



Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique

Renforcer l'éthique dans le service public :

Les mesures des pays de l'OCDE

La fonction publique est dépositaire de la confiance du public. Les citoyens attendent des fonctionnaires qu'ils servent l'intérêt général en faisant preuve d'impartialité et en gérant quotidiennement les ressources publiques de manière appropriée. Un service public équitable et fiable inspire confiance au public. Il crée aussi un environnement favorable pour les entreprises, ce qui contribue au bon fonctionnement des marchés et à la croissance économique.

L'éthique dans le service public est nécessaire à la confiance du public et la renforce ; elle constitue la clé de voûte d'une bonne gouvernance. Mais que faut-il faire pour renforcer l'éthique dans le service public, aujourd'hui ?

S'inspirant de l'expérience des 29 pays Membres de l'OCDE, cette note de synthèse décrit ce qui compose une politique de gestion efficace et complète en matière d'éthique. Elle préconise également des lignes d'action pour renforcer l'éthique dans les institutions publiques.

PUMA Note de synthèse No. 7

septembre 2000

Les valeurs essentielles sur lesquelles s'appuie le service public

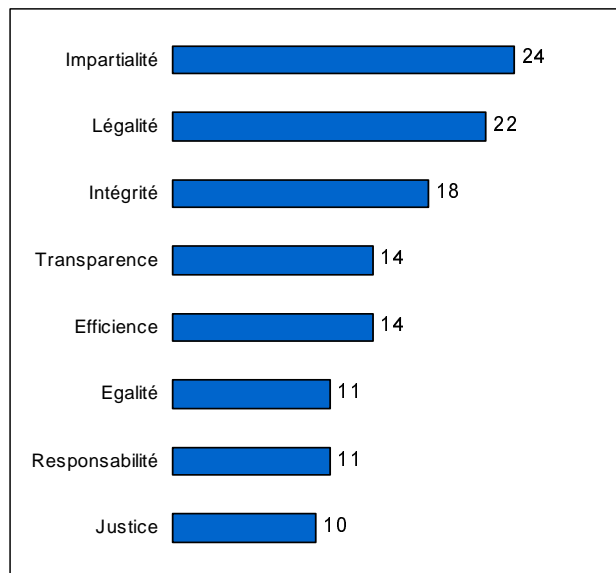
L'identification des valeurs fondamentales du service public est le premier pas vers une vision commune du comportement que l'on attend de ceux qui exercent une charge publique. Les pays de l'OCDE publient, à cet effet, une série de valeurs essentielles sur lesquelles s'appuie le service public dans ses opérations quotidiennes. Ils s'inspirent des mêmes grandes sources des valeurs, à savoir la société, la démocratie et la profession.

L'évolution du secteur public exige une formulation claire des valeurs essentielles.

Plus d'un tiers des pays de l'OCDE ont reformulé les valeurs fondamentales du service public durant les cinq dernières années, et de nouvelles révisions sont en cours. Lors de ces examens, les pays ont remis l'accent sur les valeurs "traditionnelles" tout en leur donnant un contenu moderne et en leur ajoutant des valeurs "nouvelles" qui définissent les exigences d'un service public de plus en plus axé sur les résultats. L'impartialité par exemple, est la valeur essentielle la plus souvent identifiée ;

elle recouvre aussi bien l'égalité d'accès aux services publics que l'égalité de traitement devant la Loi.

Les huit valeurs essentielles du service public les plus fréquemment citées par les pays de l'OCDE (nombre de pays citant chaque valeur)



Les normes de conduite définissent les comportements

L'édiction de normes de conduite est devenue le principal instrument d'application des valeurs essentielles.

Presque tous les pays de l'OCDE ont mis au point une description détaillée des normes de conduite qu'on est en droit d'attendre des fonctionnaires dans des situations potentielles de conflit d'intérêt, notamment en ce qui concerne :

- l'utilisation d'informations officielles et de ressources publiques ;
- l'acceptation de dons et de gratifications ; et
- l'exercice d'activités en dehors de la fonction publique.

Outre les normes générales applicables à tous les salariés du secteur public, les pays de l'OCDE ont recours à des normes de conduite supplémentaires pour certains groupes ou professions travaillant dans des domaines sensibles ou dans des domaines où les risques de conflit d'intérêt sont élevés, tels que l'administration judiciaire, fiscale et des douanes. Certains pays ont également élaboré des codes de conduite à l'intention des ministres

pour les guider dans leur conduite des affaires publiques.

La législation pénale sanctionne les formes de corruption spécifique et les infractions aux valeurs fondamentales du service public.

Presque tous les pays de l'OCDE sanctionnent les formes actives et passives de corruption commises par des agents de la fonction publique, et un nombre croissant de pays sanctionnent également d'autres formes de corruption, telles que la corruption indirecte ou les tentatives de corruption.

