantes (Corbett 1997). Bien qu'il n'y ait pas eu d'autres études publiées ultérieurement, depuis 2000 le *Office of the Public Service Merit and Equity* (OPSME) a pris à son compte la responsabilité du premier organisme pour le *Public Sector Ethics Act*. Cela permet de mieux se concentrer sur l'éthique et l'intégrité dans l'ensemble du secteur public du Queensland, avec l'appui du *Public Sector Ethics Network* (réseau d'éthique du secteur public) (Preston et al 2002).

Q2 La *Queensland Crime and Misconduct Commission* a fait en 2004 une enquête sur les organismes utilisant la même méthodologie que l'ICAC de la Nouvelle-Galles-du-Sud. Les résultats de l'enquête ont été publiquement annoncés le 8 juillet 2004. On envisage de comparer cette étude à l'établissement du profil de l'*Independent Commission Against Corruption* de la Nouvelle-Galles-du-Sud.

### **Recherche centrale**

Les organismes centraux peuvent évaluer l'application des politiques non seulement par un examen des procédures adoptées par les organismes, comme exposé ci-dessus, mais aussi par un examen attentif des attitudes du personnel. Il s'agit d'une évolution différente et plus récente qui utilise des réponses anonymes émanant d'échantillons aléatoires stratifiés d'employés de différentes organisations, secteurs et niveaux d'emploi en vue de faire des comparaisons de la mise en œuvre des politiques d'éthique dans les services. Des exemples sont:

- A1 La composante de l'étude sur les fonctionnaires dans le *State of the Service Report* de l'*Australian Public Service Commission*, effectuée pour la première fois en 2003, décrite dans Étude de cas 1.
- N1 La tentative analogue d'établissement du profil du secteur public effectuée par la *NSW Independent Commission Against Corruption* (voir ci-dessus);
- N2 Les meilleures études d'avant-garde faites par la *NSW Independent Commission Against Corruption* sur l'attitude du personnel vis-à-vis de la corruption, études sur lesquelles sont fondées nombre de méthodes actuelles. Auparavant il s'agissait notamment :
- des études faites par l'ICAC en 1993 et 1999 sur les attitudes des fonctionnaires vis-à-vis de la corruption. Les résultats de l'étude de 1999, portant sur 800 fonctionnaires de la Nouvelle-Galles du Sud, ont été comparés avec ceux d'une étude analogue de l'ICAC datant de 1993. Tous les changements semblaient montrer que le secteur public de la Nouvelle-Galles du Sud devenait plus résistant à la corruption qu'il ne l'était en 1993 (ICAC 2001: 4) ; et
  - des études sur des questions spécifiques telles que la prise de conscience par le personnel des procédures de divulgation. A titre d'exemple, l'ICAC a fait en 1996 une enquête sur 800 fonctionnaires de 11 organisations pour constater que 66% des personnes n'avaient jamais entendu parler du *Protected Disclosure Act* introduit deux ans auparavant (Zipparo 1998; Zipparo 1999).
- Q2 L'utilisation, par la *Queensland Crime and Misconduct Commission*, de la méthodologie d'établissement du profil appliquée par la Nouvelle-Galles du Sud (voir ci-dessus).

Comme indiqué ci-dessus et dans l'**Étude de cas 1**, on observe des variations au niveau de l'uniformité et des orientations selon la provenance de l'étude.

### ***Étude de cas de meilleures pratiques***

A l'introduction de nouvelles mesures, il arrive que les services centraux évaluent la mise en œuvre et approfondissent les stratégies pour renforcer ces mesures tout en facilitant l'analyse de l'application des « meilleures pratiques » par des organismes sélectionnés ou volontaires. Ces études de cas peuvent donner des preuves plus qualitatives de la manière dont les politiques ont été introduites mais tendent, par nature, à donner la priorité aux "récits positifs" et sont moins susceptibles d'avoir été contrôlées de manière indépendante. Des exemples sont:

- A3 l'étude de cas sur les "valeurs stabilisantes" de la commission de l'APS, qui s'appuie sur des exemples d'un groupe de services sélectionnés (APSC 2003b) ;
- Q4 récemment, le *Department of Main Roads* du Queensland a fait l'objet d'un programme important de modification globale, ce qui lui a valu de devenir un exemple pour les autres services, ayant subi un changement déterminant de sa culture (Varghese 2003: 237-254). Alors que les améliorations notables par rapport à l'ancienne culture étaient évidentes, des signes émanant de plusieurs groupes de consultation sur la recherche ont laissé entendre que les nouveaux moteurs de l'efficacité et de la productivité de la nouvelle gestion publique continuaient de gêner l'implantation d'une culture éthique dans la mesure qui était nécessaire pour le service (KCELJAG 2004).

### ***Enquêtes extérieures***

Les organismes d'enquête indépendants de l'ensemble des pouvoirs publics australiens, y compris le bureau du Médiateur et les organismes de lutte contre la corruption, évaluent régulièrement les services

publics individuels au niveau de l'application des diverses politiques et procédures d'éthique en fonction des besoins, lorsqu'elles enquêtent sur des cas individuels ou qu'elles effectuent des audits courants. Ces évaluations sont ensuite présentées aux services comme des recommandations ou comme des conclusions dans les rapports publiés, ou apparaissent dans les statistiques de l'ensemble des cas examinés par les organismes d'enquête, mais ne sont cependant pas rassemblées ou examinées au niveau central. Voir le 3.3.1 ci-dessous.

### ***Examen par les ONG/universités***

Comme cela a été examiné précédemment dans le chapitre, un certain nombre d'organisations internationales non gouvernementales (ONG) fondent leurs évaluations externes des politiques d'intégrité officielles sur de simples examens de la mise en œuvre (par une comparaison entre les réalisations concrètes et les engagements pris). Souvent ce sont des chercheurs universitaires qui assument cette fonction ou qui effectuent une recherche analogue de façon indépendante. Toutefois, les effets de l'examen, quels qu'ils soient, sur les pouvoirs publics peuvent varier énormément. Des exemples d'examens effectués par des ONG sont:

- I1 l'étude sur la forme des systèmes d'intégrités nationaux effectuée sous les auspices de *Transparency International* (par exemple Roberts, à venir); et
- I2 le *Public Integrity Index* par référence à Washington (Camerer 2004):

On peut aussi utiliser la recherche faite dans les universités sous la responsabilité des pouvoirs publics comme une mesure de mise en oeuvre, souvent sous la forme d'un sous-produit de la recherche de base. Un exemple en est le suivant:

- Q5 Une étude faite par le *Key Centre* sur les conditions favorables à l'établissement de rapports dans les organisations du Queensland fait remarquer que de nombreux services utilisaient une définition de "l'intérêt public" différente de la définition officielle de leur État (Brown et Magendanz, à paraître). Avant cette étude, la *Crime and Misconduct Commission* avait signalé, en 200-2001, n'avoir reçu que 17 de telles divulgations, mais que le nombre était passé à 108 en 2002-2003.

## ÉTUDE DE CAS 1

### RAPPORT SUR LA SITUATION ACTUELLE ET EXAMEN DES « VALEURS DE CONSOLIDATION » - *AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION* (APSC)

#### Introduction

L'exemple récent le plus innovateur de l'Administration fédérale australienne est le projet *Values in Agencies* (les "valeurs" dans les services) de l'*Australian Public Service Commission* (APSC – commission du service public australien) qui s'est appuyé sur des études et des groupes de concertation relatifs aux services et aux attitudes des employeurs vis-à-vis de la politique organisationnelle et de l'efficacité (APSC 2003a). Ce projet a fait oeuvre de pionnier en testant la réalité de l'application des "éthiques et valeurs" au sein de divers services publics, partiellement dans l'exécution de l'obligation légale de la Commission de rendre compte annuellement sur « l'état du service public », et en partie comme une initiative en matière d'exploration qualitative des meilleures pratiques. En 2003, les études de l'APSC ont permis d'obtenir des réponses de 89 services et de 3181 fonctionnaires (51% d'un échantillon aléatoire) provenant de services comptant plus de 100 personnes (voir l'Appendice 1).

L'administration australienne jouit d'une considération internationale favorable pour son engagement au niveau de l'éthique et des valeurs dans le service public. Ce qui justifie également son engagement continu dans une partie non négligeable du leadership exercé par l'OCDE. Mais, si clamer la politique qu'il convient de suivre est une chose, l'appliquer de la manière adéquate en est une autre. A son crédit, l'administration australienne compte évaluer publiquement la mesure dans laquelle les services se sont « stabilisés » dans la pratique organisationnelle de l'éthique et des valeurs promulguées dans le droit public. Cette initiative est une opération majeure de l'évaluation politique, dont l'importance est considérable.

Les observations faites ici sont fondées sur les résultats annoncés publiquement qu'il conviendra de comparer avec de futurs rapports sur des conclusions à long terme. Les politiques et pratiques de divulgation au niveau fédéral, par exemple, qui seront évaluées ultérieurement (APSC 2003a: 33, cf 108-112).

#### Le rôle de l'intégrité

L'intégrité apparaît clairement dans l'ensemble du projet. Une constatation générale est que pour consolider les valeurs du service public dans la culture des services, il faut que ceux-ci adoptent une "méthode intégrée" (APSC 2003a: 26), autrement dit que l'engagement formel vis-à-vis de l'intégrité soit assorti d'un engagement de fond visant à intégrer l'éthique du service public dans le fonctionnement des services. Comme la Commission le reconnaît on peut penser, en ce qui concerne les termes adéquats tels que « éthique » et « valeur », que les fonctionnaires pourront penser que « les écrits resteront mais ne seront pas toujours traduits en actions » (APSC 2003a: 31). On observe cette correspondance des engagements formels et concrets dans un cadre à trois volets (APSC 2003a: 27):

- l'"engagement" vis-à-vis d'une "culture basée sur les valeurs" ;
- la "gestion" basée sur "un bon jugement et l'intégrité", où l'intégrité se réfère à la probité officielle ; et
- l'"assurance" que les activités quotidiennes sont conformes aux politiques agréées par la voie de « mécanismes de responsabilité et de fiabilité" appropriés.

Ce dernier élément est fondamental parce qu'il est le moteur du processus d'évaluation de bout en bout, de telle façon que l'évaluation atteigne les deux éléments que sont l'"engagement" (vis-à-vis d'une politique saine) et la « gestion » (la mise en œuvre effective d'une politique saine). Par ailleurs, l'assurance n'est pas considérée comme étant plus importante que la gestion ou l'engagement, par crainte que les mesures d'intégrité ne deviennent en quelque sorte un régime basé sur la conformité plutôt qu'un cadre de direction.

### **Culture générale du service public australien**

Le *State of the Service Report* de l'APS souligne des écarts entre la politique et la pratique ou des lacunes entre l'intention du législateur et l'efficacité des réalisations correspondantes, ce qui permet à l'APSC de penser "qu'à l'évidence il y a matière à progresser". Par exemple, 67% seulement des services ont fait des études sur le personnel au cours des trois dernières années, en dépit du fait que ces études sont élémentaires pour les mécanismes d'assurance désormais attendus des services publics (APSC 2003a: 36). Des enquêtes ont fait apparaître que 20% des fonctionnaires et 28% des fonctionnaires supérieurs annoncent que leur chef de service ne leur a pas informé de "l'importance d'agir conformément aux valeurs de l'*Australian Public Service* (APS)" ou de "l'importance d'investir dans d'autres valeurs du personnel et dans la compréhension des valeurs de l'APS" (APSC 2003a: 28).

Ces lacunes font clairement apparaître les domaines prioritaires nécessitant un nouvel effort de la direction du service public. Des domaines qui, tout en étant prioritaires, ne sont pas nécessairement les plus importants. Dans d'autres cas, les écarts sont encore plus significatifs, affichant des faiblesses encore plus grandes ou encore plus graves. Par exemple:

- même si la loi exige que les fonctionnaires se comportent à tout moment d'une manière qui confirme les valeurs du service public et qui encourage, comme le dit la Commission, "l'intégrité et la bonne réputation du Service", 47% des fonctionnaires interrogés disent qu'ils n'ont jamais participé à une "formation qui accorde la priorité aux valeurs de l'APS" (APSC 2003a: 28-9) ;
- les employés ont montré une confiance limitée dans le fait que "la plupart des fonctionnaires de haut rang" se conforment aux valeurs de l'APS: ils étaient seulement 63% dans l'ensemble du service et «moins de 50% » dans deux grands départements), ce qui a incité la Commission à ne plus préconiser "l'importance de l'exemple d'un engagement visible et sérieux vis-à-vis des valeurs de l'APS donné par les cadres supérieurs" (APSC 2003a: 30);
- plus d'un cinquième des fonctionnaires interrogés (21%) ont fait part de leurs craintes de devenir des victimes ou de faire l'objet de discriminations s'ils lançaient une action contre une attitude contraire à l'éthique affichée par des fonctionnaires supérieurs; alors que plus de 30% des services ont annoncé qu'ils n'avaient pas de

procédure pour faire connaître aux fonctionnaires les mécanismes de divulgation (APSC 2003a: 34, 36).

La commission en a tiré la leçon que les services ayant des "rapports importants avec les clients et les intervenants doivent encourager plus vivement le respect des valeurs" (APSC 2003a: 30), ce qui pourrait bien vouloir dire que parmi les valeurs du service public les plus exposées on trouve celles qui se rapportent à la réceptivité du *public*, par exemple en cas de négociation avec des citoyens participant à des programmes officiels.

### **Domaines fonctionnels et opérationnels**

Dans ces domaines, où les organismes du service public ont les plus grandes difficultés à maintenir l'éthique et les valeurs, les rapports de la commission de l'APS contribuent à notre connaissance énormément à notre compréhension de la théorie et de la pratique de l'intégrité publique. Pour les besoins actuels, un domaine fonctionnel importe avant tout: les relations entre les fonctionnaires et les politiciens élus dans l'Administration et le Parlement. On notera dans le chapitre applicable du *State of the Service Report 2003* deux progrès importants:

- l'intérêt constant porté par les comités parlementaires à l'état des relations entre le service public et l'exécutif politique, exemplifiés par deux enquêtes récentes du Sénat sur le rôle et les résultats obtenus par les fonctionnaires des ministères en tant que mécanismes de liaison importants (APSC 2003a: 37-39); et
- un déclin constant, apparemment sans rapport, dans l'utilisation par des organismes du service public de mesures d'évaluation formelles pour les services aux ministres, à un moment où les organismes augmentent leur utilisation des mesures de contrôle de qualité pour les services ministériels, mais on observe un "déclin permanent" dans la formation formelle du personnel à la gestion des relations parlementaires (APSC 2003a: 45-6).

Le rapport évite sagement tout lien entre ces deux évolutions, mais ces informations utiles sont à l'évidence pertinentes pour des débats publics plus larges sur la mesure dans laquelle le service public devient de plus en plus « politisé », de la part des exécutifs politiques ou par des enquêtes parlementaires. Les organismes du service public fonctionnent sous contrôle politique, justifié en termes sous-jacents de valeurs australiennes d'administration parlementaire responsable, mais cette évidence met en relief les limites de la liberté qu'ont les organismes à gérer l'éthique et les valeurs. Les organismes du service public ne peuvent pas investir dans la qualité administrative sans se référer à l'adéquation politique. L'autre aspect de la relation qui apparaît implicitement dans les valeurs de l'APS est que les politiciens élus ne peuvent pas, ou du moins ne devraient pas, investir dans des initiatives de politique sans en mentionner l'adéquation administrative.

Un test de l'intégrité des relations entre le service public et le politique est la qualité des relations entre le personnel d'un organisme et son ministre et l'équipe de ce dernier. Le problème n'est pas particulièrement que les fonctionnaires font l'objet de pressions politiques mais qu'ils ne savent pas quelles sont les directives dont disposent leur organisme pour aider à gérer cette pression inévitable. Les organismes peuvent ne pas venir en aide à leur personnel en ne lui donnant pas l'appui nécessaire pour gérer au mieux le processus politique d'une manière qui soit conforme à l'intégrité publique. Il apparaît dans les enquêtes sur le personnel que des proportions considérables de fonctionnaires ne connaissent pas le protocole de l'organisme pour traiter avec les ministres et leurs services (p.ex. le grade minimal pour signer

les conclusions écrites, pour les contacts téléphoniques, les contacts verbaux, les notes, les communications électroniques). Un souci majeur est la proportion élevée de fonctionnaires qui ne connaissent pas les protocoles de résolution des incertitudes au sujet de relations inappropriées avec les services ministériels (APSC 2003a: 39-42). Des problèmes analogues peuvent apparaître dans la relation plus large entre le service public et le Parlement, étant donné la preuve gênante qu'à peine un tiers des fonctionnaires cadres annoncent qu'ils n'ont jamais participé à une quelconque formation en matière de « fiabilité, droit et responsabilité vis-à-vis du Parlement fédéral, à quelque moment que ce soit ». A son crédit, l'*Australian Public Service Commission* note que cette attitude non seulement contraste mais aussi est en conflit avec certaines attitudes des comités parlementaires, surtout le *Senate Finance and Public Administration Committee* (comité du sénat pour les finances et l'administration publique) (APSC 2003a: 46-47).

### Points faibles éventuels

Le rapport en question a fait apparaître que pour la première fois l'APSC avait longuement étudié des échantillons stratifiés de fonctionnaires d'organismes individuels, ainsi que des chefs et la direction générale. Il s'agissait donc d'un travail de pionnier suivant une méthodologie directement tirée des leçons retenues pour l'étude de 2004. Des faiblesses possibles de l'étude de 2003 sont :

- les problèmes de démarrage normaux en ce qui concerne certaines questions (celles se rapportant à la divulgation, p. ex. Voir APSC 2003c: 15) ;
- l'accent est mis fortement sur le rôle de la direction, de la gestion et de la politique de l'organisme en ce qui concerne l'intégration des valeurs, mais peu d'informations sont données sur les rôles des systèmes formels, y compris les organismes de réglementation et de supervision (p. ex., les systèmes d'examen administratif internes et externes, les audits, les plaintes auprès du Médiateur et les questions analogues). Cependant, cette séparation conceptuelle entre les différents modèles/thèmes de l'intégrité n'est pas inhabituelle, comme on peut le voir dans l'ensemble du présent rapport ;
- le secteur public australien doit encore s'engager dans un programme complet à long terme, longitudinal, de l'évaluation globale, trois années d'étude seulement (2003, 2004, 2005) étant actuellement garanties.

### Conclusions

Que signifie ce qui précède en termes d'intégrité du secteur public et d'intégrité publique? L'Administration australienne prend au sérieux la contribution selon laquelle les études officielles des organismes comme des employés peuvent faire apparaître les écarts entre les promesses et les réalisations d'une culture de l'intégrité dans l'ensemble d'un service public, montrant ainsi:

- qu'il est faux de croire à une seule culture administrative homogène dans un système quelconque de l'Administration nationale; l'étude fait apparaître l'étendue des variations des cultures administratives dans l'ensemble de la fonction publique ;
- qu'en ce qui concerne les questions de prépondérance organisationnelle, les qualités les plus appréciées dans les organismes du service public s'observent le mieux dans

les équipes dominantes qui attirent la plus grande attention du public pour leur contribution à une saine gestion ; et

- que tout cela serait à peine connu s'il n'y avait pas eu un engagement dans l'évaluation continue au moyen d'une série d'instruments allant du type spécifique à l'organisme au type plus global pour examiner le caractère réel de l'intégrité au sein du secteur public.

On trouvera d'autres informations à l'adresse <http://www.apsc.gov.au> et dans l' Annexe 1.

### **Mesures de l'activité et de l'efficacité**

Résumé: Les mesures de l'activité et de l'efficacité sont axées sur les activités d'intégrité courantes, plus routinières, telles que les activités quotidiennes du service d'intégrité ou des responsables de l'éthique, pour s'assurer que les systèmes qui ont été convenus fonctionnent et sont fondamentalement rentables. Elles représentent les moyens les plus courants et les plus stables de se rendre compte des activités d'intégrité, généralement dans les rapports annuels, d'une manière en accord avec les méthodes de l'ensemble du secteur public.

Relations par rapport à d'autres évaluations: Comme on peut le constater dans l'Étude de cas 2 (traitement de cas dans les bureaux du Médiateur et les services de lutte contre la corruption), il existe une relation naturelle entre de nombreuses mesures de l'activité courantes telles que le nombre de cas et les questions de justification des ressources qui sont centrales dans les enquêtes sur l'efficacité institutionnelle, et vis-à-vis des efforts pour mesurer les résultats. Toutefois, toujours à propos de la recherche de mesures objectives et quantitatives des performances, peu de ces mesures donnent des informations sur la qualité réelle des activités concernées, à distinguer de la quantité et de la rapidité de l'information. Ces mesures offrent à la direction des orientations année après année mais il est rare qu'elles soient systématiquement analysées.

Évaluation générale: Les mesures de l'activité et de l'efficacité occupent une place prédominante dans l'évaluation des résultats en matière d'intégrité mais ne présentent en fait qu'une utilité restreinte, mis à part les objectifs de travail quotidiens pour aider ceux qui gèrent les dossiers. Cependant, par le développement d'indicateurs d'efficacité plus authentiques, l'examen des catégories dans lesquelles sont récoltées les données, une technologie de l'information mieux adaptée et plus logique ainsi qu'une analyse plus systématique, une grande partie de ces informations courantes ont pu être rendues plus utiles. L'analyse comparative exposée pour la première fois dans l'Étude de cas 2 met en évidence des variations significatives dans les dotations et l'efficacité. Lorsqu'elle est complétée d'indicateurs qualitatifs, une telle analyse comparative simple peut ouvrir la voie à des évaluations des résultats beaucoup plus significatives axées sur le partage des méthodes de « meilleure pratique » entre les unités opérationnelles et les organismes.

### ***Notification du nombre de cas***

Au sein des services individuels du secteur public, et sur l'ensemble du secteur, une grande partie des activités des spécialistes de l'intégrité est organisée sous forme de « cas », « d'affaires », de « dossiers » ou de « projets ». La gestion du nombre et de la rapidité d'exécution des cas traités est une mesure de base dans un large éventail de contextes. Au sein des organisations, les activités applicables sont nombreuses et variées, notamment l'information, la résolution des différends, la suite donnée aux plaintes, l'examen des résultats

obtenus, les vérifications internes ainsi que les enquêtes internes sur l'intégrité. La plupart de ces activités internes liées à l'éthique sont difficiles à quantifier.

Cependant, les organisations de premier plan ayant des fonctions à plein temps liées à l'intégrité quantifient nécessairement leur charge de travail dans les rapports annuels. Il s'agit notamment des organismes d'éthique donnant des formations et faisant de la recherche et de l'évaluation, des services de police qui enquêtent sur des délits liés à l'intégrité, des tribunaux traitant les plaintes des citoyens contre l'administration, des tribunaux, des bureaux du Médiateur et des organismes de lutte contre la corruption. P.ex. :

A4 Le *Commonwealth Administrative Appeals Tribunal* (AAT), constitué en 1975, est un élément central de l'infrastructure de l'éthique fédérale, qui traite les demandes de révision de décisions administratives afin d'appliquer les normes légales minimales dans les prises de décision officielles et pour assurer l'équité, le caractère raisonnable et la correction réelle. Plusieurs États ont des tribunaux analogues. Les mesures de base des résultats utilisées par le Tribunal sont :

- le fait qu'il a traité 10 430 requêtes au plan national en 2002-2003;
- la résolution dans les délais des affaires traitées (voir figure 8); et
- le coût de fonctionnement par requête (figure 8) (AAT 2003: 15-22).

L'AAT dispose également d'autres "indicateurs d'efficacité", notamment celui montrant "que ceux qui sont touchés par des décisions relevant de la compétence du Tribunal doivent être informés de leur droits de réexamen (mesuré au moyen du nombre de décideurs disposant des informations qui s'appliquent), et que "les procédures de réexamen sont efficaces et justes" (mesuré par la satisfaction des parties participant au processus de réexamen). Toutefois, aucune preuve quantitative n'est donnée à l'appui des résultats obtenus par ce Tribunal vis-à-vis des indicateurs.

A5 Le Médiateur du Commonwealth dispose de normes analogues au niveau des résultats ;

Ce type d'annonce des résultats est la procédure courante pour un grand nombre d'organismes dans divers domaines de compétence. Cependant, comme on le constate dans l'Étude de cas 2, ce type d'information ne donne qu'un aperçu limité de la manière dont les organismes d'intégrité font leur travail, surtout en raison de la faible cohérence des données.

A6 L'*Australian National Audit Office* (ANAO) annonce ses résultats au moyen d'un système de "cartes de pointage" visant quatre domaines de résultats essentiels et trois groupes de rendement qui se rapportent aux deux aboutissements de l'ANAO: l'amélioration de l'administration et la confiance publique. La carte de pointage comporte à la fois des mesures quantitatives et qualitatives et permet aux parties intéressées d'établir le lien entre les produits de l'ANAO et leurs effets, à l'appui de l'évaluation de la rentabilité de l'ANAO (Barrett 2004; Azuma 2004).

D'autres mesures normales des résultats quantitatifs sont, pour les organismes de lutte contre la corruption et d'application des lois, l'incidence des délits signalés (ce qui apparaît en partie dans les statistiques des plaintes de Étude de cas 2), le nombre de poursuites disciplinaires et pénales lancées par les cours de justice et les tribunaux ainsi que le nombre de

poursuites ayant abouti. En raison de leur subjectivité inhérente, ces indicateurs font toutefois l'objet d'un examen ci-dessous.

### ***Accessibilité***

L'accessibilité est également un aspect que les organismes publics sont en principe tenus d'annoncer dans la plupart des domaines de compétence. Il s'agit généralement pour les organismes de rendre compte de leur capacité d'accéder aux personnes ayant des handicaps physiques ou, dans le cas de personnes appartenant à d'autres cultures, un problème de langue. Toutefois, "l'accès à la justice" est aussi une question plus étendue ayant une grande signification pour les politiques d'intégrité et pour ceux qui les appliquent, afin que ceux qui estiment qu'il est plus difficile de remédier à des problèmes pour des raisons d'éducation, de culture ou de richesse n'assument pas une part injuste de comportement fautif, de corruption ou de mauvaise gestion. Alors que de nombreuses politiques d'intégrité ne sont pas évaluées vis-à-vis de cet impératif, on réunit cependant des informations pertinentes sur les résultats, p.ex :

N3 La *Law and Justice Foundation* de la Nouvelle-Galles du Sud a un projet en cours qui vise à cartographier les tendances et les trajets des personnes désavantagées dans leur accès à la résolution légale des différends et à la déposition de plaintes, les problèmes avec l'administration ou l'appareil judiciaire se situant au niveau supérieur dans la proportion de problèmes traités par des services tels que le *Legal Aid NSW information and Advice Service* et les *Community Legal Centre* de la Nouvelle-Galles du Sud (Scott et autres 2004: viii).

### ***Suivi de la formation***

Beaucoup moins d'informations sont nécessaires sur les résultats globaux des niveaux d'activité et d'efficacité dans les domaines moins formels de la politique d'intégrité tels que l'information, la formation du personnel, le recrutement, la gestion, le coaching de la direction et ainsi de suite. Les services ont certaines de ces activités, mais le type d'information qui permettrait de juger si les niveaux d'activité montent ou descendent n'est pas collecté ou analysé centralement.

### ***Audit des résultats***

Les méthodes standard les plus rigoureuses d'évaluation de la rentabilité, de l'efficacité et de la rigueur des programmes publics sont les audits des résultats utilisés par certains commissaires aux comptes australiens (mais pas tous). Comme on a pu le voir précédemment, ces méthodes sont destinées à fournir des évaluations objectives, souvent quantitatives, de l'accomplissement des buts de l'organisation ou du programme, en veillant à ce que cela se produise de la manière la plus rentable et à ce que ces programmes ne s'arrêtent pas avant la fin de l'évaluation.

A notre connaissance, il n'y a pas d'audit des résultats indépendant portant sur l'ensemble de l'intégrité d'une institution ou d'un programme. En effet, comme les Études de cas 2 et 3 tendent à le montrer, on dispose d'un champ d'application suffisant pour effectuer des audits des résultats soigneusement construits pour contribuer à un examen plus systématique des meilleures options institutionnelles pour mettre en place et faire entrer en vigueur les programmes d'éthique. Cela est renforcé par l'éventail de domaines dans lesquels des audits fédéraux spécifiques donnent couramment des évaluations importantes sur l'activité et

l'efficacité des mesures d'intégrité ; il s'agit, p.ex., des audits des résultats suivants effectués par le *Australian National Audit Office* (ANAO):

- A7 des audits réguliers des dispositions en matière de limitation des fraudes dans les services du Commonwealth, qui donnent éventuellement la réelle confiance dans le bon fonctionnement des systèmes de lutte contre la corruption (ANAO 2001; ANAO 2003a);
- A8 les systèmes de traitement des réclamations et des plaintes pour le personnel de service des forces armées australiennes, depuis la situation initiale jusqu'au point où les conflits non réglés sont transférés au *Commonwealth and Defence Force Ombudsman* (ANAO 1999);
- A9 le service aux clients de la *Family Court of Australia* et de la *Federal Magistrates Court* (ANAO 2004b);
- A10 la gestion des demandes publiques de liberté d'information; un examen qui a été axé sur les pratiques de six organismes et de l'organisme de coordination centrale, avec des recommandations relatives aux améliorations (ANAO 2004a);
- A11 les audits de l'intégrité des listes électorales, indispensables pour aboutir à la volonté politique et la confiance du public dans le cadre législatif de l'intégrité globale. Les recommandations ont avalisé les compétences actuelles de l'*Australian Electoral Commission*, mais ont également identifié des meilleures méthodes pour mettre à jour les listes électorales et pour mieux identifier et gérer les risques correspondants (ANAO 2004c). Ces audits donnent par ailleurs un exemple de relations entre les audits des résultats et une évaluation plus étendue par un comité parlementaire (voir 3.3.4 ci-dessous). Dans ce cas, le premier audit a été examiné par le *Joint Standing Committee on Electoral Matters* du Parlement du Commonwealth (JSCEM 2002), qui a complété les recommandations de l'ANAO et appuyé un audit de suivi pour déterminer si les recommandations avaient été mises en œuvre ;
- A12 l'ANAO effectue également des audits de ses propres résultats et d'autres procédures. Les autres vérifications sont effectuées par un vérificateur indépendant constitué aux termes de l'*Auditor-General Act 1997*, actuellement un détachement du secteur privé, qui rend compte de ses conclusions au comité parlementaire *Joint Committee on Public Accounts and Audit* (JCPAA). En 2000-2002, les audits des résultats ont été dictés par la propre planification des résultats de l'ANAO et de ses processus d'attribution des ressources, les processus de gestion des audits et les dispositions de gestion des contrats (Barrett 2004).

### ***Examen de la productivité***

Une autre méthode, plus étendue, de mesure de l'activité, de l'efficacité et de la rigueur dans les programmes publics existe sous la forme d'une enquête faite par la *Productivity Commission* ou des examens économiques analogues. De telles demandes de renseignements évaluent le coût et les avantages des divers programmes officiels dans l'ensemble de l'économie australienne. A notre connaissance, aucune enquête de productivité, de responsabilité, d'intégrité ou d'éthique n'a été faite ou envisagée dans le secteur public, mais le cadre d'une telle enquête existe. Par exemple :

A13 Depuis 1993, la Productivity Commission a fait un examen annuel du coût et de l'efficacité des services officiels, dans toutes les administrations australiennes, y compris la justice et les services communautaires, pour aider les administrations et le grand public à évaluer les résultats de service des organismes. Certains "services d'intégrité" sont inclus dans cette image globale (Productivity Commission 2004).

## ÉTUDE DE CAS 2

### PRISE EN CHARGE DES PLAINTES PAR DES BUREAUX DU MÉDIATEUR ET DES ORGANISMES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

#### Introduction

Le nombre de plaintes, de rapports, d'allégations ou "d'affaires" traités par des services de surveillance constitue la mesure élémentaire permettant de savoir si ceux qui analysent de près la conformité aux normes de l'éthique le font effectivement – et en fait de savoir s'ils ont une activité quelle qu'elle soit (OCDE 2000: 59-65). Les évaluations habituelles sont le nombre de cas pris en charge et menés à bonne fin, le taux de finalisation comme mesure de la rapidité du règlement de l'affaire), et le coût correspondant. La Section 3.2.1 contient un exemple du Tribunal d'appel administratif australien.

La présente étude de cas donne une première analyse comparative de l'activité et de l'efficacité de plusieurs organismes d'enquête similaires. A notre connaissance, une telle analyse n'a jamais auparavant été publiée en Australie. En conséquence, la présente recherche donne certaines indications sur la manière dont on pourrait évaluer l'activité et l'efficacité élémentaires d'une manière comparative plutôt que de suivre l'actuelle pratique officielle.

