



Institut Européen
d'Administration Publique

European Institute
of Public Administration

**RÉALISÉE POUR LES BESOINS DE LA 42^e RÉUNION
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DE LA FONCTION
PUBLIQUE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION
EUROPÉENNE**

(Dublin, Irlande, 27-28 mai 2004)

**« L'ÉTHIQUE DANS LES SERVICES PUBLICS DES ÉTATS
MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE »**

*Institut Européen d'Administration Publique (NL) en
coopération avec le Ministère irlandais des Finances et la
Présidence irlandaise*

Janvier-juin 2004

Responsables de la présente étude :

Dr Christoph Demmke

Professeur associé, Institut Européen d'Administration publique

Danielle Bossaert

Maître de conférences, Institut Européen d'Administration publique

Synthèse	3
I. Généralités	11
1. Introduction	11
II. Partie théorique	14
1. Qu'est-ce qu'un comportement (non-)éthique ? – des définitions et concepts	14
2. Phénomène de mode ? Débat populaire sur un thème très complexe	16
3. L'évolution des valeurs dans nos sociétés	22
4. L'éthique et les codes d'éthique sont-ils efficaces ?	28
5. Pourquoi ne pas parler des aspects positifs de l'éthique ?	31
6. Les fonctionnaires sont-ils différents parce qu'ils sont fonctionnaires ? – du lien entre la personnalité et la structure organisationnelle	32
III. L'éthique dans la fonction publique des États membres de l'UE	36
1. Qu'est-ce que l'éthique de la fonction publique ?	36
2. Le comportement éthique est-il différent dans le secteur public et dans le secteur privé ? La réponse n'est pas aisée	40
3. Qu'est-ce qu'un comportement non éthique ? Les comportements non éthiques ont plusieurs facettes	42
4. Changer le monde – changer la fonction publique – changer l'éthique ?	46
4.1. D'où vient le besoin d'une éthique spécifique à la fonction publique ? Des arguments traditionnels et modernes et des nouveaux dilemmes.....	50
4.2. Où allons-nous – la réforme de la fonction publique et ses impacts sur l'éthique.....	53
5. Le lien entre les structures organisationnelles et l'éthique	57
5.1. La différence entre loyauté et neutralité	61
6. L'éthique dans l'Union européenne élargie.....	64
6.1. L'éthique a-t-elle plus d'importance pour les nouveaux États membres que pour les autres ?	64
IV. La dimension du comportement non éthique – causes et preuves	67
1. Les causes des comportements non éthiques	67
2. Quelle est la gravité de la corruption et de la fraude ?	72
V. Instruments clés pour une stratégie efficace de prévention des comportements non éthiques dans la fonction publique du 21^e siècle	76
1. La nécessité d'une approche multidisciplinaire et multidimensionnelle	76
1.1. Facteurs contextuels clés	76
1.2. Instruments légaux et managériaux clés	78
1.3. L'approche globale de l'éthique dans les États membres de l'UE et la Commission européenne	80
2. Le cadre légal de l'éthique : Principes fondamentaux	83
2.1. Pourquoi l'éthique du secteur public a-t-elle besoin d'une protection spécifique : l'établissement de règles d'éthique dans le cadre constitutionnel et légal.....	83
2.2. Le rôle clé des règlements en matière de conflits d'intérêts : Tendances différentes et communes dans les États membres et la Commission européenne.....	85
3. L'intégrité, le défi posé à la gestion.....	93
3.1. Pourquoi une approche purement répressive ne suffit pas ou de l'importance des instruments d'incitation dans le domaine des RH	94
3.2. Le rôle clé du leadership.....	96
3.3. Quel type de gestion des ressources humaines faut-il adopter pour promouvoir l'éthique dans la fonction publique ?	103
4. Examen de nouveaux instruments	110
4.1. Mise en œuvre de codes de conduite : où et comment ?	110
4.2. Principales conditions pour un fonctionnement et une mise en œuvre efficaces.....	115
4.3. De l'importance des règles régissant les dénonciations.....	117
VI. Questionnaire : Éthique dans la fonction publique	121
Couches d'intégrité.....	126

L'éthique dans la fonction publique des États membres de l'UE

Synthèse

1. Notre conception actuelle de l'éthique semble être paradoxale. Ainsi, il n'y a jamais été autant question de comportements non éthiques, mais il y a très peu de preuves (statistiques) du développement des comportements non éthiques en général.
2. Les administrations publiques et les médias s'intéressent principalement à la corruption, à la fraude et aux conflits d'intérêts, mais bien moins aux comportements non éthiques (p.ex. l'utilisation de ressources publiques à des fins privées) en général.
3. Le thème de l'éthique est fortement lié à celui des performances individuelles et organisationnelles. À l'avenir, il convient d'accorder davantage d'attention au rapport existant entre les comportements non éthiques et les (sous) performances individuelles et organisationnelles.
4. Malgré l'attention accrue du public pour l'éthique (notamment en ce qui concerne la corruption, la fraude et les conflits d'intérêts), il existe un sentiment général (parmi le public) que les comportements non éthiques ne sont pas suffisamment combattus. Les réponses à notre étude ne peuvent pas confirmer cela, du moins pas au premier coup d'œil. Dans notre étude, presque tous les pays ont indiqué qu'ils considéraient la « lutte contre les comportements non éthiques » comme l'une de leurs priorités pour les prochaines années.
5. Contrairement à la perception du public, un grand nombre d'États membres ont répondu au questionnaire que les niveaux de corruption et de comportement non éthique dans la fonction publique étaient plutôt faibles voire très faibles.
6. La contradiction entre les réponses des États (au questionnaire) et la perception du public est peut-être due au fait que l'attention des médias et la « sensibilité du public » augmentent en ce qui concerne les comportements non éthiques. En outre, en raison de l'ouverture et de la transparence accrues des procédures et processus, les cas de comportements non éthiques rendus publics sont plus nombreux. Malgré ce développement affirmé, cela ne veut pas nécessairement dire que ces comportements en tant que tels se multiplient. De même, si les comportements non éthiques sont rares dans les statistiques officielles, l'étendue réelle du problème pourrait toutefois être plus importante.
7. On peut en conclure que les discussions publiques (et privées) sur le développement des comportements éthiques ne sont pas réellement fondées et souvent basées sur des spéculations plutôt que sur des preuves.
8. Les preuves statistiques sur les comportements non éthiques en général font presque entièrement défaut (p.ex. concernant les « brimades » et « l'intimidation sexuelle »). Si des statistiques relatives à ces formes de comportement non éthique existent

néanmoins, elles concernent uniquement certaines organisations et jamais l'ensemble des services publics d'un État. Simultanément, les « brimades » et le « harcèlement (sexuel) » ne sont pas rares mais au contraire plus fréquents à travers toute l'Union européenne.

