

Non classifié

GOV/PGC/ETH(2004)1



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

09-Sep-2004

Français - Or. Anglais

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

GOV/PGC/ETH(2004)1
Non classifié

**STRATÉGIE ET MÉTHODE D'ÉVALUATION DES MESURES D'INTÉGRITÉ
ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SERVICE PUBLIC**

**Symposium : Comment évaluer les mesures visant à promouvoir l'intégrité
et à prévenir la corruption dans le service public**

**9-10 septembre 2004
Château de la Muette, Paris**

Afin de favoriser les discussions durant la Session 1, ce document de référence offre un panorama comparatif des approches, politiques et pratiques utilisées dans les organismes du secteur public pour évaluer les mesures visant à favoriser l'intégrité et à prévenir la corruption.

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

**JT00168817
TRADUCTION PROVISOIRE**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

STRATÉGIE ET MÉTHODE D'ÉVALUATION DES MESURES D'INTÉGRITÉ ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SERVICE PUBLIC

par

Stuart C. Gilman, Président du Ethics Resource Center

et

Jeffrey Stout¹

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. Le présent texte 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.

A. Introduction

L'intégrité est indispensable dans la fonction publique 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 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 indiquées 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 événement 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.

1. Qu'est-ce qu'un système d'intégrité?

Les systèmes d'intégrité² 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.

2. 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,

¹ Ce document a été préparé par Stuart Gilman et Jeffrey Stout au Printemps 2004. Nous exprimons notre gratitude à Allison Pendell Jones et Katie Sutliff pour leur aide dans l'élaboration du présent document.

² 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. A 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 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 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.

3. *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 autres³.
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

³ 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.,

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 de 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 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.

B. Aperçu général du domaine de l'intégrité

1. Aperçu

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 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. Divulcation de renseignements financiers ou d'intérêts /déclaration d'actifs
- c) Systèmes de formation
- d) Stratégies de communication
- e) Consultations
- f) Lignes directes pour divulgations et conseils en ligne
- g) Contrôle/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'objet n'est pas ici d'exclure d'autres éléments mais d'organiser les thèmes de programmation. 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 de réalisation permettront de repenser, de modifier et de dépasser le cadre proposé ici.

2. Le contenu du cadre

Code de bonne conduite

Les systèmes d'intégrité commencent souvent par un code de bonne conduite, un accord 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 il doit 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 employés⁴. 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

⁴ 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. Ces documents, initialement publiés en trois volumes par le "U.S. Government Printing Office" couvrent les périodes 1979-1998.

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.

Systemes 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 administratives. 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 traitées 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 sont d'excellents moyens pour augmenter la transparence.

Formation

La formation est aussi un élément que l'on retrouve généralement dans les systèmes d'intégrité. Certaines administrations donnent la formation à l'engagement des nouveaux employés seulement, d'autres veulent 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 étaient "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 divulgations

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 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, mieux qu'une condamnation de dix ans jamais appliquée serait une simple amende de 100 dollars⁵.

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 l'opportunité, pour le système de prévention, de pouvoir agir comme une tierce partie objective dans l'appréciation d'une question donnée, et dans la possibilité, 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

⁵ Entretien avec une responsable de l'éthique dans un des Etats des Etats-Unis, février 2002.

administrations ont créé un bureau de l'éthique mais lui ont ensuite refusé les ressources qui lui auraient permis de réussir⁶. Fondamentalement, les systèmes d'intégrité sont un des programmes de lutte contre la corruption les plus innovateurs que l'on ait connus ces cent dernières années.

C. Mesure de l'impact des systèmes de prévention

La présente section contient une description des méthodes d'évaluation applicables à chacune des composantes de 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 de organisations internationales telles que Transparency International, la Banque Mondiale, l'Organisation des États américains et l'OCDE⁷. D'autres exemples sont les programmes d'organismes d'éthique de coordination 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 mytique, mais pour évaluer les performances des méthodes de gestion d'un ministère. On a cherché à sélectionner des exemples de méthode 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.

1. Évaluations par des organisations internationales

Transparency International⁸, 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 la l'existence et

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ TI est devenu l'ONG depointe 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 le l'indice de perception de la corruption (CPI).

l'efficacité des institutions et 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.

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 réforme⁹. 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 anticorruption¹⁰.

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;
- la 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 novatrices¹¹, 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

⁹ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters3.html>

¹⁰ www.oas.org/juridico/english/followup.htm# Résultats par pays avec rapports pour 2002, 2003 et février 2004.