#### Capacité relative des organismes de surveillance

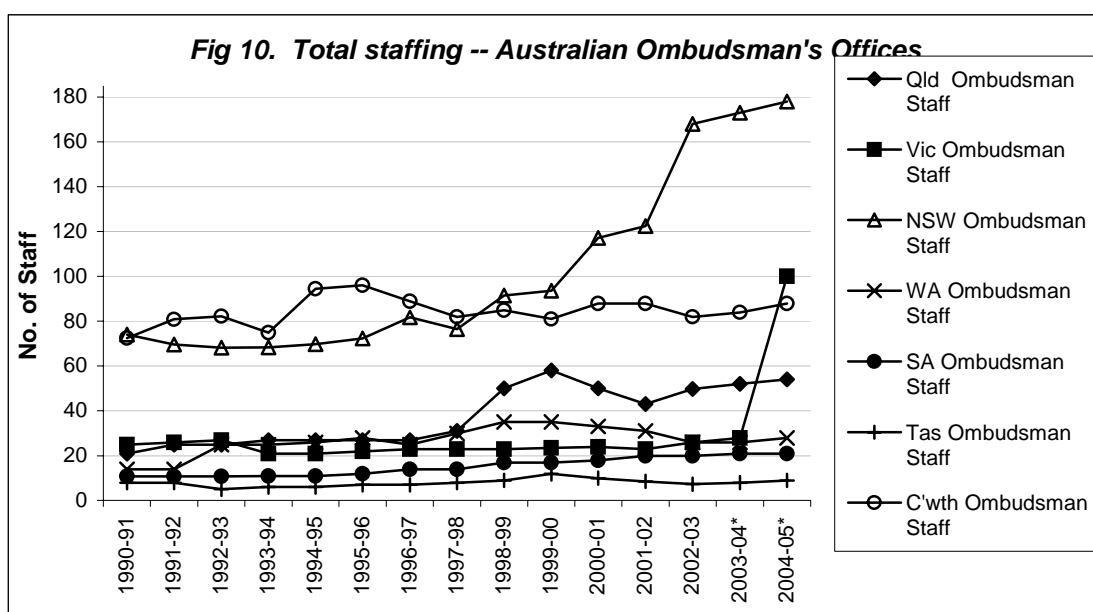
Une controverse récente au sujet des activités et de l'efficacité des organismes de surveillance a suscité un nouvel intérêt pour ce qui est 'normal' comme dotation de base pour ces fonctions (voir l'étude de cas 3). La dotation est un élément fondamental dans l'évaluation de l'activité et de l'efficacité étant donné que les organismes moins bien dotées seront moins en mesure de mener à bonne fin, dans les délais voulus, un nombre identique de cas, en dépit de la pression accrue pour faire aboutir efficacement le plus grand nombre de cas pouvant être résolus. Il y a une relation naturelle entre les mesures d'activité normales telles que le nombre de cas et la question de la justification des ressources, qui est prépondérante dans les examens de rigueur institutionnelle.

En Australie, on observe des différences importantes du niveau des ressources consacrées par les administrations à leurs organismes de surveillance indépendants. Ces différences sont révélatrices du fait que des organismes différents ont été créés selon les époques, dans des contextes politiques différents, et qu'ils sont tributaires de cultures politiques et administratives divergentes. Néanmoins, comme cela apparaît dans la Partie 1, toutes les administrations ont deux organismes de surveillance essentielle -- un Médiateur et un commissaire aux comptes -- et quelques-unes ont récemment instauré des commissions de lutte contre la corruption additionnelles. Les administrations disposent par ailleurs de services de police, de tribunaux pour d'autres types de plainte et parfois de commissions de lutte contre le crime qui participent

aux examens approfondis relatifs aux fonctionnaires, mais elles peuvent varier considérablement et jouent d'autres rôles en plus de celui de l'intégrité publique. L'analyse des dotations est donc limitée, dans le cas présent, aux organismes de surveillance essentiels, en raison de la plus grande comparabilité de leurs fonctions, même si les résultats ne sont toujours qu'indicatifs.

Jusqu'à présent, le débat public s'est fondé sur une analyse relativement sommaire du budget brut et de la dotation en personnel des organismes dans les différents États (Bottom et Medew 2004). Le graphique 22, par exemple, donne les effectifs totaux de tous les Médiateurs de tous les États. Mais comme la taille des populations et des secteurs publics est différente selon les États, le graphique 23 indique la dotation en personnel des Médiateurs en proportion du secteur public total de l'État.

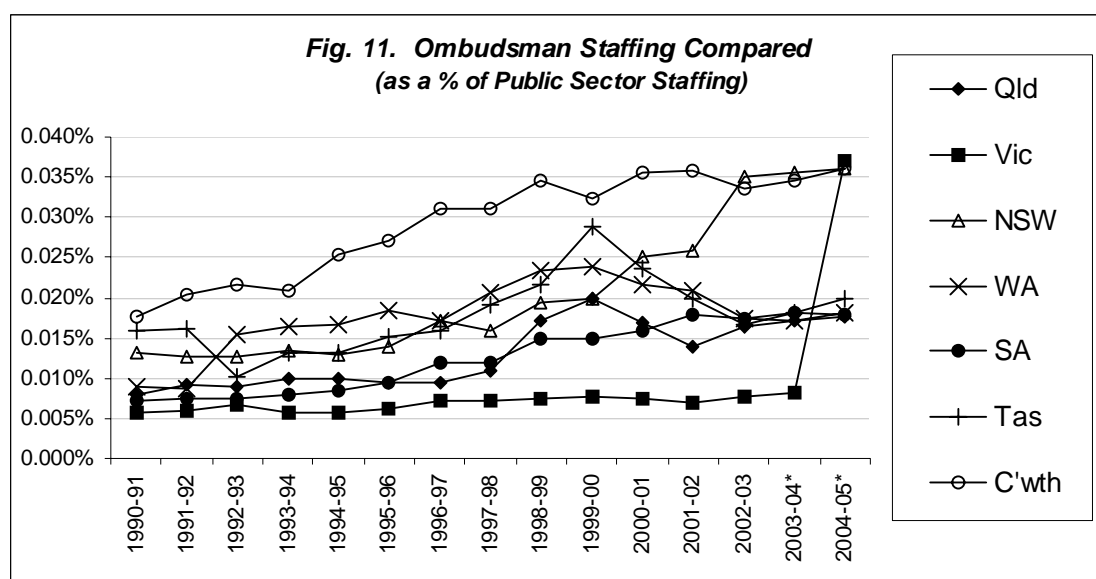
**Graphique 22. Effectifs totaux des bureaux du Médiateur**



\*Effectifs

Effectifs du Médiateur du Qsl / Effectifs du Médiateur du Vict./ Effectifs du Médiateur des NGS / Effectifs du Médiateur de l'AO/  
 Effectifs du Médiateur de l'AM Effectifs du Médiateur de la Tasm/ Effectifs du Médiateur du C'wth.

**Graphique 23. Comparaison des effectifs des bureaux du Médiateur  
(en % des effectifs du secteur public)**



\*Effectifs. Qsld/ Vict/ NGS/ AO/ AM/ Tasm./ C'wth

Le graphique 22 fait apparaître qu'avec les grandes augmentations actuelles (étude de cas 3), le Médiateur du Victoria est passé du rang d'organisme le moins bien doté à un rang comparable à celui du Commonwealth et de la Nouvelle-Galles du Sud. Les autres Administrations sont comparables entre-elles tout en n'atteignant qu'un niveau inférieur de moitié à celui des trois grands. Comme on a pu le voir, les rôles des bureaux du Médiateur ont été partagés de différentes manières avec d'autres organismes, soit des auditeurs et des commissions de lutte contre la corruption.

Dans le graphique 23, les effectifs de tous ces organismes sont exprimés en proportion des effectifs totaux du secteur public de chaque domaine de compétence (note : ces comparaisons sont données à titre indicatif mais ne tiennent pas compte des variations exactes dans les compétences et les rôles des organismes – voir l'appendice 2). Même s'ils ont récemment triplé, les moyens de surveillance indépendants du Victoria restent les moins étoffés. Il est symptomatique que la Nouvelle-Galles du Sud dispose du plus grand nombre d'organismes indépendants mais ne se situe qu'à mi-chemin pour le total des ressources. La combinaison du Médiateur et d'un bureau d'audit très présent signifie que le Commonwealth se classe fort bien, même en l'absence de commission de lutte contre la corruption. Le Queensland et l'Australie-Occidentale disposent des ressources les plus importantes, mais leur commission de lutte contre la corruption englobe également leurs commissions de lutte contre le crime.

### L'efficacité dans le règlement des différends

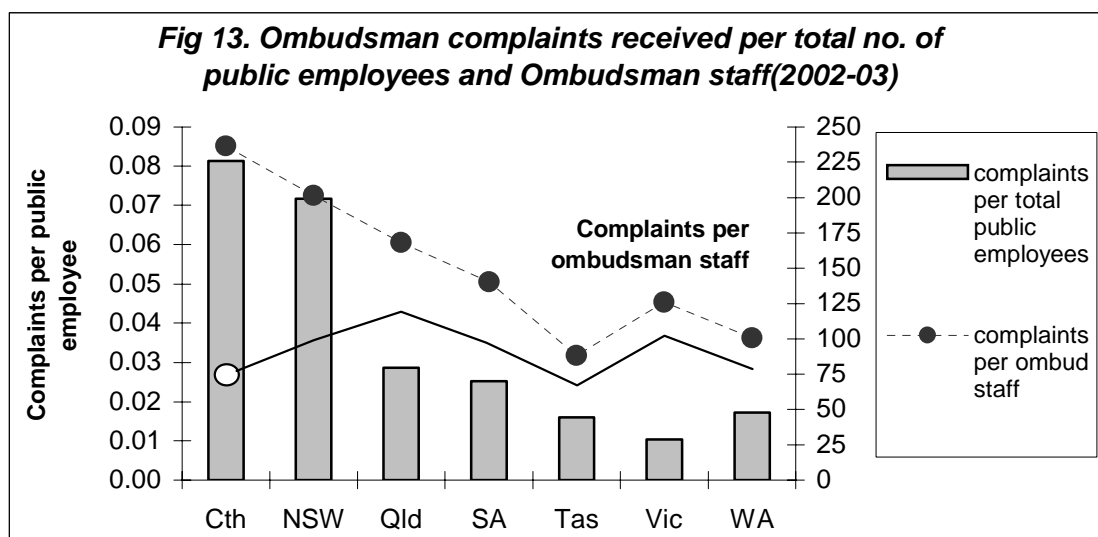
Si la dotation en personnel est en soi un aspect révélateur, les besoins des organismes de surveillance peuvent varier en fonction des méthodes de travail qu'ils appliquent. Les graphiques 24 et 25 donnent quelques comparaisons du nombre de différends traités par les bureaux du Médiateur et les commissions de lutte contre la corruption en 2002-2003 par rapport à l'étendue de la juridiction (une fois de plus mesurée en termes d'effectifs totaux du secteur public) et du nombre de personnes dont disposent les organismes pour traiter ces différends.

Dans le graphique 24, les colonnes et l'ordonnée font apparaître les variations du nombre de plaintes reçues par rapport à l'importance de la juridiction. Ce chiffre est influencé selon que le Médiateur accepte les plaintes écrites seulement ou les plaintes verbales faites en personne ou par téléphone, de même que par son profil et la mesure dans laquelle il fonctionne comme un bureau central pour d'autres organismes. Pour ces raisons, on ne peut pas conclure que les administrations du Commonwealth et de la Nouvelle-Galles du Sud sont systématiquement moins efficaces que les autres. Néanmoins, ces variations méritent qu'on s'y arrête.

Les lignes en pointillé et l'ordonnée de droite montrent les variations du nombre de différends traités par des membres du personnel de ces organismes, laissant apparaître des grandes variations dans l'efficacité demandée au niveau du traitement des affaires. Ces bureaux du Médiateur peuvent traiter de moins de 100 à plus de 200 affaires par fonctionnaire. Toutefois, ces nombres peuvent aussi dépendre du nombre de cas qui sont effectivement pris en compte plutôt que simplement traités au plan administratif. La ligne additionnelle représente le nombre très variable de cas que le Médiateur du Commonwealth décide d'examiner par membre du personnel; elle montre que l'efficacité ne varie pas nécessairement beaucoup.

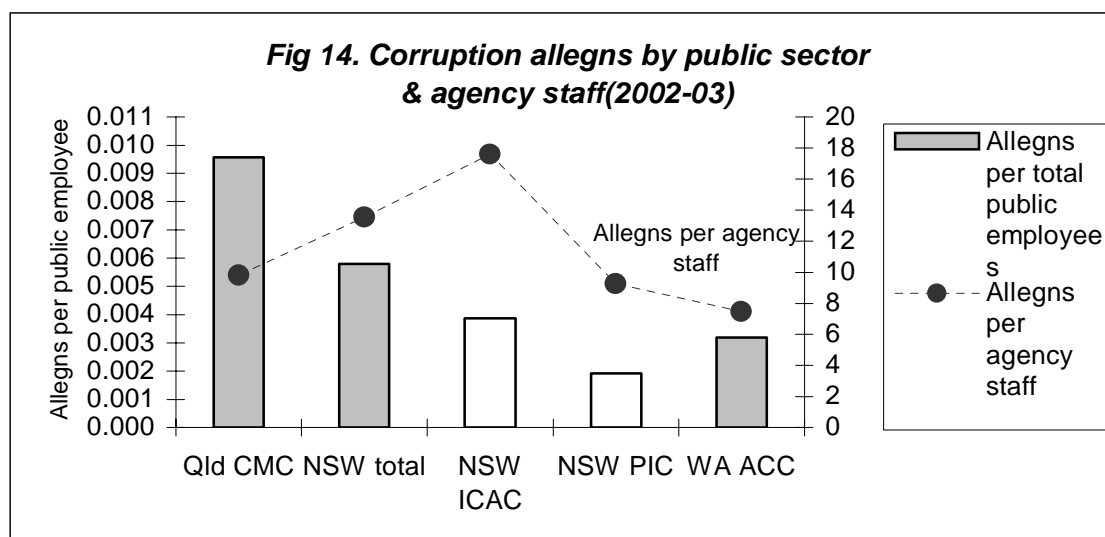
Le graphique 25 contient des données analogues pour les quatre grands organismes indépendants de lutte contre la corruption, dont deux se trouvent en Nouvelle-Galles du Sud (leur total étant également présenté séparément). La CMC (commission des délits et des comportements fautifs) du Queensland traite un nombre bien plus grand d'affaires liées à la corruption par rapport à sa zone de couverture que les autres États, mais sa dotation en personnel substantielle signifie qu'elle est mieux en mesure de faire face que, par exemple, l'ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud.

**Graphique 24. Plaintes reçues par le Médiateur en fonction du nombre total de fonctionnaires et nombre de plaintes traitées par fonctionnaire du Médiateur**



\*Plaintes par fonctionnaire / plaintes par nombre total de fonctionnaires / plaintes par fonctionnaire du Médiateur Cwth  
 NGS Qsld AM Tas Vic AO

Graphique 25..Allégations de corruption par le total des fonctionnaires et par fonctionnaire du Médiateur



\*Allégations par fonctionnaire/ plaintes par nombre total de fonctionnaires / plaintes par fonctionnaire du Médiateur /  
 CMC Total ICAC PIC ACC  
 Qsld NGS NGS NGS AO

### Évaluation des résultats : quantité ou qualité?

Quelle est l'utilité réelle de ces données de base sur l'activité et l'efficacité ? Pour l'heure, il s'agit des données les plus complètes dont on dispose sur les résultats obtenus par les organismes d'intégrité, mais néanmoins elles ne donnent qu'une vision restreinte de la réalité. Les différences au niveau des définitions, des méthodes et de la collecte de données limite actuellement son utilité en tant que mesure de bonne ou de mauvaise pratique. Pour cette raison, les administrations australiennes rassemblent les données mais ne les utilisent pas comme moyen pour évaluer l'efficacité si ce n'est que par comparaison avec les résultats obtenus antérieurement.

Le plus regrettable est cependant que les données de base sur les résultats comportent peu de mesures réelles de la qualité, de l'adéquation ou de la rigueur des enquêtes, de l'utilité des résultats, du nombre de plaintes déclarées fondées ou de la satisfaction du public. Pour avoir des connaissances à ce sujet, il est nécessaire de s'informer ailleurs, mais cette manière de rendre compte devient encore plus inégale et irrégulière selon les juridictions. En dépit des ressources qui leurs sont consacrées, nos contrôles actuels offrent peu de nouveaux outils d'évaluation effectifs. Cette situation souligne les limitations tant des systèmes théoriques que pratiques pour l'évaluation des résultats routiniers des organismes d'intégrité les plus importants, même dans un pays disposant d'une solide infrastructure d'intégrité.

### Rigueur institutionnelle

**Résumé:** Les mesures de l'efficacité institutionnelle sont orientées sur l'évaluation des résultats globaux de certaines politiques et organismes en particulier, ou sur la justification de l'introduction de nouveautés, et tendent à être plus qualitatives et politiques que celles considérées jusqu'à présent. En tant que telles, elle constituent une conception globale de l'évaluation, mais font toutefois appel à des méthodologies opaques ou variant considérablement.

Rapports avec d'autres mesures : Comme on peut le constater dans l'Étude de cas 3 ("Une commission australienne de lutte contre la corruption ?"), les mesures de l'efficacité institutionnelle peuvent mettre à profit des informations provenant de toute source pertinente ou ne tenir compte d'aucune autre. Ces démarches tendent à dominer les décisions finales sur les grandes réformes en matière d'intégrité, spécialement parce qu'elles sont trop proches, ou noyées dans le processus politique, avec tous les problèmes que cela soulève. Toutefois, il y a un potentiel significatif de processus d'évaluation davantage structurés dans lesquels les décisions politiques sont guidées par des délibérations de comités parlementaires ou d'organes d'examen analogues, informés à leur tour par des examens d'efficacité « objectifs » offrant une évaluation quantitative sur des questions lorsque cela peut être utile. L'Étude de cas 3, par exemple, tranche avec la relation entre les audits et les évaluations régulièrement effectuées par les rapports publics adressés par l'ANAO au comité parlementaire.

Évaluation générale: L'évaluation de l'efficacité institutionnelle de l'intégrité publique en Australie et les domaines de l'éthique souffrent actuellement d'un déficit notable tant au niveau des démarches théoriques que méthodologiques. Les administrations d'État ont souvent réalisé des cadres institutionnels complexes (correctement dotés en personnel ou onéreux, selon le point de vue), mais ne sont pas disposées à consacrer davantage de ressources et d'attention à l'évaluation courante, exception faite des crises récentes. Dans l'intervalle, l'administration fédérale a cherché à simplifier les cadres institutionnels, visant à « laisser la gestion aux gestionnaires », en plaçant une grande confiance dans les évaluations courantes normales qui ne sont pas nécessairement coordonnés ou qui n'apportent pas nécessairement des connaissances sur « l'infrastructure de l'éthique » globale. Ces divers problèmes aux différents niveaux de l'administration contribuent aux grandes variations dans les domaines clés de l'évaluation des résultats, peut-être par manque d'exploitation de la grande diversité des données d'expériences et des innovations qui apparaissent clairement dans les programmes d'intégrité des administrations australiennes.

### *Enquête et consultations externes*

Les organismes de surveillance indépendants du système d'intégrité australien ne se contentent pas d'effectuer des enquêtes sur les questions personnelles mais examinent régulièrement si les systèmes d'intégrité au sein des organisations du secteur public fonctionnent correctement. Elles s'intéressent souvent en particulier aux systèmes internes de traitement des doléances et à l'examen interne des décisions administratives afin d'augmenter les capacités des organisations à traiter elles-mêmes, avec efficacité, les problèmes internes. Les organismes centraux concernés varient selon les sujets, par exemple les organismes de gestion du personnel central peuvent s'occuper uniquement de l'efficacité des procédures de résolution des griefs personnels dans l'organisation alors que des organismes centraux de lutte contre la corruption peuvent s'occuper exclusivement de l'efficacité des procédures internes de l'organisation pour les enquêtes sur les cas de mauvaise conduite. Néanmoins, ces examens ont une portée générale qualitative, généralement fondée sur une combinaison de relevés statistiques, d'informations tirées de plaintes ou de problèmes existants, d'entretiens avec le personnel et les directeurs de l'organisme, d'entretiens avec les experts ainsi que de négociations avec la haute direction. Des exemples sont:

- A14 De récentes enquêtes entreprises par le Médiateur du Commonwealth, sur sa propre initiative, au sujet des services des plaintes de *Child Support Agency* (juillet 2001), du traitement des plaintes par l'*Australian Taxation Office* (juillet 2003), ainsi que le traitement des plaintes au sein du *Job Network* national par le ministère de l'Emploi et de Relations dans le travail (August 2003);

- N4 Les rapports du Médiateur de la Nouvelle-Galles du Sud, évaluant l'efficacité du service de police de l'État en matière de gestion des plaintes (août et septembre 2002) ;
- Q4 Dans le Queensland, la récente enquête de la *Crime and Misconduct Commission* sur le mauvais traitement infligé à des enfants placés dans des familles d'accueil, sous la gestion de l'état, en vue de la création d'un nouveau *Department of Child Safety*, comportait une évaluation substantielle des systèmes d'intégrité internes du *Department of Families* avec des recommandations de réforme (CMC 2004: 156-163).

Les organismes individuels du secteur public mandatent parfois des enquêtes par des consultants indépendants sur les systèmes d'éthique et d'intégrité les plus efficaces, surtout en ce qui concerne les plaintes et les traitements des doléances.

### *Organismes de réforme du droit*

La plupart des administrations australiennes, voire toutes, ont des commissions ou des comités de réforme du droit dont les enquêtes comportent des examens généralisés de l'efficacité institutionnelle, axés sur le cadre légal qui est à la base des politiques d'éthique et d'intégrité. Au niveau du Commonwealth, il y a deux de ces organes: l'*Australian Law Reform Commission (ALRC)* constituée en 1974 et l'*Administrative Review Council (ARC)* constitué en 1975. L'*Australian Law Reform Commission* effectue des enquêtes fondées sur les références fournies par les administrations fédérales. Quelques-uns de ses principaux travaux sont :

- A15 Les systèmes d'intégrité liés à l'application des lois fédérales, y compris les premiers rapports établis en 1975 et 1978 ainsi que le rapport sur l'intégrité de 1996 : *But Not By Trust Alone* (ALRC 1996) (voir **Étude de cas 3**). La commission ALRC examine régulièrement et en détail les lois et institutions relatives à l'accès et à la justice.

L'*Administrative Review Council* a été constitué spécifiquement pour coordonner et contrôler l'efficacité des systèmes de responsabilisation fédéraux. Ses membres sont notamment le Médiateur, le Président de l'*Australian Law Reform Commission* et le Président du *Administrative Appeals Tribunal*, de même que des fonctionnaires fédéraux supérieurs et des experts indépendants. Des examens pertinents de l'efficacité institutionnelle sont notamment :

- A16 L'élaboration du guide des meilleures pratiques en matière de systèmes et procédures internes d'examen du Commonwealth, sur la base de recherches effectuées en 1998 par des entretiens avec 92 cadres de cinq organismes, avec l'aide de professionnels de la recherche externes (*Administrative Review Council* 2001) ; et
- A17 Un important rapport sur une proposition officielle, en 1994-1995, pour réunir les commissions de révision existantes (y compris l'*Administrative Appeals Tribunal*) au titre d'une nouvelle sur l'*Administrative Review Tribunal*, conduisant à un report de cette loi et éventuellement à une solution officielle différente aux questions relatives à l'efficacité institutionnelle du cadre des tribunaux en 2003 (voir l'*Administrative Review Council* 1997).

### *Commissions royales et comités d'enquête*

Les administrations australiennes ont un dossier substantiel de mandats d'enquêtes « indépendantes » ponctuelles pour examiner l'efficacité des dispositions institutionnelles en vue d'assurer l'intégrité publique, de même que pour d'autres questions d'administration publique d'ordre plus général (voir Weller 1994; Ransley 2001). Malgré les difficultés constitutionnelles,

la préférence va, en Australie, à la nomination d'un juge en poste, d'un juge à la retraite ou d'un "presque juge" (sous la forme d'un avocat confirmé, QC ou SC) pour diriger de telles enquêtes, même si le sujet de l'enquête est très éloigné du droit, en raison de l'envergure, de l'autorité et de l'impartialité au niveau des procédures que cela est censé conférer (Brown 1992; Blackshield et Williams 2002: 603-647).

On a toujours fait une distinction entre les enquêtes sur les "lignes de conduite" et les enquêtes sur la « probité », même si les procédures et les coûts peuvent être proches. Les enquêtes en matière de ligne de conduite sont entreprises pour examiner les dispositions institutionnelles de manière générale, sans scandale en matière d'éthique ou d'intégrité spécifique pour les faire intervenir. Par exemple:

A18 Le comité Kerr, qui a rendu son rapport en 1971, avait été invité par l'administration fédérale à examiner et à faire des recommandations sur une réforme du droit visant à une plus grande transparence publique, cela en l'absence de toute crise spécifique.

A19 La *Coombs Royal Commission into Australian Government Administration*, qui a remis son rapport en 1976, a fixé un grand nombre de principes de gestion et de transparence des administrations fédérales modernes, cela également avoir été déclenchés par une crise spécifique.

Les enquêtes sur la probité sont déclenchées par des allégations spécifiques de comportement fautif, de corruption ou de comportement contraire à l'éthique; elles ont un aspect plus litigieux. Les administrations hésitent actuellement à les faire, pour de nombreuses raisons dont le coût, le temps nécessaire et l'incapacité à contrôler les résultats tels que la révélation d'affaires qui sont politiquement nuisibles à l'Administration elle-même (voir **Étude de cas 3**). Cependant, lorsqu'elles sont faites, on attend maintenant d'elles une évaluation élargie des raisons pour lesquelles les systèmes d'intégrité se sont montrés défaillants et la manière dont on pourrait mettre au point des systèmes meilleurs, en plus des recommandations spécifiques relatives aux comportements fautifs individuels. Les critères et processus au moyen desquels elles évaluent les performances du moment sont considérablement qualitatives, diverses et variables. Le processus peut inclure considérablement de recherches par des enquêtes et des examens de comportement en plus des méthodes d'enquête judiciaire. Des exemples notables de telles enquêtes en Australie sont :

A20 La *Costigan Royal Commission into Activities of the Federated Painters and Dockers Union* (1980-1984), qui a révélé des problèmes majeurs de crime organisé et des raisons fiscales, ce qui a conduit à la constitution de la *National Crime Authority* (désormais *Australian Crime Commission*);

Q5 La *Fitzgerald Inquiry into Police Misconduct and Associated Illegal Activities* (1987-1989), qui a conduit à une révision majeure du système politique, administratif, judiciaire et de responsabilisation dans le Queensland;

T1 La *Carter Royal Commission* au sujet de la corruption politique en Tasmanie (1991);

W1 Le 'WA Inc' ou *Kennedy Royal Commission* au sujet des activités commerciales de l'administration en Australie-Occidentale (1990-1992); et

N5 La *Wood Royal Commission* au sujet des services de police de la Nouvelle-Galles du Sud (1995-1997).

Toutefois, les commissions royales et enquêtes analogues peuvent également être utilisées dans les tentatives de démantèlement des régimes d'intégrité si les partis politiques ou des intérêts établis ayant un faible engagement dans les réformes d'intégrité jugent cela nécessaire. Par exemple:

Q6 Dans le Queensland, la *Connolly-Ryan Commission* a été constituée en 1996 pour examiner les activités de l'organisme d'intégrité post-Fitzgerald, la *Criminal Justice Commission* (maintenant la *Crime and Misconduct Commission*). Il a été mis fin à cette commission en 1997 lorsque la cour suprême a constaté qu'elle était politiquement faussée (Preston et autres 2002: 177-178). La commission avait été établie par le parti politique qui avait lancé auparavant la *Fitzgerald Inquiry*, mais qui ensuite a été victime de ses conclusions, et qui reste une critique acharnée de plusieurs réformes d'intégrité post-Fitzgerald (voir **Étude de cas 3**).

### *Comités parlementaires*

Les comités parlementaires constitués à des fins déterminées sont maintenant l'un des mécanismes fondamentaux d'évaluation continue de l'efficacité des institutions et systèmes d'intégrité. Leur utilisation s'est énormément développée au cours des quinze dernières années en raison de quelques-uns des événements politiques décrits ci-dessus (3.3.3), en particulier la nécessité de disposer de mécanismes de responsabilisation efficaces régissant les organismes de surveillance indépendants. Toutefois, comme indiqué plus avant, un précédent de ces développements existait déjà sous la forme de certains des plus anciens comités des comptes publics à vocation spéciale constitués par la plupart des Parlements. Par exemple :

A21 Le *Joint Committee on Public Accounts and Audit (JCPAA)* du Parlement du Commonwealth est un comité statutaire composé de membres des deux Chambres du Parlement ayant des responsabilités particulières au niveau de l'ANAO. Le JCPAA examine les activités et les résultats de l'ANAO, rend compte au Parlement sur les fonctions et pouvoirs du commissaire général aux comptes et propose au Parlement des recommandations sur le budget annuel du Bureau. Le comité étudie tous les rapports de l'ANAO et examine une sélection des séances publiques trimestrielles. Le JCPAA peut aussi mener des enquêtes plus étendues sur des questions soulevées par un audit.

Ces dernières années, des relations analogues ont été établies entre les organismes de surveillance et des comités nouveaux ayant des degrés de spécialisation analogues. Le comités parlementaires examinent les rapports annuels des organismes d'intégrité et organisent des débats sur leur efficacité par l'examen des résultats annoncés, des témoignages publics ou à huis clos faits par les organismes d'intégrité, des déclarations et des plaintes publiques contre ces organismes ainsi que les recherches faites par le personnel spécialisé du Parlement. Dans l'intérêt du respect du public pour le système d'intégrité dans son ensemble, les comités cherchent généralement à fonctionner dans un esprit non partisan. Cela peut être difficile mais c'est globalement avéré une vraie réussite en assurant un mécanisme robuste, démocratiquement intégré, pour l'évaluation publique des organismes qui fonctionnent nécessairement dans des zones politiquement inconstantes. Actuellement ces comités partagent les enseignements acquis comme le montre la conférence nationale des comités suivants accueillie par le Parlement de l'Australie-Occidentale en septembre 2000 (WA Parliament 2003). Il serait extrêmement utile de faire un examen détaillé des méthodologies utilisées par ces comités:

- N6 Le comité de la Nouvelle-Galles du Sud sur l'*Independent Commission Against Corruption* (commission indépendante de lutte contre la corruption). Ce comité a été l'un des premiers à avoir été constitué avec l'introduction de l'ICAC en 1988. Il a récemment recommandé un examen complet indépendant de l'ICAC et de sa législation de 1988.
- N7 Le comité de la Nouvelle-Galles du Sud pour le bureau du Médiateur et la *Police Integrity Commission* (commission de l'intégrité de la police). Ce comité a été constitué avec des objectifs analogues à ceux du comité pour l'ICAC, mais aussi pour prévenir le besoin d'un autre comité lorsque la *Police Integrity Commission* a été créée en 1997. Les rapports les plus récents de chacun de ces comités sont élaborés autour d'une transcription des auditions publiques sur leurs opérations annuelles; ils donnent un examen qualitatif très complet des questions, des problèmes et des résultats passés et présents (NSW Parliament 2003a; NSW Parliament 2003b).
- Q7 Le *Queensland Parliamentary Crime and Misconduct Committee* (Comité parlementaire contre le crime et le comportement fautif) du Queensland (précédemment le *Parliamentary Criminal Justice Committee*). Celui-ci supervise la *Queensland Crime and Misconduct Commission* (CMC), ayant à sa tête son propre commissaire à plein temps qui aide à résoudre les plaintes contre le CMC. Cet arrangement a été politiquement litigieux mais a été stabilisé dans l'examen 2001 de la législation qui s'applique (Preston et al. 2002: 129-131). Le comité a récemment terminé son examen trisannuel du CMC, établissant ainsi une évaluation approfondie de son efficacité (Qld Parliament 2004).
- W2 Le *Joint Standing Committee* (comité mixte permanent) et la *Anti-Corruption commission* (désormais la *Corruption and Crime Commission* – commission de lutte contre la corruption et le crime) de l'Australie-Occidentale.
- A22 Une absence importante dans cette gamme de mécanismes permanents essentiels est celle d'un comité parlementaire fédéral permanent chargé de superviser et d'appuyer le Médiateur du Commonwealth. Au niveau fédéral, en plus du JCPAA, il y a un comité parlementaire mixte sur l'*Australian Crime Commission* (commission australienne contre le crime, précédemment *National Crime Authority*). Toutefois, il n'y a pas de cadre de ce genre en place pour la masse des affaires de responsabilité publique traitées par le Médiateur à moins que le comité permanent du sénat sur les finances et l'administration publique ne fasse une enquête spéciale. La pertinence de cela est analysée dans **Étude de cas 3**.

### **Recherche universitaire / examens par des experts**

Les compétences universitaires ou d'autres compétences indépendantes jouent fréquemment de rôles multiples dans l'évaluation de l'efficacité institutionnelle des diverses composantes des régimes d'éthique. Certains experts universitaires participent à des organismes d'examen permanents tel que l'ALRC et l'ARC (ci-dessus); ils sont souvent appelés en tant que témoins devant les comités parlementaires ou pour d'autres enquêtes au sujet de l'efficacité des systèmes d'intégrité. Les observations des experts jouent un rôle significatif dans le débat des médias, appuyant la capacité d'une société civile active à évaluer et à surveiller l'efficacité de ces régimes. Des exemples sont:

- U2 Un examen national récent de l'efficacité des vérificateurs généraux des comptes effectué dans le contexte du *Democratic Audit of Australia* (Coghill 2004).
- U3 Le projet *National Integrity System Assessment* proprement dit (KCELJAG et TI 2001; Preston et autres 2002).

## ÉTUDE DE CAS 3

### STATUER SUR L'EFFICACITÉ: UNE COMMISSION AUSTRALIENNE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ?

#### Introduction

En Australie, la tendance la plus récente du processus de décision relatif à l'efficacité institutionnelle des services d'intégrité est une décision annoncée par le procureur général national en juin 2004 selon laquelle l'administration constituera une commission indépendante de lutte contre la corruption pour coordonner la police fédérale australienne, la commission de la délinquance et le service des douanes.

Dans cette décision étaient noyées deux évaluations portant sur l'efficacité des services d'intégrité, à savoir :

- que les bureaux du Médiateur, y compris celui du Médiateur fédéral et celui du Médiateur du Commonwealth, n'avaient pas le compétence pour enquêter sur la corruption ; et
- qu'il convenait de ne pas accorder aux bureaux du Médiateur les pouvoirs nécessaires pour enquêter sur la corruption (par exemple les écoutes téléphoniques) étant donné que leurs attributions englobaient la surveillance de l'utilisation de tels pouvoirs par d'autres organismes (en quelque sorte un rôle de « police des polices »).