De plus, la Convention sur la lutte contre la corruption exige que tous les pays de l'OCDE ainsi que cinq pays non membres punissent la corruption des agents publics étrangers par des sanctions pénales efficaces, proportionnées et dissuasives. Un nombre grandissant de pays pénalisent également les manquements généraux au respect des valeurs et principes essentiels de la fonction publique (comme l'impartialité de la prise de décisions) et l'utilisation d'une charge publique en vue d'un bénéfice personnel.

Pour rendre les valeurs opérantes, il faut d'abord les communiquer

Presque tous les pays de l'OCDE ont recours à la **formation professionnelle** pour sensibiliser leurs fonctionnaires sur les questions d'éthique.

Toutefois, les pouvoirs publics mettent de plus en plus l'accent sur l'acquisition des compétences nécessaires au traitement des problèmes de déontologie. Plus de la moitié des pays se concentrent sur les nouvelles recrues en leur fournissant des informations sur les valeurs essentielles lorsqu'elles entrent dans la fonction publique, et dans un tiers des pays, un énoncé des valeurs fait partie du contrat d'embauche. Certains pays de l'OCDE offrent également une formation continue régulière.

En outre, les fonctionnaires peuvent demander **l'avis** de leurs supérieurs hiérarchiques lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes de déontologie dans le cadre de leurs fonctions. Certains pays prévoient l'accès à des organismes extérieurs

spécialisés pour s'assurer de la neutralité des conseils fournis.

La participation du personnel – directement et/ou par le biais des syndicats et des associations professionnelles — au processus de révision des valeurs et des normes permet d'établir une identité de vue parmi les agents publics et facilite la mise en œuvre. Un tiers des pays de l'OCDE ont mené des consultations au sein de leur service public et, au-delà, avec des groupes spécifiques. Certains ont même sollicité les commentaires du public.

Un nombre croissant de pays utilisent les **nouvelles technologies**, notamment l'Internet et les CD-ROM interactifs, pour fournir des informations sur les valeurs et les normes de conduite que l'on attend des agents publics et pour les former aux questions de déontologie.

Assurer l'intégrité dans la gestion quotidienne

Les mesures suivantes sont essentielles pour **créer un environnement de travail qui garantisse la transparence et renforce l'intégrité** :

- fixation de délais à respecter ;
- demande d'avis motivés pour les décisions ;
- possibilité de recours contre certaines décisions ;
- obligation de notification des conflits d'intérêt.

Les pays de l'OCDE fondent presque tous le recrutement et l'avancement dans la fonction publique sur le mérite.

La grande majorité des pays garantissent l'ouverture de leur processus de sélection en publiant les règles de recrutement et les avis de vacance d'emploi. Plus de la moitié des pays tiennent compte de l'éthique dans le recrutement et l'évaluation des performances.

Les pays de l'OCDE accordent une attention de plus en plus soutenue aux agents qui occupent des postes les exposant tout particulièrement à la corruption.

La grande majorité de ces pays demandent que les conflits d'intérêt soient recensés et qu'on en fasse état. Deux tiers des pays ont mis au point des mesures particulières de lutte contre la corruption

dans des domaines sensibles, comme la passation des marchés publics, et utilisent des mesures complémentaires telles que :

- des réglementations et directives spécifiques ;
- des contrôles plus stricts ;
- une rotation régulière du personnel.

Publier des informations sur les intérêts privés rend le processus de prise de décision plus transparent en réduisant autant que possible les conflits entre les devoirs publics et les intérêts privés. A de rares exceptions près, les pays de l'OCDE exigent que soient déclarés les intérêts financiers privés, et la moitié des pays obligent également leurs fonctionnaires à déclarer les emplois extérieurs et les cadeaux reçus.

La transparence exigée est d'autant plus grande que la fonction est élevée.

Habituellement, la plupart des pays demandent la divulgation de telles informations aux élus et aux hauts fonctionnaires. Dans quelques pays, la transparence est demandée à tous les agents publics. Certains secteurs sensibles, comme les administrations fiscales et douanières, imposent aussi des obligations de déclaration plus rigoureuses.

Contrôler le respect des normes applicables

Une bonne gestion de l'éthique ne consiste pas seulement à définir des normes de comportement mais aussi à contrôler le respect de ces normes.

Les pays de l'OCDE ont largement recours à des mesures de contrôle interne permettant de déceler des irrégularités commises par des agents particuliers ou les dysfonctionnements systémiques.

Les pays de l'OCDE ont soit renforcé les mesures juridiques existantes, soit mis en place un cadre juridique prévoyant des dispositifs de contrôle interne. Les examens de contrôle interne, qui sont réalisés une fois par an ou lorsque le besoin s'en fait sentir, aboutissent à des recommandations visant à améliorer la gestion. Dans certains cas ils permettent d'informer directement les responsables politiques ou le grand public.