9. Les citoyens sont de plus en plus nombreux à penser que les valeurs et normes perdent pied dans nos sociétés. Par conséquent, les citoyens croient que la criminalité, la corruption, la fraude et d'autres formes de comportements non éthiques augmentent. Parallèlement, la confiance dans le secteur public décroît.
10. Le débat public sur l'éthique a un caractère résolument « négatif ». Les médias et politiques s'intéressent d'abord à la fraude et à la corruption et donc aux aspects négatifs, ce qui a pour conséquence importante que la couverture par les médias du travail de la fonction publique est également – principalement – négative. Ainsi, très peu d'attention est accordée à la qualité, aux performances et au bon travail réalisé par la grande majorité des fonctionnaires. À l'avenir, il conviendra de mettre en avant l'impact positif de l'éthique et des comportements éthiques de la fonction publique (où il y a p.ex. moins de brimades que dans certaines organisations du secteur privé).
11. Les citoyens sont plus nombreux à souhaiter une solide base morale afin de stopper le déclin à leurs yeux imparable de la culture et de l'éthique dans nos sociétés. L'étude montre néanmoins aussi que les comportements non éthiques et la corruption ne sont pas beaucoup tolérés par la population. Ainsi, notre étude ne peut pas confirmer la disparition des valeurs. Bien au contraire, les valeurs de la société (p.ex. la démocratie) restent fortes et ne sont pas en baisse.
12. Plusieurs pays ont répondu au questionnaire qu'il existait clairement un lien entre l'image de la fonction publique et le comportement éthique. Par exemple, selon l'Italie, « ce lien est bilatéral : des normes d'éthique élevées améliorent l'image de l'administration publique, et l'emploi ainsi qu'une bonne image stimulent des performances éthiques plus élevées ». Les citoyens européens n'ont pas beaucoup confiance dans la fonction publique. Les nouveaux États membres en particulier, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, sont confrontés à des niveaux élevés d'absence de confiance dans la fonction publique nationale.
13. En Europe, les perceptions des valeurs diffèrent. Ainsi, il n'existe pas qu'un « seul » comportement éthique. Il y a (d'un point de vue européen) différentes perceptions nationales et régionales des différentes formes de comportement non éthiques.
14. Les différences de perceptions concernant les comportements non éthiques doivent être prises en compte dans le cadre de toute réflexion relative à un éventuel code d'éthique européen (p.ex. le code d'éthique européen pour les fonctionnaires de la police). En effet, il pourrait être difficile d'établir des normes contraignantes et communes à l'échelle européenne si les perceptions diffèrent trop de pays en pays. Toutefois, les États membres pourraient néanmoins élaborer des documents de référence et recueils de « bonnes pratiques » dans le cadre de leurs efforts en vue de

lutter au mieux contre les comportements non éthiques. De même, l'établissement d'un code d'éthique non-contraignant et volontaire à l'échelle européenne pourrait contribuer à sensibiliser davantage à la question. À ce jour, des codes d'éthique ont été adoptés ou sont en cours d'adoption dans tous les pays (ou presque).

15. Malgré les différences dans les perceptions (générales) de l'éthique, les obligations des fonctionnaires en matière de comportements éthiques sont étonnamment similaires dans la fonction publique des 25 pays de l'Union européenne élargie. Il en va de même des exigences éthiques telles que décrites par les lois et la législation disciplinaire. Ainsi, les valeurs traditionnelles de la fonction publique (p.ex. la neutralité, le respect de la loi, la confidentialité, l'impartialité, la prévention des conflits d'intérêts, etc.) sont très stables et ont « survécu » à tous les changements des dernières décennies.
16. On sait étonnamment peu sur l'impact et les effets des principes traditionnels de la fonction publique (et leur réforme) sur le comportement individuel des fonctionnaires. D'autre part, il existe très peu de preuves des effets des réformes organisationnelles et de gestion RH sur l'éthique de la fonction publique. Dans notre étude, treize pays sont d'opinion que les nouvelles mesures de réforme dans le domaine de l'administration publique (p.ex. l'amélioration de la mobilité entre les secteurs public et privé, la décentralisation des responsabilités, etc.) augmenteront le risque de comportement non éthique. Ce nombre est étonnamment élevé puisqu'on sait très peu sur les effets des réformes en cours et ce qu'on appelle l'alignement des conditions de travail et structures à celles appliquées dans le secteur privé – et leurs impacts sur les comportements éthiques et non éthiques.
17. Bien entendu, les missions générales, les obligations et directives en matière d'éthique sont souvent plutôt théoriques et abstraites. Ainsi, elles ne fournissent pas toujours aux fonctionnaires des indications utiles pour l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes. Il apparaît toutefois que tous les agents publics sont fréquemment confrontés à des dilemmes et doivent trancher des questions impliquant des valeurs contradictoires (pouvoir de la loi contre efficacité). Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance de la « formation aux dilemmes ».
18. Aujourd'hui, l'alignement sur le secteur privé soulève des questions concernant les éventuelles menaces envers l'éthique traditionnelle. Les contours des secteurs public et privé sont de plus en plus difficiles à définir et l'image est également troublée par l'émergence de nouveaux types de partenariats public-privé. Dans notre étude, certains États membres ont exprimé une préoccupation face aux contacts multipliés entre les secteurs privé et public et à leurs impacts sur les comportements non éthiques.
19. Les fonctions publiques nationales sont une cible importante de la corruption. Le secteur le plus sensible en matière de corruption est celui des marchés publics.

20. Dans la plupart des cas, la corruption survient lorsque les deux parties (ceux qui offrent les pots-de-vin et ceux qui les acceptent) entretiennent une relation étroite et que l'agent public occupe – le plus souvent – le même poste depuis un certain temps. Les fonctionnaires dirigeants sont souvent la cible de la corruption, mais aussi les initiateurs de comportements non éthiques. Il semble évident d'envisager le renforcement de la rotation des postes comme un instrument efficace pour éviter ces formes de corruption.
21. La corruption commence, pour la plupart de ces formes, par des cadeaux ou d'autres services offerts (p.ex. de l'argent ou des voyages gratuits).
22. Les comportements intègres dans le secteur public ne dépendent pas seulement d'un seul instrument comme une législation disciplinaire efficace ou la mise en place d'organismes efficaces de contrôle et monitoring voire d'un code de conduite attrayant, mais plus largement de l'existence d'un système national global d'intégrité (Transparency International) ou d'une stratégie anti-corruption adoptant plusieurs approches (Banque mondiale) voire d'une infrastructure d'éthique multidimensionnelle (OCDE). La principale caractéristique d'une telle approche multidimensionnelle est que l'éthique y est considérée comme un principe clé de bonne gouvernance. Les comportements sont également influencés par les caractéristiques et l'interaction des contextes politique et légal, de même que par la politique économique
23. L'une des principales hypothèses de la présente étude est que le comportement non éthique résulte d'une politique horizontale et qu'un secteur public intègre avec un faible niveau de corruption dépend pour beaucoup non seulement de l'introduction de mesures répressives efficaces, mais plus largement aussi de la gouvernance, de la prévention et d'instruments de sensibilisation. Ainsi, la principale mission des instruments qui se veulent efficaces n'est pas seulement de pénaliser les méfaits, mais aussi de les prévenir et d'encourager les comportements intègres par la bonne gouvernance et des mesures d'orientation telles que la formation et les codes de conduite.
24. Alors que les codes d'éthique et politiques sur la protection des dénonciateurs étaient pratiquement inexistant il y a quelques années, il n'y a presque aucun pays qui ne soit aujourd'hui disposé à investir dans ces nouveaux instruments. Notons également les disparités entre les codes de conduite et instruments de dénonciation des divers pays, organisations et cultures. Le concept de la dénonciation en particulier est interprété de manière très diverse.
25. Malgré leur popularité, les codes d'éthique ne sont utiles qu'à condition d'être acceptés par le personnel concerné, mais aussi d'être respectés et mis en œuvre avec rigueur. En outre, les codes d'éthique ne sont pas très utiles si le personnel n'y est pas régulièrement sensibilisé et formé en permanence dans ce domaine. Ils ne deviennent efficaces que si les personnels en sont « imprégnés ».