Ces évaluations n'avaient pas été établies par suite d'un examen attentif ou systématique, mais bien par un processus politique plus approprié. Le contraste fait apparaître le fossé pouvant séparer deux tentatives d'évaluer et d'améliorer plus systématiquement l'efficacité des institutions d'intégrité, et la réalité complexe du processus de décision sur les services d'intégrité dans la pratique.

#### Évaluations et examens institutionnels du passé

Le bureau du Médiateur du Commonwealth a été le principal organisme indépendant officiel national chargé d'examiner en détail quatre administrations publiques depuis sa création en 1976. Il dispose de pouvoirs importants pour enquêter sur les activités des fonctionnaires jusqu'au niveau des directeurs de département; il peut lancer des enquêtes, convoquer des témoins pour les interroger, saisir des documents et des preuves. Le Médiateur peut faire toute recommandation sur des actions officielles qu'il ou elle juge déraisonnable, injuste, contraire à la loi ou à la procédure, voire « préjudiciable ».

Jusqu'au début des années 1990, le bureau du Médiateur n'est intervenu qu'en réponse à des plaintes individuelles, plus particulièrement sur des questions administratives, et a rarement utilisé ses pouvoirs officiels pour analyser des problèmes systémiques ou pour publier des rapports publics. En conséquence, et en dépit du fait qu'il dispose d'un bon dossier d'appréciation, le bureau n'avait qu'un modeste profil public et un statut officiel réservé (Mulgan et Uhr 2001: 159). Or, peu d'évaluations directes de l'efficacité du bureau du Médiateur ont été faites. La cause peut en être que contrairement à beaucoup de bureaux du

Médiateur de divers États, ou à l'*Australian National Audit Office*, aucun comité parlementaire fédéral ne dispose d'un mandat permanent pour surveiller ou assister le Médiateur du Commonwealth. Les évaluations ont été faites d'une manière très indirecte :

- en 1978, *Australian Law Reform Commission* a recommandé une législation permettant d'exercer une surveillance indépendante des plaintes contre la police fédérale, conduisant à un rôle élargi du Médiateur dans ce domaine dès 1981;
- en 1991, un examen du bureau par le comité permanent du sénat pour la finance et l'administration publique a recommandé de conférer un profil plus élevé et d'accorder des ressources accrues pour les grandes enquêtes, ce qui a été fait en 1992-93;
- en 1993, le Médiateur lui-même a ordonné un examen plus détaillé de l'efficacité du bureau par des consultants en gestion extérieurs, ce qui a conduit à l'augmentation des ressources accordées par l'administration en 1994.

Le Médiateur a continué d'élargir ses pouvoirs lorsque la cour fédérale a admis, en 1995, qu'il avait la capacité de recommander des inculpations disciplinaires ou pénales, et donc que sa compétence lui permettant d'enquêter sur des actions administratives pouvait également s'étendre aux comportements fautifs ou criminels. Le bureau a par ailleurs élargi sa surveillance des plaintes contre la police fédérale australienne (AFP) et augmenté le nombre de ses enquêtes indépendantes, y compris au niveau des présomptions de corruption.

Un certain nombre de réexamens ont suivi en 1996-1997:

- l'Administration fédérale a opéré des réductions budgétaires générales qui ont mis fin à une grande partie des augmentations de ressources accordées deux ans auparavant. En persistant dans cette voie, l'Administration a réfuté les arguments selon lesquels les organismes de transparence devaient être exemptés en raison de leur rôle capital;
- des allégations relatives à la corruption dans la police fédérale australienne (AFP) ont été évoquées dans la *Wood NSW Police Royal Commission*. L'Administration fédérale a mandaté une enquête spéciale sur cette affaire par la voie de Mr. Ian Harrison QC, qui a globalement avalisé le système mixte Médiateur-AFP;
- l'*Australian Law Reform Commission* a mené une autre enquête sur le traitement des réclamations et de la lutte contre la corruption faisant intervenir l'AFP et la *National Crime Authority* (actuellement la *Crime Commission*) et a recommandé l'instauration d'un nouvel organisme (ALRC 1996).

La *National Integrity and Investigations Commission* ainsi proposée aurait remplacé le Médiateur dans la surveillance des enquêtes sur des organismes d'application des lois et entrepris des enquêtes plus indépendantes sur des affaires graves, y compris des affaires de corruption. Toutefois, le Médiateur et plusieurs autres organismes se sont opposés à la dilution des ressources, annonçant qu'il serait plus efficace d'attribuer ces ressources au Médiateur pour qu'il assume ces fonctions. L'Administration fédérale a décidé de ne pas appliquer le rapport sur la réforme de la loi et de laisser ces fonctions au Médiateur, mais ne lui a pas accordé de nouvelles ressources.

## Développements récents -- Victoria

Sept ans plus tard, en 2004, la question des institutions en fonction a refait surface. Pas au niveau fédéral, du moins au début, mais en raison d'une affaire de corruption policière dans l'État du Victoria, dont les institutions étaient analogues. Le Victoria a formé une *Police Complaints Authority* en 1984-85, mais en 1988 celle-ci a fusionné avec le Médiateur du Victoria. Dans le Victoria, comme dans tout l'État fédéral, il n'y avait auparavant pas de commission indépendante de lutte contre la corruption.

Dans le Victoria, les enquêteurs internes de la police et le Médiateur avaient, pendant quelque temps, enquêté sur la corruption au sein de la brigade des stupéfiants. Par ailleurs une guerre éclata entre des bandes du crime organisé au cours de laquelle plusieurs meurtres (dont celui d'un informateur de la police) furent liés à une éventuelle corruption policière. Il y avait à ce moment, comme actuellement, une forte demande publique pour une commission royale d'enquête dont de nombreuses personnes avançaient que le résultat serait, comme dans le Queensland, la Nouvelle-Galles du Sud et l'Australie-Occidentale, l'apparition d'un nouvel organisme permanent de lutte contre la corruption (Gilchrist et Bachelard 2004; Skelton et Shiel 2004; Lewis 2004; Gray et autres 2004).

Toutefois, jusqu'à présent l'administration du Victoria a répondu:

- par l'élargissement des pouvoirs et le triplement du personnel du Médiateur du Victoria (voir Étude de cas 2), et en nommant Tony Fitzgerald QC, qui a dirigé l'enquête de 1987-89 sur la corruption officielle, enquêteur consultant dans le Queensland (Parlement du Victoria 2004b; Bracks 2004);
- par le refus d'une commission royale, considérée comme une assemblée de juristes à perruque guère susceptible de donner à l'administration des informations sur la corruption en dehors de celles dont elle dispose déjà;
- par le refus d'une nouvelle commission de lutte contre la corruption, jugée onéreuse et inutile, tout en accusant l'opposition du Queensland d'avoir qualifié la *Queensland's Crime and Misconduct Commission* de «joujou de plusieurs millions...incapable de suivre un éléphant à la trace dans la neige » (Mai 2003, cité dans Victorian Parliament 2004a: 12).

Au début, l'opposition du Victoria a appuyé la réponse de l'administration, mais plus tard, à la fin de mai 2004, elle a modifié sa position en demandant à l'administration de constituer une nouvelle commission de lutte contre la corruption. Le parti du travail est à la tête de l'administration du Victoria alors que le parti libéral est à la tête de l'opposition dans le Victoria et de l'Administration fédérale actuelle.

### Annnonce de l'Administration fédérale en date du 16 juin 2004

Le 16 juin 2004, l'Administration fédérale a annoncé qu'elle allait constituer "un organisme de lutte contre la corruption national, indépendant, ayant le pouvoir de faire des écoutes téléphoniques qui, en cas de nécessité, pourrait s'attaquer à la corruption parmi les agents de la force publique" (Ruddock et Ellison 2004).

Depuis, peu d'informations ont filtré. Nulle part on a signalé que cette décision avait été fondée sur un quelconque examen précédent tel que le rapport de 1996 de la *Law Reform Commission*. Aucune évaluation spécifique n'avait été faite de l'efficacité de la politique continue consistant à confier au Médiateur du Commonwealth la surveillance des enquêtes sur les plaintes relatives à la police. Ce sont en fait trois événements qui semblent être à l'origine de la décision :

- dans le Victoria, l'opposition avait décidé de contrer la réponse de l'administration du Victoria au scandale de la corruption dans l'État, comme cela est expliqué ci-dessus ;
- l'administration du Victoria avait demandé d'accorder au Médiateur de l'État le pouvoir, contrôlé par l'Administration fédérale, d'intercepter des conversations téléphoniques afin de lui permettre de faire des enquêtes sur la corruption comme le faisaient les autres organismes de lutte contre la corruption. L'Administration fédérale a refusé cette demande émanant du Victoria lorsqu'il a annoncé le nouvel organisme fédéral le 16 juin 2004, disant « que si le Victoria devait créer une commission indépendante de sa propre initiative, analogue à celle de l'Australie-Occidentale, de la Nouvelle-Galles du Sud et du Queensland, l'Administration accorderait immédiatement le pouvoir d'intercepter les entretiens téléphoniques à cet organisme » (Ruddock et Ellison 2004);
- les médias avaient annoncé que le Médiateur du Commonwealth et l'AFP enquêtaient sur une affaire de corruption concernant deux agents de police (de la Nouvelle-Galles du Sud et du Victoria) en détachement auprès de l'Administration fédérale. Cela avait mis en évidence que les dispositions fédérales du moment étaient analogues à celles que préférait le gouvernement travailliste du Victoria et qu'elles n'étaient en conséquent pas conciliables avec l'offensive montée par l'opposition libérale du Victoria.

#### **Débat: la politique de la probité**

Il semble probable que l'Administration nationale australienne constituera le nouvel organisme fédéral de lutte contre la corruption. Un tel organisme peut être un pas considérable en avant dans l'évolution des systèmes d'intégrité nationaux en Australie. Toutefois, les événements ont fait apparaître trois divergences entre la prise de décision politique actuelle et l'évaluation systématique de l'efficacité des organismes d'intégrité :

- le communiqué fédéral énonçait un principe clair selon lequel toute Administration doit disposer à la fois d'un Médiateur pour enquêter sur les plaintes administratives et d'une commission distincte de lutte contre la corruption. Toutefois, en dépit de l'assurance du communiqué, cette nouvelle politique n'avait pas été systématiquement visée, et elle est d'ailleurs toujours contestée. Bien que ces nouvelles dispositions étaient politiquement sensées, garantissant que la position du parti libéral était cohérente tant au niveau de l'État qu'au niveau fédéral, il y a peu d'indications qu'elle ait été fondée sur une certitude politique ;
- le communiqué soulignait le problème de savoir "qui surveillait qui ?", faisant remarquer que si les bureaux du Médiateur géraient à ce moment la manière dont la police et les organismes de lutte contre la corruption utilisaient les écoutes téléphoniques, il y aurait un conflit d'intérêt s'il disposait lui-même de ce pouvoir. Ce qui a soulevé un problème plus large sur la manière de réglementer l'utilisation, par qui que ce soit, d'un tel pouvoir, problème que l'administration doit encore traiter étant donné qu'en fin de compte, le Médiateur doit toujours avoir la capacité de rechercher si un tel pouvoir a été utilisé ou non d'une manière entachée de corruption ;
- la décision de créer un nouvel organisme fédéral avait été prise sans que le fonctionnement des institutions en place ait été évalué. En effet, les observations du gouvernement laissaient entendre que la surveillance exercée par le Médiateur fonctionnait correctement. Cela tendait à confirmer que la décision fédérale avait été faite indépendamment de toute évaluation de politique, et qu'elle avait été prise par souci de cohérence politique avec l'opposition du Victoria.

Dans ces circonstances, le nouvel organisme disposera-t-il des ressources réellement nécessaires pour exercer ses fonctions? Souffrira-t-il d'une réputation d'opportunisme politique des partis plutôt que de logique politique? Les compétences existantes du bureau du Médiateur seront-elles perdues? Un nouvel organisme assurera-t-il une surveillance plus efficace et plus rigoureuse, ou rendra-t-il les efforts fédéraux de lutte contre la corruption plus compliqués? Tous ces risques potentiels font apparaître que les politiques d'intégrité ne sont pas à l'abri des retournements de situation et des chemins détournés courants de la politique, abstraction faite des cadres d'évaluation.

### **Mesure des résultats**

Résumé: La quatrième et dernière catégorie, celle de la mesure des résultats, vise à déterminer les résultats concrets des activités d'intégrité afin de garantir que celles-ci améliorent réellement les normes d'éthique, la résistance à la corruption, la confiance publique et la qualité de la vie démocratique. Les mesures recherchées ne concernent pas les activités d'encouragement à l'éthique et de lutte contre la corruption proprement dites, mais plutôt des preuves du niveau actuel d'intégrité, des normes d'éthique et du risque de corruption que les programmes d'intégrité du secteur public ont permis d'atteindre ou la nécessité, le cas échéant, de mieux les cibler.

Relations avec d'autres mesures: Les types de mesure disponibles au plan national en Australie sont fortement liés à d'autres mesures, par exemple l'emploi des enquêtes sur le personnel pour vérifier la conformité des services aux réformes d'éthique, mais qui peuvent également être utilisées comme un baromètre des normes d'éthique et de la culture éthique du personnel. D'une manière analogue, les mesures d'activité et d'efficacité telles que le nombre de cas, les taux de poursuites et de sanctions sont également souvent utilisés, bien que de manière imprécise et souvent inappropriée, comme des indicateurs de la corruption réelle et des niveaux de comportement fautif. Généralement, l'utilisation concrète de ces informations se présente sous la forme d'une interprétation auxiliaire ou secondaire des données réunies pour le but premier, nettement plus précis.

Évaluation générale: La recherche de mesures concrètes, qualitatives, des normes d'éthique et des risques de corruption est encore relativement jeune si on la compare aux mesures des résultats de l'administration publique normale en matière de mise en œuvre, d'activité et d'efficacité. Cela en partie parce que les évaluations relatives aux normes d'éthique des personnes ou des groupes sont dans une grande mesure subjectives et rendues plus complexes en présence de vues divergentes sur l'importance relative qu'il convient d'accorder aux différentes « dimensions de l'intégrité » examinées dans la partie 2 (c à d les dimensions personnelle-responsabilité, efficacité-mise en œuvre ou légale-institutionnelle). Comme on le verra dans la conclusion finale, il convient d'accorder une attention théorique méthodique aux méthodes concrètes intégrées de surveillance de la santé et de l'intégrité du secteur public vis-à-vis de ces trois dimensions.

### ***Recherche centrale sur les normes d'éthique et les risques de corruption***

Des études officielles des attitudes du secteur public vis-à-vis de l'intégrité de l'organisation, de la normalisation de l'éthique et de l'encadrement peuvent effectivement contrôler le niveau de qualité des normes d'éthique (y compris l'adhésion à la « culture des valeurs ») et/ou du risque de corruption. Cela vient en complément du simple fait de mesurer si les personnes connaissent les codes et autres aspects de la mise en œuvre. Des exemples sont:

- A1 Étude de cas 1 de l'APSC qui démontre le potentiel de recherche sur les lieux de travail dont disposent les organismes centraux pour examiner les normes d'éthique concrètes ainsi que la simple valeur de conformité. De telles études peuvent, en réalité, commencer à stabiliser les différentes dimensions de l'intégrité examinées dans la partie 2, par exemple en déterminant si les dirigeants

individuels comprennent les obligations éthiques et autres dimensions d'intégrité personnelle, même si les réponses officielles nécessaires pour réellement «stabiliser» les valeurs ainsi que l'intégrité peuvent être plus systémiques et moins susceptibles de résister à des critiques directes de l'intégrité personnelle. La difficulté de cet équilibre est examinée en détail dans la partie 4;

- N8 l'ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud a utilisé des études sur la culture éthique des organismes du secteur public de l'État et des Conseils locaux. Le principal objectif était de créer un outil susceptible d'aider les gestionnaires du secteur public à identifier où peuvent se situer les défis les plus importants lors de la création d'une culture éthique forte dans leur organisation. Un autre objet de la recherche a été de déterminer dans un contexte australien les conclusions des recherches effectuées précédemment (essentiellement aux États-unis) sur les relations entre les divers aspects d'une organisation et la manière dont elles influent sur l'ambiance éthique (ICAC 2000);
- A23 Alors que certains organismes rassemblent des données concrètes sur les attitudes éthiques, d'autres réunissent des données indiquant les niveaux de comportement contraire à l'éthique. Par exemple, les enquêtes régulières sur les fraudes effectuées par l'*Australian National Audit Office* (ANAO 2001; ANAO 2003a) sont un baromètre de niveau de corruption dans le service public fédéral étant donné que la majeure partie de la corruption pécuniaire est classée en termes de fraude. Cette information est différenciable de, et plus utile que, les tentatives de surveiller les résultats des cas disciplinaires ou pénaux en relation avec la corruption qui, comme on le constate plus loin (3.4.6), sont à la fois difficiles et guère fiables à cet effet. Le type de recherche effectué par l'ANAO établit une image de l'incidence de la divulgation des fraudes (au lieu de déterminer s'il y a des preuves permettant de faire des poursuites ou de reconnaître les individus coupables), ainsi que les impacts financiers estimés, offrant une mesure qualitative du sérieux que l'on ne peut obtenir par la voie des comptes rendus de la justice pénale. Voir la figure 15 :
- N11 Une telle recherche soutenue au niveau central peut aussi mesurer le climat éthique en surveillant la mesure dans laquelle les fonctionnaires se sentent capables, ou sont susceptibles, de remplir des obligations de divulgation de comportements fautifs, de fautes de gestion et autres questions d'éthique dans leur organisation. En Nouvelle-Galles du Sud, par exemple, l'étude ICAC 1996 s'est fondée sur le fait concret, déjà constaté précédemment, qu'en dépit d'une méconnaissance du système établi, 49% des employés interrogés ont affirmé qu'ils continueraient de divulguer la corruption, même sans l'appui de leurs collègues, et 41% le feraient en sachant que cela influencerait négativement leur carrière (Zipparo 1998; Zipparo 1999). Les variations des réponses peuvent être une indication de l'amélioration ou de la détérioration du climat éthique dans les services individuels et dans l'ensemble du secteur public.

### ***Recherche sur les normes d'éthique et les risques de corruption dans les services***

Des études systématiques de l'état global de la culture dans les bureaux peuvent également être faites par les services eux-mêmes plutôt que par des organismes centraux. Toutefois, cela peut présenter des difficultés de précision relative, de confidentialité, etc.:

- W3 En juin 1999, le *Professional Standards Portfolio* du service de police de l'Australie Occidentale a lancé une étude longitudinale portant sur des recrues en rassemblant des renseignements en rapport avec le comportement éthique dans le contexte de l'académie de police et sur les lieux de travail, ainsi que des facteurs organisationnels pouvant les influencer. L'étude anonyme a été effectuée au moyen d'un questionnaire auto administré contenant 69 questions et déclarations soumis à quatre équipes de recrues choisies au hasard. Un rapport préliminaire a été publié en juillet 2002 (WA Police 2002). Les principales conclusions ont été qu'il faut prendre en considération, pour examen et suite à donner, un certain nombre d'indicateurs d'éthique positifs ainsi que des questions

d'identification analogues à celles que l'on trouve dans les enquêtes sur la police entreprises par l'ICAC et le CMC.

### ***Recherche universitaire / examens par des experts***

La recherche faite au niveau des universités est déterminante pour obtenir des informations fondamentales sur les normes d'éthique dans les domaines de l'administration publique, normes qui, à défaut, ne serait peut-être jamais mesurées. Aucun service public, par exemple, n'est dans une position favorable pour sonder ou rassembler les symptômes relatifs aux normes d'éthique ou au risques de corruption parmi les législateurs, une question de fond si l'on considère que la volonté politique et un cadre législatif fort sont des éléments pris en considération dans l'infrastructure de l'éthique. Moyennant suffisamment de tact, de ténacité et de nerfs, les chercheurs universitaires sont cependant en mesure d'approfondir de tels domaines. Par exemple :

U4 Une étude importante sur les attitudes des législateurs vis-à-vis de l'éthique de la corruption a été effectuée en Nouvelle-Galles du Sud au moyen d'une méthodologie internationale par Jackson et Smith (Smith et Jackson 1995; 1996; Smith 1998; 1999; 2000).

### ***Reconnaissance de l'intégrité***

On ne trouve, en Australie, aucune trace de récompense considérée comme une « récompense d'intégrité ». Un passage en revue des diverses juridictions du secteur public a cependant permis d'obtenir des informations sur certaines récompenses pouvant avoir un aspect lié à l'intégrité. Dans la plupart des domaines de compétence du secteur public en Australie, les tâches consistant à encourager l'intégration des valeurs ainsi que l'élargissement et le contrôle de l'intégrité sont effectuées par des services centraux tels que les ministères des divers états, les bureaux de direction du secteur public, etc. Ces bureaux ont généralement un mandat beaucoup plus étendu qui englobe des fonctions telles que les principes et pratiques de gestion des ressources humaines et/ou la stimulation de l'équité professionnelle. Cela crée une situation dans laquelle il est souvent difficile de tracer une ligne entre ce qui est considéré comme une récompense en matière d'intégrité et ce qui ne l'est pas. Néanmoins, les objectifs de certaines récompenses existantes ont une composante d'intégrité évidente. En voici quelques exemples:

V1 Dans le Victoria, le *State's Commissioner for Public Employment* fait chaque année un appel à nomination pour les récompenses dans la gestion du personnel, notamment une prix de « gestion conforme à l'éthique » qui est attribué par un groupe d'experts indépendants. Ces récompenses comportent une mention élogieuse et des récompenses atteignant \$5 000 pour de futures initiatives (CPA Victoria 2004).

NT1 L'administration du Territoire du Nord offre des récompenses annuelles d'équité et de diversité qui sont attribuées à des organismes qui excellent dans le domaine des pratiques de l'emploi équitables. Elles sont présentées dans une publication intitulée "Valuing an Inclusive Workforce"(valorisation d'une force de travail ouverte à la diversité) (Administration du NT 2004).

ACT1 Dans le secteur public du Territoire de la capitale de l'Australie, le groupe des relations industrielles et de la gestion du secteur public, en association avec les commissaires pour l'administration publique, a la responsabilité globale des question d'intégrité. Ce territoire dispose d'une série de dispositions en matière de récompense qui varient d'un organisme à l'autre. La politique d'intégrité du territoire énonce qu'il conviendrait que les PDG "fassent de l'intégrité l'un des critères de récompense du personnel" (Administration de l'ACT 2004)

N13 Le secteur public de la Nouvelle-Galles du Sud avait, à une époque, une récompense distincte pour l'éthique, mais en 1997 elle l'a modulée dans le contexte plus large des récompenses accordées par

le Premier ministre au secteur public. Ces récompenses avaient été introduites pour offrir une opportunité de présenter l'engagement du secteur public dans la qualité, la conscience professionnelle en matière d'excellence ainsi que la fourniture d'un meilleur service à la communauté. Cette récompense est attribuée à des projets au sein des organismes et non à des personnes individuelles, mais peut encore avoir une composante éthique selon la nature du projet (Premier ministre du NSW, 2004).

Des récompenses attribuées pour des niveaux élevés d'intégrité et de comportement éthique, par la voie de systèmes structurels tels que la sélection, l'approbation et la rémunération, sont rarement reconnus comme telles. Si les mesures punitives sont faciles à identifier pour ceux qui ne respectent pas les normes, l'inverse n'est pas le cas. L'exemple dans lequel le comportement éthique et l'intégrité peuvent être le plus aisément identifiés comme étant des critères mesurables et dignes de récompense sont les politiques et les directives du service public australien (fédéral) qui établit un lien évident entre l'importance de faire appel aux dirigeants pour veiller à la consolidation des valeurs de l'APS et le fait que la gestion des résultats est elle-même solidement en place comme une politique et une pratique (APSC 2004).

### ***Tests d'intégrité***

De nombreux organismes du secteur public dans lesquels les risques de corruption ont été très clairement établis effectuent une série d'évaluations internes de l'intégrité au moyen de "tests d'intégrité", sous la forme de "pièges" aléatoires ou ciblés destinés à repérer et à écarter les fonctionnaires corrompus ou susceptibles de l'être. Tous les services de police australiens, par exemple, ont adopté de telles méthodes depuis le début de 1990 (voir par exemple Homel 2002). Les résultats de ces tests d'intégrité ne sont pas rendus publics. Toutefois, des tests aléatoires réguliers peuvent faire apparaître des résultats positifs/négatifs qui constituent un baromètre possible et concret du climat éthique et des risques de corruption que l'on pourrait utiliser pour établir des comparaisons entre organismes ou services comparables.

### ***Résultats des affaires traitées***

Le rapport " Faire confiance à l'administration : les dispositions concernant l'éthique dans les pays Membres de l'OCDE" a mis en évidence que 12 pays déclaraient utiliser la surveillance et l'analyse des "carences et tendances systémiques dans les cas pénaux et disciplinaires" comme moyen de s'assurer que les mesures d'intégrité étaient systématiques et complémentaires, soit la manière la plus courante de procéder (OCDE 2000 :66). En Australie, le contrôle des résultats des affaires traitées par suite d'enquêtes disciplinaires, criminelles ou de comportement fautif, d'enquêtes administratives ou financières, est normalement supposé représenter un moyen fondamental d'évaluer les résultats, raison pour laquelle plusieurs pays ont sans doute annoncé son utilisation. Toutefois, dans le cas de l'Australie, il y a des écarts entre la théorie et la pratique, ce qui reflète aussi davantage de la réalité dans d'autres pays. On peut analyser ceci en examinant séparément les affaires criminelles et disciplinaires, les affaires administratives et les affaires financières.

Les résultats des enquêtes criminelles et disciplinaires n'ont qu'une utilité occasionnelle dans l'évaluation des effets des politiques d'intégrité de l'Australie étant donné :

- que les conclusions judiciaires pénales et disciplinaires pour raisons de corruption ou de faute grave sont relativement rares, sinon dans le sillage de grandes enquêtes ou de «purges», pour de nombreuses raisons qui ne signifient pas nécessairement qu'il n'y a pas de corruption. Il s'agit notamment des difficultés associées aux preuves dans les poursuites officielles ainsi que la solution plus simple et plus fréquente qu'est la démission, volontaire ou forcée, des fonctionnaires concernés ;

- que les statistiques sur les annonces de délits de poursuite et de condamnation ne font pas nécessairement la différence entre la fraude, la corruption et d'autres crimes de tromperie commis par des fonctionnaires vis-à-vis de l'employeur et les délits équivalents commis dans d'autres circonstances. Cela signifie que les tentatives normales de contrôler les tendances statistiques officielles dans ces domaines sont presque à coup sûr incomplètes (voir par exemple ABS 2003; ABS 2004) ; et
- que dans la pratique, peu ou pas d'administrations australiennes surveillent régulièrement ces données et en rendent compte d'une manière cohérente.

On peut donner deux exemples de l'utilisation restreinte des données pénales et disciplinaires, et/ou de leur coordination et de leur valeur potentielle limitée :

- A1 Le *State of the Service Report* de l'APSC (**Étude de cas 1**) a analysé pour la première fois les actions entreprises par des organismes en réponse aux violations du Code de bonne conduite de l'APS, y compris 70 cessations d'emploi, 28 rétrogradations et de 359 réductions de salaire et autres sanctions contre des fonctionnaires (APSC 2003: 103ff). Si cette analyse fait un constat sur certains systèmes, elle ne tient pas compte des affaires pénales telles que la fraude et la corruption, qui sont traitées séparément au moyen de procédures de police et qui ne sont pas nécessairement annoncées à l'APSC.
- Q8 Les inculpations pénales sont généralement annoncées par des organismes de lutte contre la corruption (lorsqu'ils existent), pour lesquels de telles accusations sont des indicateurs déterminants. En 2002-2003, par exemple, la *Queensland Crime and Misconduct Commission* a annoncé qu'elle avait recommandé 180 actions pénales ou disciplinaires pour faute grave officielle, dont 45 pénales, contre 31 personnes. Cependant, les débats actuels dans les médias australiens (voir l'**Étude de cas 3**) font ressortir les conflits d'opinion sur le fait de savoir si les accusations résultants de telles enquêtes sont mineures ou majeures et, au cas où elles sont majeures, si elles permettent de faire une évaluation de l'efficacité de ces organismes (dans l'élimination de la corruption) ou de leur inefficacité (dans la prévention et la limitation de cette corruption).

Le deuxième volet des résultats des affaires traitées est administratif ; il s'agit d'actions entreprises contre des fonctionnaires au titre du droit administratif ou des plaintes vis-à-vis de l'administration qui ont fait l'objet d'une enquête par les bureaux du Médiateur. Dans ce cas les informations nécessaires pour évaluer les tendances générales des normes officielles de comportement administratif ou de prise de décision sont encore moins faciles à obtenir.

Selon l'*Administrative Review Council*, il n'y a pas d'informations statistiques nationales sur les tendances des tribunaux d'appel administratif ou dans les divisions administratives de la Cour suprême et du Tribunal fédéral, même s'il existe une certaine recherche universitaire visant à s'informer sur ces tendances. Si les tribunaux et cours individuels soumettent annuellement des données de base sur leur charge de travail, celles-ci ne sont pas systématiquement analysées sinon par les juristes lorsqu'ils donnent au client (l'administration ou le public) des conseils sur les perspectives d'aboutissement des cas individuels. Pour cette raison, les administrations ne font pas appel aux tribunaux et aux affaires juridiques comme des indicateurs d'orientation positive ou négative des normes administratives.

Le suivi des tendances des plaintes administratives par le bureau du Médiateur peut offrir un baromètre global plus utile en raison du nombre de plaintes traitées et dès lors une plus grande précision potentielle dans le repérage de problèmes systémiques dans des domaines particuliers à l'administration. Par exemple:

A24 Le Médiateur du Commonwealth a examiné 6 133 questions se rapportant à l'Administration fédérale en 2002-2003 et identifié des erreurs ou des lacunes des organismes dans 29% des cas, soit le même taux que l'année précédente (Commonwealth Ombudsman 2003 :12). La figure 16 ci-dessous présente l'éventail des remèdes proposés en réponse à ces erreurs. Les rapports annuels du Médiateur peuvent également servir de guide pour les problèmes systémiques avec des organismes donnés sur la base des tendances des plaintes ou des enquêtes majeures.

Toutefois, il y a des grandes variations dans les rapports établis par les différentes administrations. Ces dernières années, le Médiateur du Queensland a annoncé que 40% des affaires avaient été résolues en faveur des plaignants, le Médiateur de la Tasmanie 14,5% et le Médiateur de l'Australie-Occidentale 17,7%. Ces divers taux sont probablement le reflet de différences au niveau de la collecte de données, de l'évaluation des plaintes et des méthodes de suivi, plus que des différences de fond dans la qualité de l'administration. D'autres états ne rendent pas nécessairement compte du nombre de plaintes qui ont été résolues totalement ou en partie en faveur du plaignant.

Le troisième volet des enquêtes, basé sur des audits, est de nature financière. Lorsque les commissaires aux comptes sont chargés de faire des audits des résultats obtenus, ils sont éventuellement en mesure d'estimer l'importance des économies publiques pouvant résulter de leur audit et qui, à défaut de celui-ci, n'existeraient pas. Cela donne quelques estimations des risques d'une mauvaise gestion continue. Par exemple :

A25 L'*Australian National Audit Office* a fait une estimation des économies annuelles potentielles répétitives provenant de tous ces audits des performances en 2002-2003, sur la base de recommandations convenues avec des organismes, les situant entre 79 et 117 millions de dollars selon le niveau d'efficacité accrue ayant été atteint (Barrett 2004).

Globalement, dans le bilan australien, il faudrait instaurer une méthode bien plus systématique et parfaitement élaborée de la compilation, du suivi et de l'analyse des résultats des nombreux types différents de cas liés à l'intégrité avant que cette méthode ne puisse devenir un moyen standard de surveillance de l'intégrité du secteur public et de la qualité de la gestion. Alors que toutes les méthodes actuelles de suivi des résultats ont leurs propres utilisations, leurs limitations individuelles diverses, leurs incohérences actuelles et l'absence de tendances à l'intégration tendent à les limiter à des utilisations distinctes, même si une démarche mieux coordonnée pourrait s'avérer utile.

### ***Confiance publique: les services publics***

Les trois dernières catégories d'indicateurs concrets possibles de réussite des systèmes d'intégrité se rapportent au degré de la confiance publique, autrement dit de la confiance dans les activités officielles. Même si elles ont leurs propres limitations et problèmes de méthodologie, les évaluations directes et indirectes de la confiance publique peuvent aider à identifier à quel niveau la communauté au sens large perçoit les défaillances du secteur public.

S'il faut aller plus loin pour différencier la confiance publique de la simple satisfaction du client, le degré de confiance du public qu'inspirent des organismes publics spécifiques peut être un indicateur important de leurs normes de conduite. Pour cela il faudrait inclure des preuves objectives quantitatives ou qualitatives du niveau de confiance que le public ou les clients placent dans l'intégrité des organismes individuels, y compris des éléments tels qu'un système de traitement des plaintes, la sensibilité aux plaintes et certaines évaluations des préoccupations publiques au sujet de la corruption. Un autre domaine qui pourrait aussi contribuer à la clarté d'une telle analyse serait un examen détaillé des prestations de service de l'administration. Cela pourrait englober des enquêtes faites par des organismes et des associations professionnelles sur l'attitude des consommateurs en ce qui concerne l'intégrité des prestations de service.