¹¹ *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)

donné une description détaillée des régimes d'éthique. L'OCDE¹² a par exemple étudié l'application de la Recommandation de 1998 sur l'amélioration de l'éthique dans le service public. Le rapport correspondant *Renforcer l'éthique dans le service public* 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.

D. 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 dirigeants et des travailleurs humains.

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 existants¹³.

¹² 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.

¹³ 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.

E. 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 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).

1. 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 surprenants¹.

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 public¹⁴. 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".

¹⁴ Report to the Office of Government Ethics, Commonwealth of Puerto Rico: 2003 Employee Ethics Survey.

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 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'autre organisme 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 interorganismes, même si l'évaluation NISA relative au Queensland² comportait un questionnaire interorganismes 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 de la fonction publique faite 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 de personnes interrogées ayant répondu qu'elles versaient des pots-de-vin que des montants de ces derniers³.

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 détournés⁴, 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

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 interorganismes, 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 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 chevauchements⁵.

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 des systèmes d'intégrité.

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”⁶. 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?”⁷. 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 signaler 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 corréler 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;
- 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 domaine⁸;

- une bonne technique, par. exemple. 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.

2. 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 corréliser 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 employés⁹:

- 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;
- 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 gère 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 Nord¹⁰ 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 syndicats¹¹ 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 partenaires à 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.

3. 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 de 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.¹⁵

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'éthique¹⁶.

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 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.

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

¹⁵ http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf2_e.asp

¹⁶ [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))

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.

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.

4. 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 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.

F. 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"¹². À ce titre, les rapports RONC offrent une évaluation à grande échelle des systèmes de 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 États-Unis et du American College à Thessalonique¹³. Cette organisation a mis au point un manuel de simplification administrative destiné aux organismes participants. Les mesures spécifiques sont notamment les heures de dégageement 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.

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.

2. 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.

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.

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 politiques¹⁴. C'est surtout dans le monde en développement que les ONG agissent souvent indépendamment pour surveiller les grands contrats officiels¹⁵.

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.

4. 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 financière¹⁶. 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 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.

5. 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.

G. Systèmes 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.

1. 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? Pensez-vous 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 formation¹⁷.

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;
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 budgétaires¹⁸.

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.

H. 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 public¹⁷. 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 de 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 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.

¹⁷ Selby A M Baqwa, SC, "Anticorruption Efforts in South Africa," *The Journal of Public Inquiry*, Fall/Winter, 2001, pp. 21.-24.

1. 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'appliquent¹⁹. 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?²⁰ (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 a fonctionné.

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 des citoyens 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.

I. 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.

1. 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.

2. 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'ils est légitime de poser des questions d'éthique et considèrent celles-ci comme une partie normale du système de gestion.

J. Lignes directes pour divulgations et conseils en ligne

Les lignes directes pour divulgations 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.

1. 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.

2. 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.

Un 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 fautif²¹. 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.

K. 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 rôles, notamment celui de gardien, de conseiller, d'initiateur et de "marchand" des normes d'éthique²². 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.

1. 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.

2. 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.

3. 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 formelles²³. 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.

4. 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.

5. 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 interorganismes 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 Handbook¹⁸.

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 sont 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 commerciales, ainsi qu'un bureau de l'éthique clinique.

L. 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

¹⁸ <http://www.transparency.org.au/NISA.html>

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.

M. Aspects divers

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 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 Etats-Unis²⁴. 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 décevants¹⁹. 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.

N. 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 commun²⁰ ou d'unité de vues sur des ensembles de composantes standards. 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

¹⁹ *Public Performance and Management Review, A Report on Report Cards* by Charles K. Coe, December 2003, Volume 71, Number 2.

²⁰ 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.

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 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.

O. 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 permettraient 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'adjectif 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 oit 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.

NOTES

Les notes de fin d'ouvrage suivent immédiatement les pages des notes.

Rapports multilatéraux et sites Web

OCDE – Ethique et corruption
<http://www.oecd.org/gov/ethics>

TI Sourcebook
<http://www.transparency.org/sourcebook/index.html>

Queensland NISA, juillet 2001
http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf

Business Integrity Systems in Australia
<http://www.transparency.org.au/documents/Bisareport.pdf>

International Institute for Public Ethics
www.iipe-online.org

Banque Mondiale
www.worldbank.org/publicsector

FMI - Reports on the Observance of Standards and Codes
<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>

ONU
www.undcp.org/crime_prevention.html

Australie

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.
<http://www.apsc.gov.au/stateoftheservice/2002/chapter03.htm>

Department of Health and Ageing focus groups on code of conduct
<http://www.ageing.health.gov.au/workforce/code.htm>

Test de groupes cibles "Embedding APS Values"
<http://www.apsc.gov.au/conduct/>

La "Public Service and Merit Protection Commission" est chargée de surveiller les résultats des organismes et de veiller à la conformité au code de bonne conduite. ??? (APSC)

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.
http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp

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"
http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf

Canada

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 aux niveaux des abus avant que ceux-ci ne commencent.

http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/maf-crg_e.asp#Introduction .