26. Concernant les divers instruments, il existe un consensus dans toute l'Europe sur l'importance des mesures répressives pour combattre les méfaits. Les États membres considèrent pour la plupart que les instruments répressifs sont d'une extrême importance dans la stratégie de lutte contre les comportements non éthiques. Notons toutefois que 9 États sont d'opinion que les mesures répressives ne font pas partie des instruments les plus efficaces. Dans ce contexte, il est édifiant de constater que parmi les 26 États et la Commission européenne, personne ne considère les mesures répressives comme étant à elles seules suffisantes pour combattre les méfaits alors que la grande majorité d'entre eux a une forte préférence pour un ensemble composé de trois ou quatre instruments différents.¹ Parmi ces instruments, la *formation* est considérée comme cruciale pour stimuler l'intégrité par 22 États, le *dévouement des dirigeants politiques* par 19 États et les *conditions de travail* par 16 États.
27. Il est abondamment prouvé que les comportements non éthiques sont principalement un problème d'élite et de leadership. C'est la raison pour laquelle il convient de se concentrer sur le rôle des hauts fonctionnaires dans le contexte des débats sur l'éthique, et ce d'autant plus que les réformes dans la gestion des ressources humaines des États membres portent sur le rôle, la nomination et le statut des hauts fonctionnaires. Toutefois, au vu des corrélations différentes entre les atteintes à l'intégrité et les styles de management, les États membres de l'UE (y compris la Bulgarie) ainsi que la Commission européenne auraient besoin de styles de leadership différents.
28. En fait, notre étude indique clairement que les nouveaux États membres sont très préoccupés par l'impact des faibles salaires actuels sur le comportement éthique dans leur fonction publique nationale. Les réponses données à cette question indiquent une nette division Est/Ouest qui semble on ne peut plus évidente : dans certains de ces États, les bas salaires « inférieurs au niveau du salaire de subsistance » sont au cœur de la corruption. En outre, il convient de rejeter toute suggestion selon laquelle les récompenses personnelles offertes par l'éthique de service public doivent être vues comme contreparties d'un faible salaire et de médiocres conditions de travail, et l'éthique de service public ne devrait jamais servir d'excuse pour traiter les salariés de la fonction publique moins bien que les salariés des autres secteurs.
29. D'autre part, il serait faux de croire que l'on peut résoudre le problème simplement en augmentant les salaires. Au vu de la réalité observée, on peut douter du fait qu'une augmentation des salaires de la fonction publique entraîne à elle seule une réduction de la corruption.
30. Un autre aspect intéressant concernant la gestion des ressources humaines est la perception largement répandue de l'importance de la formation : la grande majorité (22 États) a indiqué la formation comme étant l'un des instruments les plus efficaces pour lutter contre les actes illicites, tandis que 16 États ont estimé qu'il en allait de

¹ Les instruments proposés dans ce contexte étaient des mesures répressives, des codes de conduite, des formations, le dévouement des dirigeants politiques, des conditions de travail, la suspension par des instances indépendantes et autres.

même pour les conditions de travail. Outre un niveau satisfaisant des salaires, une bonne formation et un bon leadership, il existe aussi d'autres mesures de gestion des ressources humaines pour promouvoir l'intégrité dans la fonction publique, comme la motivation des fonctionnaires au quotidien et les politiques en matière de développement de carrière.

31. D'autres instruments clés pouvant également contribuer à minimiser les risques de comportement non éthique des personnels sont les suivants : procédures équitables de sélection et recrutement, critères objectifs de promotion, possibilités de rotation et d'enrichissement des postes, description claire des missions, attribution transparente des responsabilités, séparation des compétences, sélection rigoureuse du personnel et partage des responsabilités parmi le personnel.
32. Concernant la gestion des conflits d'intérêts, l'étude révèle que la nature des intérêts à prendre en compte est différente de pays à pays. En effet, elle peut aller d'un intérêt pécuniaire à un intérêt personnel non-pécuniaire comme l'adhésion à diverses organisations (caritatives) ; la difficulté étant clairement de désigner un intérêt qui peut causer un problème d'éthique. La déclaration d'intérêts privés dans un registre est le mécanisme le plus commun de traitement des conflits d'intérêts. « La popularité de ce mécanisme semble due en partie à la facilité de la mise en œuvre et au message clair qu'il envoie sur le dévouement à la transparence au sein du gouvernement »². Ce mécanisme requiert essentiellement la déclaration périodique de tous les intérêts à divulguer dans un registre prévu à cette fin. Par exemple, en Irlande, un certain nombre d'agents publics sont tenus de déclarer tout revenu (et ceux de leurs familles) dans un registre et/ou de se soumettre à un examen de la régularité de la situation fiscale (c'est le cas du procureur général et des hauts fonctionnaires)³. Toutefois, de tels registres ne sont pas acceptés partout. Certains pays par exemple considèrent qu'ils sont contraires aux droits fondamentaux (p.ex. protection de la vie privée, droits de la personne, de la famille, etc.).
33. Il convient également de faire une distinction entre l'acceptation de cadeaux, etc. et l'acceptation d'activités annexes.
34. Dans ce contexte, on peut distinguer différents règlements qui varient selon les États⁴. Le premier groupe est composé d'un large ensemble de pays (Chypre, Royaume-Uni, Italie⁵, Bulgarie, Irlande, Finlande Lituanie, Autriche, Slovaquie, Allemagne, Estonie, Slovénie, Malte, Hongrie, Pologne, Belgique, Lettonie, Pays-Bas et Commission européenne) où il est strictement interdit d'accepter des cadeaux et invitations. En Irlande par exemple, les agents du gouvernement central ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux lorsqu'il y a possibilité de ou indication de conflit d'intérêts ou

² Transparency International, Gerard Carney, document de travail : Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials, sur la page Internet de l'organisation.

³ Standards in Public Office Commission, Guidelines on Compliance with the Provisions of the Ethics in Public Office Acts, 1995 et 2001, Dublin, janvier 2003

⁴ Dans la plupart des États, les dispositions sont aussi contenues dans les codes d'éthique.

⁵ Selon un décret ministériel du 28/11/2000, Art. 3.

de corruption.⁶ En Grèce, l'article 107 du code des fonctionnaires (Loi 2683/99) prévoit que l'acceptation de toute faveur matérielle ou prise en considération venant d'une personne dont le dossier est traité ou sera traité par le fonctionnaire en question dans le cadre de ses fonctions est considérée comme une infraction disciplinaire. En Finlande également, un agent public ne peut pas demander, accepter ou recevoir un quelconque avantage financier ou autre si cela peut affecter la confiance placée en lui ou dans son autorité.