### *Confiance publique : les organismes d'intégrité*

Le deuxième domaine de la confiance publique se rapporte à la conviction des opinions de la communauté au sens large vis-à-vis des systèmes d'intégrité de la société, notamment les institutions de premier plan axées exclusivement et dans une large mesure sur l'assurance de fiabilité. Comme dans le cas du paragraphe 3.4.8, celles-ci peuvent être des sources d'informations directes ou indirectes. Pour l'heure, il n'y a pas de méthode rigoureuse ou coordonnée de collecte de telles preuves, mais il y a des exemples:

- N12 Les mécanismes qui engagent les citoyens dans les conseils ou la supervision directs des travaux des organismes d'intégrité, tels que l'*Operations Review Committee* de l'ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud. Ce comité est formé de trois fonctionnaires de l'ICAC, du responsable des polices, du directeur général du ministère public et de quatre personnes représentant des opinions de la collectivité (actuellement un représentant d'une organisation religieuse, deux chargés de cours dans une université et le chef d'un établissement public).
- Q9 Dans le Queensland, des membres à temps partiel de la *Crime and Misconduct Commission* sont nommés pour aider à établir une surveillance, notamment un commissaire des « libertés civiles », au titre du *Crime and Misconduct Act 2001*. L'emploi de tels mécanismes est analogue à la création de comités consultatifs par l'ICAC de Hong Kong (voir de Speville 1999: 56) en ce sens que la participation des représentants des citoyens a pour but de donner une mesure de la confiance continue de la collectivité.
- A26 Les études de la satisfaction des clients par ou au sujet des organismes d'intégrité utilisées pour améliorer l'efficacité et la gestion de celles-ci. Par exemple, le Médiateur du Commonwealth a régulièrement examiné les plaintes reçues depuis 1994. L'appendice 3 contient un extrait du rapport annuel 1997 du Médiateur qui décrit les enseignements importants de cette évaluation des résultats. L'étude la plus récemment publiée, effectuée en 1999-2000, portait sur 2000 personnes qui s'étaient adressées à l'office pour obtenir de l'aide pendant les deux années précédentes; elle a permis d'établir que 78% des personnes dont le bureau avait refusé d'examiner la plainte affirmaient qu'elles continueraient de faire appel au services de ce bureau. Cela a été considéré comme un indicateur significatif de la confiance du public dans la compétence et l'impartialité du bureau (Commonwealth Ombudsman 2000: 4).
- N9 En 2000-2001, l'ICAC a fait une recherche approfondie pour aider à mettre au point un profil des risques de corruption dans l'administration locale de la Nouvelle-Galles du Sud. L'étude a commencé par des recherches d'informations auprès des directeurs généraux sur la culture de l'organisation et la présence ou l'absence de facteurs de risque de corruption dans leur conseil. Cette recherche a été suivie d'une enquête dans laquelle on a demandé au personnel s'il était informé au sujet des mesures de prévention de la corruption dans le Conseil. Le but était de déterminer si les Conseils "prêchaient par l'exemple" (ICAC 2001:10). L'étude a permis de constater qu'il y avait un fort consensus parmi les directeurs, les conseillers et le personnel sur les risques de corruption majeurs dans l'administration locale, mais que les pratiques et les procédures du Conseil ne faisaient pas toujours apparaître qu'une grande priorité était accordée à la prévention de la corruption.
- N10 Depuis le début, l'ICAC a effectué des enquêtes périodiques sur les attitudes communautaires – attitudes de la collectivité vis-à-vis de la corruption et de l'ICAC (1993, 1994, 1995, 1996, 2003a) et attitudes de la collectivité et des journalistes vis-à-vis de la corruption et de l'ICAC (1999) – pour étudier la perception par les citoyens de la corruption au sein d'une administration ainsi que la position de la collectivité vis-à-vis de la corruption. Cette étude donne des informations dans le contexte d'une étude longitudinale sur l'efficacité des politiques et programmes de l'ICAC dans le

combat contre la corruption et donne des indications sur le profil de l'organisation au sein de la collectivité.

- Q10 Le CMC (précédemment le CJC) effectue des études périodiques sur l'attitude du public. Au début, l'accent était mis sur l'attitude du public vis-à-vis des services de police du Queensland et sur la connaissance, la confiance et les expériences du public relatives au processus des plaintes. Au cours de années, l'étude a subi quelques modifications, y compris l'adjonction récente de questions relatives au service public et aux fonctionnaires locaux ainsi que diverses questions portant sur le CMC. Ces études s'effectuent sur un échantillon aléatoire d'environ 1 500 adultes choisis au hasard dans le Queensland. Elle permet d'obtenir des informations dans le contexte d'une étude longitudinale sur l'efficacité des polices et des programmes dans le combat contre la corruption et sur le profil du CMC au sein de la collectivité (CJC 2000, 2000b; CMC 2002).
- U5 Des recherches universitaires indépendantes visant à trouver de meilleurs moyens de contrôler et d'interpréter la confiance du public dans une série de services de transparence publique. L'*Australian Survey of Social Attitudes* (2003) par exemple, constitue une base pour surveiller la confiance du public dans des institutions telles que l'appareil judiciaire et la police, notamment par un choix de questions sur la corruption perçue dans le cas de cette dernière (voir l'appendice 4). Ces questions existantes donnent des indicateurs approximatifs de la confiance du public dans les mécanismes d'intégrité de base et peuvent être étendues à une vérification indépendante plus spécifique de la confiance dans d'autres organismes.
- I2 Les ONG internationales sont en mesure de fournir des preuves correspondantes, par exemple le *Global Corruption Barometer* dans lequel *Transparency International* utilise l'étude *Voice of the People* de Gallup pour contrôler les attitudes du public vis-à-vis des niveaux de corruption dans les différentes institutions essentielles.

### ***Confiance publique: considérations générales***

Enfin, il subsiste une grande marge de manœuvre pour accroître les preuves du niveau relatif de la confiance du public dans l'administration en général comme indicateur ultime du succès ou autre des politiques et systèmes d'intégrité. Les niveaux de confiance du public dans l'administration dépendent de divers facteurs politiques et sociaux, y compris des informations dans les médias ou les attitudes de ceux-ci (voir par exemple Coulthard 2004). Cependant, il est maintenant largement accepté dans de nombreuses démocraties, y compris en Australie, que les résultats d'élections générales tous les trois ou quatre ans ne sont pas nécessairement des expressions de la confiance de la majorité dans l'intégrité des institutions de l'administration sous un gouvernement particulier. Une série d'évaluations auxiliaires de la confiance du public dans la qualité de l'administration sont en cours de développement, notamment la recherche continue en matière de science sociale du type examiné ci-dessus et dans l'appendice 4.

En Australie, les partis politiques sont à l'avant-garde de cette recherche car ils sont maintenant l'un des principaux clients des organisations de recherche qui interrogent la collectivité sur les questions centrales d'ordre public pour ainsi dire quotidiennement. Toutefois, il s'agit d'un marché « privé » dans lequel les évaluations de la confiance du public sont protégées en raison de leur avantage électoral potentiel éventuel. A mesure que d'autres méthodes de recherche apparaissent, on pense qu'elles pourront élargir la gamme d'indicateurs d'efficacité qui seront disponibles pour les activités publiques en matière d'éthique et d'intégrité.

## CONCLUSIONS: SUR LA VOIE D'UN CADRE D'ÉVALUATION

### Enseignements généraux

Les sections précédentes ont mis en évidence certaines des raisons pour lesquelles, dans l'évolution australienne, les tentatives de concevoir et d'appliquer des méthodologies d'évaluation plus systématiques et objectives ont été rares. Les initiatives les plus évidentes faites en matière d'évaluation sont toujours adéquates, parfois poussées par le scandale, alors que la présentation de rapports normale est souvent animée par le besoin des organismes de justifier les ressources existantes ou demandées et par les organismes centraux comme justification des décisions financières ou politiques déjà prises. Les institutions d'intégrité et leurs pratiques ne sont pas hors d'atteinte des politiques institutionnelles, elles subsistent plutôt dans le contexte d'une politique réelle et d'un environnement politique.

Cependant, on observe aussi dans le secteur public une série d'initiatives moins connues, plus routinières qui pourraient être utilisées pour évaluer systématiquement les faits et l'efficacité des politiques d'intégrité. Le problème est que peu d'entre-elles sont correctement adaptées aux besoins de l'évaluation de l'efficacité en général ; certaines sont fragmentaires et se produisent occasionnellement, beaucoup manquent de cohérence.

Ces enseignements nous apprennent que les méthodes classiques d'évaluation des résultats des systèmes d'intégrité, si elles sont importantes, ne peuvent cependant pas dresser un tableau complet de la situation. Si un cadre donné de valeurs d'intégrité et d'institutions est en place, ou s'il y a une capacité de décision politiques de le créer ou de le modifier, l'audit des résultats et les processus d'évaluation peuvent jouer un rôle de très grande valeur en déterminant si ce cadre est réellement efficace. Cependant, il n'existe pas de cadre d'évaluation des résultats clair pour les prises de décision politiques relatives aux systèmes d'intégrité, et il n'y en aura peut-être jamais, d'où la nécessité de l'évaluation des résultats qu'il conviendra d'intégrer dans une méthodologie plus générale. Certains indicateurs d'efficacité seront quantitatifs, d'autres qualitatifs, et comme toujours de nombreux autres seront une combinaison des deux, l'interprétation finale étant nécessairement politique, indépendamment des indicateurs utilisés. La question est maintenant de savoir comment il convient de structurer une méthodologie qui associe les éléments les meilleurs et qui évite les éléments les moins bons de l'évaluation de l'efficacité administrative en tant que simple partie d'un processus d'évaluation holistique.

La recherche des meilleures pratiques de l'évaluation de l'intégrité en est donc encore à ses premiers balbutiements en tant qu'exercice analytique et théorique. Bien que nous ayons identifié un certain nombre de « meilleures pratiques » (ou peut-être de « pratiques plus favorables ») prometteuses dans la tâche difficile de l'exécution d'une évaluation d'intégrité, il convient de mettre l'accent sur l'importance déterminante des meilleures pratiques dans le travail encore plus difficile d'évaluation de l'intégrité « élaboratrice de théories ». Il s'agit d'un domaine où la théorie se situe loin au-delà de la pratique. Une exception à noter est celle de *Glor* et *Greene* dans leur évaluation récente de ce qu'ils appellent "l'évolution de l'administration éthique" au Canada (Glor et Greene 2003; Greene et Shurgman 1997). Glor et Greene construisent un cadre autour de valeurs démocratiques d'égalité, mettant à l'épreuve les performances des institutions publiques par rapport à une grille de critères comprenant notamment les effets de l'égalité formelle (p.ex. l'égalité des règles), des égalités sociales (p.ex. l'égalité des conditions) et enfin l'intégrité proprement dite, par laquelle ils entendent en premier lieu l'impartialité dans la prise de décision publique. Il s'agit d'un cadre d'évaluation très prometteur qui présente l'avantage d'être

provisoirement testé par la voie d'une application pratique à une administration nationale, y compris une comparaison entre la « vision intérieure » (autrement dit des évaluations de l'intégrité des « gendarmes » internes) et la « vision extérieure » (c à d des attitudes publiques) (Glor et Greene 2003: 56-59). La méthode de Glor et Greene doit encore être mise à l'épreuve dans le contexte du développement australien. En fait, très peu d'évaluations nationales ont fait intervenir l'application des cadres d'évaluation obtenus à partir d'évaluations dans d'autres pays. L'alternative préférée semble être l'application de cadres à l'échelle du pays, faite sur mesure, comme celle élaborée par TI et CPI, qui tous deux font intervenir des méthodes hiérarchisées présentant le risque que les développements nationaux distincts puissent échapper à l'attention et à l'analyse.

La méthode d'évaluation des systèmes d'intégrité nationaux se situe entre deux extrêmes, la démarche purement nationale et la démarche transnationale au sens large. Elle tient compte de la nécessité d'évaluer le cadre avec une spécificité suffisante pour capter le vécu de l'Australie dans ce domaine tout en offrant un aspect général suffisant pour offrir la souplesse nécessaire lui permettant d'être adoptée dans d'autres contextes nationaux. Tout comme dans le cas de Glor et Greene, notre point de départ est constitutionnel en ce sens que nous tentons de situer l'éthique et les valeurs dans un ensemble constitutionnel. Il est admis que les cadres constitutionnels sont souples, qu'ils répondent au développement politique en évolution et aux normes communautaires changeantes. Mais cette concentration sur ce que Rohr (1998) appelle la "pratique constitutionnelle" est une façon importante de capter l'objectif public des dispositions administratives, y compris les arrangements pour évaluer la contribution de nombreuses organisations publiques différentes à la cause de l'intégrité publique.

La section qui suit met en évidence sept questions clés spécifiques, pratiques et conceptuelles, qu'il y a lieu de prendre en considération dans la conception d'un cadre d'évaluation compte tenu du présent débat. La dernière section extrait les recommandations déterminantes pour les prochaines étapes du développement d'un possible cadre australien.

## **Six questions de conception du cadre**

### *Coordination de l'éthique*

Le premier aspect fondamental de l'élaboration d'un cadre d'évaluation plus cohérent est de savoir clairement qui est en mesure, ou est susceptible de l'être, de prendre la responsabilité institutionnelle d'une telle évaluation des résultats. Ce problème est central pour les compétences institutionnelles et les ressources nécessaires pour renforcer les politiques d'évaluation de l'intégrité et de prévention de la corruption. Un tel type de cadre doit bénéficier de l'impulsion d'une institution centrale compétente ou être partagé et adopté par une masse critique d'institutions essentielles pour qu'il soit accepté et convaincant. Bien que l'OCDE souligne l'importance de la cohérence dans les systèmes d'intégrité des pays membres en considérant qu'un "organisme de coordination de l'éthique" est l'un des huit éléments de l'infrastructure de l'éthique (OCDE 2000: 24-5), la réalité est à l'évidence très différente de la rhétorique : 16 seulement des 29 pays de l'OCDE ont annoncé qu'ils disposaient d'une institution de coordination au niveau national, et trois d'entre eux seulement ont annoncé qu'ils disposaient d'un bureau central pour superviser toutes les mesures liées à l'éthique (OCDE 2000: 66-68).

La cohérence et le rôle moteur institutionnel des systèmes d'intégrité sont des questions à l'ordre du jour en Australie. Le fait qu'il existe des organismes d'intégrité différents, souvent puissants, ne signifie pas nécessairement une stabilité ou la coordination de leurs activités. Et les chefs de file de la coordination ne se présentent pas là où on pourrait les attendre. Par exemple, alors que l'ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud et le CMC du Queensland effectuent des recherches de pointe de grande importance pour l'évaluation des résultats, ils n'ont souvent qu'un pouvoir d'autorité officiel marginal pour influencer de manière

proactive la culture de la gestion dans l'ensemble du secteur public, leurs compétences premières se situant au niveau de la menace qu'elles pourraient organiser une enquête en bonne et due forme.

A l'inverse, les organismes de gestion du secteur public centraux tels que l'*Australian Public Service Commission* ont un rôle de chef de file incontesté en ce qui concerne les normes du secteur public, mais leur autorité législative pour le contrôle et les rôles de conformité peut rester relativement étroite et leur portée limitée par l'importance de l'administration publique qui passe par des organismes qui ne sont pas officiellement classés comme des organismes du service public. Leur responsabilité théorique en matière de normes d'éthique masque généralement, ou du moins souvent, le fait que leurs activités sont en fait dominées par les fonctions de gestion du service public essentielles (telles que les relations industrielles, l'établissement du budget, le système de promotion et de formation ainsi que la résolution des plaintes du personnel). La libération professionnelle de telles fonctions est une condition préalable nécessaire pour une intégrité publique de haut niveau, mais n'est pas nécessairement l'équivalent d'une coordination active des différents éléments de l'infrastructure de l'éthique.

Il y a diverses raisons pour lesquelles une trop grande cohérence et une trop grande coordination peuvent être néfastes pour un système d'intégrité efficace. On pense qu'une partie de l'efficacité d'un système d'intégrité démocratique se situe dans le partage des différentes fonctions de responsabilité entre les diverses institutions, une théorie d'"équilibre subtil", de « responsabilité horizontale » ou de "responsabilité réciproque" tirée de la séparation tripartite des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire mise au point en Europe et en Amérique au 18<sup>ème</sup> siècle (voir Schedler, Diamond et Plattner 1999: 29-67; Uhr 2003: 16; Mulgan 2003: 232). Toutefois, des domaines dans lesquels une cohérence et une coordination claires sont nécessaires sont notamment ceux dans lesquels l'appui institutionnel est nécessaire pour les fonctions englobant l'ensemble de l'infrastructure de l'éthique. La réalisation d'un cadre d'évaluation des résultats cohérent est un tel défi, le défi suivant étant celui de poursuivre peu de temps après avec l'exécution de telles évaluations. En Australie, on a peut-être deux exemples de types de mécanismes de coordination qui pourraient être nécessaires pour assurer et animer une telle cohérence des méthodes, aucune des deux n'étant cependant particulièrement adéquate:

- au niveau de l'État il existe, dans le Queensland, un "comité de l'intégrité" formé du directeur général de l'*Office of Public Service Merit and Equity (OPSME)*, du président de la *Crime and Misconduct Commission*, du Médiateur et du procureur général. Toutefois, il s'agit là d'un comité officieux qui ne se réunit que pour des raisons de commodité et qui n'a pas de fonction statutaire, d'autorité ou des ressources propres ;
- au niveau fédéral, l'*Administrative Review Council* est formé d'un certain nombre d'organismes d'intégrité, mais il est orienté sur le droit et ne compte pas parmi ses membres le procureur général et un agent de la commission de la fonction publique. Néanmoins, on peut dire que c'est l'équivalent fédéral le plus proche du comité du Queensland et qu'il bénéficie d'une identité officielle et d'un secrétariat petit, mais permanent.

En dépit de l'impression que les rôles des organismes d'intégrité sont limpides et des avantages de la multiplicité des responsabilités qu'elle partage, la cohérence institutionnelle nécessaire est actuellement insuffisante pour prendre en charge le développement et la réalisation d'un cadre d'évaluation cohérent. La coordination institutionnelle nécessaire pour réellement concevoir et réaliser une évaluation politique plus holistique sont des défis très concrets, politiques et pratiques en Australie.

### **Repères**

Le deuxième aspect fondamental de l'évaluation des conséquences est le choix des repères. Ce choix soulignera les différentes conséquences pour le "gouvernement constitutionnel". Une évaluation des

conséquences ne peut avoir une grande portée si elle n'aborde pas les normes d'évaluation appropriées. A l'heure actuelle, les seules mesures quantitatives clairement acceptées semblent être celles qui se rapportent à l'activité et à l'efficacité (nombre de cas traités et terminés, et à quel rythme). Donc, un des problèmes les plus élémentaires mais incertains de l'évaluation de l'intégrité est le choix d'un éventail plus large de normes plus qualitatives, dans un plus grand choix de contextes, vis-à-vis desquels il convient d'évaluer les résultats. La nécessité de disposer de repères augmente par ailleurs la nécessité, pour les autorités, de se consacrer à une recherche longitudinale à long terme étant donné que l'une des normes les plus fiables est simplement le fait de savoir que certains indicateurs peuvent changer avec le temps, et de connaître la raison de ces changements.

### *Intérêts institutionnels des évaluateurs*

Des régimes d'évaluation différents évalueront des conséquences différentes. Aucune étude des régimes d'évaluation en concurrence ne peut ignorer un examen des mérites des divers types de conséquences. En effet, un moyen de s'orienter dans la masse de conséquences consiste à mettre les conséquences réelles en relation avec les conséquences visées, sur la base des intentions des évaluateurs. Toutefois, pour leur part, les intentions doivent être, elles aussi, mises en relation avec les intérêts institutionnels des évaluateurs, le terme « intérêts » étant utilisé ici dans un sens neutre conçu pour faire ressortir la connaissance de soi institutionnelle des divers évaluateurs « institués ». Cet aspect de la connaissance de soi est un élément en grande partie omis dans la documentation sur l'évaluation des systèmes d'intégrité, qui évaluent généralement en fonction de quelques textes externes qui peuvent, ou plutôt ne peuvent pas, capter la dynamique interne à l'œuvre dans les opérations concrètes des institutions d'intégrité.

C'est pourquoi, les « conséquences » constatées par certaines institutions dépendront des « intérêts » de ces institutions, intérêts qui peuvent par ailleurs changer aussi en fonction du temps, répercutant ainsi les priorités changeantes des équipes dirigeantes successives. Par ailleurs, des organismes différents abordent le travail d'évaluation de l'intégrité avec des ensembles de perspectives différents. Le fait que les institutions partagent une même tâche (globalement, l'évaluation des résultats) ne signifie pas qu'elles entendent exécuter cette tâche d'une manière identique ni même analogue. Les évaluateurs internes et externes abordent la tâche de l'évaluation avec des attentes différentes ; et, en écho, ces deux catégories, « interne » et « externe », couvrent un large éventail de types différents d'institutions, chacune avec sa méthode et son ensemble d'attentes propres.

La catégorie « interne », par exemple, s'étend de l'autoévaluation des fonctionnaires individuels (pertinente lorsqu'elle rend compte de certains aspects de leur propre conduite pour les besoins des rapports sur les résultats), passe par les diverses modalités permettant aux services d'évaluer leurs propres résultats (depuis les rapports annuels généraux jusqu'aux rapports spécifiques sur des aspects particuliers du service public) jusqu'aux nombreux types d'autoévaluation dans l'ensemble des services orchestrés par des organismes de coordination centraux, une fois de plus avec des degrés divers d'indépendance critique exercée par les organismes centraux. La catégorie « externe » varie tout aussi considérablement, chevauchant la catégorie « interne » en certains points. Ce qui pourrait paraître comme une évaluation interne à certains observateurs peut tout aussi valablement paraître une évaluation externe pour d'autres. L'audit interne joue un rôle majeur dans la prise en charge de l'intégrité au sein d'un gouvernement, mais les avis divergent selon que l'« audit interne » est considéré essentiellement comme une partie de la gestion interne ou comme un examen externe, voire simultanément les deux. Ainsi, les audits externes ou les « audits en indépendant » peuvent être considérés comme une responsabilité externe autonome ou comme un partenariat interne avec des décideurs, voire les deux.

Ces approches incompatibles expriment l'importance de l'orientation en matière d'encadrement des fonctionnaires chargés, par exemple, des organismes d'audit: les mêmes institutions d'évaluation par audit

peuvent fonctionner comme des évaluateurs internes ou externes, voire une combinaison des deux, selon le sens des responsabilités professionnelles de ceux qui guident l'évaluation. Tout ceux qui cherchent à traduire en mesures concrètes un quelconque cadre d'évaluation doivent toujours être conscients de la politique institutionnelle qui soutient leur propre rôle.

### *Ce que l'administration publique ne peut mesurer*

Le quatrième aspect critique de la conception du cadre est la complexité additionnelle que présente la mesure de l'intégrité lorsque l'occupation principale des gestionnaires publics n'est pas clairement établie, mais qu'elle dépend de leur bon vouloir. Leur principal souci est de respecter ce que dit l'administration, ce qui est indispensable pour comprendre les aspects décisifs des systèmes d'intégrité. A ce sujet l'Étude de cas 1 est une fois de plus riche en enseignements. Dans la description du modèle du service public émergeant avec une régulation basée sur les valeurs, avec un équilibre d'une part entre la législation centrale identifiant les principes sous-jacents de l'éthique et d'autre part les valeurs et pratiques administratives acquises présentant des modèles de responsabilité qui varient en fonction de la nature des affaires d'intérêt public, l'APSC note que tout cela part de l'hypothèse que « ce sont les dirigeants qui doivent faire preuve du niveau le plus élevé d'intégrité ». Sans conduite éthique, les valeurs de la fonction publique resteront lettre morte. Toutefois, le rôle moteur dans le domaine de l'éthique et des valeurs est plus facile à visualiser qu'à prévoir ou à programmer dans les activités ; le rôle moteur dans l'éthique n'est pas un test de conformité comme si les dirigeants de la fonction publique n'avaient qu'à simplement assurer la conformité administrative avec un ensemble de valeurs centrales prescrites dans la législation. Si seulement la recherche de l'intégrité publique pouvait être simple à ce point. Au lieu de cela, le rôle moteur dans la fonction publique doit satisfaire à des épreuves bien plus exigeantes qui consistent à progresser dans un « environnement dans lequel il y a moins de règles et davantage de possibilités de choix dans les prises de décision » en incitant les employés à « à prendre les décisions les plus appropriées quelles que soient les circonstances » (APSC 2003: 28-30).

Dans ce contexte, l'intérêt croissant dans l'éthique, les valeurs et l'intégrité n'est pas concerné par des normes rigides et immédiates, mais bien par la nécessité de disposer de cadres de gestion du risque convenant aux décideurs officiels. Avec moins de règles pour les guider ou les contraindre, les décideurs n'ont pas d'autres choix que d'utiliser leur propre jugement sur ce qui est approprié selon les circonstances. Entre autres choses, ils doivent gérer le risque encouru par l'intérêt général par les nombreuses demandes qui leurs sont adressées. S'ils ont moins de prescriptions qui réglementent la manière et la forme de la prise de décision officielle, les fonctionnaires sont amenés à faire appel à leur propre responsabilité et à concevoir les processus appropriés qui honorent l'esprit des valeurs de la fonction publique sous-jacente. Appropriés en quel sens? La réponse s'oriente vers ce que nous entendons être approprié vis-à-vis de l'intégrité du décideur. Comme dans la démarche canadienne adoptée par Glor et Greene (2003), tout cadre d'évaluation globale doit renoncer au faux espoir qu'un seul conviendra à tous. L'évaluation des conséquences ne doit pas être guidée par de faux espoirs de cohérence uniforme dans l'ensemble des systèmes de l'administration. La diversité institutionnelle associée des mécanismes autorégulateurs est l'une des valeurs démocratiques fondamentales reconnues par Glor et Greene, sans oublier qu'une intégrité pratique convenant à un rôle dans une institution ne sera pas identique à une intégrité pratique dans d'autres rôles et contextes. Les cadres d'évaluation doivent être suffisamment subtils pour prendre en compte cette diversité des rôles et des fonctions publiques, exprimant la gamme de fonctions légitimes assumées par les nombreuses institutions publiques se chevauchant qui constituent une « administration publique ».

### *Aspects personnels*

Un cinquième aspect décisif est l'importance de l'aspect personnel dans l'intégrité publique. En fin de compte, ce sont les individus et le peuple qui comptent davantage que les organisations et les systèmes. Les

services publics dépendent de l'engagement des employeurs individuels dont l'appui à l'intégrité publique sera d'autant plus endurant qu'il recourt à l'intégrité personnelle et la renforce. Beaucoup de systèmes d'évaluation officiels reconnaissent l'importance de disposer de normes précises de conduite personnelle, ce qui renforce notre argument au sujet du lien entre les conséquences et les normes. Un exemple en est le guide des meilleures pratiques de l'*Australian National Audit Office (ANAO)* (juillet 2003) sur la gouvernance du secteur public (ANAO 2003b). Le premier volume traite principalement de questions de cadre institutionnel, mais le deuxième s'adresse plus directement aux dimensions personnelles, notamment par un document sur les orientations individuelles dans l'activité de bureau suivi d'un document d'information sur les « conflits potentiels » entre les intérêts officiels et personnels. Dans ce document, on démontre l'importance qu'il y a de mesurer les conséquences vis-à-vis des normes appropriées, y compris les conséquences des résultats institutionnels vis-à-vis des normes personnelles qui sont fondamentales pour le « gouvernement constitutionnel ».

L'examen ci-dessus (3.4.4) a également relevé le rôle actuel et potentiel des récompenses attribuées pour un service exemplaire ou une carrière exceptionnelle. De telles primes résultent d'évaluations de l'intégrité au niveau le plus personnel. On pourrait penser qu'il s'agit de la plus contestable de toutes les activités d'évaluation de l'intégrité, alors qu'elle est peut-être la moins suspecte. Une raison peut en être que les primes qui récompensent l'intégrité forcent ceux qui évaluent les demandes des bénéficiaires potentiels de faire la synthèse du public et du privé, du travail et de la personne, ou encore de la fonction et du titulaire de la fonction, d'une manière qui permet réellement « d'en venir au fait » et de se rendre compte de la partie jouée par l'intégrité personnelle dans le maintien de l'intégrité publique. La question est de savoir comment la valeur d'intégrité de ces mesures des résultats personnels existantes peut être renforcée en importance et liée à un cadre permettant d'évaluer l'intégrité globale des systèmes.

### ***Mise en rapport avec les moteurs fondamentaux***

Enfin, lorsque nous mettons en évidence les conséquences des systèmes d'intégrité, nous devons inclure les conséquences non seulement de ces systèmes mais aussi de notre cadre d'évaluation lui-même. Autrement dit, nous devons tenir compte des effets ou des résultats de nos méthodes d'évaluation pour les processus de base du gouvernement constitutionnel. Cela peut sembler une conséquence trop importante par rapport à laquelle mesurer l'éthique du service public, mais le cadre analytique sous-jacent doit reconnaître le contexte constitutionnel plus large dans lequel opèrent les activités du service public, et être explicite en ce qui concerne les lignes de conduites ou les moteurs politiques de l'opération (comme cela est examiné dans la partie 2). Comme nous avons pu le voir, d'autres cadres analytiques se concentrent sur des effets organisationnels importants mais plus étroits, soit pour des entités publiques distinctes, soit pour le « service public » au sens plus général. Aussi valables que puissent être ces méthodes, elles peuvent échouer à l'examen des « conséquences » globales étant donné qu'elles ne suivent pas la piste des effets suffisamment loin ou parce qu'elles considèrent l'état actuel des organisations publiques comme une situation qu'il faut accepter. Par contraste, le principe directeur d'un cadre d'évaluation plus large doit être d'évaluer les systèmes d'intégrité – institutions, lignes de conduite et processus – comme un moyen de viser un but plus important qui, dans le cas de l'Australie, pourrait être désigné par l'expression simple mais à l'évidence trompeuse, « gouvernement constitutionnel ».

### **Principales recommandations**

Le but du présent projet de l'OCDE est d'élaborer un cadre analytique basé sur un choix de bonnes pratiques et d'enseignements récents qui identifient les ingrédients déterminants d'une politique d'évaluation saine. Un tel cadre d'évaluation a pour but d'aider les responsables politiques à déterminer l'écart entre les lignes de conduite et la pratique.

Alors que la recherche des meilleures pratiques pour l'évaluation de l'intégrité peuvent en être encore au stade relativement initial en tant qu'initiative analytique et académique, la situation australienne montre qu'il y a néanmoins de nombreux types différents d'informations rassemblés de nombreuses manières différentes, toutes pertinentes pour les résultats des systèmes d'intégrité : l'évaluation de la mise en œuvre, des activités et de l'efficacité, l'évaluation de l'efficacité institutionnelle à grande échelle ainsi que l'évaluation des résultats. Des tentatives telles que le rapport *State of the Service* de l'*Australian Public Service Commission* et le *Public Sector Profiling* de l'ICAC de la Nouvelle-Galles du Sud sont, si tout va bien, représentatives du discernement croissant des évaluations de la mise en œuvre et des résultats.

Toutefois, l'absence actuelle d'un cadre global agréé signifie que l'on n'atteint probablement pas la pleine valeur des efforts consentis dans les domaines individuels. La valeur globale du travail fait pour mesurer les "conséquences" des systèmes d'intégrité australiens n'atteint actuellement pas un niveau supérieur, mais plutôt inférieur, à celui de la somme de ses composantes. La prochaine difficulté consiste à identifier de quelle manière un cadre d'évaluation pratique pourrait utilement adapter et intégrer une diversité de mesures des résultats dans une démarche simple mais complète. Les six aspects dont il a été question ci-dessus sont destinés à venir en aide dans ce processus. Même s'il est possible d'identifier un certain nombre de « meilleures pratiques » prometteuses (ou peut-être de « pratiques plus favorables ») dans le dur travail consistant à faire une évaluation de l'intégrité, la meilleure pratique dans l'activité encore plus difficile qu'est la "théorisation" d'une telle évaluation est toute aussi importante.

Étant donné ces enseignements et les besoins plus grands d'intégration et de rapprochement des quatre catégories d'informations sur les performances décrites précédemment, l'élément clé est de savoir comment mettre au point un cadre d'évaluation qui rende une image holistique du fait que les objectifs d'intégrité ont ou n'ont pas été atteints. À l'évidence, un tel cadre devrait être relativement simple, sans être simpliste, tout en étant réaliste en termes de coûts des activités d'évaluation elles-mêmes.

Les recommandations suivantes récapitulent quelques enseignements déterminants résultant du bilan australien :

1. Les enquêtes socio-scientifiques empiriques sur les employés sont la contrepartie inestimable du rapport formel de mise en œuvre des lignes de conduite sur les questions d'intégrité; il convient de les institutionnaliser comme des évaluations de mise en œuvre centrales, régulièrement effectuées dans tous les secteurs publics. Il faut toutefois une intégration substantielle des différentes conceptions (positives et négatives) de l'intégrité qui motive les différentes enquêtes sur les employés afin d'obtenir une image cohérente des performances relatives des diverses politiques d'intégrité (rôle moteur/personnel, organisationnel/de gestion et légal/application)./
2. Comme c'est souvent le cas dans la recherche de la qualité, il faut des évaluations additionnelles pour contrevérifier ou valider la précision des informations reçues par la voie des enquêtes sur le secteur public (en utilisant par exemple des groupes de concertation facilités par des chercheurs indépendants pour confirmer que les sujets interrogés ne disent pas ce que la direction souhaite entendre, et pour faire des enquêtes sur ceux qui ne répondent pas).
3. Pour justifier la dépense d'une telle évaluation en profondeur permanente, il faut entreprendre un repérage dans les coûts relatifs des régimes d'évaluation des résultats et d'assurance qualité dans d'autres domaines d'action.
4. L'Australie doit considérablement développer sa recherche et son orientation afin de rationaliser, de normaliser et d'élargir les mesures élémentaires d'activité et d'efficacité qui s'appliquent aux organismes d'intégrité ayant des charges de travail prévisibles (par exemple les organismes de traitement des plaintes). Il est indispensable de normaliser avant de pouvoir faire des analyses comparatives efficaces (un des outils d'évaluation les plus simples) pour juger de l'efficacité relative d'organismes comparables comme pour stimuler l'identification et le transfert des

meilleures pratiques. Là où c'est possible, il faut une ouverture pour identifier des indicateurs d'efficacité concrets.