Bureau des valeurs et d'éthique du Conseil du Trésor du Canada

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/siglist_e.asp

Bureau des valeurs et d'éthique de la fonction publique, Organisme de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/index_e.asp

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.

http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf_e.asp

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

http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/pia-pefr/paig-pefrld2_e.asp#2.Purpose . Lien avec une liste des ressources utilisées par le groupe de travail sur la divulgation: http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf10_e.asp#8 .

Programme d'éthique de la défense – Défense nationale – Etude 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.

http://www.dnd.ca/ethics/pages/home_e.htm

Bureau du commissaire à l'éthique <http://strategis.gc.ca/ethics>.

Rapport annuel - <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/oe01417e.html>

Aperçu général des valeurs et de l'éthique dans le secteur public dans le rapport annuel du vérificateur général

<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0012ce.html>

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

http://www.cmd-ccg.gc.ca/Research/publications/html/tait_e.html

Colombie

2002 Integrity Index for Public Institutions – mesure les risques de corruption dans diverses institutions sur une échelle 0 – 100

Finlande

L'OCDE et la Finlande ont fait une étude des fonctionnaires et des directeurs relativement à leur efficacité en matière de mesures d'éthique. Etude 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)

Grande-Bretagne

Rapports du Committee on Standards in Public Life produits à partir des débats et de consultations sur place indépendantes
<http://www.public-standards.gov.uk/>
Focus group assessment of conduct in public life
<http://www.natcen.ac.uk/publications/Final%20draft23.pdf>

Porto Rico

Etude sur les fonctionnaires
http://www.ethics.org/releases/nr_20031027_prsurvey.html

Afrique du Sud

Rapport de l'ONU et du Department of Public Service Administration sur l'évaluation de la corruption
<http://www.gov.za/reports/2003/corruption.pdf>

Manikor Omnibus Study
Perception des mesures de "maintaining transparency and accountability"

Eatats-Unis

Site officiel
www.usoge.gov

Overview of US OGE
http://www.tbs-sct.gc.ca/veo-bve/theethicsinfrastructureinthepublicadministration_e.asp

Ethics Resource Center
<http://www.ethics.org>

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

-
- 1 <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/0012ce.html#0.2.0AKH9E.78C5D1.D0582G.4F>
- 2 http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf (p. 146)
- 3 <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/cepemcase9.htm>
- 4 PSC News December 2003 / January 2004 “Turning the Tide on Corruption”
- 5 http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf
- 6 http://www.transparency.org.au/documents/QNISA_report.pdf (Section 2)
- 7 Queensland NISA p. 139
- 8 http://www.dnd.ca/ethics/pages/home_e.htm
- 9 <http://www.apsc.gov.au/values/values6.htm>
- 10 <http://www.rpani.gov.uk/>
- 11 <http://www.gov.za/reports/2003/corruption.pdf>
- 12 <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>
- 13 <http://www.ttfse.org/>
- 14 http://www.hc-sc.gc.ca/hpfb-dgpsa/pac_announcement_200211_e.html
- 15 <http://www.greensalvation.org/English/Partners/transparency.htm>
- 16 http://www.usoge.gov/pages/forms_pubs_otherdocs/fpo_files/surveys_ques/srvy450questions_03.pdf
- 17 <http://www.tdcj.state.tx.us/ace/ethics/ethics-feedback-form.htm>
- 18 http://www.usoge.gov/pages/daeograms/dgr_files/1997/etsurvey.pdf
- 19 OCDE – Etudes hors série sur la gestion publique n° 14, “L'éthique dans le service public: Questions et pratiques actuelles”, 1996
- 20 http://www.usoge.gov/pages/daeograms/dgr_files/1997/survey.pdf Ethics Information Center Survey
- 21 http://www.tbs-sct.gc.ca/pshrmac-agrhfpc/rep-rap/wgdw-gtdaf5_e.asp#34
- 22 Ibid.
- 23 http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/pub2_15a.pdf (p.77)
- 24 <http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/goals.asp>