35. Dans certains États (Chypre, Royaume-Uni, Lituanie, Autriche, Allemagne, Slovénie, Royaume-Uni, Lettonie, Pays-Bas et Commission européenne), l'acceptation de cadeaux et d'invitations doit être rapportée.
36. Aucun règlement concernant l'acceptation de cadeaux n'est prévu en France, en République tchèque, au Luxembourg, au Portugal, en Espagne, en Finlande et en Suède. Au Danemark, il n'y a pas de règle générale (du moins jusqu'à ce que le nouveau code d'éthique soit approuvé) ; des règles spécifiques pouvant s'appliquer à certains secteurs/domaines (p.ex. à certains postes au sein du Ministère des Affaires étrangères).
37. Concernant la gestion des conflits d'intérêts et les emplois/activités annexes, les États membres exigent pour la plupart que l'agent public demande l'autorisation d'occuper un poste annexe à son supérieur hiérarchique. Les activités annexes sont (généralement) interdites lorsqu'elles sont liées aux missions de l'agent concerné au sein de l'administration (un agent fiscal ne pourra pas travailler en tant que conseiller fiscal). Dans tous les pays, les fonctionnaires sont tenus de se dévouer entièrement à leur seule position au sein du secteur public et les activités annexes doivent rester secondaires. Dans la plupart des pays, les agents publics consacreront toute leur activité professionnelle aux missions qui leur ont été confiées.
38. Dans la plupart des pays, les fonctionnaires qui quittent la fonction publique ne peuvent pas occuper pendant un certain temps un poste ou effectuer des tâches qui sont en rapport avec l'activité exercée dans l'administration. Le Luxembourg, la Slovaquie, l'Espagne, la Grèce et la France vont même plus loin en interdisant aux fonctionnaires de s'engager dans des activités dans lesquelles des membres de leur famille ont des intérêts. Certains pays interdisent aussi à l'épouse et aux enfants du fonctionnaire d'avoir des intérêts dans des sociétés qui sont en relation avec l'administration où travaille le fonctionnaire en question. Certains États interdisent en outre strictement à leurs fonctionnaires d'avoir des activités privées en relation avec le poste qu'ils occupent au sein de l'administration. En Espagne par exemple, cela signifie qu'un fonctionnaire n'est pas autorisé à siéger au conseil d'administration de sociétés privées dont les activités sont directement liées à l'organisme où le fonctionnaire en question travaille. En outre, les agents publics ne peuvent pas avoir de poste dans des sociétés qui ont bénéficié de licences ou de contrats de travaux publics, ou dans des sociétés de services publics. Il leur est également interdit de

⁶ Paragraphe 8 de la circulaire 15/79 refers.

détenir plus de 10 % d'actions du capital de toute société similaire à celles mentionnées ci-avant.

39. Les dispositions ci-dessus relatives à la gestion des conflits d'intérêts semblent de plus en plus incompatibles avec les mesures de réformes prises par un nombre croissant d'États membres et qui visent à accroître la mobilité entre le secteur privé et le secteur public. Dans ce contexte, il est intéressant de constater qu'un très grand nombre d'États membres considèrent la multiplication des contacts entre le privé et le public comme un élément sensible en termes d'impacts sur les comportements éthiques.
40. La présente étude montre que presque tous les États membres ont adopté des codes d'éthique (différents de pays à pays) au cours des dernières années. Ces codes peuvent être des instruments utiles dans la lutte contre les comportements non éthiques, mais ils sont vraiment efficaces lorsqu'ils « vivent » au sein de l'organisation concernée. Cela requiert une communication permanente de leur contenu et, afin d'en augmenter l'acceptation parmi les personnels, il convient d'associer les employés à leur élaboration et à leur développement. Cette étude souligne pour terminer la nécessité des formations et d'une sensibilisation accrue en la matière (également en ce qui concerne la signification et l'importance des codes d'éthique).

I. Généralités

1. Introduction

Au cours du premier semestre 2004, la présidence irlandaise a proposé de soutenir les travaux du réseau européen de l'administration publique EPAN (European Public Administration Network) en chargeant l'Institut Européen d'Administration publique d'effectuer des recherches sur l'éthique au sein du secteur public.

La Présidence de l'UE considérait que ces recherches présenteraient un intérêt pour les États membres actuels de l'UE ainsi que les nouveaux membres et contribueraient à concentrer les travaux à moyen terme de l'EPAN sur l'approche des questions relatives à l'éthique.

En effet, les gouvernements de toute l'Europe reconnaissent de plus en plus que l'intégrité de la fonction publique est devenue une question importante en termes de bonne gouvernance. Les États membres sont quelquefois confrontés à des incidents mettant en cause l'intégrité du service public, ce qui affecte l'autorité de l'administration et des institutions de l'UE, mais aussi la confiance que les citoyens ont en elles.

Toutefois, les discussions (informelles) menées au niveau de l'UE sur la stratégie la plus appropriée et la plus efficace en vue de lutter contre les comportements non éthiques n'en sont qu'à leurs débuts.

Le débat sur l'éthique requiert des réponses à certaines questions très simples mais fondamentales : Quel est le comportement à adopter en période de changement et de réforme des gouvernements et face à la tendance actuelle à l'internationalisation, face aux nouvelles menaces (p.ex. le terrorisme), aux nouveaux défis (p.ex. les bonnes pratiques) et aux nouvelles opportunités (technologies de l'information plus nombreuses et plus performantes) ?

D'autre part, tout débat sur l'éthique de la fonction publique doit s'accompagner d'une analyse des comportements éthiques en général (dans nos sociétés). C'est pourquoi la présente étude examinera également les récentes études consacrées à l'évolution des valeurs dans nos sociétés.

L'objet de l'étude est essentiellement de dégager les principaux éléments d'un cadre commun établissant les normes requises pour un comportement éthique de l'administration ou du service public. Une infrastructure éthique efficace soutient un environnement de grande qualité pour le secteur public lequel contribue à son tour à des normes élevées en termes de comportements.

Le présent rapport est basé sur les réponses au questionnaire (en annexe) telles qu'exprimées par l'ensemble des 25 États membres de l'UE. Il s'agit en outre de la toute première étude destinée aux Directeurs Généraux de la fonction publique qui rassemble des informations en provenance de tous les États membres de l'Union européenne élargie.

Pour ce travail, nous avons utilisé Internet, actuellement l'une des principales sources d'information pour les chercheurs. En outre, nous avons consulté l'analyse de la première étude sur l'éthique réalisée par l'Institut Européen d'Administration publique (Jean-Michel Eymeri, 2000) à l'intention des Directeurs Généraux de la fonction publique des États membres de l'UE. Bien entendu, nous avons également examiné un très grand nombre d'études universitaires existantes dans le domaine de l'administration et des services publics (effectuées pour la plupart dans les 10 dernières années), notamment celles de Huberts et al. aux Pays-Bas. Il convient de mentionner ici qu'il existe aussi des documents et publications de l'UE, bien qu'ils soient très rares ; en effet, les études publiées par la Banque mondiale, l'OCDE, le Conseil de l'Europe, Transparency International et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail sont plus nombreuses. Au niveau national, très peu d'universitaires comparent la haute complexité et technicité des systèmes nationaux de l'administration publique et les mettent en rapport avec la question des comportements éthiques. Quoiqu'il en soit, nous espérons avoir été capables de rassembler la documentation la plus pertinente sur l'éthique (comparée) dans les services publics des États membres de l'UE.

D'autre part, nous avons saisi l'opportunité de débattre de la question au sein du Groupe de gestion des ressources humaines (sous l'égide de l'EPAN et des réunions informelles des Ministres responsables du service public et des Directeurs Généraux de la fonction publique) dont nous sommes membres.