5. Il faut effectuer une étude comparative en profondeur des différents types d'informations rassemblées et/ou utilisées par les comités parlementaires lorsqu'ils évaluent des organismes d'intégrité, et en faire la base pour la construction d'un cadre (ou de sous-cadre) plus systématique, politiquement acceptable, de l'évaluation de l'efficacité. Par la reconnaissance d'un cadre fondé sur les résultats obtenus, les services d'intégrité et les parlementaires peuvent acquérir une connaissance plus solide et potentiellement moins volatile de la manière dont les résultats en matière d'intégrité sont évalués d'une année à l'autre. Il conviendrait que tous les organismes d'intégrité disposent d'un comité de surveillance parlementaire reconnu.
6. Il faut que les secteurs publics australiens développent et rendent systématique leur recherche d'évaluation des résultats de l'intégrité formelle sur la base de (a) l'évaluation empirique des risques de corruption et de mauvaise gestion, (b) l'accessibilité et la confiance accordées aux systèmes d'intégrité par les citoyens et (c) les recoupements de ces deux types d'information. Il faut que ces actions aient une importance considérablement élevée, tout comme les enquêtes sur les employés et sur les profils du secteur public qui ont été élaborées au cours de la décennie précédente. Conformément à la recommandation 1, les instruments nécessaires et les stratégies d'échantillonnage doivent être conçus d'une manière holistique afin de couvrir plus efficacement les diverses dimensions de l'intégrité et les rôles changeants des différentes institutions d'intégrité.
7. Il convient d'entreprendre un examen entre sphères de compétence sur la valeur relative et la précision des études et activités de recherche indépendantes, faites par des organismes centraux d'une part et en interne d'autre part, afin de déterminer la combinaison la plus rentable des activités d'évaluation externes et internes. En général, il conviendra d'encourager les évaluations de l'intégrité effectuées par les services en interne (à moins qu'une évaluation soit expressément demandée) mais elles ne peuvent pas remplacer totalement les évaluations centrales ou externes.
8. Il faut mettre à jour le cadre législatif régissant les mesures d'intégrité et de lutte contre la corruption dans chaque domaine de compétence afin d'établir un mécanisme de coordination central, fondé sur la représentation de tous les organismes d'intégrité importants ayant une représentation parlementaire et communautaire, avec une obligation expresse (et les ressources nécessaires) de développer et de mettre en œuvre une stratégie d'évaluation continue. Il conviendrait que ces dispositions législatives disposent que chaque organisme de coordination puisse conférer, dans la mesure du possible, avec ses homologues pour identifier des repères et méthodologies dans la cohérence avant de mettre en œuvre ou de mettre à jour sa propre stratégie d'évaluation.

## BIBLIOGRAPHIE

- AAT (2003), *Annual Report 2002-2003*, Canberra, Administrative Appeals Tribunal, Commonwealth of Australia.
- ABS (2003), *Crime and Safety Statistics 2002, Catalogue 4509.0*. Canberra, Australian Bureau of Statistics, Commonwealth of Australia.
- ABS (2004), *Criminal Courts Statistics 2002-2003, Catalogue 4513.0*, Canberra, Australian Bureau of Statistics, Commonwealth of Australia.
- ACT Government (2004), *Australian Capital Territory Government: Integrity Policy*, [http://www.psm.act.gov.au/publications/integrity\\_policy.doc](http://www.psm.act.gov.au/publications/integrity_policy.doc) (29 June 2004).
- Administrative Review Council (1995), *Better Decisions: Review of Commonwealth Merits Review Tribunals*, Canberra, Administrative Review Council, Commonwealth Attorney-General's Department.
- Administrative Review Council (2001), *Internal Review of Agency Decision-Making*, Canberra, Administrative Review Council Report No. 44, Commonwealth Attorney-General's Department.
- AIM (2004), *Australian Institute of Management: Management Excellence Awards*, <http://www.managementawards.com.au/> (26 June 2004).
- ALRC (1996), *Integrity: But Not By Trust Alone - Australian Federal Police and National Crime Authority complaints and disciplinary systems*, Sydney, Australian Law Reform Commission Report No. 82, Commonwealth of Australia.
- ANAO: Various Reports and Surveys carried out the by the Australian National Audit Office in Canberra, dated from 1999 to 2004, are fully cited in the bibliography to he full version of this paper.
- ANU (2004). *Australian National University: Democratic Audit of Australia*, <http://democratic.audit.anu.edu.au/> (30 June 2004).
- APSC (2003a). *State of the Service Report 2002-2003*, Canberra, Australian Public Service Commission. (All APSC Reports Accessible: <http://www.apsc.gov.au/>)
- APSC (2003b). *Embedding Values: Case Studies and other supporting material*, Australian Public Service Commission.
- APSC (2003c), *State of the Service Employee Results 2002-03*, Australian Public Service Commission.
- APSC (2004), *Performance Management in the APS: A Strategic Framework*, Australian Public Service Commission.
- Australian Government (2004), *Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Self-Assessment Report Australia*, Canberra, Australian Government / Asian Development Bank and OECD Anti-Corruption

Initiative for Asia and the Pacific; [http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/pdf/str\\_australia.pdf](http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/pdf/str_australia.pdf) (11 June 2004).

Azuma, N. (2004), "*Performance Measurement of Supreme Audit Institutions in Four Anglo-Saxon Countries: Leading by Example*", *Government Auditing Review (Japan)* 11: 65-99.

Barrett, P. (2004). *Performance Auditing in a Changing Australian Public Service Environment*, Canberra, Address to University of Canberra, Graduate Certificate in Performance Auditing. <http://www.anao.gov.au> (June 2004).

Blackshield, A. R. and G. Williams (2002). *Australian Constitutional Law and Theory: Commentary and Materials*. Sydney, 3rd Edition, Federation Press.

Bottom, B. and J. Medew (2004), "*The Unfair Fight: Why Corruption's Unchecked*", *The Age* (Melbourne), 23 May 2004: 8.

Bracks, S. (2004), "*Ombudsman to Receive Additional Funds and Resources*", Media Release: Office of the Premier of Victoria.

Brogan, M. and H. Phillips (ed.) (1995), *Past as Prologue: The Royal Commission into Commercial Activities of Government and Other Matters*. Perth, Edith Cowan University.

Brown, A. J. (1992), "*The Wig or the Sword? Separation of powers and the plight of the Australian judge*", *Federal Law Review* 21: 48.

Brown, A. J. (2003a), *The Australian National Integrity System Assessment (NISA): Towards a Framework Methodology*, Brisbane, Paper to 'Integrating Integrity' Workshop, Griffith University, November 2003.

Brown, A. J. and D. Magendanz (forthcoming), *Building positive reporting climates in the Queensland public sector: a manager's guide*, Brisbane, Queensland Crime and Misconduct Commission.

Brown, A. J. and J. Uhr (2004), *Integrity Systems: Conceiving, Describing, Assessing*. Australasian Political Studies Association (paper accepted for program and submitted for refereeing), Adelaide.

Camerer, M. (ed.) (2004), *Global Integrity Report.*, Washington DC, Centre for Public Integrity, [www.publicintegrity.org](http://www.publicintegrity.org).

CJC & CMC: Various Reports and Surveys carried out the by the Queensland Crime and Misconduct Commission and its predecessor the Queensland Criminal Justice Commission, dated from 1999 to 2004, are fully cited in the bibliography to the full version of this paper.

Coghill, K. (2004), *Auditing the Independence of the Auditor-General*, Canberra, Occasional Paper to Political Science Program, Research School of Social Sciences, The Australian National University, 11 February 2004 / Democratic Audit of Australia.

Commonwealth Ombudsman (1997), *Annual Report 1996-1997*. Canberra, Office of the Commonwealth Ombudsman, Commonwealth of Australia.

Commonwealth Ombudsman (2000), *Annual Report 1999-2000*, Canberra, Office of the Commonwealth Ombudsman, Commonwealth of Australia.

- Commonwealth Ombudsman (2003), *Annual Report 2002-2003*, Canberra, Office of the Commonwealth Ombudsman, Commonwealth of Australia.
- Corbett, D. (1997), "*Serving the public: six issues to consider*", in *Accountability and Corruption: Public Sector Ethics*. G. L. Clark, E. P. Jonson and W. Caldwell (ed.). Sydney, Allen and Unwin: 15.
- Corbett, D. (1997b), *Institutionalising Ethics: The Queensland Case*, Unpublished Report.
- Coulthart, R. (2004), "*Corruption Notebook: Australia*" in *Global Integrity Report*. M. Camerer (ed.). Washington DC, Centre for Public Integrity.
- CPA (Vic) (2004), *Commissioner for Public Administration (Victoria): People Management Awards*, <http://www.opc.vic.gov.au/> (29 June 2004)
- de Speville, B. E. D. (1999), "*The Experience of Hong Kong, China, in Combating Corruption*" in *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, R. Stapenhurst and S. J. Kpundeh (ed.). Washington DC, Economic Development Institute, World Bank: 51-58.
- Dickie, P. (1988), *The Road to Fitzgerald: Revelations of Corruption Spanning Four Decades*, Brisbane, University of Queensland Press.
- Doig, A. and S. McIvor (2003a), "*The National Integrity System: Assessing Corruption and Reform*", *Public Administration and Development* 23: 317-332.
- Doig, A. and S. McIvor (2003b). *Qualitative Versus Quantitative Corruption Measurement: The National Integrity Study Approach*, Working Paper/Draft Book Chapter prepared for Griffith University NISA project.
- Gilchrist, M. and M. Bachelard (2004), "*Stopping The Rot.*" *The Australian* (Sydney), 26 May 2004.
- Gleeson, M., T. Allan and M. Wilkins. (1992), *An Act of Corruption? Nick Greiner's Years in Power and his Unorthodox Demise*. Sydney, ABC Books.
- Glor, E. and I. Greene (2003), "*The Government of Canada's Approach to Ethics*", *Public Integrity* 5(1): 39-65.
- Gray, D., M. Ketchell, et al. (2004), "*Victorians want crime panel: poll*" *The Age* (Melbourne).
- Greene, I. and D. P. Shurgman (1997), *Honest Politics: Seeking Integrity in Canadian Public Life*, Toronto.
- Homel, R. (2002)., "*Integrity Testing*" in *Police Reform: Building Integrity*,. T. Prenzler and J. Ransley (ed.). Sydney, Federation Press.
- ICAC: Various Reports and Surveys carried out the by the NSW Independent Commission Against Corruption) dated from 1993 to 2003, are fully cited in the bibliography to he full version of this paper. (All ICAC Reports accessible: <http://www.icac.nsw.gov.au>)
- JSCEM (2002), *The Integrity of the Electoral Roll, Review of ANAO Report No.42 2001-02, Integrity of the Electoral Roll*. Canberra, Joint Standing Committee on Electoral Matters, Commonwealth Parliament.

KCELJAG and TI (2001), *Australian National Integrity Systems Assessment: Queensland Handbook*, Brisbane, Key Centre for Ethics Law Justice and Governance, Griffith University, and Transparency International (Australia).

KCELJAG (2004), *Aligning for Ethics*. Unpublished report.

Kimber, D., J. Lucas and M. Segon. (2001), *Business Integrity Systems in Australia*. Melbourne, Royal Melbourne Institute of Technology, School of Management, Available at [www.griffith.edu.au/centre/kceljag](http://www.griffith.edu.au/centre/kceljag).

Larmour, P. and M. Barcham (2004), *National Integrity Systems Pacific Islands: Overview Report*, Melbourne, Transparency International Australia.

Lewis, C. (2004), "How Best to Use Fitzgerald", *The Age* (Melbourne), 4 June 2004.

Mulgan, R. (2003), *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke and NY, Palgrave MacMillan.

Mulgan, R. and J. Uhr (2001), "Accountability and Governance" in *Are You Being Served? State, Citizens and Governance*, G. Davis and P. Weller (ed.), Allen and Unwin: 152-174.

NSW Parliament (2003a), *Report of 11th General Meeting with the NSW Ombudsman*, Sydney, Joint Parliamentary Committee on the Ombudsman and Police Integrity Commission, Parliament of New South Wales.

NSW Parliament (2003b), *Report of 7th General Meeting with the Police Integrity Commission*. Sydney, Joint Parliamentary Committee on the Ombudsman and Police Integrity Commission, Parliament of New South Wales.

NSW Premier's Department (2004), *Premier's Public Sector Awards*, <http://www.premiers.nsw.gov.au/> (28 June 2004)

NT Government (2004)., *Northern Territory Government: Equity and Diversity Awards*,. <http://www.nt.gov.au/ocpe/equity/awards.shtml> (12 June 2004)

O'Brien, P. and M. Webb (ed.) (1991), *The Executive State: WA Inc and the Constitution*, Perth, Constitutional Press.

OECD (1996), *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice, Public Management Occasional Paper No. 14*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (1999), *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

Perry, P. J. (2001), *Political Corruption in Australia: A Very Wicked Place?* Aldershot, Ashgate.

Pope, J. (2000), *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (The TI Source Book)*, Berlin and London, Transparency International.

- Pope, J. (2003), "*Introducing The National Integrity System*", (ed.), Working Paper/Draft Book Chapter prepared for Griffith University NISA project.
- Preston, N. (1999), *Public Sector Ethics in Queensland Since Fitzgerald*, Paper presented to Australian Society of Archivists.
- Preston, N., C. Sampford and C. Connors. (2002), *Encouraging Ethics and Challenging Corruption: Reforming Governance in Public Institutions*, Sydney, Federation Press.
- Productivity Commission (2004), *Report on Government Services 2004: Steering Committee Report*, Melbourne, Productivity Commission, Commonwealth of Australia. <http://www.pc.gov.au>.
- Qld Parliament (2004), *Three-Yearly Review of the Crime and Misconduct Commission*, Brisbane, Parliamentary Crime and Misconduct Committee, Report No. 64, Parliament of Queensland.
- Quah, J. S. T. (2003), *Curbing Corruption in Asia: A Comparative Study of Six Countries*, Singapore, Eastern Universities Press.
- Ransley, J. (2001), *Inquisitorial Royal Commissions and the Investigation of Political Wrongdoing*, Brisbane, PhD Thesis, Key Centre for Ethics Law Justice and Governance, Griffith University.
- Roberts, P. (forthcoming), *National Integrity System Country Study: Australian Commonwealth Government*, Canberra, Centre for Applied Philosophy and Public Ethics, for A. Doig, S. McIvor and United Kingdom Department for International Development.
- Rohr, J. (1998), *Public Service, Ethics and Constitutional Practice*, University Press of Kansas.
- Ruddock, P. and C. Ellison (2004), "*Commonwealth to set up independent national anti-corruption body*", Joint Media Release, Offices of the Commonwealth Attorney-General and Minister for Justice.
- Sampford, C. (1994), "*Law, ethics and institutional reform: finding philosophy, displacing ideology*", *Griffith Law Review* 3(1): 1-38.
- Sampford, C. and D. Wood (1992), "*The future of business ethics? Legal regulation, ethical standard setting and institutional design.*" *Griffith Law Review* 1(1): 56-72.
- Schedler, A., L. Diamond and M.F. Plattner (eds.) (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
- Scott, S., A. Eyland, A. Gray, A. Zhou and C. Coumarelos (2004), *Access to Justice and Legal Needs: A Project to Identify Legal Needs, Pathways and Barriers for Disadvantaged People in NSW: Stage 1 Data Digest*. Sydney, Law and Justice Foundation of New South Wales.
- Sedigh, S. and A. Muganda (1999), "*The Fight Against Corruption in Tanzania*" in *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, R. Stapenhurst and S. J. Kpundeh (ed.). Washington DC, Economic Development Institute, World Bank: 151-177.
- Shacklock, A., A. Gorta, C. Connors and F. O'Toole. (2004), *Exploring the public-private divide: A comparison of some integrity assessment tools*, Australasian Political Studies Association Conference (paper accepted), Adelaide.

- Skelton, R. and F. Shiel (2004), "*The Myth of the Clean Police Force.*" *The Age*, (Melbourne), 12 June 2004.
- Smith, R. (1998), "*Strange Distinctions: Parliamentarians, Political Parties and Legislative Ethics Research*" in *Ethics and Political Practice: Perspectives on Legislative Ethics*, N. Preston, C. Sampford and C.-A. Bois (ed.). London, Routledge: 41-51.
- Smith, R. (1999), "*Australian Solitudes: Citizens, Parliamentary Party Politics, Corruption Agencies and Political Ethics*", *Legislative Studies* 14(1): 36-46.
- Smith, R. (2000), "*Inside Moves and Outside Views: An Australian Case Study of Elite and Public Perceptions of Political Corruption*" in *The Politics of Corruption*, R. Williams (ed.). Aldershot, Edward Elgar: 479-500.
- Smith, R. and M. Jackson (1995), "*Everybody's Doing It! Codes of Ethics and New South Wales Parliamentarians' Perceptions of Corruption*", *Australian Journal of Public Administration* 54(4): 483-193.
- Smith, R. and M. Jackson (1996), "*Inside Moves and Outside Views: An Australian Case Study of Elite and Public Perceptions of Political Corruption.*", *Governance* 9(1): 23-42.
- Standards Development Unit (2002), *Western Australian Police Service Recruits Practical Ethics Survey*, Western Australian Police Service.
- Thynne, I. and J. Goldring (1987), *Accountability and Control: Government Officials and the Exercise of Power*, Sydney, Law Book Company.
- TI (2001), *The National Integrity System: Concept and Practice (Country Studies Overview Report)*, Berlin, Transparency International.
- Tiffen, R. (1999), *Scandals: Media, Politics and Corruption in Contemporary Australia*, Sydney, University of NSW Press.
- Uhr, J. (2003), *Creating A Culture of Integrity*, London, Commonwealth Secretariat.
- Uhr, J. (2004), *How Do We Know if It's Working? Activities and Criteria for Assessing the Impacts of Integrity Institutions, Policies and Reforms*, Australasian Political Studies Association (paper accepted for program), Adelaide.
- Varghese, J. (2003), "*The Three Frames and Ethics — An Education Queensland Perspective*" in *Management, Organisation, and Ethics in the Public Sector*, P. Bishop, C. Connors and C. Sampford (eds) Aldershot, Ashgate.
- Victorian Parliament (2004a), "*Police: Corruption and Organised Crime*", Legislative Council of Victoria - Parliamentary Debates (Hansard) (9 June 2004): 5ff.
- Victorian Parliament (2004b), "*Second Reading Speech: Ombudsman Legislation (Police Ombudsman Bill)*", Legislative Assembly of Victoria - Parliamentary Debates (Hansard) (13 and 27 May 2004): 1317ff, 1364ff.

WA Parliament (2003), *National Conference of Parliamentary Oversight Committees of Anti-Corruption/Crime Bodies*. Perth, Joint Standing Committee on the Anti-Corruption Commission, Report No. 7, Parliament of Western Australia.

Western Australian Police (2002), *Enhancing the standard of ethical performance within the Western Australia Police Service*, <http://www.police.wa.gov.au/AboutUs/SupportServices/EthicsAndIntegrity.asp?StandardsDevelopmentUnit> (24 June 2004).

Weller, P. (ed.) (1994), *Royal Commissions and the Making of Public Policy*, South Melbourne, Macmillan.

Zipparo, L. (1998), “*Factors which deter public officials from reporting corruption*”, *Crime Law and Social Change*, 30(3): 273-287.

Zipparo, L. (1999), “*Encouraging public sector employees to report workplace corruption*”, *Australian Journal of Public Administration* 58(2): 83-93.

## VALEURS QUI DOIVENT S'INSCRIRE DANS LES TACHES QUOTIDIENNES :

### L'EXPERIENCE FINLANDAISE

par

**Kirsi Äijälä,**

**Conseiller principal aux affaires juridiques, *State Employer's Office*, ministère des Finances**

### RÉSUMÉ

La base commune de valeurs de l'administration publique de la Finlande a été redéfinie dans une *Decision in Principle On State Personnel Policy Line* (décision de principe sur les idées directrices concernant la fonction publique) adoptée par les pouvoirs publics finlandais le 30 août 2001. Cette décision stipule que les activités de l'administration publique de la Finlande sont axées sur les valeurs et sont empreintes d'une éthique de très haut niveau, ce qui a toujours été le cas en Finlande. En outre, selon un indice international évaluant l'existence perçue de corruption, la Finlande a été l'État le moins touché par la corruption ces quatre dernières années. L'objectif est de maintenir ce niveau éthique élevé à l'avenir, et pour cela il faut accorder une large place aux valeurs et à la déontologie dans le travail quotidien.

Les administrations publiques fonctionnent déjà suivant les mêmes principes et ont mis en place des orientations solides sur le plan éthique. Le but est de renforcer cette base, et ce faisant de reconnaître que les valeurs n'ont aucun intérêt si elles restent de simples mots : elles doivent être mises en œuvre sous la forme d'activités pratiques, de décisions et d'actions.

La tâche du *State Employer's Office* (centre de recrutement de la fonction publique) est de favoriser le renforcement d'une base commune de valeurs et de promouvoir la mise en pratique des valeurs propres à chaque unité. Pour faciliter la réalisation de cette tâche, un Groupe de travail intitulé "Valeurs qui doivent s'inscrire dans les tâches quotidiennes" a été constitué en septembre 2002.

Le Groupe de travail a conclu que l'incorporation d'activités et d'une gestion guidées par les valeurs dans le travail quotidien doit être défendue avec conviction dans de nombreux sous domaines de la politique du personnel. Chaque unité doit passer en revue ses propres procédures et parvenir ainsi à une interprétation commune de l'incidence pratique des valeurs dans son travail. Les valeurs de l'unité guident ses activités et prennent le pas sur celles des individus dans les situations conflictuelles. A partir du moment où les valeurs guident les activités et où elles ont été internalisées, les activités peuvent respecter des normes éthiques élevées. La mise en œuvre de valeurs exige également que les individus sachent quel est leur rôle dans l'organisation du travail et comment ils peuvent appliquer les valeurs dans leurs propres activités.

### Conclusions, propositions et recommandations d'orientation du Groupe de travail

Les conclusions et propositions du Groupe de travail se divisent en trois parties qui portent les titres suivants :

- Les valeurs en tant qu'outil de gestion.
- Les valeurs en tant que code de déontologie d'un fonctionnaire.
- Le suivi de la mise en œuvre des valeurs.

*Les valeurs en tant qu'outil de gestion*

La mise en oeuvre des valeurs dans les activités signifie qu'elles sont utilisées comme un outil de gestion, ce qui exige des responsables et du management qu'ils s'engagent fermement dans des activités qui respectent ces valeurs. Le Groupe de travail a rassemblé ses propositions et conclusions en une liste de mesures. Elle présente le minimum requis pour l'incorporation des valeurs dans les activités pratiques en vue de les guider.

- La définition des valeurs passe par un débat qui donne à tous les membres du personnel une occasion de participer et d'être entendu. Cela se traduit également par la désignation des valeurs de l'unité et l'assignation à celles-ci d'une importance uniforme dans le travail de l'unité.
- Les valeurs sont intégrées à la gestion par les résultats. Les valeurs participent très largement au contrôle du secteur administratif. Les valeurs du ministère et du département subordonné sont intégrées à leurs entretiens annuels d'évaluation des résultats.
- Les valeurs et l'éthique font partie du perfectionnement du management et du personnel. L'importance de la base commune de valeurs de l'administration publique et les exercices et débats en rapport avec les procédures éthiques sont des éléments fondamentaux.
- Des enquêtes sur l'ambiance de travail sont utilisées. Elles fournissent des informations sur le management et le bien-être du personnel au moment où elles sont réalisées. Des questions se rapportant à la mise en oeuvre des valeurs facilitent le suivi à long terme.
- Les valeurs font partie des entretiens annuels individuels d'évaluation des résultats et de développement des compétences. Ces entretiens comportent une partie dans laquelle le fonctionnaire/employé et le management évaluent réciproquement leurs activités au regard des valeurs retenues.
- Les responsables sont évalués. L'exemple des responsables favorise la mise en oeuvre des valeurs. Ici, les valeurs peuvent être associées à l'évaluation globale.
- Les valeurs du département sont prises en compte lors du développement de ses nouveaux systèmes de rémunération. La mise en pratique de ces systèmes permet de favoriser les activités conformes aux valeurs du département.
- Les valeurs interviennent dans le choix du personnel. La base de valeurs propre à l'administration publique et à l'unité constitue un sujet distinct dans l'entretien d'embauche structuré.
- Les problèmes éthiques sont résolus. Le débat sur les questions d'éthique qui se posent est ouvert. Le forum de discussion électronique, le groupe qui prête son concours au management et les relations publiques sont des moyens de résoudre les problèmes éthiques.
- Les activités contraires aux valeurs sont arrêtées. L'importance des valeurs se manifeste dans les actions. Le renforcement des valeurs exige un comportement propre à les favoriser. La crédibilité requiert que l'arrêt des activités contraires aux valeurs fasse partie de la gestion courante et des tâches du management.

*Les valeurs en tant que code de déontologie d'un fonctionnaire*

- La cristallisation des valeurs de l'unité et de leur incidence pratique dans un code de déontologie favorise leur internalisation. Un code de déontologie peut être, par exemple, un guide de règles offrant une brève description du contenu de la valeur et une liste de procédures pratiques décrivant la manière dont chaque valeur se traduit dans la pratique.

*Le suivi de la mise en oeuvre des valeurs*

a) Responsabilités d'un *state bureau* (bureau d'État) :

- La mise en oeuvre des valeurs est contrôlée dans les activités courantes et chacun peut communiquer à ses collègues des données d'expérience. La section sur la mise en oeuvre des valeurs dans la pratique, qui doit être jointe au rapport annuel, insiste sur le suivi. Plusieurs baromètres ainsi que l'autoévaluation du système qualité servent également d'outils de suivi.

b) Responsabilités du *State Employer's Office* (centre de recrutement de la fonction publique) en tant qu'organisme central :

- Le baromètre des politiques du personnel du *State Employer's Office*, qui est adressé régulièrement aux organismes publics, inclura une question concernant le suivi de la mise en oeuvre : "La mise en oeuvre des valeurs est-elle mesurée dans le cadre a) des travaux des responsables et du management, b) des travaux de l'ensemble des fonctionnaires dans notre Organisme?"
- Le rapport final du Groupe de travail, ainsi que les annexes des pilotes et un livret énonçant les valeurs et les principes éthiques de l'administration publique, seront distribués aux départements.
- Les résultats du projet seront présentés à l'occasion des forums concernés en collaboration avec les groupes pilotes. Le *State Employer's Office* évaluera l'efficacité du projet au niveau des pilotes et aussi de façon plus large.

## VALEURS ET ETHIQUE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DE LA FINLANDE

### Introduction

Le présent chapitre examine le modèle finlandais pour le renforcement des valeurs fondamentales et le maintien et la promotion de normes éthiques élevées dans l'administration publique. Le Département du personnel au ministère des Finances, l'employeur public, travaille activement en ce sens depuis le milieu des années 90. En Finlande, les initiatives les plus récentes se sont concentrées sur des questions pratiques, et en particulier sur des mesures en matière de gestion des ressources humaines. L'objectif est de trouver les meilleurs moyens pour que des valeurs générales de l'administration publique, ainsi que des valeurs propres aux organismes individuels, soient plus présentes dans le travail et les activités connexes du leadership, du management et des autres fonctionnaires. De nombreux domaines exigent une attention particulière ; ils sont examinés plus bas, en même temps que de nouvelles propositions d'orientation.

Si la prévention de la corruption ne constitue pas le principal objet des travaux finlandais sur l'éthique, elle est considérée comme un résultat du processus. Pour commencer la situation de la Finlande est excellente : selon les trois derniers Indices de perception de la corruption de 2001, 2002 et 2003, publiés par *Transparency International*, le pays avait les statistiques de corruption perçue les plus basses. Cet indice a été publié pour la première fois en 1995. Cette année-là et l'année suivante, la Finlande s'est placée en quatrième position des pays les moins corrompus ; les quatre années suivantes elle s'est classée en deuxième position. Le renforcement des valeurs à l'aide de la politique du personnel devrait maintenir cette situation favorable.

### Objectif et méthodes du projet de 1998 sur l'éthique

Le ministère des Finances est responsable de la promotion de normes éthiques élevées dans l'administration publique de la Finlande. En 1998, il a institué un Groupe de travail chargé de trouver des manières de maintenir le haut niveau de qualité que la Finlande avait atteint. Bien que de manière générale le pays n'ait pas de problèmes dans ce domaine en raison d'un certain nombre de facteurs, il pourrait y avoir un risque régression. L'objectif du Groupe de travail était également de présenter une vue d'ensemble des valeurs sur lesquelles la déontologie de la fonction publique finlandaise repose, ainsi que les normes et principes essentiels en vigueur dans l'administration publique.

Les résultats d'une enquête sur la déontologie ont constitué le fondement des conclusions du Groupe de travail. Les questions en rapport avec les fonctionnaires ont été adressées à la fois au management et aux représentants du personnel des ministères et des organismes publics finlandais.

Les travaux n'étaient pas destinés à couvrir toutes les questions déontologiques du secteur public, mais se limitaient au point de vue des fonctionnaires et des autorités. En outre, les questions concernant la prise de décision politique et le rôle de rédaction connexe des fonctionnaires étaient exclues de l'étude. Le rapport ne traitait pas non plus des questions d'éthique liée aux activités des entreprises publiques, ou de quoi que ce soit d'autre que l'administration publique centrale.

### Politique du personnel et valeurs

La législation, et en particulier le *State Civil Servants' Act* (loi sur la fonction publique), contient des dispositions sur les normes de conduite éthique. Un cadre juridique solide (et une tradition) établit des principes permettant de s'assurer que les autorités s'acquittent correctement de leurs tâches. Les dispositions, cependant, ne sont pas très détaillées. Elles peuvent donc être interprétées de différentes manières et elles font office de lignes directrices plutôt que d'ordres stricts s'agissant des actions

spécifiques qui sont interdites, etc. En ce qui concerne la concussion, par exemple, aucune limite exacte de coût n'est fixée quant à la valeur des cadeaux qui peuvent être offerts aux fonctionnaires.

Ces dernières années, alors que la politique du personnel de l'État faisait l'objet de réformes, une nouvelle approche claire de l'éthique a été adoptée. L'incidence des règles d'éthique a été clairement réaffirmée dans la stratégie publique en matière de personnel (approuvée à l'automne 1995), qui donnait des lignes directrices et indiquait aux organismes et institutions les principes qui pouvaient être utilisés lors de l'élaboration de stratégies du personnel pour leurs propres unités.

La stratégie a été révisée par la *Decision in Principle* des pouvoirs publics du 30 août 2001. Cette décision porte sur les idées directrices concernant la fonction publique et énonce les nouvelles valeurs suivantes :

- L'efficacité.
- La qualité et de solides compétences.
- Le principe du service.
- La transparence.
- La confiance.
- L'égalité.
- L'impartialité.
- L'indépendance.
- La responsabilité.

Une comparaison avec les valeurs traditionnelles, la législation et les principes révèle deux ajouts dans les années 90 : l'efficacité ainsi que la qualité et de solides compétences.

En Finlande, l'importance du rôle de la politique centrale du personnel dans la clarification des valeurs de base et l'élimination des conflits d'intérêt en général s'est accrue. La Décision des pouvoirs publics stipule que dans le contexte d'un environnement de plus en plus mondial, les valeurs de l'administration publique sont fondées sur la démocratie, l'État de droit et la société de bien-être scandinave. L'objectif de la politique du personnel de l'État est de renforcer ces valeurs de base et de s'en inspirer et une culture de fonctionnement uniforme. Dans une ère où de grandes cohortes de nouvelles recrues intègrent la population active et où les communautés de travail sont de plus en plus différentes et multiculturelles, le maintien de cette culture ne sera possible que si des valeurs communes sont partagées.

### **La tradition de l'ouverture et de la transparence**

L'ouverture est traditionnellement l'un des principes de base de l'administration publique de la Finlande et de la culture administrative scandinave. Le principe de la publicité, qui remonte au 18<sup>ème</sup> siècle, exige que la prise de décision soit publique et que les documents soient mis à la disposition du public. Seuls les questions et documents spécifiquement déclarés secrets doivent rester confidentiels. Le principe de la transparence figure dans la Constitution et dans d'autres lois. Ainsi, contrairement à la plupart des autres pays Membres de l'OCDE, la Finlande a une solide tradition de transparence. C'est l'une des principales raisons d'un niveau de corruption aussi bas.

La législation a été mise au point dans le sens d'une ouverture encore plus grande. Il est nécessaire que les organismes publics se demandent si leur culture de fonctionnement suit cette tendance. La nouvelle

culture administrative exige des moyens efficaces de communication des informations, par exemple aux médias.

### **Le cadre juridique**

L'administration publique se caractérise par **un cadre juridique stable sur lequel s'appuient des normes éthiques élevées** et un haut niveau de conformité à la loi. Les actions et la conduite des fonctionnaires sont régies en premier lieu par la Constitution, le *State Civil Servants' Act* (loi sur la fonction publique), l'*Administrative Procedure Act* (loi sur les procédures administratives), l'*Act on Openness of Government Activities* (loi sur la transparence des activités des pouvoirs publics), l'*Act on Equality between Women and Men* (loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes) et l'*Act on Public Procurement* (loi sur les marchés publics). Le Code pénal prévoit la responsabilité pénale des fonctionnaires et des employés des entreprises publiques. Les principes généraux du droit administratif jouent également un rôle important en tant que normes éthiques pour l'orientation des actions quotidiennes de l'administration. Les actions et responsabilités des fonctionnaires et des autorités sont étroitement réglementées par la loi. La pratique judiciaire opère une distinction rigoureuse entre les actions légales et illégales dans chaque situation.

## RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE 1998

En 1998, le ministère des Finances a mené une enquête sous la direction du Groupe de travail sur la déontologie. Quelque 170 organismes et institutions de l'administration centrale y ont participé. Les personnes interrogées étaient les hauts responsables et les représentants du personnel de ces organisations. 650 réponses ont été reçues au total, dont environ 27% de la part de responsables d'organismes, 44 % d'autres hauts responsables et 27 % de la part de représentants du personnel.

Les réformes adoptées depuis le milieu des années 80 montrent clairement que la déontologie et les valeurs jouent un rôle de plus en plus capital. Dans une enquête antérieure, 85% des cadres d'organismes publics considéraient les valeurs et les questions de déontologie comme importantes pour le fonctionnement de l'organisme.

L'enquête de 1998 mettait l'accent sur les questions suivantes :

- L'évolution des valeurs de la gouvernance.
- Les principes de la déontologie de la fonction publique.
- Les pratiques contraires à la déontologie.
- Les facteurs influant sur la déontologie de la fonction publique.

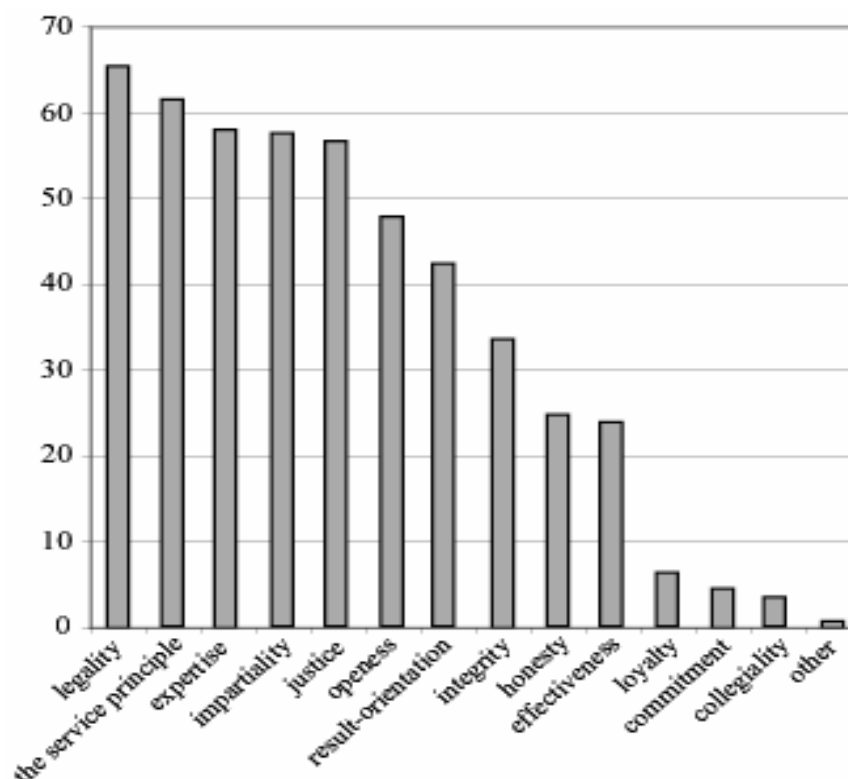
### Quelles sont les valeurs les plus importantes?

Les valeurs les plus importantes dans l'administration publique selon l'enquête finlandaise sont recensées plus en détail dans la Figure 1. Pour plus de la moitié des personnes qui ont répondu, il s'agissait de la **légalité** (65,5 %), du **sens du service** (61,5 %), des **compétences** (58,1 %), de l'**impartialité** (57,5 %) et de la **justice** (56,6 %). D'autres valeurs étaient l'ouverture (47,8 %), l'orientation vers les résultats (42,3 %) et l'intégrité, c'est-à-dire l'incorruptibilité (33,7 %). Les opinions du management et des représentants du personnel étaient très proches : les cinq valeurs les plus importantes étaient les mêmes, seulement classées dans un ordre légèrement différent (voir la Figure 1).

D'après les personnes qui ont répondu au questionnaire, les valeurs de leur organisme n'étaient pas très différentes des valeurs générales de l'administration publique. La seule caractéristique distinctive était le fait que les compétences (82,1 %) sont devenues la valeur la plus importante devant la légalité. A la lumière des documents rassemblés, les valeurs d'organismes différents pouvaient considérablement diverger. Un organisme met en avant les compétences, la satisfaction au travail et la sensibilité à la qualité et au rapport coût-rendement tandis qu'un autre organisme cite l'orientation vers les résultats, les relations internationales et l'initiative. Les principaux facteurs qui unissent les organismes sont **l'orientation vers le client, l'orientation vers les résultats et l'ouverture**, qui sont présentées comme les valeurs les plus importantes dans pratiquement un document sur deux. Un document sur trois soulignait l'importance du perfectionnement continu, l'aptitude au changement, la coopération et les compétences. D'autres valeurs mentionnées incluaient le sens de la qualité, la fiabilité, la protection de l'environnement et le respect mutuel. Les valeurs des organismes sont spécifiques à leurs fonctions individuelles, et elles complètent les valeurs fondamentales de la fonction publique.

**Graphique 26. Les valeurs les plus importantes dans l'administration publique**

%



Source : Civil Service Ethics. Ministry of Finance, Working Papers 8/2000.

### Les valeurs dans la pratique

La majorité des personnes qui ont répondu estimaient que les valeurs de l'administration publique et le fonctionnement quotidien allaient assez bien de pair (78,3 %). En d'autres termes, il semblerait qu'il n'y ait pas souvent de disparités de traitement ("ne faites pas ce que je fais, faites ce que je dis"). Ceux qui ont répondu estimaient que des échanges de vues sur les valeurs sont nécessaires (91,2 %). Selon les informations, les valeurs font plus souvent l'objet de discussions au sein du management (78,3 %) qu'au sein du personnel de façon générale (48,5 %). Les enceintes de discussion sur les valeurs les plus courantes étaient les groupes exécutifs, les organismes de coopération, plusieurs séminaires sur les valeurs et les magazines du personnel. D'autre part, les valeurs sont toujours présentes dans les débats, ne serait-ce qu'implicitement, et pour reconnaître qu'une discussion est explicitement un débat sur les valeurs, il faut une certaine préparation conceptuelle. C'est pour cela que la probabilité de reconnaître les valeurs ou d'être sensible à la déontologie augmente avec le niveau d'éducation (de la même façon également l'incertitude dans les réponses diminue). Dans cette étude la distorsion engendrée par les différences d'éducation est faible, cependant, car au moins 91 % des personnes qui ont répondu étaient titulaires de diplômes universitaires.

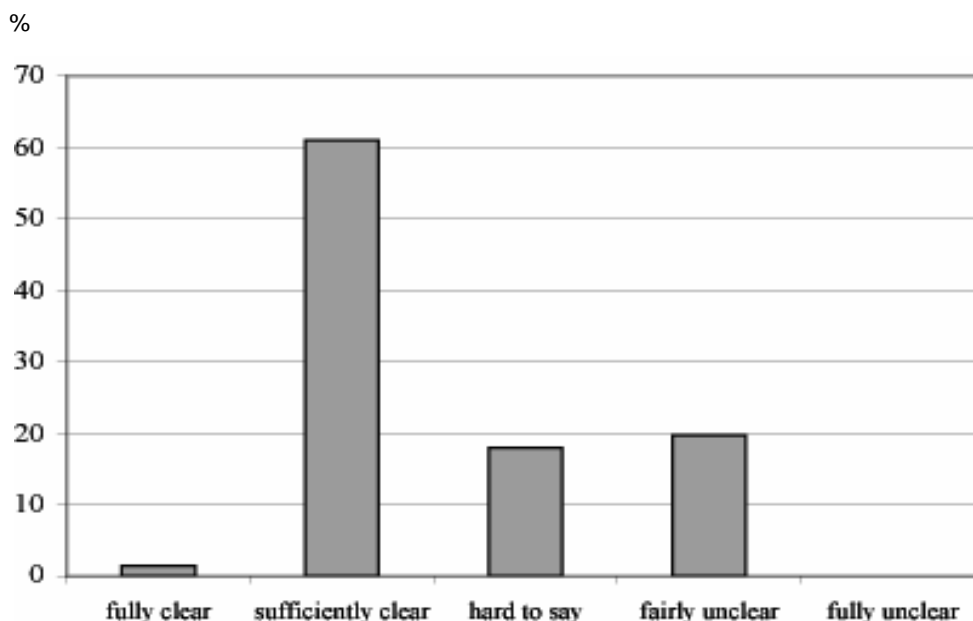
En termes d'actions concrètes, le ministère des Finances a lancé un projet en septembre 2002 dans le but de proposer des modèles pratiques pour la détermination de valeurs et leur incorporation dans les activités des organismes. Le but était de faire en sorte que les valeurs deviennent ordinaires pour

l'organisme et qu'elles fassent partie de ses tâches quotidiennes. Ce projet est décrit plus en détail dans la partie suivante du présent chapitre.

### La clarté des principes de la déontologie de la fonction publique

Le management et les représentants du personnel finlandais ont été interrogés sur la clarté des principes éthiques. On entend par "principes" des règles, des droits et des obligations fondés sur des valeurs. Comment les fonctionnaires jugent-ils la situation – les principes sont-ils clairs? Pour la majorité des personnes qui ont répondu, les principes de la déontologie de la fonction publique sont suffisamment clairs (61,0 %), mais un nombre important d'entre elles considéraient qu'elles sont assez floues (19,7 %). Aucune des personnes ayant répondu n'estimait que les règles fussent complètement floues. Si l'on combine les catégories susmentionnées, la proportion de ceux qui estimaient que les principes étaient clairs (c'est-à-dire "suffisamment" ou "totalement") est de 62,4 % et la proportion de ceux pour qui les principes étaient assez flous ou qui avaient du mal à se déterminer est de 37,6 %. C'est très probablement dû au fait qu'il n'est pas possible de définir clairement et sans ambiguïté les principes essentiels de la déontologie de la fonction publique ; ils diffèrent suivant le statut officiel et les secteurs administratifs.

**Graphique 27. A quel point les principes sont-ils clairs?**



Source : Civil Service Ethics. Ministry of Finance, Working Papers 8/2000.

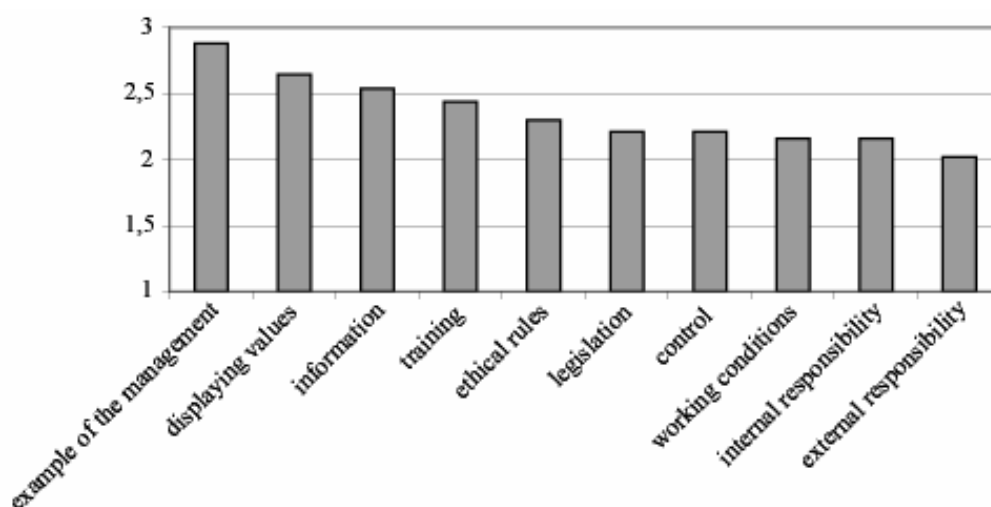
Deux tiers (67,5 %) des personnes qui ont répondu estimaient que des codes déontologiques pouvaient être utiles en Finlande. Parmi ceux pour qui la déontologie de la fonction publique est floue, le besoin de règles était encore plus fort : 75,4 % estimaient qu'elles étaient nécessaires.

### Facteurs influant sur les normes éthiques élevées

#### *Quelles sont les mesures les plus efficaces?*

Les fonctionnaires finlandais ont été interrogés sur les mesures qu'ils jugeaient les plus efficaces pour la promotion de normes élevées d'éthique. Le Groupe de travail souhaitait définir la question à l'aide de l'**infrastructure éthique** mise au point par l'OCDE. Les résultats sont présentés dans la Figure 3

Graphique 28 . Efficacité des mesures de promotion de normes éthiques élevées



(1 pratiquement aucun effet, 2 léger effet, 3 effet prononcé)

Source : Civil Service Ethics. Ministry of Finance, Working Papers 8/2000.

La mesure individuelle jugée la plus efficace était **1) l'exemple du management** (2.9). En donnant l'exemple, le management et les leaders indiquent ainsi des normes qui, à terme, seront adoptées par l'ensemble de l'organisation. Un autre facteur jugé avoir un effet prononcé était **2) l'affichage des valeurs** (2.7). Les facteurs ayant un léger effet étaient **3) l'information** (2.5), **4) la formation** (2.4) et **5) les règles éthiques** (2.3). L'effet de la législation et d'autres mesures était jugé plus léger. La loi peut et devrait être utilisée pour déterminer le niveau éthique minimum permettant d'éviter les manquements ("voie basse"), mais il est difficile de l'utiliser pour motiver et encourager les individus à adopter une conduite d'un niveau éthique élevé ("voie haute"). Les mécanismes de responsabilité internes (2.2, à savoir un audit) ou externes (2.0, à savoir les inspections du médiateur parlementaire) n'ont pas été jugés très significatifs. L'incidence des conditions de travail a également été jugée de faible importance (2.2).

## LES VALEURS ET LA DEONTOLOGIE DANS LE CADRE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### Accent mis sur le maintien d'une administration publique fondée sur l'intégrité

La décision du gouvernement sur les idées directrices concernant la fonction publique (2001) introduisait explicitement le besoin de valeurs comme fondement du fonctionnement de l'administration publique. Cette décision indique également pourquoi il est important de maintenir des normes éthiques élevées. Pour répondre aux changements intervenus dans un environnement de travail qui est devenu plus exigeant et plus complexe, il faudrait que les valeurs et la déontologie soient réaffirmées d'une nouvelle manière et qu'elles transparaissent, entre autres, dans la gestion et la politique du personnel. Un personnel qualifié et motivé est une condition préalable pour que les activités des organismes axées sur les résultats soient fructueuses.

Les pouvoirs publics estiment qu'il est important que l'État soit un bon employeur en mettant en oeuvre de manière constructive une bonne politique du personnel. L'efficacité et une bonne capacité de service dans la gestion publique exigent une politique de l'employeur et du personnel bien gérée et un personnel compétent et dévoué. Ces éléments peuvent ensuite engendrer une productivité et une compétitivité nationale accrues. Un cercle vertueux se met alors en place, la compétitivité garantissant un personnel compétent et dévoué. La Décision souligne les points suivants :

- Dans les postes de nature permanente, il conviendrait de recourir à des contrats permanents au lieu de relations de service à durée déterminée.
- La mise en place d'un système de rémunération motivant exigera une réforme de la culture de la gestion dans son ensemble.
- Le recrutement de nouveau personnel sera soutenu par des programmes d'accueil et de mise au courant et des programmes de formation systématiques des nouveaux agents.
- La diffusion de la nouvelle culture de fonctionnement de l'État est essentielle.

Étant donné les nouvelles demandes auxquelles sont confrontés les responsables du secteur public, il a été nécessaire d'encourager des approches plus professionnelles de la gestion publique et la création d'une nouvelle génération de responsables. Cela inclut la promotion systématique du recrutement, de l'évaluation, du plan de carrière et de la formation du management. Une stratégie de cogestion de vaste portée pour l'administration publique a été publiée au début de l'année 2003, et une nouvelle législation fondée sur cette stratégie est en cours d'élaboration.

La responsabilité du *State Employer's Office* finlandais est de garantir la conformité aux lignes directrices de la **Décision des pouvoirs publics**. Les actions concrètes incluent, entre autres, un projet sur les valeurs et la manière dont elles sont intégrées en tant que véritable partie des tâches quotidiennes des unités de l'État.

**Encadré 42. Le défi que constitue une rotation du personnel élevée**

Selon la *Government Decision On State Personnel Policy Line* finlandaise, il faudrait que les organisations se prêtent à un véritable débat sur les valeurs et que le consensus atteint soit intégré dans les pratiques et modèles de travail. Pour ce faire, il convient de s'assurer que les éventuels problèmes éthiques rencontrés par les fonctionnaires sont résolus et que la norme éthique élevée de la fonction publique finlandaise est maintenue, même dans les périodes de rotation du personnel élevée. Il a été estimé que près de la moitié du personnel actuel quittera son poste par le jeu naturel des départs au cours de la période 2001-2011. La rotation du personnel élevée qui s'annonce peut être considérée comme un réel défi pour le maintien d'une culture et de valeurs uniformes. Comme le stipule la Décision : *La politique du personnel d'État admet que les unités opérationnelles sont différentes, tout en reconnaissant la nécessité de mettre en place une culture de fonctionnement uniforme pour l'administration publique. Les unités opérationnelles individuelles doivent être en mesure de rivaliser pour obtenir la main-d'œuvre suivant les conditions environnantes, c'est-à-dire au sein des divergences régionales.*

Les valeurs ne doivent pas rester de simples mots. Bien plus important que les mots sur le papier : le sens que l'organisation leur donne. Il faudrait qu'elles constituent un outil concret pour le management et le leadership, par exemple dans les nouveaux systèmes de paie qui sont en cours d'adoption en Finlande. Pour pouvoir atteindre cet objectif, il faut des efforts constants et de la détermination. Pour que les valeurs deviennent une réalité, il faut qu'elles soient simples, que leur interprétation soit claire et que tout le monde les retienne.

## LE PROJET INTITULÉ "VALEURS QUI DOIVENT S'INSCRIRE DANS LES TÂCHES QUOTIDIENNES"

### Introduction

En septembre 2002 le ministère des Finances a lancé un nouveau projet visant à trouver comment intégrer les valeurs de l'administration publique dans le travail pratique des unités opérationnelles. Le Groupe de travail nommé par le ministère des Finances en 2002 s'intitulait "Valeurs qui doivent s'inscrire dans les tâches quotidiennes". L'idée était que le nom décrive un objectif dans lequel les valeurs ne sont pas uniquement des éléments "de rigueur" mentionnés dans des discours, mais des méthodes de fonctionnement et de comportement mises en oeuvre dans le travail quotidien des départements. La tâche principale du Groupe de travail était de sélectionner, par le biais des unités prenant part au projet, des méthodes d'application pratique, c'est-à-dire des bonnes pratiques que les autres unités gouvernementales peuvent utiliser dans leur propre travail avec les valeurs.

La question concernant les bonnes pratiques de travail fondées sur les valeurs revêt deux dimensions. D'une part elle comprend les activités de l'organisme en rapport avec les citoyens et les autres intervenants externes, et d'autre part elle concerne les pratiques appliquées dans les activités internes et les interactions au sein de l'organisme lui-même. L'une des finalités du projet était d'obtenir des réponses aux questions suivantes, entre autres.

- Comment les valeurs de l'organisme sont-elles définies et quelles sont-elles?
- Comment le personnel participe-t-il à la définition des valeurs?
- Quel est l'impact de l'exemple donné par le management, et comment est-il pris en compte?
- Comment la réalisation des valeurs est-elle évaluée chaque année, à la fois au niveau de l'organisme et dans les activités de chacun des fonctionnaires?

Dans l'idéal, ce processus aboutirait à une idée commune de "notre façon de faire" qui serait acceptée et adoptée par le management et le personnel.

Chacun des cinq organismes pilotes choisis par le Groupe de travail a mené son propre projet dans le cadre de ses activités tout en mettant sur pied un réseau dédié au dialogue sur l'éthique. Le but de ces projets était d'obtenir des modèles de travail pratiques, que les autres organismes publics et unités opérationnelles pourraient appliquer dans leurs propres activités en rapport avec les valeurs.

On considérait que lorsque les valeurs guident les activités quotidiennes et qu'elles ont été internalisées, les activités respectent également une norme éthique élevée. La mise en oeuvre des valeurs exige également que les individus sachent quel est leur rôle dans l'organisation du travail et comment ils peuvent appliquer les valeurs dans leurs propres activités.

Le renforcement de la base de valeurs et d'une culture de fonctionnement uniforme signifie que les unités gouvernementales ont les mêmes principes et procédures de fonctionnement et des orientations solides sur le plan éthique. Même si les activités des différentes unités ne sont pas les mêmes, elles ont aussi certains éléments fédérateurs à un niveau théorique. Cela signifie que des unités gouvernementales différentes forment une entité, une organisation gouvernementale, ou -- pour emprunter une expression au monde des affaires -- un groupe.

Les conclusions du Groupe de travail sur les valeurs qui doivent s'inscrire dans les tâches quotidiennes ne révèlent pas de nouveaux domaines ou facteurs accélérateurs pour l'internalisation des valeurs dans les activités pratiques. La conclusion du Groupe, en résumé, est que l'incorporation d'activités et d'une gestion guidées par les valeurs dans le travail quotidien doit être défendue avec conviction dans de nombreux sous domaines de la politique du personnel, et en particulier dans la gestion. Chaque organisation doit passer en revue sa propre procédure ; on ne peut en aucun cas acheter un résultat tout prêt, aussi séduisante que soit cette idée.

**Encadré 43. Quelques concepts de base du projet finlandais**

Valeur	Une question ou un but jugé important
Éthique	Les principes permettant d'évaluer le bien-fondé des actions
Moralité	Engagement envers certaines valeurs et certains principes
Déontologie	Les valeurs et principes propres à une profession
Éthique de la fonction publique	Les valeurs et principes des fonctionnaires et des autorités

### Méthodes, champ d'application, attentes et procédures

Le ministère des Finances a décidé de faire de cette entreprise un "projet" pilote, aux deux sens du terme. Les pilotes, ou les unités opérationnelles sélectionnées, ont mené à bien leurs propres travaux pour voir comment ils pourraient améliorer la mise en oeuvre des valeurs, et ont répondu aux questions posées dans le mandat. Mais le projet dans son ensemble était également "pilote", dans le sens où les conclusions concernant les manières possibles d'incorporer les valeurs dans l'action pourraient en dernier ressort servir de modèles, et ainsi être d'une grande aide pour l'administration publique. S'appuyant sur leurs réponses et expériences, le Groupe de travail a formulé ses propres conclusions et recommandations.

Les principales attentes mettaient exactement l'accent sur le fait que : le projet offrait aux administrations publiques des outils pratiques leur permettant d'incorporer les valeurs aux communautés de travail (même si les unités opérationnelles publiques ont en général défini leurs propres valeurs, ces dernières ne guident pas le travail dans la pratique, et le personnel ne les a pas internalisées). Les attentes par rapport au projet étaient également liées au fait que la culture de fonctionnement commune de l'administration publique ne peut exister que s'il y a des valeurs de base communes. La confirmation des valeurs communes de l'État était aussi considérée comme importante, et en fin de compte s'est révélée sans problème.

Des modèles théoriques n'étaient pas recherchés ; le but était la mise en oeuvre, en tenant compte des questions pratiques afin que les avantages soient aussi concrets que possible. Le projet soigneusement élaboré était de produire le plus simplement possible des outils pour différentes sortes d'organismes publics.

Les pilotes invités à participer au projet ont été choisis principalement sur la base de leurs caractéristiques opérationnelles, c'est-à-dire en fonction de leur capacité à profiter d'exemples concrets applicables dans leurs travaux quotidiens. Étant donné que les universités emploient un quart des agents de l'État et qu'elles forment ses futurs dirigeants, une université a également été choisie. Un ministère a également été choisi, étant donné que les ministères et les bureaux qu'ils guident forment chacun leur propre branche administrative et que chaque branche doit répondre à différents types de questions. Ainsi les bureaux choisis pour le projet étaient le *National Bureau of Investigation* (bureau national des enquêtes, NBI) (les travaux ont commencé dans une de ses unités et se sont étendus à tout le bureau), l'*Employment and Economic Development Centre (TE Centre)* de Laponie, l'Université de Jyväskylä, la *Criminal Sanctions Agency* (organisme de sanction pénale) et le ministère des Transports et des Communications.

Outre le ministère des Finances, le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère de la Justice, dont les bureaux jouaient le rôle de pilotes, étaient représentés, ainsi que la *Finish Road Administration* (administration des routes de la Finlande), qui avait comme pilote son ministère d'orientation. Par ailleurs, un représentant du *National Board of Customs* (conseil national des douanes) participait au projet, les valeurs y ayant été mises en oeuvre depuis plusieurs années ce qui permettait de partager cette expérience pratique. Mis à part le représentant de l'université pilote, il n'y avait aucun représentant de la sphère scolaire ou universitaire dans le Groupe de travail.

Les unités choisies se trouvaient à des stades différents du processus sur les valeurs au moment du lancement du projet, ce qui était un point de départ positif. Le NBI et l'Université de Jyväskylä n'avaient pas encore entamé leurs processus, tandis que la *Criminal Sanctions Agency* et le ministère des Transports et des Communications avaient défini leurs valeurs quelques années avant mais s'étaient rendu compte qu'il était nécessaire de prendre certaines mesures pour que leurs valeurs fonctionnent réellement. Le *TE Centre* de Laponie avait récemment défini ses valeurs et son objectif stratégique pour l'année 2003 était de les mettre en oeuvre.

### **Les étapes du projet**

Le projet a été divisé en deux -- les travaux menés de manière indépendante par les pilotes, et les travaux en collaboration avec le Groupe de travail sur les valeurs qui doivent s'inscrire dans les tâches quotidiennes. Les pilotes ont préparé leurs propres plans, créé un groupe de projet avec leur personnel, et rédigé un rapport intermédiaire/rapport temporaire à mi-parcours et un rapport final à la fin de l'année 2003.

La tâche du projet, mené par le ministère des Finances, était de mettre sur pied un réseau entre les pilotes et les autres membres du Groupe de travail, afin de permettre des échanges sur des questions liées à l'évolution du projet. De cette manière les pilotes avaient la possibilité, par exemple, de mettre en évidence certains problèmes en rapport avec le suivi de leur propre projet, et d'en débattre et d'échanger des expériences avec d'autres personnes réalisant le même travail.

Le ministère des Finances n'a apporté aucun soutien financier aux projets pilotes. A la place, il a organisé deux séminaires au cours du projet. Le premier, qui concernait les projets pilotes, a proposé des instructions visant à faciliter la mise en oeuvre pratique des valeurs. Parallèlement à cela, un échange de vues au niveau du management a aussi été organisé. Le séminaire, d'une durée 1,5 jour au total, a illustré l'internalisation des valeurs avec l'aide d'outils pratiques. La situation et les objectifs des bureaux ont aussi été examinés du point de vue du management.

Le deuxième séminaire, intitulé "Valeurs et management", a accueilli les hauts responsables de l'administration publique en plus des participants au projet. L'objet de ce séminaire était de réfléchir aux situations pratiques qui se produisent dans l'administration publique eu égard aux choix de valeurs. Il s'agissait également de montrer comment les valeurs peuvent renseigner les outils de gestion efficaces. L'animateur de la journée de séminaire était un formateur spécialisé dans les communautés de travail. La journée se composait d'exercices pratiques, de débats, et de l'introduction aux travaux des pilotes. Près de 80 responsables qui ont participé au séminaire se sont déclarés très satisfaits. Certains responsables ont également estimé que le sujet était actuel et utile pour leur propre unité opérationnelle.

Pendant le projet le Groupe de travail a interrogé des représentants de différentes organisations pour savoir comment les valeurs avaient été mises en oeuvre, entre autres, dans l'administration municipale de grandes villes et dans des entreprises privées.

Toutes les théories et informations susmentionnées ont été utilisées dans le rapport sur le projet. Les pilotes ont également tiré du séminaire des informations utiles pour achever leurs propres projets. Les débats intersectoriels se sont révélés d'une très grande utilité.

Un rapport final collectif sur le projet a été établi sur la base des informations ci-dessus et des rapports des pilotes. Les propositions du projet s'appuyaient sur les expériences des participants et sur les discussions générales du Groupe de travail.

### **Pourquoi un débat sur les valeurs et des valeurs communes sont-ils nécessaires dans l'administration publique?**

La décision du gouvernement sur les idées directrices concernant la fonction publique redéfinissait les valeurs communes des pouvoirs publics (voir le graphique 29) comme étant l'efficacité, la qualité et de solides compétences, le principe du service, l'ouverture, la confiance, l'égalité, la neutralité, l'indépendance et la responsabilité quant à l'activité.

**Graphique 29. Valeurs des pouvoirs publics**



Source : Government Decision in Principle on State Personnel Policy Line. 30.08.2001

La base commune est vaste, et au lieu de valeurs il est peut-être plus juste de parler de valeurs et de principes éthiques. L'incidence des valeurs communes diffère de celle des valeurs d'une unité individuelle, qui sont définies à partir de la situation opérationnelle de chaque unité et à la suite d'un échange d'idées communes. Les valeurs et principes communs des pouvoirs publics sont généraux par nature même si, par exemple, l'ouverture est la valeur choisie le plus souvent dans différentes unités. La neutralité et l'indépendance sont des objectifs traditionnels et des principes fixés pour les activités des pouvoirs publics. L'efficacité, tout comme la qualité et de solides compétences, est devenue parallèlement une nouvelle valeur d'administration.

Serait-il préférable que les valeurs des départements soient les mêmes que les valeurs communes des pouvoirs publics? Cette question est soulevée de temps en temps, et on peut avancer des arguments qui militent ou non en sa faveur. Le Groupe de travail sur les valeurs qui doivent s'inscrire dans les tâches quotidiennes a conclu que les départements peuvent définir leurs propres valeurs, comme ils l'ont fait en réalité. Cependant, ils doivent s'assurer que les valeurs du département ne sont pas contraires aux valeurs communes. Si c'était le cas, la qualité et la crédibilité des activités des pouvoirs publics en souffriraient. D'autre part, rien ne s'oppose à ce que les départements utilisent les valeurs communes dans leurs propres processus sur les valeurs. L'objectif est que toute personne travaillant dans l'administration soit consciente à l'avenir de la base commune de valeurs et de l'incidence pratique des valeurs. Cela devient plus précis avec la définition des valeurs propres à l'unité de façon à ce qu'elles appuient les valeurs communes et guident les activités de l'unité.

### **Pourquoi des valeurs sont-elles nécessaires?**

Le débat sur les valeurs, leur définition et leur application pratique conduisent à une situation dans laquelle les valeurs communément approuvées guident réellement les activités.

**Graphique 30. L'incidence des valeurs**

IF VALUES ARE UNCLEAR:	GOOD VALUES:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• People do not know how to treat customers, personnel and interest groups</li> <li>• A "couldn't care less" mentality</li> <li>• All management methods and styles are accepted</li> <li>• The activity lacks permanence and continuity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Create permanence</li> <li>• Define what is permitted and what is not permitted in the work organisation</li> <li>• Prioritise activity and decision-making at the "moment of truth"</li> <li>• Clarify matters which we value collectively</li> <li>• Contain the organisation's psychological history</li> </ul>

Source : WM Data.

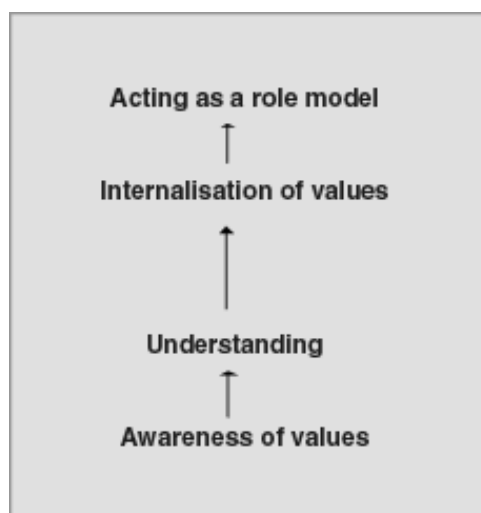
Les avantages que procurent à une unité la définition des valeurs et leur mise en oeuvre sont variables. Le Graphique 30 indique quels sont les inconvénients engendrés par des valeurs floues et les avantages présentés par de bonnes valeurs qui guident les activités. On peut aussi donner une description plus large de ces derniers :

- Les valeurs sont à l'origine de règles communes pour l'unité qui instaurent la sécurité et la prévisibilité.
- Les valeurs aident les individus à choisir la meilleure approche possible dans des situations nouvelles ou difficiles.
- Les valeurs agissent comme un véritable outil de gestion et soutiennent ainsi les travaux du management.
- Les valeurs qui fonctionnent également bien en pratique améliorent le bien-être et la motivation du personnel.
- L'attention accordée aux individus est renforcée.

- Les valeurs peuvent aussi donner un avantage concurrentiel lorsqu'il s'agit de recruter du nouveau personnel ou de retenir le personnel existant.

Globalement, les facteurs ci-dessus facilitent l'amélioration de la productivité de l'unité.

**Graphique 31. Les quatre niveaux de valeurs**



Source : Talent Partners.