Les contrôles internes doivent être accompagnés d'une surveillance s'exerçant de manière indépendante. En dernier ressort, les fonctionnaires sont ainsi redevables de leurs actions vis-à-vis du public. Dans pratiquement tous les pays, c'est le pouvoir législatif qui entreprend de passer en revue les activités du service public. Les autres types de bilans pratiqués vont de l'audit externe indépendant

à des examens judiciaires ou déontologiques spécifiques, en passant par les enquêtes effectuées par des médiateurs. Donner à un mandataire indépendant le droit d'examiner les cas de mauvaise administration est devenu une pratique courante dans plus de la moitié des pays de l'OCDE, et la création d'une unité indépendante spécialisée chargée de surveiller la conduite des fonctionnaires constitue une tendance croissante.

La mise à jour des actes non conformes à l'éthique est exigée par la loi et/ou facilitée par des règles organisationnelles dans les deux tiers des pays de l'OCDE. Il apparaît de plus en plus nécessaire dans les pays de l'OCDE d'assurer la protection de ceux qui donnent l'alerte au sein de la fonction publique. Près de la moitié des pays Membres offrent une protection générale, essentiellement dans le cadre de la fonction publique, et les garanties les plus courantes sont la protection juridique et le respect de l'anonymat. Les deux tiers des pays de l'OCDE donnent à leurs citoyens l'accès à des procédures telles que le dépôt de plainte, aux services d'un médiateur ou d'un inspecteur général, aux centres d'appels ou à des lignes téléphoniques afin de faire connaître les actes contraires à l'éthique commis par des agents publics.

Agir contre les comportements contraires à l'éthique

Prendre des mesures contre les comportements contraires à l'éthique constitue une responsabilité partagée des gestionnaires et des organismes externes d'enquête.

Les pays de l'OCDE reconnaissent qu'en cas de manquement aux normes prescrites dans la fonction publique, des actions disciplinaires peuvent être menées dans le cadre de l'organisation où ils se sont produits. Tous les gouvernements ont mis en place un cadre général de procédures disciplinaires qui sont un moyen pratique pour les gestionnaires de prendre des sanctions justes et en temps voulu et qui offrent une garantie de procédure aux agents concernés. Les pays de l'OCDE utilisent des catégories de **sanctions disciplinaires très semblables**, qui vont de l'avertissement et de l'admonestation à des amendes, voire au renvoi temporaire et au licenciement définitif, qui est la

sanction la plus grave dans tous les pays. Même s'il appartient en première instance aux gestionnaires du service public de lancer une enquête lorsqu'un comportement contraire à l'éthique est présumé, ceux-ci peuvent aussi bénéficier de l'aide d'organismes spécifiques externes. Ces organismes externes constituent les principaux **instruments d'investigation et de poursuite des infractions** dans le service public. Ces organismes d'enquête sont habilités à saisir directement la justice en cas de soupçon de corruption dans tous les pays de l'OCDE.

En outre, deux tiers des pays ont mis en place des procédures et des dispositifs pour permettre au public de porter les actes contraires à l'éthique à l'attention des organes exerçant une surveillance indépendante des activités de la fonction publique.

Les citoyens ont confiance dans leurs institutions publiques lorsqu'ils savent que les charges publiques sont utilisées dans l'intérêt général.

Les leçons tirées de l'enquête de l'OCDE suggèrent, pour renforcer la confiance dans les organismes publics, les étapes suivantes :

- **Définir une mission claire pour le service public**

Adapter la mission de leur fonction publique aux besoins courants et s'assurer que les valeurs et les normes fondamentales répondent aux attentes évolutive du public dans un monde en évolution rapide constituent des défis fondamentaux pour les gouvernements.

- **Préserver les valeurs tout en s'adaptant aux changements**

L'évolution de l'environnement socio-économique, et notamment la demande croissante de transparence, exige que les gouvernements révisent et ajustent les mécanismes visant à garantir que le comportement des fonctionnaires correspond aux normes attendues.

- **Permettre aux fonctionnaires et aux citoyens de faire état des infractions**

Des procédures claires et connues facilitant le fait de signaler un comportement contraire à l'éthique et prévoyant la protection des agents publics qui donnent l'alerte permettent de mieux détecter les cas individuels de comportement contraire à l'éthique.

- **Inclure les mesures favorisant l'intégrité à l'ensemble de la gestion**

Les mesures favorisant l'intégrité ne constituent pas une attitude distincte, mais font plutôt partie intégrante de tous les systèmes de gestion au sein desquels de telles mesures apportent un soutien supplémentaire à l'ensemble de la gestion administrative.