Nous espérons que la présente étude permettra de générer des débats fructueux au sein du réseau des Directeurs Généraux de la fonction publique.

La présente étude de Danielle Bossaert et Christoph Demmke a été réalisée à 3 niveaux :

- a) Questions concernant les éléments juridiques et politiques
- b) Questions concernant les facteurs culturels
- c) Questions concernant les comportements.

La première partie théorique de la présente étude (chapitre II) évoque le concept d'éthique et l'évolution des valeurs au sein de l'Union européenne. Elle s'interroge en outre sur la solidité de l'éthique traditionnelle et sur sa manière d'évoluer. Dans ce contexte, nous avons tâché en particulier d'obtenir davantage de preuves montrant comment les récentes réformes administratives dans les États membres affectent le comportement des fonctionnaires en termes d'éthique.

Une seconde étape (chapitre III) s'intéresse aux développements et aux différences en matière d'éthique dans l'administration publique (traditionnelle). Nous étudions aussi la question de savoir en quoi consiste un comportement non éthique. Par la suite (chapitre IV), nous analysons la situation actuelle concernant la corruption et les comportements non éthiques au sein de l'Union européenne. Le chapitre V traite des principales questions pratiques : Quels instruments sont efficaces dans quels pays et dans quel contexte ? Que faire pour créer un environnement favorable en termes d'éthique ? Enfin, nous tentons de tirer des conclusions concernant le mélange adéquat d'instruments pour les différents pays et organisations.

Pour finir, nous tenons à souligner que les réponses des États membres et de la Commission européenne se rapportent naturellement davantage à certains sujets et certaines questions qu'à d'autres. Par ailleurs, notons que les rapports reçus par l'IEAP varient considérablement en termes de volumes. L'étude en tient compte, mais reprend toutes les réponses en bon équilibre.

Notre objectif était de maintenir l'étude aussi brève et précise que possible. Par conséquent, il se peut que les réponses de certains pays soient évoquées ou reprises plus brièvement ou plus explicitement que d'autres voire approfondies davantage. Les auteurs s'excusent par avance si certains États membres et/ou la Commission européenne estiment que leurs réponses n'ont pas été suffisamment prises en compte.

Enfin, l'étude peut être consultée à la page d'accueil de Circa sur <http://www.forum.europa.eu.int> et de l'IEAP (<http://www.eipa.nl>). Les auteurs espèrent que l'étude, qui contient des propositions concrètes en vue du futur travail des Directeurs Généraux de la fonction publique, permettra de générer un débat fructueux.

Nous souhaitons remercier la Présidence irlandaise, ainsi qu'en particulier le Ministère irlandais des Finances (Pat Casey, Scline Scott et Jake Byrne) pour l'excellente coopération au cours des derniers mois, et exprimer notre gratitude envers les Directeurs Généraux et les experts nationaux au sein des États membres et de la Commission européenne pour leur aide dans la réalisation de la présente étude.

Nous aimerions également remercier les membres du groupe de travail de la Présidence chargé de la gestion des ressources humaines qui nous ont fourni de précieuses informations sur la situation dans leurs pays.

Danielle Bossaert et Christoph Demmke

II. Partie théorique

1. Qu'est-ce qu'un comportement (non-)éthique ? – des définitions et concepts

Au cours du temps, il n'a jamais existé de conception ou de définition uniforme de l'éthique. Depuis l'*Éthique à Nicomaque* d'Aristote, l'éthique a toujours fait l'objet de nombreuses réflexions, notamment chez les philosophes. L'histoire nous apprend que le débat sur l'éthique reflète toujours le contexte social, culturel, politique et économique donné.

De même, le sens des responsabilités et l'éthique des fonctionnaires constituent un ensemble complexe de nombreux éléments basiques :

- leur nature (p.ex. leur personnalité),
- les valeurs de leur entourage (famille, école, amis, identité locale),
- leur socialisation au travail (p.ex. éthique de l'organisation, du secteur, de la fonction publique) et
- leurs convictions personnelles (religion, croyances, symboles, etc.).

A priori, ces éléments peuvent produire une infinité d'associations et de comportements éthiques. En effet, la gestion et la mise en œuvre de l'éthique est une question hautement complexe et dynamique. Tout débat sur les valeurs et normes des fonctionnaires s'accompagne obligatoirement d'une discussion sur l'évolution des valeurs et normes de la société en général. En effet, les fonctionnaires sont des citoyens comme les autres, et la gestion des personnels n'est jamais un processus purement mécanique et rationnel comprenant une fin et des résultats clairs.

Il n'est pas aisé de trouver une conception commune de « l'éthique de la fonction publique ». De même, il est difficile de définir des termes tels « corruption », « comportement non éthique », « intégrité », « brimades », « intimidation » et « harcèlement (sexuel) ». Ainsi, la présente étude s'efforce de souligner les différences qui existent entre la corruption (et fraude) d'une part et les comportements non éthiques d'autre part.

L'éthique de la fonction publique peut être définie comme un élément des valeurs et normes communes du service public. L'aspect moral de ces normes renvoie à ce qui est considéré comme un comportement juste, injuste, bon ou mauvais. Alors que les valeurs (pour la plupart) servent de principes moraux, les normes établissent ce qui est (légalement et moralement) correct dans une situation donnée. D'autre part, la corruption peut être définie comme « un comportement dérogeant aux devoirs formels liés à une fonction publique en raison de bénéfices d'ordre privé (personnel, famille proche, cercle d'intimes), pécuniaire ou relevant du statut... »⁷

Il convient de noter que le phénomène de « brimade sur le lieu de travail » (exprimé en anglais par « bullying » et « mobbing ») ne connaît pas de terme international. Par

⁷ Leo Huberts, Muel Kaptein et Karin Lasthuizen, *Leadership and Integrity Violations at Work: A Study on the Perceived Impact of Leadership Behavior on Integrity Violations within the Dutch Police Force*, Document pour la conférence IRSPM VIII 2004, Budapest, 31 mars-2 avril 2004.

conséquent, il n'existe pas non plus de définition d'application générale⁸. Même la littérature anglophone ne propose pas de terme unitaire. Aux États-Unis, les brimades sur le lieu de travail sont souvent désignées par l'expression « abus sur l'employé » (« employee abuse ») ou « terrorisme sur le lieu de travail ». Les experts américains sont également familiarisés avec l'expression « mobbing » qui est utilisée en Allemagne, en Italie et en Suède par exemple. Au Royaume-Uni, le phénomène s'appelle à la fois « workplace bullying » et, plus simplement, « bullying ». Ce dernier terme est toutefois surtout utilisé dans le contexte des brimades à l'école, ce qui implique plus d'agressions et de menaces physiques que sur le lieu de travail. Le caractère plus psychologique des brimades sur le lieu de travail est mis en avant en français par l'expression « harcèlement moral »⁹.

Selon l'Organisation Internationale du Travail (OIT), les brimades sur le lieu de travail sont un « comportement offensant dans le but d'affaiblir un employé ou un groupe d'employés à travers des actes vindicatifs, cruels, méchants ou humiliants. Il consiste à se liguier contre un employé ou à le « brimer » de manière ciblée et à lui faire subir un harcèlement moral. La personne brimée sera soumise en permanence à des remarques ou critiques négatives et isolée de tout contact social. Des rumeurs ou de fausses informations circuleront à son sujet »¹⁰.