Le fait de définir les valeurs ne garantit cependant pas qu'elles auront une incidence sur les travaux pratiques. Même si elles sont définies en termes concrets, à ce stade les valeurs ne sont en général que de simples questions dont les individus connaissent l'existence. Il faudrait que l'objectif minimum soit l'internalisation des valeurs par chaque employé, ce qui signifie qu'il ne faut qu'elles soient considérées comme des entités à part mais qu'elles guident naturellement sa conduite. Le "plus haut niveau" d'internalisation des valeurs doit servir de modèle, c'est-à-dire que les valeurs sont assimilées à un tel niveau que les individus servent d'exemple aux autres et les guident par leur propre comportement. Le Graphique 31 illustre les quatre niveaux de valeurs – et le fait qu'il y a encore beaucoup de chemin à parcourir depuis la conscience et l'interprétation jusqu'à l'internalisation des valeurs.

#### **Encadré 44. Les valeurs dans les activités des douanes finlandaises**

##### **Création d'un processus sur les valeurs**

Un séminaire sur les valeurs du management a lancé le processus au sein des douanes finlandaises en 1998. Il a défini le point de vue du management sur les valeurs des douanes, la manière dont les valeurs des douanes devaient en dernier ressort être définies et la manière dont elles devaient être incorporées dans la gestion et les activités courantes. Il a également examiné les projets futurs des douanes, s'est efforcé de clarifier le lien entre les valeurs et le management, et a été à l'origine d'une manière de voir et de mettre en oeuvre le processus sur les valeurs (projet de manuel).

Après cela, quatre séminaires qui ont accueilli près de 300 personnes choisies au hasard à différents niveaux de l'organisation et à différents postes ont eu lieu. A l'occasion d'un séminaire de deux jours, les participants ont élaboré la forme que les valeurs des douanes devraient revêtir dans le manuel.

Dans le courant de l'année 1999, l'ensemble du personnel a donné son avis sur les valeurs des douanes en s'appuyant sur le manuel à l'occasion de séminaires sur les valeurs de deux jours dirigés par les formateurs aux valeurs internes aux douanes.

Au début de l'année 2000, les formateurs aux valeurs internes aux douanes ont élaboré les valeurs des douanes dans leur forme actuelle sur la base de données d'expérience, et ces dernières ont été validées. La question des valeurs a été incorporée cette même année aux entretiens d'évaluation des **résultats** et de développement des compétences (performance).

Dans une enquête de satisfaction au travail du personnel réalisée en 2002, les premières questions portaient sur la manière dont les valeurs des douanes se sont traduites dans la pratique. L'enquête contenait quatre questions sur les valeurs devant donner lieu à une note, qui décrivaient la compétence professionnelle, la fiabilité, le sens du service et la valorisation individuelle dans les douanes. L'échelle de notation allait de 1 à 5, 5 étant la note la plus élevée.

**Résultats :**

Compétence professionnelle	Fiabilité	Sens du service	Valorisation individuelle
3.5	3.7	3.6	3.2

Une enquête de satisfaction au travail du personnel est réalisée tous les deux ans. En outre, les douanes réalisent régulièrement des enquêtes de satisfaction des clients. Sur la base des réponses à l'enquête réalisée en 2001, on peut dire que la satisfaction des clients a augmenté dans tous les sous domaines du rapport des douanes par rapport aux enquêtes de 1996 et 1998.

**Les objectifs des valeurs**

Les valeurs des douanes sont le fruit d'une vision et d'une mission liées aux objectifs de l'activité. La raison d'être des valeurs est de définir des procédures uniformes dans les douanes et de guider le management, les procédures et la conduite dans toutes les activités et à tous les niveaux organisationnels. Elles jouent également le rôle de compas interne et de clé de voûte éthique et de référence dans le cadre de la prise de décision courante.

**Expériences**

Au sein des douanes, les valeurs font partie des ressources et de la stratégie opérationnelle. Les bases ont été posées par le biais du solide engagement du management et des supérieurs à mener des activités conformes aux valeurs et grâce à la participation du personnel à leur définition.

A l'heure actuelle, le poids des valeurs est un élément essentiel du système de contrôle des douanes, du management et de la prise de décision quotidienne et de ses procédures.

Les valeurs font partie du contrôle des opérations dans le système de gestion par les résultats des douanes, comme les accords sur les objectifs de résultat. La gestion par les résultats est complétée par une réflexion des douanes sur le tableau de bord prospectif, dans lequel les valeurs sont incorporées à la procédure de gestion à différents niveaux organisationnels. Par ailleurs, l'autoévaluation de l'activité (conformément au guide de la *European Foundation for Quality Management*) mesure et évalue la manière dont le personnel et les clients ont été informés des valeurs du point de vue opérationnel, et les résultats de l'activité sont mesurés à travers la performance centrale et les résultats du personnel.

Le nouveau système de rémunération des douanes a été conçu pour récompenser des activités et une conduite respectant les valeurs. Par ailleurs, les activités menées conformément aux valeurs facilitent la promotion.

Les valeurs sont incorporées à la gestion quotidienne par l'amélioration des compétences de gestion du personnel des supérieurs par le biais de la formation, et par le rattachement de l'évaluation et de l'amélioration de la mise en oeuvre des valeurs aux entretiens annuels d'évaluation des résultats et de développement des compétences.

Il est rappelé lors du recrutement, de la formation de base et dans les communications que l'ensemble du personnel est tenu de mener ses activités conformément aux valeurs. Les activités contraires aux valeurs sont immédiatement arrêtées, et le non respect de celles-ci dans la pratique a également eu des conséquences concrètes au niveau des supérieurs. Cependant, l'objectif a été de passer du contrôle externe à l'autocontrôle en améliorant l'autoguidage et la prise de responsabilité dans le système de gestion et de retour d'information.

La conformité aux valeurs se manifestera dans le travail quotidien que l'on attend des douanes à l'avenir, sous la forme d'un esprit d'entreprise, d'une obligeance, d'une fiabilité et de compétences améliorés. A travers les valeurs, les douanes ont cherché à faire connaître leur approche à leurs clients et intervenants, et à affiner leur image publique.

L'incorporation des valeurs dans le travail de tous les jours était associée à un projet, une entreprise dotée d'une date de lancement mais dépourvue d'échéance.

**Le poids de la culture organisationnelle**

Chaque organisation a sa propre culture, qui évolue avec le temps. Les valeurs sont un élément essentiel de cette culture et ont une incidence sur d'autres aspects de l'organisation.

**Graphique 32. La culture organisationnelle est décisive**

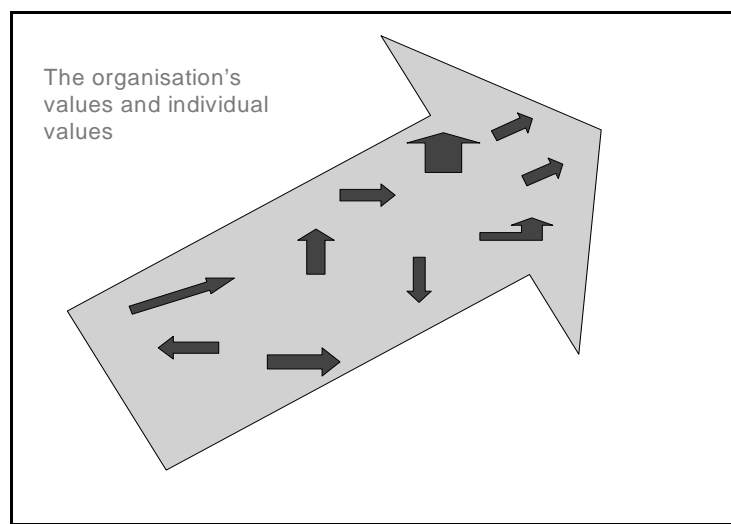
Source : Novetos

Le Graphique 32 illustre le fait qu'une activité et une conduite visibles ne sont que le sommet de l'iceberg dans une culture organisationnelle. Sous la surface on trouve la base de l'iceberg, qui est constituée d'hypothèses de base et de croyances. Les valeurs, les choix et les attitudes reposent sur celles-ci, mais demeurent sous la surface, cachées. Néanmoins, tout ce qui n'est pas apparent guide la conduite visible. Cela signifie que ce qui est déterminant pour l'organisation, c'est le type de base sur laquelle elle repose, et la manière dont ses valeurs guident les activités visibles. Le véritable débat sur les valeurs s'étend également à la partie invisible sous la surface, les hypothèses de base et les croyances dans les valeurs. Si le débat sur les valeurs porte uniquement sur les activités et la conduite visibles, la base reste la même qu'avant et aucun changement réel n'intervient.

La base commune de valeurs des pouvoirs publics est à l'origine d'une culture de fonctionnement uniforme, qui unit les départements gouvernementaux avec différentes tâches, procédures et dimensions. Dans la sphère des pouvoirs publics, la culture uniforme renforce la capacité de ministères à mettre en oeuvre les objectifs de leur programme.

### **Les valeurs de l'organisation et les valeurs individuelles**

L'organisation du travail respecte les valeurs de l'organisation. Si ça n'était pas le cas, les valeurs de l'organisation ne pourraient pas contribuer à guider les activités.

**Graphique 33. La relation entre les valeurs de l'organisation et les valeurs individuelles**

Source : Novetos.

Le Graphique 33 illustre la relation entre les valeurs de l'organisation et les valeurs propres à l'individu dans l'unité opérationnelle. Les valeurs de l'unité, comme un département gouvernemental, guident ses activités. Les individus qui travaillent dans l'unité ont leur propre système de valeurs, dont ils peuvent se prévaloir quel que soit le travail auquel ils participent. Dans l'organisation du travail, le principe de base est, cependant, que les travaux sont guidés par les valeurs de l'unité. La différence entre les deux groupes de valeurs peut engendrer des conflits relatifs au choix de procédures ou à des décisions. Cela justifie l'examen de ces points au sein de l'organisation et la recherche de la stratégie appropriée. Dans le Diagramme 5, la grande flèche indique que les valeurs de l'unité déterminent les grandes orientations et les procédures de l'organisation, mais les valeurs des individus (à savoir les petites flèches dans le diagramme) peuvent être différentes. Il faut qu'il soit évident à l'extérieur de l'organisation, par exemple pour les clients, que l'organisation a une base commune de valeurs, qui est appliquée dans toutes les activités.

### **Les valeurs en tant que fondement des activités d'une organisation**

La définition des valeurs fait partie du travail stratégique d'une organisation. La mission, la vision, la stratégie et les valeurs sont les fondements de chaque organisation. La tâche des valeurs est de guider les activités afin que les trois autres facteurs puissent être mis en oeuvre. Les valeurs sont traduites en actions pratiques, dans les décisions en rapport avec l'activité, dans l'orientation des choix dans des cas spécifiques, etc. Elles représentent la manière d'agir de l'unité à la fois pour mettre en oeuvre sa propre tâche sociale et pour sauvegarder l'efficacité interne de l'organisation.

Comme nous l'avons souligné plus haut, les valeurs ne signifient rien en tant que simples mots. Elles ne revêtent un intérêt que si elles ont une incidence et un contenu pratique à la fois dans la gestion opérationnelle et dans la gestion et la conduite du personnel. Il faut beaucoup de temps pour internaliser les valeurs au point que chaque membre de l'organisation du travail puisse ressentir qu'elles guident les activités. Un débat constructif et permanent sur la mise en oeuvre des valeurs est nécessaire à la réussite de l'ensemble du processus.

#### **Encadré 45. Mise en œuvre des valeurs dans la *Finish Road Administration***

Les valeurs fondamentales de la *Finish Road Administration*, à savoir la responsabilité sociétale, l'orientation vers le client, et les compétences et la coopération ont été définies sur la base d'un vaste débat qui s'est tenu en 1998.

Les valeurs ont servi de base de départ lorsque, en 2001, le contenu de la nouvelle vision de la *Finish Road Administration* a été élaboré : le point de départ étant les besoins de la société, "Nous nous engageons dans la coopération au profit du système de transport, nous sommes responsables en tant qu'experts de l'entretien des routes et nous créons une organisation de travail exigeante".

Le processus de la vision reposait également sur une large participation. Il constituait la base d'une réforme des stratégies essentielles, et toutes les grandes initiatives visaient à les mettre en œuvre. Un pourcentage considérable du personnel a participé aux travaux de développement. Néanmoins, l'enquête de satisfaction au travail menée en 2002 et 2003 a indiqué que le niveau d'adhésion aux valeurs et à la vision et aux stratégies n'était de toute évidence pas satisfaisant. Au début de l'année 2004, une décision a été prise concernant, entre autres, les mesures suivantes.

La réussite de l'ensemble des responsables et propriétaires de procédures doit être mesurée en 2004, entre autres critères, suivant qu'ils sont parvenus ou non à améliorer les résultats mesurables de leur propre centre de profit ou leur procédure dans les domaines de développement ci-dessus. Cela exige qu'une large place soit faite aux valeurs et que les individus les respectent dans leur conduite, et aussi à un niveau personnel. Il convient de mettre en œuvre des stratégies permettant d'orienter les travaux pratiques et les décisions connexes.

Des règles éthiques, qui reposent notamment sur les valeurs, sont en cours d'élaboration pour la *Finish Road Administration*. Un débat a été lancé à ce sujet au début de l'année 2004 dans des organismes de coopération, sur des lieux de travail et sur l'intranet de la *Finish Road Administration*.

Les expériences et procédures pratiques qui émergent du projet sur les valeurs peuvent être utilisées pour faciliter les travaux de développement.

#### **Comment les valeurs sont-elles traduites en procédures?**

La traduction de valeurs en procédures pratiques appelle un débat s'étendant à l'ensemble de l'unité opérationnelle. Différents outils permettant de lancer le débat et de déterminer les objectifs généraux de l'unité ont été mis au point. Chaque unité peut choisir les outils qui semblent les mieux adaptés pour faciliter son propre travail.

Le débat éthique peut être étayé par des questions, dont les réponses peuvent conduire à une définition des domaines dans lesquels l'unité souhaite intervenir et d'autres qu'elle souhaite écarter, des domaines d'incertitudes et des domaines à risque en ce qui concerne l'éthique.

Pour intégrer les valeurs au travail pratique, il faut que le fonctionnement soit examiné à la fois au niveau de l'unité et au niveau du travail d'un seul employé. L'examen au niveau de l'organisation est une action stratégique extrêmement importante pour déterminer correctement l'objectif et détecter les facteurs de risque éventuels. Pour pouvoir réaliser cet examen, un modèle spécial de débat éthique est mis au point (Exemple 3).

#### **Encadré 46. Le modèle de débat éthique**

##### **Domaines d'intervention souhaités**

En tant qu'organisation du travail respectueuse de l'éthique, nous souhaitons avoir une influence positive sur les éléments suivants :

##### **Domaines écartés**

Ce que nous n'acceptons en aucune circonstance.

Ce en quoi nous sommes particulièrement sévères avec nous-mêmes.

Ce que nous exigeons de nos partenaires.

##### **Les domaines d'incertitudes de notre unité, les domaines dans lesquels il n'existe pas de lignes directrices, de lois ou de directives claires :**

Domaines dans lesquels il existe un conflit d'intérêt.

Domaines pour lesquels les orientations en matière d'éthique ne sont pas encore parvenues à maturité.

Domaines dans lesquels les normes éthiques généralement admises ont de toute évidence été bafouées.

Domaines dans lesquels l'individu dispose d'une liberté d'appréciation exceptionnellement grande.

Domaines dans lesquels des cultures, manières de penser et traditions différentes se heurtent.

##### **Domaines à risque en ce qui concerne l'éthique**

Notre activité peut impliquer les risques suivants.

L'ampleur et les conséquences du risque.

Le risque se produira si... / à moins que...

Source : Novetos

Le Graphique 34 représente un modèle de tableau à remplir dans une unité individuelle. C'est un exemple de la manière dont les questions se rapportant à la définition des valeurs peuvent être analysées au niveau d'une unité opérationnelle. C'est une façon d'illustrer l'importance des valeurs dans le travail et de parvenir à une interprétation commune. La définition est tout d'abord élaborée pour chaque valeur séparément en petits groupes comprenant des représentants des différentes unités. Puis les résultats sont rapprochés en vue d'un débat ultérieur auquel participe l'ensemble de l'organisation.

**Graphique 34. Un modèle sur la définition des valeurs dans la pratique**

	Values in practice		
	Value: _____		
	How can this value be seen outwardly?	What does it require of personnel?	What does it require of management?
Normal level= good present level			
Peak performance= future target level			

Source : Talent Partners.

Les aides pratiques dans les situations de prise de décision pourraient inclure différentes questions permettant de tester les idées et d'évaluer à l'avance les atouts que présente une solution d'un point de vue éthique. Les questions utilisées comme outil de prise de décision éthique sont examinées dans les documents traitant de ce sujet.<sup>96</sup> Une liste de questions telles que les suivantes, par exemple, peut faciliter la prise de décision.

**Encadré 47. Une liste de contrôle éthique pour un décideur**

- *Ai-je pris en compte tous les faits et suffisamment analysé la situation?*
  - *Ai-je écouté à la fois ma raison et mes sentiments?*
  - *Ai-je analysé cette question avec d'autres personnes et été confronté à des points de vue différents du mien?*
  - *Ai-je laissé suffisamment mûrir ma décision?*
  - *Ai-je suffisamment tenu compte des conséquences de ma décision et celle-ci respecte-t-elle les exigences de justice et d'impartialité?*
  - *La décision est-elle suffisamment transparente pour que je puisse présenter ouvertement ses fondements et les facteurs qui la concernent?*
  - *Puis-je me réveiller confiant sachant que ma décision sera examinée dans les journaux du soir?*
  - *Puis-je me sentir raisonnablement serein lorsque j'en parlerai aux personnes concernées?*
  - *Quelle est la combinaison de compétences, d'opportunisme, d'imagination et de courage qui m'aidera à agir en accord avec mon propre sens de la justice?*
- Source : Aaltonen-Junkkari.

<sup>96</sup> Par exemple Tapio Aaltonen et Lari Junkkari : Yrityksen arvot & etiikka [The Values and Ethics of an Undertaking] p. 283-284.)

## RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL EN MATIÈRE D'ORIENTATION ET BONNES PRATIQUES

On trouvera dans la présente partie les propositions du Groupe de travail et les recommandations en matière d'orientations concernant les mesures nécessaires à la traduction des valeurs en procédures pratiques. Les mesures portent les titres suivants :

1. Les valeurs en tant qu'outil de gestion ;
2. Les valeurs en tant que code de déontologie d'un fonctionnaire ; et
3. Le suivi de la mise en oeuvre des valeurs.

Chacun de ces points est expliqué en détails plus bas. Il est illustré à l'aide d'exemples concrets et de bonnes pratiques tirés des résultats des travaux des pilotes. Les points importants des bonnes pratiques sont mis en évidence dans un résumé figurant à la fin de la section concernée.

Comment les recommandations en matière d'orientations ci-dessus ont-elles été mise en oeuvre? L'objectif du Groupe de travail était de trouver comment intégrer au mieux les valeurs dans le travail quotidien. Lors de l'application des valeurs, le rôle du management a été jugé des plus importants dans le renforcement d'une éthique de niveau élevé et aussi dans les travaux du précédent groupe de travail sur l'éthique en 2000. L'importance du management s'est accrue lorsque les valeurs se sont réellement inscrites dans les tâches quotidiennes. Le Groupe de travail a entendu les représentants de différentes organisations et a analysé les expériences concernant les conditions préalables à la réussite du travail dans le respect des valeurs. Il est évident que si l'on veut renforcer l'orientation vers les valeurs et une éthique de niveau élevé, il faut un engagement total et un exemple remarquable de la part du management, à la fois pour le personnel de l'organisation et pour les citoyens ou clients. Il est également nécessaire que les valeurs soient réellement utilisées comme des outils de gestion. Pour que cela fonctionne dans la pratique, il faut que les valeurs soient largement prises en compte dans différents domaines de la politique du personnel. De ce fait la catégorie intitulée "**Les valeurs en tant qu'outil de gestion**" comporte la plus élaborée des recommandations.

La deuxième catégorie, intitulée "**Les Valeurs en tant que code de déontologie d'un fonctionnaire**", illustre la signification des valeurs au sein d'une organisation. Le modèle présenté, un guide de règles, est le fruit des travaux des pilotes. C'est un exemple de la manière dont les résultats du débat sur les valeurs d'une organisation peuvent être consignés afin que les idées directrices et règles communément admises soient transparentes pour tout le monde. Grâce à ce modèle, l'attachement du management et du personnel aux méthodes de mise en oeuvre des valeurs peut être amélioré, chaque membre de la communauté de travail ayant à sa disposition sous forme écrite les méthodes communément admises les plus importantes. Dans la pratique, la mise en oeuvre de règles n'exige pas directement un tel guide de règles, mais le Groupe de travail en recommande l'établissement sous une forme ou une autre.

La troisième partie des propositions, intitulée "**Le suivi de la mise en oeuvre des valeurs**", décrit une partie nécessaire du travail permanent sur les valeurs. Seul un suivi constant permettra à l'organisation de s'assurer que les valeurs sont adoptées dans tous ses services. Des recommandations en matière d'orientations sont présentées en détails plus bas.

## Les valeurs en tant qu'outil de gestion

### *La définition des valeurs*

La définition implique un débat sur les valeurs dans lequel l'ensemble du personnel a la possibilité de participer et d'être entendu. Ce débat profite du fait que des individus suffisamment formés choisis dans l'organisation du travail guident le projet ("formateurs aux valeurs", "promoteurs de valeurs"). La participation visible des hauts responsables de l'unité pendant tout le processus est indispensable à la crédibilité. Cela implique, entre autres, d'évoquer cette question lors d'activités d'information et de formation organisées pour le personnel à chacune des étapes du débat. Il faut que l'on dégage le temps nécessaire au processus : le débat sur les valeurs n'est fructueux qu'à partir du moment où il a amené les individus à participer et à réfléchir aux questions liées à leur travail.

Il est recommandé qu'une unité individuelle ait entre trois et cinq valeurs consignées. Si les valeurs sont trop nombreuses, les individus ne s'en souviennent pas, ce qui limite leur effet sur l'organisation. A cet égard, le cas des valeurs communes et des principes éthiques de l'administration publique finlandaise est différent car ils constituent non seulement les éléments qui guident les activités mais aussi une norme éthique pour l'ensemble des activités de la fonction publique. On pourrait dire que dans ce cas l'accent est davantage mis sur les principes et les attitudes que sur l'aspect opérationnel.

Le contenu des valeurs communes et des principes éthiques des pouvoirs publics est décrit dans une prochaine publication du *State Employer's Office*, où figurent également les droits et obligations généraux d'un fonctionnaire et des autorités.

Un facteur essentiel de la définition des valeurs est le fait qu'elles revêtent un intérêt concret en rapport avec le travail de chacun. Le rapport avec le travail de chaque employé est l'une des conditions préalables d'un débat fructueux sur les valeurs. Il est aussi éventuellement possible de tirer des débats une description verbale des valeurs. La définition et la description des valeurs représentent la première phase de leur application dans la pratique.

#### **Encadré 48. La définition des valeurs au TE Centre de Laponie**

Cinq groupes de travail (l'un d'entre eux étant le groupe de management) ont été établis au *TE Centre* de Laponie pour rédiger le texte des valeurs, des visions et des idées concernant le fonctionnement du centre. Près de 30 personnes ont participé aux groupes de travail (sur un personnel total d'environ 110 personnes). Pendant la phase de travail, les valeurs ont aussi été examinées lors de réunions des groupes de travail. Pour conclure ces travaux, les valeurs ont été présentées à tous les membres du personnel et ont été mises sur l'intranet afin que tout le monde puisse en avoir connaissance. Les valeurs du *TE Centre* de Laponie sont les suivantes :

##### **1. Orientation vers le client**

Nos clients sont notre raison d'être. Nous servons nos clients avec savoir-faire, individuellement, et d'une manière conviviale et polie. La confiance est une condition préalable pour une bonne coopération. Notre activité est transparente et développée en permanence conformément au retour d'information reçu de nos clients. Nous mettons l'accent sur la canalisation de nos efforts en objectifs en anticipant sur les besoins de nos clients et de l'environnement dans lequel nous fonctionnons.

##### **2. Efficacité**

Nous faisons ce qu'il faut et nous concentrons sur les fondamentaux. Nous prévoyons et procédons à l'affectation du financement et au développement et à la formation dans un souci de rentabilité et d'efficacité. Que ce soit dans notre activité interne ou externe, notre objectif est la rentabilité et l'affectation optimale des ressources afin de développer en permanence nos relations avec les clients et notre domaine d'activité. Nous obtenons de bons résultats car notre personnel connaît les objectifs du *TE Centre*. En investissant dans le bien-être du personnel, une ambiance de travail encourageante et le développement des compétences, nous assurons un fonctionnement efficace et fructueux.

##### **3. Ouverture**

Nos communications internes et externes sont ouvertes. Chaque individu gère activement et de son propre chef la publicité liée à son travail. Nous sommes ouverts à la nouveauté et disposés à essayer d'autres approches. Nous accordons de la valeur aux opinions de chacun et à une interaction continue entre départements, unités et frontières hiérarchiques. Nous exprimons ouvertement nos opinions, que nous justifions, mais nous n'en sommes pas moins attachés à des objectifs communs. Les informations essentielles concernant notre activité sont accessibles à tout le

monde simultanément. Nous développons activement une culture du débat interne ainsi que la diffusion et la réception de données d'expérience.

#### **4. Confiance et estime à l'égard de l'individu**

Nous nous engageons à coopérer avec les intervenants et les clients conformément à ce qui a été décidé avec eux. La coopération à la fois avec le *TE Centre* et les intervenants et les clients est permanente et interactive. Nous gagnons le respect de nos clients et partenaires grâce à nos compétences et notre activité, qui est impartiale et fiable et tient compte des clients.

Au *TE Centre* de Laponie, l'individu et sa contribution sont importants. Nous voulons et pouvons atteindre à la fois les objectifs du *TE Centre* et les nôtres. Notre savoir-faire est reconnu et nous faisons activement usage de nos compétences. Nous sommes toujours prêts à apprendre et chaque individu est responsable de son propre perfectionnement. L'apprentissage et le perfectionnement du personnel sont valorisés. Nous investissons dans nos compétences et pour ce faire créons les conditions préalables nécessaires. Nous acceptons les différences et favorisons par notre attitude et notre conduite personnelles une bonne ambiance de travail.

La traduction des valeurs en procédures de l'organisation du travail et leur incidence pour les clients et les partenaires peut être illustrée en décrivant le contenu des valeurs de ces points de vue.

Lorsque le processus sur les valeurs est lancé, il est utile de partager les expériences avec d'autres unités. Les séminaires sur les valeurs communes avec quelques unités peuvent faciliter le travail dans ses différentes phases.

Par exemple, l'incidence des valeurs dans les travaux pratiques de gestion est un sujet qui mérite un débat transcendant les frontières de l'unité. Le 2 septembre 2003, le *State Employer's Office* a tenu une réunion sur les valeurs et le management destinée aux hauts responsables de l'État. Les participants ont jugé qu'elle était utile pour leur propre travail stratégique.

Pour illustrer les valeurs, un formulaire a été expérimenté en tant qu'outil de travail. Ce formulaire sera rempli pendant le débat sur les valeurs de l'organisation. La pratique a démontré qu'une bonne manière de travailler consiste à faire examiner ces questions par le personnel en petits groupes dans un premier temps. Ces échanges de vues donnent lieu à un débat plus large et ainsi l'organisation a une vision commune de la signification de chaque valeur dans ses services.

Chaque valeur est considérée de deux points de vue : tout d'abord, la manière dont notre organisation procède pour mettre en oeuvre les valeurs dans la pratique et ensuite, la signification pratique de chaque valeur pour les clients et les partenaires de coopération. Les significations communément admises sont inscrites dans le formulaire, qui peut être modifié au besoin et utilisé également par la suite comme document de suivi.

**Tableau 19. La manifestation des valeurs dans les activités du TE Centre de Laponie**

VALUE	How do we proceed at the Lapland TE Centre?	Significance to customers and partners
<b>Customer orientation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Those who need services are the customers common to us all.</li> <li>• We look for solutions to the customer's needs.</li> <li>• Our service is friendly and expert.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Our service product is known in the right target groups.</li> <li>• The availability of our services in the province is good and our personnel can be reached.</li> <li>• We find solutions and produce added value for customers.</li> <li>• The TE Centre is a strategic partner in the co-operation network.</li> </ul>
<b>Effectiveness</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We recognise our processes and act efficiently.</li> <li>• We work in the management and project group efficiently.</li> <li>• The TE Centre has a common strategy.</li> <li>• We allocate resources in accordance with the strategy.</li> <li>• Our activity is according to result objectives.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We influence the creation of new jobs and the preservation of existing ones.</li> <li>• We develop a viable countryside.</li> <li>• We help businesses to succeed.</li> <li>• We raise the level of expertise of the work force and reduce periods of unemployment.</li> </ul>
<b>Openness</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Essential information on the activity is available to all.</li> <li>• Personnel can influence decision before decision-making.</li> <li>• The entire personnel promote mutual interaction.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We raise the level of expertise of the work force and reduce periods of unemployment.</li> <li>• We communicate actively our operation and result.</li> </ul>
<b>Trust</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We adhere to common agreements and procedures.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Our activity is anticipatory.</li> <li>• We maintain a high level of data security.</li> </ul>
<b>Respect for individual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We recognise internal customer relationships and make use of expertise.</li> <li>• We respect others' difference.</li> <li>• We support professional growth.</li> <li>• We deal with welfare at work.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We respect the opinions of the customer and partner.</li> </ul>

Les bonnes pratiques suivantes peuvent être extraites des résultats des travaux du projet pilote, en tant que facteurs essentiels du processus de définition des valeurs :

- Il faudrait que le déroulement du processus sur les valeurs soit soigneusement planifié à l'avance.
- Tous les membres du personnel doivent se voir offrir la possibilité de participer au processus sur les valeurs.
- Dans les unités plus grandes en particulier, il est recommandé que les travaux débutent dans une seule unité (unité pilote), qui initie le processus. Celui-ci est alors étendu à l'ensemble de l'organisation. Cela permet de tester la méthode et d'apporter des corrections avant que tous les membres du personnel ne soient impliqués.
- La création d'un manuel s'est avérée une aide précieuse pour mener à bien le processus.
- Les formateurs aux valeurs choisis dans l'organisation peuvent promouvoir le travail dans de grandes unités en particulier.

- Il faudrait que débat sur les valeurs mette l'accent sur les fondamentaux et privilégie le plus possible la pratique. Il est important que tous les individus sentent que le débat concerne leur travail individuel.
- Cela vaut la peine de déployer des efforts de publicité afin que tout le monde connaisse à l'avance l'objet de l'examen et le but du processus.
- Il est bon de se rappeler que des valeurs existent dans chaque organisation même si on ne leur a pas véritablement donné de nom dans celle-ci. C'est seulement à travers l'élaboration de valeurs communes que celles-ci acquièrent un usage commun.

Une question importante dans le processus sur les valeurs est la manière dont le personnel participe à la définition des valeurs. Les pratiques identifiées indiquées plus bas sont des recommandations. Il est judicieux d'organiser un débat sur les valeurs dans le département et de faire en sorte que le plus grand nombre possible de fonctionnaires et d'employés puisse participer. Cela permet à tous les membres du personnel d'avoir le sentiment que la question les concerne personnellement. On peut définir le terme *débat sur les valeurs* comme un échange de vues concernant les tâches propres à chacun, et qui le rend intéressant pour l'ensemble du personnel.

- Dans la pratique, le personnel peut participer à la définition des valeurs – par exemple, en organisant des débats sur les valeurs en petits groupes, avec un nombre approprié de représentants de différentes sections/unités. En même temps, il peut examiner l'efficacité des valeurs dans l'organisation du travail.
- S'assurer la publicité appropriée est l'une des conditions préalables pour la réussite, et il convient d'y travailler à toutes les étapes du processus.

#### **Encadré 49. Le débat sur les valeurs à l'Université**

Dans une grande organisation (comme une université), le débat devrait aussi être décentralisé afin que chaque section/unité étudie en interne la base de valeurs de l'ensemble de l'organisation et la communique à sa propre section/unité. Véritable forum ouvert, un réseau électronique donne à chaque fonctionnaire et employé la possibilité de participer au débat, de faire part de ses opinions et priorités concernant les valeurs de l'organisation et de donner son avis sur les propositions. Si nécessaire, les débats de ce type peuvent être dirigés et s'appuyer sur des thèmes. Le retour d'information écrit ou la procédure de déclaration de l'unité résume le débat en vue de la définition des valeurs communes.

#### ***Les valeurs sont incorporées dans le pilotage des résultats***

L'orientation vers les valeurs en tant que but de l'activité a notamment pour objectif d'inclure les valeurs dans le contrôle du secteur administratif dans son ensemble. Si ça n'est pas le cas, les valeurs qui guident l'activité d'un département individuel peuvent demeurer vides de sens. Les valeurs du ministère doivent être compatibles avec celles du département sous son contrôle.

Il est recommandé d'intégrer les valeurs du ministère et des départements de son secteur administratif aux entretiens annuels sur les résultats. Les entretiens examinent les objectifs et les résultats du département du point de vue de la mise en oeuvre des valeurs du ministère et de ses propres valeurs. Si des questions liées à leur application ou réconciliation restent en suspens, elles sont examinées au cours des entretiens afin de trouver une solution. L'objectif est qu'il y ait des orientations communes sur les questions à différents niveaux de l'administration.