- **Coordonner des mesures favorisant l'intégrité : une condition préalable au succès**

Le succès des mesures favorisant l'intégrité dépend d'une association de dispositions cohérentes qui s'inscrivent dans un système de gestion publique fondée sur des règles et des procédures. Évaluer l'efficacité de ces mesures permet d'informer les responsables politiques sur leur mise en œuvre et les met en mesure d'en tirer des conclusions pour leurs actions futures.

- **Passer de l'application des règles à la prévention**

Une bonne politique de gestion de l'éthique associe de façon adéquate l'application des règles et la prévention. Les pays sont toutefois de plus en plus conscients que plus ils s'attachent à la prévention, moins ils ont besoin de mettre l'accent sur l'application des règles. La prévention est à long terme un investissement moins onéreux, qui a un impact plus positif sur la culture du service et sur les relations entre la fonction publique et la société civile.

- **Prévoir les domaines susceptibles de poser problème**

En prévoyant les situations qui risquent d'affaiblir le respect des valeurs et les normes de comportement de la fonction publique, les pouvoirs publics peuvent préparer des réponses adéquates afin de prévenir des effets non désirables. Par exemple, comment les administrations peuvent-elles répondre aux demandes croissantes du public pour davantage d'informations sur les intérêts privés qui interfèrent dans le processus de décision des institutions publiques ?

- **Tirer parti des nouvelles technologies**

Exploiter les nouvelles technologies peut aider les pouvoirs publics à trouver de nouveaux moyens d'internaliser l'intégrité et d'informer les citoyens sur les normes que l'on est en droit d'attendre des agents de la fonction publique.

A propos de cette note de synthèse...

Cette note de synthèse souligne les principaux résultats de l'enquête de l'OCDE sur l'éthique réalisée en 1999-2000, à la demande des Ministres de l'OCDE lors de leur réunion annuelle. Elle a pour objectif de faciliter la compréhension mutuelle et d'aider les responsables politiques à mettre en œuvre des stratégies modernes en matière d'éthique dans les pays de l'OCDE comme dans les pays non membres. En d'autres termes, cette enquête a pour objet de renforcer la confiance dans les institutions publiques.

Les tendances communes montrent qu'il faut prendre les mesures suivantes pour construire un système cohérent de mécanismes de soutien, c'est-à-dire une véritable infrastructure de l'éthique :

- Communiquer et inculquer les valeurs fondamentales et les normes éthiques aux fonctionnaires afin de leur donner des orientations et des conseils pour les aider à résoudre les dilemmes de nature éthique.
- Promouvoir ces normes, prévenir les situations susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêt et récompenser les normes de conduite élevées au cours du déroulement de carrière.
- Contrôler le respect de ces valeurs et rendre compte, détecter et sanctionner les actes contraires à l'éthique.

Cette note de synthèse se fonde sur une enquête sur la gestion de l'éthique dans le service public qui a examiné la mise en œuvre de la recommandation de 1998 de l'OCDE sur l'amélioration de l'éthique dans le service public. Cette enquête a été fondée sur une auto-évaluation des 29 pays Membres de l'OCDE. Les administrations centrales ont fourni des informations sur leurs systèmes en vigueur et sur leurs modes de fonctionnement.

L'OCDE favorise les principes de bonne gouvernance

L'environnement socio-économique en évolution rapide, et notamment la demande croissante de transparence, exige que les pouvoirs publics révisent et ajustent leurs mécanismes pour s'assurer de normes de conduite élevées dans la fonction publique. L'OCDE soutient ses pays Membres dans leurs actions visant à promouvoir la bonne gouvernance dans la sphère publique comme dans la sphère privée. Les initiatives récentes de lutte contre la corruption - envisagée à la fois sous l'angle de la demande et sous celui de l'offre -- comportent des travaux sur l'éthique dans la fonction publique, la mise en application de la Convention de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et les principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE.

Pour avoir plus d'informations sur cette enquête ...

Veillez consulter la publication de l'OCDE intitulée *Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE*. Cette publication est une source unique en son genre d'informations comparatives sur les mesures de gestion de l'éthique prises dans les 29 pays Membres de l'OCDE ; elle recense les tendances générales, les pratiques prometteuses et les solutions innovantes. Les données présentées dans ce rapport ont pour objectif d'aider les pays à évaluer leurs propres systèmes à la lumière des pratiques et des tendances de tous les pays de l'OCDE. Début octobre 2000 le rapport sera en vente à la librairie électronique de l'OCDE (<http://www.oecd.org/bookshop/>).

Pour plus d'informations sur les travaux de l'OCDE sur l'éthique dans la fonction publique, veuillez contacter :

Mél : janos.bertok@oecd.org
Fax: +33-1-45.24.17.06 / 89.76
Site Web : <http://www.oecd.org/puma/>