Ces diverses définitions permettent de conclure que pour être mesurées, les « brimades sur le lieu de travail » doivent se caractériser par un comportement

- répété,
- adopté pendant une période significative,
- ne comprenant pas d'atteintes physiques,
- avec un effet d'humiliation sur la personne concernée.

Il est essentiel de noter que les « brimades sur le lieu de travail » ne sont pas un acte unique, mais la répétition d'un même ou de plusieurs actes différents pendant une certaine période¹¹.

Le harcèlement est similaire aux brimades sur le lieu de travail. Le verbe « harceler » signifie « perturber ou agacer sans cesse », « éreinter, exténuer » ou encore « soumettre sans répit à des attaques ou assauts réitérés ».

Dans quelle mesure le droit communautaire inclut-il de tels sujets ? Pourrait-on et devrait-on y intégrer un Code d'éthique européen ?

Pour répondre à ces questions, il faut d'abord définir le groupe cible (employés contractuels et/ou fonctionnaires) et le contenu d'un tel code (corruption, fraude, intimidation, harcèlement sexuel, brimades, violence, autres formes de comportement non éthique).

⁸ Concernant les diverses définitions, voir : Parlement européen, Directeur Général de la Recherche, « Bullying at Work », Luxembourg, Séries Affaires Sociales, n°8/2001, août 2001 ; Commission Européenne, COM (2003) 317final 28.05.2003, p.6.

⁹ Cf. Parlement européen, op. cit.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Jusqu'à présent, les institutions européennes ont été confrontées au harcèlement basé sur la discrimination. Le Traité d'Amsterdam a doté l'Union de nouveaux instruments pour aborder le sujet. Ainsi, les nouveaux articles 13 et 137 (*ex* 118) C.E. ont donné lieu à un programme de la Commission visant à lutter contre la discrimination et conduisant à trois nouveaux textes de loi (dont la très importante Directive 2002/73/CE). Au moment où nous rédigeons le présent rapport, aucune législation spécifique n'est en cours d'élaboration dans le domaine des comportements non éthiques, des brimades ou du harcèlement de groupe (ou « mobbing »). La question de savoir si l'Union doit légiférer sur les brimades et le harcèlement sur le lieu de travail par le biais de l'article 13, 137 ou 141 a été discutée¹². La Commission européenne a indiqué dans sa communication *S'adapter aux changements du travail et de la société : une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail 2002–2006* qu'une action législative concernant le harcèlement moral et la violence au travail « bénéficiera des acquis de directives récemment adoptées sur le fondement de l'article 13 du Traité de la CE ». Dans leur document intitulé « Don't shoot the messenger: a look at community law relating to harassment in the workplace », Driessen-Reilly et Reilly plaident en faveur de nouvelles initiatives communautaires dans ce domaine¹³. Toutefois, un test de subsidiarité sera nécessaire et utile pour toutes ces nouvelles initiatives européennes, et ce d'autant plus si lesdites initiatives doivent également s'appliquer aux services publics nationaux. D'autre part, notons que les codes d'éthique ne sont utiles qu'à condition que les personnels soient impliqués activement et en continu dans leur élaboration. Or un Code d'éthique européen adopté par les Directeurs généraux de la fonction publique ne pourrait probablement pas répondre à de telles exigences. Les États membres seraient par contre libres d'adopter un Code d'éthique européen informel et non-contraignant du point de vue légal.

2. Phénomène de mode ? Débat populaire sur un thème très complexe

Ces dernières années, de nombreux rapports, études et publications consacrés aux comportements non éthiques se sont intéressés à la corruption et à la fraude dans la fonction publique en Europe. Aujourd'hui, des organisations internationales comme l'OCDE (cf. p.ex. « l'infrastructure éthique »), la Banque mondiale¹⁴, les Nations Unies¹⁵, le Conseil de l'Europe et Transparency International ou la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail¹⁶ se penchent sur la corruption et la fraude (et leurs conséquences en termes politiques, sociaux et économiques) ainsi que sur la manière de combattre au mieux les comportements non éthiques. Il convient d'ajouter

¹² Miriam Driessen-Reilly et Bart Reilly, Don't shoot the messenger: a look at community law relating to harassment in the workplace, dans : *European Law Review*, n°28, 2003, pp. 493.

¹³ Miriam Driessen-Reilly et Bart Reilly, Don't shoot the messenger: a look at community law relating to harassment in the workplace, dans : *European Law Review*, op cit.

¹⁴ Banque mondiale, *Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C., 2000

¹⁵ Voir par exemple : Nations-Unies, UNDP, *Public Service Ethics in Africa, ST/ESA/PAD/SER.E/23*, New York 2001

¹⁶ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Preventing Violence and harassment in the workplace*, Dublin 2003

que le Parlement européen a approuvé en 2001 un Code de bon comportement administratif qui s'applique à toutes les institutions européennes.

En particulier l'OCDE¹⁷, et, dans une plus grande mesure encore, le Conseil de l'Europe ont développé un certain nombre d'initiatives ainsi que des directives et procédures visant à sensibiliser au développement de la corruption et à lutter contre elle et les pratiques illégales. Le Conseil de l'Europe a pris plusieurs initiatives afin de promouvoir les « *bonnes pratiques* » dans les normes d'éthique aux niveaux local et régional¹⁸. En 2004, une conférence a été organisée par la présidence néerlandaise du Conseil de l'Europe (entre autres) dans le but de poursuivre la mise en œuvre du *Code européen d'éthique de la police*¹⁹. D'autre part, un ensemble d'initiatives modèles concernant l'éthique de la fonction publique au niveau local a été adopté pendant la présidence néerlandaise²⁰.

Il ne fait aucun doute que les nombreux débats sur l'éthique dans le secteur public reflètent l'intérêt croissant (et les préoccupations) du public pour la morale et l'éthique d'une manière générale. Actuellement, aucun domaine politique ou presque et aucun secteur n'échappe à la discussion sur l'éthique et les comportements non éthiques. Il semblerait que ne cessent de se multiplier les débats quotidiens et les discours sur la responsabilité des sociétés opérant à l'échelle mondiale, les salaires des cadres dirigeants, les acquis médicaux de l'ingénierie génétique, l'euthanasie, l'éthique de la détention d'actions (ou de valeurs vertes), l'impact socioculturel des nouveaux médias, notre responsabilité en matière de changements climatiques, etc. Il ne s'écoule pas une journée sans que les médias n'évoquent la corruption, la fraude et les comportements non éthiques.

Notre conception actuelle de l'éthique semble être paradoxale. Ainsi, il n'a jamais été autant question de comportements non éthiques, mais il n'existe pas ou presque de conception collective de ce qui constitue de tels comportements, en particulier d'un point de vue comparatif. En outre, les administrations publiques nationales et les médias s'intéressent principalement à la corruption, à la fraude et aux conflits d'intérêts (cf. tableaux 1-4), mais bien moins aux comportements non éthiques en général (cf. tableaux 4-10). C'est regrettable dans la mesure où les différentes formes de comportement non éthique (p.ex. les brimades, l'intimidation (sexuelle), etc.) sont très « coûteuses » en termes de performance, d'absentéisme, de maladie et de productivité du personnel. Toutefois, il n'existe pas d'études comparables sur les services publics nationaux²¹. Les seules données disponibles révèlent que les niveaux de comportement non éthique sont

¹⁷ L'OCDE (http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html) travaille sur l'éthique depuis plusieurs années et a publié de nombreuses directives et recommandations dites de « l'infrastructure de l'éthique », mais aussi des rapports comparatifs et des rapports nationaux sur le sujet.