Comment le renforcement de l'éthique est-il favorisé dans la relation entre un ministère et un département qui lui est subordonné? Dans les entretiens sur les résultats entre un ministère et un département, il est bon d'examiner la mise en oeuvre des valeurs communes du gouvernement et des

valeurs propres à l'organisation. Par exemple, dans les plans de résultats du *TE Centre*, les valeurs sont présentées au début du document en liaison avec la vision et la stratégie. Leur impact dans les objectifs de résultats est également évalué à l'occasion d'un entretien avec les ministères directeurs. Le ministère peut soutenir le renforcement de l'éthique dès lors que les valeurs du département font partie de la gestion par les résultats et qu'elles peuvent être examinées en commun. Dans le passé, des activités d'un niveau éthique élevé avaient été soutenues par la suite à travers le suivi. Le débat sur les valeurs du département et du ministère peut avoir une incidence sur ces questions à l'avance. Lors des entretiens sur les résultats, il faut déployer des efforts plus importants pour s'assurer que les objectifs de résultats fixés sont conformes aux valeurs approuvées en commun.

Le ministère de la Justice, par exemple, a lancé un projet visant à mettre au point une stratégie du personnel pour l'administration judiciaire. Ses objectifs incluent la mise au point de stratégies communes pour la gestion du personnel dans l'ensemble du secteur administratif ; les valeurs de l'administration judiciaire figurent également dans ce travail.

Comment les valeurs communes des pouvoirs publics se manifestent-elles lorsque les valeurs d'un département sont mises en pratique? Dans le projet il a été décidé que les valeurs communes des pouvoirs publics sont des principes qui sont suivis dans toutes les activités. Le postulat de départ est que les valeurs propres au département font partie des valeurs communes et qu'elles ne doivent en aucun cas s'y opposer. Cependant, les valeurs du département peuvent être réaffirmées et rendues de différentes manières. Il est important qu'elles soient comprises uniformément dans l'unité. Il est judicieux d'intégrer aux entretiens sur le perfectionnement les valeurs communes parallèlement aux valeurs propres au département.

### *Les valeurs et l'éthique font partie du perfectionnement du management et du personnel*

Le débat sur les valeurs est permanent et ne s'achève pas lorsque les valeurs sont définies pour la première fois. Les valeurs sont assimilées et internalisées tandis que les procédures évoluent pour être en conformité avec elles. Des essais sont réalisés dans le travail pratique, chaque personne ayant la possibilité de poser une question sur les procédures ou la conduite conformes aux valeurs, celle-ci faisant alors l'objet d'un débat général.

Les valeurs et l'éthique n'ont jusqu'à présent pas occupé une place importante dans la formation générale des pouvoirs publics destinée aux hauts fonctionnaires et au management. Le groupe de travail intitulé "Valeurs qui doivent s'inscrire dans les tâches quotidiennes" propose que les valeurs et l'éthique soient désormais intégrées à toutes les formations destinées au management. Différentes activités de formation exigeront différents types de préparation. Par exemple, le Groupe de travail a le sentiment que le contenu et les méthodes suivants méritent d'être essayés :

- Une introduction aux valeurs communes de la politique du personnel des pouvoirs publics.
- Les concepts de l'éthique du service public et de son incidence fondamentale sur les activités officielles.
- Les valeurs dans les travaux de stratégie d'une unité.
- Un débat orienté
  - sur l'importance des valeurs communes des pouvoirs publics du point de vue de l'unité.
  - sur le contenu et le poids des valeurs propres à l'unité, c'est-à-dire leur traduction en procédures.
- Des exercices. Par exemple, la tâche pose un problème auquel le fonctionnaire du groupe cible qui bénéficie de la formation est susceptible d'être confronté. Un exercice individuel et un

échange de vues en petit groupe sont utilisés pour choisir la procédure pour laquelle l'individu opérerait dans la situation en question. Les choix personnels sont justifiés en petits groupes et les différentes options sont examinées.

Il faut que le débat sur les valeurs soit associé à toutes les formations dont bénéficient les hauts fonctionnaires, afin qu'ils réfléchissent à ces questions régulièrement lorsqu'ils participent aux stages. La formation aux valeurs met essentiellement l'accent sur l'échange de vues sur l'éthique eu égard au travail de chaque individu. La forme que revêtent les tâches peut varier, mais le contenu fondamental tient compte du poids des valeurs.

Le Groupe de travail recommande non seulement la formation du management et des hauts fonctionnaires mais aussi l'incorporation des valeurs et de l'éthique dans toutes les formations destinées au personnel. Les thèmes de base des formations sont :

- Les principales caractéristiques et exigences du statut de fonctionnaire.
- La familiarisation de l'ensemble des fonctionnaires au début de la relation de service.
- Les valeurs communes des pouvoirs publics et le poids des valeurs de l'unité dans le travail.

Comme avec les hauts fonctionnaires, il faudrait la formation sur les valeurs et l'éthique mettent principalement l'accent sur les échanges de vues qu'engendrent les différentes tâches.

#### ***Utilisation des mesures de l'ambiance de travail***

Les mesures de l'ambiance de travail donnent des informations sur le management de l'unité et sur le bien-être du personnel. Cependant, elles ne suffiront pas en elles-mêmes en tant qu'indicateurs étant donné que les résultats sont susceptibles de varier considérablement suivant les sujets spécifiques à l'ordre du jour le jour de la réponse. Les questions se rapportant à la mise en oeuvre des valeurs dans le cadre de la mesure de l'ambiance de travail peuvent figurer à la fois dans la section sur le management et dans une section distincte consacrée exclusivement aux valeurs. Les résultats d'une mesure de l'ambiance du travail sont un outil de suivi à long terme. Pour garantir leur crédibilité dans l'organisation de travail, il faut apporter des réponses aux résultats et des modifications si nécessaire.

Exemples des questions :

- Le haut fonctionnaire traite-t-il le personnel de façon impartiale?
- Le haut fonctionnaire est-il juste?
- Le haut fonctionnaire agit-il lui-même ou elle-même conformément aux exigences de l'organisation?

#### ***Les valeurs font partie des entretiens d'évaluation des résultats et de développement des compétences***

Une fois que les valeurs ont été définies, elles sont intégrées aux entretiens d'évaluation des résultats et de développement des compétences (performance) entre le supérieur et le personnel. Les deux parties jugent la manière dont les valeurs ont été mises en oeuvre dans le travail pratique. Si elles n'ont pas été mises en oeuvre de la façon souhaitée, les parties examinent aussi la manière de procéder par la suite. L'ouverture est préconisée pour que les échanges de vues puissent servir d'outil d'orientation.

**Encadré 50. Formulaire de l'entretien d'évaluation des résultats et de développement des compétences du TE  
Centre de Laponie**

TE CENTRE

RESULT AND DEVELOPMENT DISCUSSION FORM

Confidential

Name of person \_\_\_\_\_

Department/section/unit \_\_\_\_\_

Assessor/closest superior \_\_\_\_\_

Date of preceding result and development discussion \_\_\_\_\_

The values of the public sector are:

efficacy of the activity  
quality and strong expertise  
the service principle  
trust  
equality  
impartiality  
independence  
responsibility

**THE VALUES OF LAPLAND TE CENTRE AND THEIR VISIBILITY  
IN THE WORK OF THE SECTION/UNIT, WORKING GROUP AND ITS MEMBERS**

Consider together how the values of Lapland TE Centre described below are manifested in practice  
How are the values manifested in the work of the individual employee, superior or working group?  
The discussion may bring up common, clear and concrete proposals for improvement.  
These are also recorded in the space set aside for these.

**CUSTOMER ORIENTATION**

Examples of manifestation of values in practice/common and clear proposals for improvements  
that have been brought up in discussions:

**EFFECTIVENESS**

Examples of manifestation of values in practice/common and clear proposals for improvements  
that have been brought up in discussions:

**OPENNESS**

Examples of manifestation of values in practice/common and clear proposals for improvements  
that have been brought up in discussions:

**TRUST AND RESPECT FOR THE INDIVIDUAL**

Examples of manifestation of values in practice/common and clear proposals for improvements  
that have been brought up in discussions:

**Do you want to add another value which you consider is missing from  
Lapland TE Centre's values?**

### ***Les responsables donnent l'exemple et le management est évalué***

Il incombe aux responsables et aux hauts fonctionnaires de donner l'exemple par leur comportement. Les responsables servent ainsi d'exemple pour le personnel en matière d'internalisation des valeurs, et les hauts fonctionnaires montrent comment les valeurs influent sur leur travail quotidien. Si le haut fonctionnaire ne parvient pas à se conformer aux valeurs, il ou elle ne peut pas objectivement exiger d'autres personnes qu'elles le fassent.

Le *State Employer's Office* travaille actuellement au perfectionnement du management dans les pouvoirs publics. Ces travaux s'appuient sur les propositions d'un groupe de travail dirigé par la première secrétaire Sirkka Hautojärvi.<sup>97</sup> L'évaluation du management fait partie de ces travaux de perfectionnement, et la mise en oeuvre des valeurs dans les travaux d'un responsable peut être associée à l'évaluation globale. Dans ce cas, les résultats de l'évaluation seraient concernés au moins par le retour d'information assuré par le supérieur du responsable et ses subordonnés, et l'évaluation par les intervenants et l'entourage offre un retour d'information encore plus large. L'évaluation des responsables dans le cadre d'un entretien d'évaluation des résultats et de développement des compétences se déroule de la même manière qu'avec le reste du personnel.

De quelle manière l'exemple des responsables a-t-il une influence et comment est-il pris en compte? Les expériences du projet ont souligné le fait que le soutien résolu du management est nécessaire à toutes les étapes du processus, et avant tout que ce dernier doit faire preuve d'un engagement ferme en faveur de la mise en oeuvre des valeurs. Le management joue également un rôle clé dans la mise en pratique des valeurs qui ont recueilli l'assentiment général. Les points suivants ont été recensés en tant que bonne pratique :

- La traduction des valeurs en procédures pratiques requiert leur incorporation aux travaux du groupe de management.
- Les hauts fonctionnaires doivent se conduire de manière exemplaire et en respectant les valeurs de l'organisation en toutes circonstances.
- Les hauts fonctionnaires donnent également l'exemple en s'attaquant à une activité qui n'est pas conforme aux valeurs et en prenant des décisions la concernant.
- Le nouveau système de rémunération est l'occasion de tenir compte des valeurs en tant que partie intégrante du travail du responsable.

### ***Les nouveaux systèmes de rémunération***

L'objectif est que les nouveaux systèmes de rémunération qui reposent sur les exigences du travail et les performances et compétences professionnelles personnelles soient largement introduits dans le secteur public finlandais d'ici la fin de l'année 2004.

Les principes des nouveaux systèmes de rémunération sont notamment le soutien en faveur d'activités et d'une gestion fructueuses dans les départements, une rémunération juste, et un traitement impartial du personnel. Ils incluent ainsi dès le départ un point de vue sur les valeurs en grande partie en accord avec la base de valeurs de l'État.

---

<sup>97</sup> Ammattimaiseen johtamiseen valtionehallinnossa. Johdon kehittämisen strategia 2002-2012 (Towards professional management in government. Management development strategy 2002-2012). Ministry of Finance working group reports 1/2003.

Lorsque les nouveaux systèmes de rémunération sont introduits dans un département, les valeurs de celui-ci sont également prises en compte. Cela signifie que les systèmes d'évaluation des exigences des tâches et des performances et compétences professionnelles personnelles ne peuvent être contraires aux valeurs du département. Des travaux de perfectionnement sont réalisés conjointement par le management et le personnel, ce qui favorise également l'attachement à des valeurs communes.

L'application pratique des nouveaux systèmes de rémunération favorise les activités conformes aux valeurs du département. Un nouveau système de rémunération est un outil de gestion concret et se traduit par de nouveaux défis dans le travail des hauts fonctionnaires. Il faudrait que le management s'assure que le système inspire confiance, que les individus en connaissent les bases et qu'il est appliqué de la même façon à travers tout le département. Les entretiens d'évaluation des résultats et de développement des compétences entre un responsable et le personnel sont un moyen déterminant d'application du système dans la pratique. Parfois, les valeurs du département peuvent à certains égards aussi s'accorder avec les critères d'évaluation des exigences des tâches, des performances et compétences professionnelles personnelles dans le nouveau système de rémunération – par exemple, la coopération en tant que critère de performance et en tant que valeur. Dans ce cas, les activités qui s'appuient sur des valeurs ont aussi une influence sur la paie en tant que critère d'évaluation inclus dans le système de rémunération.

Il faudrait que le nouveau système de rémunération soit appliqué conformément aux critères convenus. Cela exige un contrôle permanent de l'efficacité du système. Ses bases étant connues de tous, tous les niveaux de l'organisation peuvent réagir à l'efficacité du système.

Un système de rémunération au mérite améliore également les résultats du département et agit comme un outil de perfectionnement du département. Lorsqu'il est mis en oeuvre correctement, il améliore la gestion et la coopération et encourage une meilleure performance de la part du personnel. Le système de rémunération au mérite encourageant le département à travailler en vue d'un objectif commun, il favorise l'inclusion de valeurs communes dans les procédures du département.

### ***Le rôle des valeurs dans le choix du personnel***

On ne peut que trop souligner l'importance de l'entretien d'embauche dans le choix du personnel. Un entretien est pour le recruteur l'occasion d'obtenir des informations sur les motivations du candidat. Le *State Employer's Office* recommande l'utilisation de ce que l'on appelle un entretien structuré, qui consiste à poser aux candidats les mêmes questions, de sorte que les réponses peuvent être comparées. Cela génère des informations permettant d'évaluer la manière dont les candidats perçoivent le poste qu'ils briguent et les qualifications qu'ils possèdent pour le travail.

Le Groupe de travail a considéré qu'il fallait que la base commune de valeurs des pouvoirs publics et les valeurs propres à l'unité soient également examinées lors de l'entretien et de l'évaluation des aptitudes. Les valeurs propres à la personne ne doivent pas être différentes de celles de l'organisation au point que le travail effectué conformément aux objectifs de l'organisation se traduise par un conflit permanent.

En conséquence, il faudrait que les valeurs soient prises en compte lors de la sélection d'étudiants qui bénéficieront d'une formation exigée pour un poste. C'est la procédure utilisée, par exemple, lors du choix des étudiants qui suivront la formation professionnelle à l'administration pénitentiaire du *Prison Administration Training Centre*. Les titulaires de la qualification professionnelle sont recrutés en tant que gardiens dans l'administration pénitentiaire, et l'attitude des candidats à la formation vis-à-vis des valeurs du secteur est donc déterminée lors d'un test de sélection.

### ***Résolution des problèmes éthiques***

L'incorporation des valeurs dans la vie de tous les jours exige que chacun ait la possibilité de poser des questions à ce sujet et puisse les examiner. Des débats informels aident les individus à réfléchir au contenu réel des valeurs -- par exemple, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions difficiles. L'échange de vues est aussi important lors du choix de la procédure adéquate dans le cas de deux valeurs opposées. Quelle valeur doit dominer dans la décision?

Les entretiens sont une étape importante de la résolution des problèmes éthiques. Outre les discussions informelles, l'organisation peut mettre sur pied sa propre enceinte pour rechercher des solutions à des problèmes pratiques. Les outils utilisables à cette fin peuvent être notamment :

- Un forum de discussion électronique, pour débattre ouvertement de problèmes soulevés par une personne et/ou pour les réponses d'individus désignés responsables de l'éthique.
- Un groupe qui prête son concours au management qui règle les problèmes et formule des orientations sur les questions qui se posent dans le cadre de l'organisation du travail.

### ***Traitement des activités contraires aux valeurs***

Les valeurs se manifestent en tant qu'actions. Si une unité autorise une activité ou un comportement contraire à certaines valeurs, celles-ci ne sont pas réelles et elles perdent de leur poids. Si le but est de maintenir les valeurs en place, il faut promouvoir la conformité. Si quelqu'un adopte un comportement contraire aux valeurs, par exemple, dans des questions d'orientation contraires à l'intérêt général, le management doit traiter le problème au moins en s'entretenant avec la personne en question. Une activité répétée qui viole les valeurs peut exiger des réactions plus fortes à condition que l'on connaisse la procédure conforme aux valeurs.

La définition des valeurs et leur mise en pratique facilitent le traitement des phénomènes négatifs. Cela est dû au fait que pendant le processus, l'ensemble de l'organisation du travail a eu une influence et s'est rendu compte des limites qui pèsent sur l'activité et le comportement dans une relation de service. La réaction aux activités contraires aux valeurs est alors connue à l'avance et n'est pas une surprise. Cela offre aux responsables du personnel un outil pratique.

#### **Encadré 51.. Le poids des valeurs dans les organismes publics**

##### ***Le National Bureau of Investigation (NBI)***

A partir du moment où les valeurs ont été communément admises, il incombe à chaque personne d'agir conformément à celles-ci. Si l'on admet, par exemple, que la qualité et la fiabilité sont des valeurs du *National Bureau of Investigation*, chacun doit les laisser transparaître dans son activité, à la fois dans ses rapports avec les clients et intervenants et dans ses rapports avec d'autres membres de l'organisation du travail. On ne met pas en oeuvre une valeur uniquement pendant les heures de bureau ou dans les relations avec un supérieur, ou seulement dans certaines tâches et pas dans d'autres. Il faudrait que les valeurs ayant recueilli l'assentiment général guident les activités dans leur ensemble. La confiance interne est encouragée à travers l'examen de situations types dans lesquelles la frontière entre ce qui est bien et ce qui ne l'est pas n'est pas constante. L'objectif est d'apprendre à reconnaître ces sortes de points sensibles des valeurs en rapport avec le profil de poste de chacun.

##### ***L'administration pénitentiaire***

Il a été exigé des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire, étant donné la nature de leurs tâches, qu'ils soient d'une moralité et d'une conduite résolument irréprochables, que ce soit pendant leurs loisirs ou lorsqu'ils travaillent. Le manquement à cette exigence a été traité conformément à la législation sur les fonctionnaires. Dans le service de probation, le personnel n'a le statut de fonctionnaire que depuis à peine deux ans. En tant que fonctionnaires, ses membres ont bénéficié d'une formation appropriée lors de la phase de rédaction d'une réforme organisationnelle et pendant l'organisation actuelle. Étant donné la nature des tâches, il faudrait continuer d'accorder une attention particulière à la moralité et à la conduite des fonctionnaires du point de vue de l'éthique, et à cet égard les valeurs du secteur sont un facteur essentiel.

### **Les valeurs en tant que code de déontologie d'un fonctionnaire**

En dehors du fait que les valeurs servent d'outil de gestion, il est important qu'elles soient internalisées par le management et par tous les membres du personnel. Cet objectif est atteint en partie par le biais du management, par exemple lors d'entretiens sur la performance. Pour que le plus grand nombre possible en soit informé et pour faciliter l'interprétation commune des valeurs, celles-ci peuvent être illustrées avec l'aide d'un guide de règles, qui peut s'ajouter aux éléments de gestion susmentionnés.

Le guide de règles du ministère des Transports et des Communications, créé à la suite du projet sur les valeurs qui doivent s'inscrire dans les tâches quotidiennes, est un exemple d'outil permettant d'améliorer l'internalisation des valeurs dans l'ensemble du personnel. Le document sur la manière dont les valeurs fonctionnent dans la pratique est un guide de règles où figurent les valeurs du ministère, une description du contenu de chaque valeur et sa manifestation dans la pratique (Graphique 35).

Graphique 35. Le guide de règles



L'objectif du projet du ministère des Transports et des Communications est d'implanter les valeurs de telle manière qu'elles **consolident les procédures du ministère en faveur de la coopération** et renforcent le respect mutuel et la confiance et l'ouverture dans l'ensemble du ministère. L'objectif est également que l'implantation pratique des valeurs se manifeste sous la forme d'une amélioration de la satisfaction au travail. L'implantation des valeurs signifie ici l'internalisation des valeurs, leur manifestation dans la prise de décision, et le fait de procéder comme cela a été décidé.

Les personnes au sein d'un département ont besoin d'être informées des valeurs et de leur contenu aussi efficacement que possible. Elles peuvent être placées, par exemple, sur des pages Web internes. Elles devraient également être rendues publiques sur des pages Web externes et par d'autres moyens, afin que les citoyens, les clients et les autres intervenants sachent quelles sont les valeurs de l'unité et comment elles se manifestent dans ses activités.

Comment les procédures adéquates qui respectent des normes éthiques élevées sont-elles créées de sorte que chaque fonctionnaire puisse les internaliser? Une fois que les valeurs propres à l'unité ont été confirmées, l'objectif est qu'elles constituent une partie essentielle et quotidienne du travail courant. Dans la pratique, cela inclut les sous domaines suivants :

- Les valeurs figurent à l'ordre du jour des objectifs de résultat, des entretiens d'évaluation des résultats et de développement des compétences (performance) et de toutes les autres activités des responsables.
- Le fait que les valeurs sont en place et qu'elles transparaissent dans les activités de tous les jours est réaffirmé en les incorporant systématiquement dans les formations destinées au management et au personnel.
- Le suivi interne effectif favorise les activités conformes au code de déontologie d'un fonctionnaire, même si l'accent est principalement mis sur l'orientation des individus vers la bonne procédure par l'internalisation des valeurs.
- Les échanges de vues sur les lignes directrices et les règles dans les organisations de coopération favorisent l'internalisation des valeurs et le suivi des activités qui les respectent.
- Les valeurs sont décrites de façon à exprimer la procédure à la fois dans les tâches fondamentales de l'unité et en tant qu'organisation du travail – "notre manière de faire les choses".
- Les résultats du débat sur les valeurs peuvent également être consignés sous la forme d'un "code de déontologie".
- Les unités se prêtent à un débat permanent sur les valeurs, dans lequel le contenu et le poids des valeurs sont pris en compte et sans cesse mis en vedette.

### **Le suivi de la mise en oeuvre des valeurs**

La troisième recommandation du Groupe de travail, qui concerne le suivi des valeurs, est aussi importante que les deux précédentes et constitue une partie essentielle de la mise en oeuvre des valeurs. Des travaux ciblés pour la mise en oeuvre de valeurs dans les activités supposent que celle-ci est contrôlée régulièrement. Si l'internalisation et la visibilité des valeurs sont insuffisantes, le suivi permet d'intervenir et d'améliorer la situation.

Le Groupe de travail recommande un suivi à deux niveaux : **chaque bureau individuel** en tant qu'unité opérationnelle, et le *State Employer's Office* en tant qu'organisation centrale. Il faudrait que le suivi permanent soit réalisé aux deux niveaux afin de couvrir largement l'administration publique.

### ***Responsabilités d'un state bureau***

La mise en oeuvre des valeurs peut être contrôlée à l'aide de différents indicateurs, et bien entendu dans le **travail** quotidien. Cela signifie que chaque membre de l'organisation du travail peut communiquer des données d'expérience à ses collègues et aussi poser des questions pour savoir si une procédure donnée est conforme ou non aux valeurs. Les valeurs peuvent aussi être utilisées pour améliorer et contrôler la qualité de l'activité.

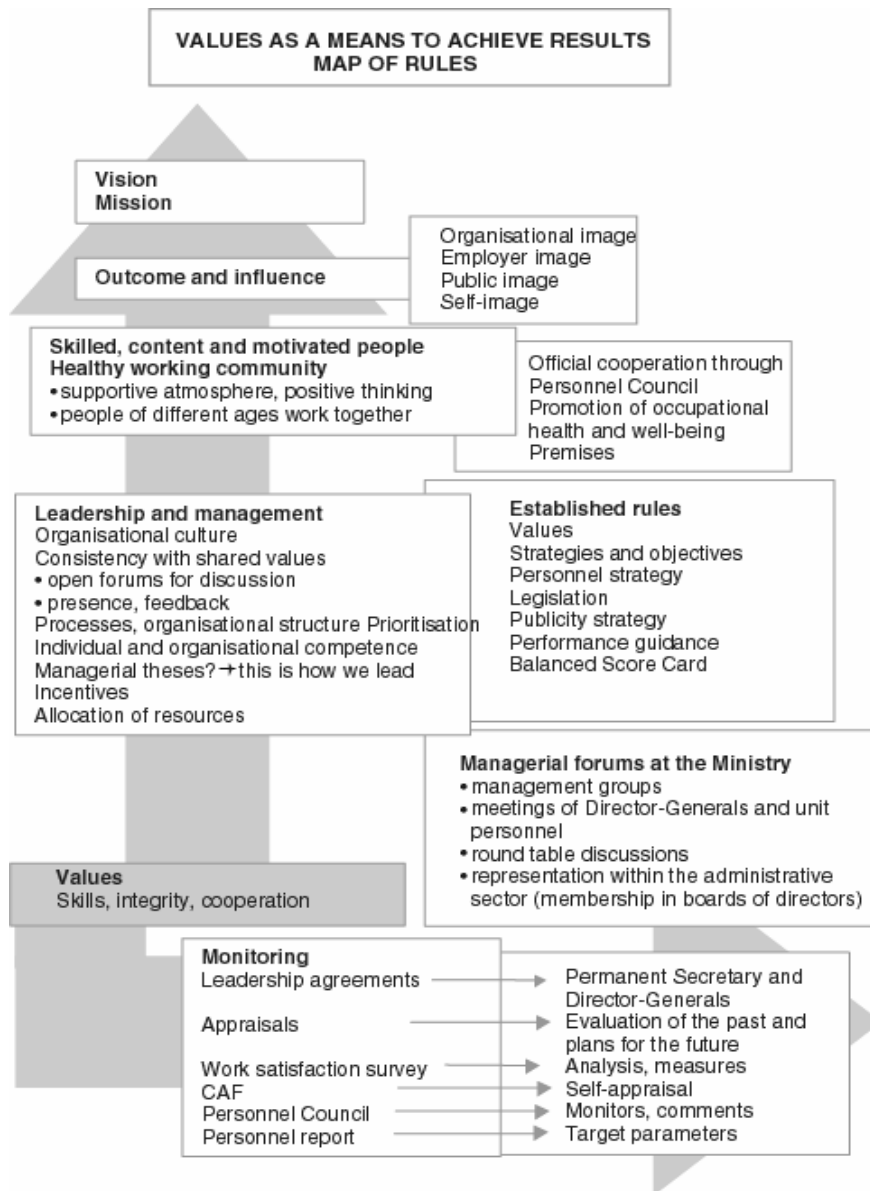
Les indicateurs adaptés au suivi de la mise en oeuvre des valeurs incluent les **baromètres de la satisfaction au travail du personnel et des responsables** dans lesquels les mêmes questions sont posées à intervalles réguliers. Les résultats du baromètre peuvent être analysés à l'occasion de réunions destinées à tous les membres du personnel et lors d'entretiens d'évaluation des résultats et de développement des compétences (performance) entre le responsable de l'unité et son subordonné direct. Ces baromètres fonctionnent également comme des outils de gestion. Leur crédibilité dépend de l'intervention du management par des mesures visant à éliminer des défaillances, par la résolution de problèmes signalés dans l'organisation et par des efforts pour améliorer la situation avec tous les moyens dont il dispose. En Finlande, il y a des exemples de bureaux dont les résultats en matière de satisfaction au travail se sont améliorés depuis que le processus sur les valeurs a été lancé et que le management s'est engagé à mettre en oeuvre les valeurs (par exemple les douanes). Les exemples suivants montrent la variété des méthodes utilisées dans le processus de contrôle pour fournir des données d'expérience sur les développements :

- Au niveau de l'unité opérationnelle, le suivi peut être réalisé à l'aide de l'**autoévaluation** conformément aux manuels de qualité.
- La **satisfaction des clients** par rapport à l'activité peut être mesurée au moyen des **enquêtes** de satisfaction sur la qualité réalisées à intervalles réguliers.
- Les rapports du State Audit Office et des auditeurs tiennent lieu de guide. Les procédures peuvent si nécessaire être modifiées pour correspondre plus étroitement aux valeurs et aux principes éthiques.

Le suivi des valeurs sera plus dynamique si le **rapport annuel** indique la manière dont les activités respectant les valeurs ont été approfondies pendant l'année et dans quelle mesure elles ont été fructueuses.

Un exemple de manière pratique de procéder au contrôle est le **Guide du processus sur les valeurs**, mis au point dans le cadre du projet. Ce guide du processus est un outil qui permet au personnel de contrôler la manière dont les valeurs sont mises en oeuvre et de lutter contre les éventuelles défaillances qu'ils identifient.

**Graphique 36. . Guide du processus sur les valeurs**



### **La manière dont la mise en oeuvre des valeurs est évaluée chaque année au niveau de l'organisation et dans les activités de chacun des fonctionnaires**

Le processus sur les valeurs inclut une évaluation régulière de leur mise en oeuvre. L'efficacité et la mise en oeuvre des valeurs ayant recueilli l'assentiment général peuvent être favorisées par les activités suivantes :

- Les valeurs sont prises en compte dans les travaux du groupe de management et dans les décisions qu'il prend.
- La politique du personnel de l'unité repose sur les valeurs.
- Les valeurs et leur mise en oeuvre pratique sont rendues publiques. Par exemple, le rapport annuel et les pages Web internes servent de canaux d'information.
- Les valeurs interviennent dans la procédure de sélection du personnel.
- Les valeurs sont prises en compte lors de l'évaluation de la conduite requise par la loi sur les fonctionnaires.
- Les entretiens d'évaluation des résultats et de développement des compétences comportent une partie sur les valeurs.
- Au niveau organisationnel, la mise en oeuvre peut être contrôlée – par exemple, par l'autoévaluation des manuels de qualité de l'EFQM et par les enquêtes de satisfaction sur la qualité s'adressant aux clients. Les procédures et processus sont modifiés si nécessaire de façon à être en conformité avec les valeurs et les normes éthiques.
- Les valeurs sont examinées lors de la formation du management interne au département et dans l'évaluation de celui-ci.
- Les valeurs sont réaffirmées dans les plans de résultats et les travaux sur la qualité.
- L'effet d'une activité ou d'une conduite contraires aux valeurs et l'attitude de l'unité face à cela font l'objet d'études.
- L'enquête baromètre sur le personnel peut aussi être utilisée pour évaluer l'activité des supérieurs immédiats et du responsable de l'unité. Les valeurs sont examinées, par exemple, lorsque les employés ne sont pas satisfaits de la performance de leurs supérieurs, pour évaluer l'impartialité et l'équité de supérieurs vis-à-vis de leurs subordonnés ainsi que le bon exemple qu'ils donnent quant à la manière d'agir dans l'unité.

### ***Responsabilités du State Employer's Office***

Le *State Employer's Office* contrôle la mise en oeuvre des valeurs dans l'ensemble de l'administration publique. Le Groupe de travail a recommandé que les actions suivantes soient prises :

- Le baromètre des politiques du personnel du *State Employer's Office* est un outil d'évaluation et est régulièrement adressé aux organismes publics. La proposition consiste à y inclure une question concernant le suivi de la mise en oeuvre des valeurs : "La mise en oeuvre des valeurs est-elle mesurée dans le cadre a) des travaux des responsables et du management, b) des travaux de l'ensemble des fonctionnaires dans votre Organisation ?"
- Le rapport final du Groupe de travail ainsi que les annexes des pilotes et un livret énonçant les valeurs et les principes éthiques de l'administration publique seront distribués aux départements. Les résultats du projet seront présentés à l'occasion des forums concernés en collaboration avec

GOV/PGC(2004)24

les pilotes. Le *State Employer's Office* évaluera l'efficacité du projet au niveau des pilotes et aussi de façon plus large.

**BIBLIOGRAPHIE**

Civil Service Ethics: A study of the grounds of civil service ethics, its present state and areas of development. Ministry of Finance, Working Papers 8/2000.

Government Decision in Principle on State Personnel Policy Line. 30.08.2001.

Values to Be Part of the Daily Job: The Experiences of Pilot Organisations and Conclusions of the Working Group. Ministry of Finance, Working Papers 6/2004.

## ANNEXE

## VALEURS QUI DOIVENT S'INSCRIRE DANS LES TACHES QUOTIDIENNES : CONTACTS

Ministère des Finances P.O. Box 28 FIN-00023 Government	<i>Senior Adviser, Legal Affairs Kirsi Äijälä Tel. +358 9 160 34929 Fax. +358 9 160 34839 kirsi.ajjala@vm.fi</i>
Jyväskylä University Department of Special Pedagogics Pitkäkatu 1C P.O. Box 35 FIN-40014 Jyväskylä University	<i>Deputy Principal Paula Määttä Tel. +358 14 260 1650 Fax. +358 14 260 1621 pamaatta@edu.jyu.fi</i>
National Bureau of Investigation P.O. Box 285 FIN-01301 Vantaa	<i>Chief Super Intendant Antti Turkama Tel. +358 9 8388 6700 Fax. +358 9 8388 6508 antti.turkama@krp.poliisi.fi</i>
Lapland Employment and Economic Development Centre Ruokasenkatu 2 FIN-96200 Rovaniemi	<i>Director Pirkko Saarela Tel. +358 16 368 7001 Fax. +358 16 368 7106 pirkko.saarela@te-keskus.fi</i>
Ministère des transports et des communications P.O. Box 319 FIN-00023 Government	<i>Head of personnel development Kirsi Karppi Tel. +358 9 1602 8337 Fax. +358 9 1602 8620 kirsi.karppi@mintc.fi</i>
Criminal Sanctions Agency P.O. Box 319 FIN-00181 Helsinki	<i>Head of administration Heli Herna Tel. +358 9 1608 8419 Fax. +358 9 1608 8410 heli.herna@om.fi</i>

<p>Finnish Road Administration P.O. Box 33 FIN-00521 Helsinki</p>	<p><i>Head of personnel</i> <i>Matti Hermunen</i> <i>Tel. +358 204 222 096</i> <i>Fax. +358 204 222 202</i> <i>matti.hermunen@tiehallinto.fi</i></p>
<p>National Board of Customs P.O. Box 512 FIN-00101 Helsinki</p>	<p><i>Deputy director</i> <i>Eino Hämäläinen</i> <i>Tel. +358 20 492 2382</i> <i>Fax. +358 20 492 2850</i> <i>eino.hamalainen@tulli.fi</i></p>