¹⁸ Par exemple : Conseil de l'Europe, Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, Model Initiatives Package on Public Ethics at Local Level

¹⁹ Conseil de l'Europe, Recommandation 2001 (10) adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 septembre 2001

²⁰ Conseil de l'Europe, Model Initiatives Package on Public Ethics at Local Level, adopté à la Conférence de Noordwijkerhout le 1er avril 2004.

²¹ Dieter Zapf est l'un des rares experts à avoir effectué des recherches internationales sur les effets de l'intimidation (sexuelle), de la discrimination, des brimades et de la violence, y compris dans le secteur public. Sa dernière contribution est publiée dans : Cary L. Cooper, Stale Einarson, Helge Hoel et Dieter Zapf (éd.), *Bullying and emotional abuse in the workplace*, Londres, 2003.

moins élevés dans la fonction publique que dans d'autres secteurs²². D'autre part, les Directeurs Généraux de la fonction publique des États membres de l'UE n'ont jamais abordé cet aspect de l'éthique.

Dans le cadre de la présente étude, nous utilisons une large typologie de dix catégories d'infractions à l'intégrité telles que développées par Huberts et al. (1999) et Huberts/Kaptein/Lasthuizen (2004)²³.

²² Bezemer et Kuiper (<http://www.bezemer-kuiper.nl/nw/pdf/pestenverslagweb.pdf>), *Pesten op het werk*, Rotterdam 2003, p.8

²³ L. Huberts et J.H.J van den Heuvel (éd.), *Integrity at the Public-Private Interface*, Maastricht 1999

Typologie des infractions à l'intégrité

1. **Corruption**, y compris les pots-de-vin, dessous-de-table, le népotisme, copinage et le patronage (avec des profits pour soi-même, sa famille, ses amis ou son parti)
2. **Fraude et vol** de ressources
3. **Conflit d'intérêts (privés et publics) par le biais de cadeaux** (services, promesses) ou la possession de biens
4. **Conflit d'intérêts par le biais d'un travail ou d'activités** en dehors de l'organisation (p.ex. « travail au noir »)
5. **Abus de violence** envers des citoyens et suspects
6. **Autres méthodes inappropriées** p.ex. moyens injustifiés à des fins – souvent - louables
7. **Abus et manipulation d'informations**, p.ex. utiliser des fichiers de manière non- autorisée et injustifiée, ébruiter des informations confidentielles
8. **Discrimination et harcèlement sexuel**, p.ex. traitement indécent de collègues ou citoyens
9. **Gaspillage et abus des ressources de l'organisation**
10. **Inconduite dans la sphère privée**, telle que la violence conjugale/familiale, la conduite en état d'ivresse et les crimes en tant que personne privée.

Source (originale) : Huberts (1999), Huberts/Kaptein/Lasthuizen, op cit. (2004)

Malgré l'intérêt croissant que le public porte à l'éthique (en particulier concernant la corruption, la fraude et les conflits d'intérêts), il existe un sentiment général (également parmi les fonctionnaires) que les actions entreprises pour lutter contre les comportements non éthiques sont insuffisantes²⁴. Cette analyse correspond aux conclusions d'une étude

²⁴ J.H.J. van den Heuvel/L.W.J.C. Huberts/S. Verberk, *Het Morele Gezicht van de Overheid*, Lemma, Utrecht 2002, p.91

réalisée par le bureau de conseils tchèque GfK selon laquelle les citoyens des nouveaux États membres (et d'autres pays) estiment que le gouvernement actuel ne s'intéresse pas réellement à la lutte contre la corruption et la fraude.

Le gouvernement actuel n'a pas réellement intérêt à punir la corruption

Je suis entièrement/relativement d'accord	%
1. Slovaquie	80 %
2. Ukraine	73 %
3. Croatie	67 %
4. Russie	62 %
5. Slovénie	59 %
6. République tchèque	58 %
7. Bulgarie	55 %
8. Roumanie	55 %
9. Hongrie	52 %
10. Autriche	39 %
11. Pologne	37 %

*Source : GfK Prague, 2001, N = 12,454. Line %.

Les réponses que nous avons collectées ne confirment pas ce point, du moins au premier coup d'œil. Dans notre étude, presque tous les pays ont rapporté qu'ils considéraient la « lutte contre les comportements non éthiques » comme l'une de leurs priorités pour les années à venir. Onze États membres projettent d'introduire de nouvelles mesures juridiques dans ce domaine. En outre, treize États membres vont publier de nouvelles directives ou élaborer de nouvelles stratégies (p.ex. la « Honest State Strategy » en Estonie ou une nouvelle stratégie gouvernementale pour la prévention et la lutte contre la corruption 2004-2008 en Lettonie).

On constate avec surprise qu'un grand nombre d'États membres a indiqué dans les réponses à notre questionnaire que les niveaux de corruption et de comportements non éthiques dans les services publics nationaux sont plutôt faibles voire très faibles. La situation de la Lettonie semble être typique pour de nombreux autres États : dans sa réponse, elle précise « les enquêtes d'opinion montrent un niveau élevé de corruption associée à la fonction publique, ce qui ne peut pas être prouvé en raison du niveau relativement faible de corruption dans les statistiques officielles » (réponse de la Lettonie à notre questionnaire).

Il apparaît ainsi clairement que la perception des citoyens et celle des gouvernements se contredisent :

- Le grand public considère que les gouvernements nationaux ne font pas assez pour lutter contre les comportements non éthiques,
- pour leur part, les gouvernements considèrent la lutte contre les comportements non éthiques comme l'une de leurs priorités et estiment que lesdits comportements sont plutôt rares.

À ces contradictions, on peut donner plusieurs explications.

- Premièrement, l'attention des médias et la « sensibilité du public » aux comportements non éthiques ont augmenté au fil des ans. En raison de l'ouverture et de la transparence accrues des procédures et processus, les cas de comportements non éthiques rendus publics sont plus nombreux. Toutefois, cela ne veut pas nécessairement dire que ces comportements en tant que tels se multiplient.
- Deuxièmement, les réactions politiques des gouvernements nationaux sont pour la plupart « symboliques » et consistent à adopter des mesures juridiques sans toujours les mettre en œuvre.
- Troisièmement, les citoyens, les médias et les administrations ne disposent pas de suffisamment d'informations pour évaluer avec précision les dimensions réelles du problème. C'est pourquoi les comportements non éthiques peuvent être faibles dans les statistiques officielles alors que les « statistiques de l'ombre » affichent des chiffres bien plus élevés. On peut aussi en conclure que les discussions publiques (et privées) sur le développement des comportements éthiques ne sont pas réellement fondées et souvent basées sur des spéculations plutôt que sur des preuves. C'est le plus surprenant puisque les « brimades » et le « harcèlement (sexuel) » ne sont pas rares mais au contraire fréquents à travers toute l'Union européenne. Ces phénomènes affectent gravement la santé physique et psychologique des personnes concernées. Ainsi, ils entraînent beaucoup de frais tant pour l'organisation concernée que pour la société. Actuellement, les dispositions européennes ne fournissent pas de protection effective en la matière. Toutefois, de nombreuses mesures possibles au niveau de l'UE pourraient apporter une protection contre les brimades et l'intimidation (sexuelle) sur le lieu de travail. Ces mesures pourraient avoir pour base juridique la *Directive cadre 89/391/CEE* et être mises en œuvre par le biais de la *Directive 2002/73/CE*²⁵.
- Lorsque les administrations nationales disposent de statistiques, celles-ci mesurent le niveau de corruption. Souvent, les États membres disposent aussi de statistiques sur le nombre d'infractions disciplinaires. Quelques pays (comme l'Allemagne par exemple) publient chaque année un rapport détaillé de l'état des lieux en matière de corruption²⁶. Toutefois, le niveau de corruption ainsi révélé reflète en général uniquement le niveau et le nombre des activités de contrôle. C'est pourquoi il y a très peu de preuves sur les dimensions réelles du problème (les estimations vont jusqu'à un taux de 90 % de cas de corruption inconnus ou non décelés). Cela peut s'expliquer par la « nature du problème ». Dans les cas de corruption, les deux parties concernées tirent profit de la situation et personne n'a intérêt à accuser l'autre partie. Ainsi, la détection des cas de corruption dépend des activités de contrôle et reste très difficile.

²⁵ Directive 2002/73/CE amendant la Directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, JO L 269/15 du 05/10/2002

²⁶ Bundeskriminalamt (BKA), Lagebericht Korruption, 30/06/2003.

- Les preuves statistiques sur les comportements non éthiques en général font presque entièrement défaut (p.ex. concernant les « brimades » et « l'intimidation sexuelle »). Si des statistiques relatives à ces formes de comportement non éthique existent néanmoins, elles concernent uniquement certaines organisations et jamais l'ensemble des services publics d'un État. Cette situation contraste fortement avec la perception de la population européenne vis-à-vis du développement des comportements non éthiques dans notre société. En effet, les citoyens sont persuadés que ces comportements ainsi que la criminalité augmentent et que la situation était meilleure et plus sûre il y a plusieurs décennies.
- Enfin, l'intérêt croissant pour l'éthique peut aussi s'expliquer par le fait que les valeurs et normes perdent pied dans nos sociétés. Par conséquent, les citoyens croient que la criminalité, la corruption, la fraude et d'autres formes de comportements non éthiques augmentent. Parallèlement, la confiance dans le secteur public décroît²⁷. Par réaction, les citoyens sont plus nombreux à souhaiter une solide base morale afin de stopper le déclin à leurs yeux imparable de la culture et de l'éthique dans nos sociétés. De même, beaucoup de personnes réclament un retour aux valeurs traditionnelles parce que tout était mieux « dans le bon vieux temps ».

3. L'évolution des valeurs dans nos sociétés

Le sentiment de déclin des valeurs est aussi vieux que l'humanité. Ainsi, le sociologue français Emile Durkheim introduit en 1893 dans sa thèse « La division du travail social » le concept de l'anomie afin de décrire un phénomène qui touche la société, c'est-à-dire l'effondrement des règles selon lesquelles les hommes doivent se comporter les uns avec les autres. Définie plus simplement, l'anomie est un état dans lequel les normes sont confuses, obscures ou absentes. Selon Durkheim, il s'agit d'une situation d'où toute norme a disparu. L'anomie renvoie donc à un effondrement des normes sociales et à une situation dans laquelle les normes ne contrôlent plus les activités des membres de la société. Tout changement, tant dans la société que dans la vie personnelle, provoque une insatisfaction, un conflit et des déviations. Durkheim observe que les périodes de « rupture sociale » (dépression économique, par exemple) conduisent à une plus grande anomie. Il considère ainsi que les changements soudains dans la société causent un état d'anomie. Une théorie similaire sera présentée plus tard aux USA par Robert Merton (« Social Structure and Anomie », 1938).

Toutefois, les deux auteurs n'ont pu expliquer pourquoi de nouvelles valeurs et normes se développent malgré cet effondrement des règles.

²⁷ Rapport de la *schweizerische Verwaltungskontrollstelle* à l'attention de la *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*, Ethik im öffentlichen Dienst, 1998, p. 30

Récemment, deux études consacrées au développement des valeurs et normes dans la société néerlandaise (y compris quelques comparaisons avec des pays européens)²⁸ ont été publiées aux Pays-Bas. En 2003, le Conseil scientifique pour la politique gouvernementale des Pays-Bas (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR) a publié un rapport sur les normes et valeurs (« Waarden, Normen en de last van het gedrag »)²⁹. Ce rapport montre que dès 1980, puis aussi en 1996 la grande majorité de la population néerlandaise était convaincue que le crime progressait. En fait, si la criminalité augmentait effectivement, la hausse ne concernait que les hommes entre 18 et 30 ans.

Considérez-vous que la criminalité augmente, stagne ou baisse (en %) ?

	augmente	stagne	baisse	
1980	89	10	1	
1996	83	15	2	
2000	85	14	1	

À l’instar de ce rapport, les résultats d’une autre enquête sur la morale dans l’opinion publique (2004) contredisent (du moins partiellement) les stéréotypes populaires concernant le supposé déclin moral et éthique dans nos sociétés. En fait, les deux études ont conclu que les citoyens ont des opinions étonnamment tranchées sur ce qu’ils considèrent être un comportement moral et éthique acceptable (et le contraire). Concernant par exemple la question de savoir si les lois existantes doivent être respectées et appliquées, seule une très petite minorité répond par la négative.

La loi doit être appliquée peu importe les circonstances, population de 18 ans ou plus, 2002/2003 (en %)

	Absolu- ment	Oui	Ne savent pas	Certaine- ment pas	Non
Pays-Bas	14	42	22	21	1
Royaume-Uni	23	53	11	12	1
Norvège	13	54	16	15	1
Suède	21	52	18	9	0
Danemark	29	50	8	11	1
Allemagne	18	53	16	12	1
Suisse	19	49	17	13	1
Belgique	31	40	16	12	2
Espagne	21	42	26	9	2
Portugal	44	47	7	2	0

Source : ESS 2002/2003, in: Sociaal en Cultureel Planbureau, De moraal in de publieke opinie, La Haye, 2004, p.18 (traduit)

²⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, Paul Dekker/Joep de Hart/Paul de Beer/en collaboration avec Christa Hubers, De moraal in de publieke opinie, La Haye 2004, <http://www.scp.nl>; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Waarden, Normen en de last van het gedrag, La Haye 2003

²⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Waarden, Normen en de last van het gedrag, 2003.

D'autre part, le pouvoir de la loi et les libertés individuelles (p.ex. le droit d'exprimer ses opinions, le droit d'être protégé contre la discrimination, le droit de vote, les principes démocratiques, etc.) sont très largement acceptés par les citoyens européens.

En outre, l'engagement volontaire dans des organisations religieuses, politiques ou culturelles ne faiblit pas et reste plutôt stable. Ainsi, l'individualisme croissant de notre société ne semble pas affecter l'engagement social (volontaire). « L'individualisme n'est pas la même chose que l'égoïsme »³⁰.

Le rapport (mentionné ci-avant) du conseil scientifique WRR arrive à une autre conclusion importante : selon les auteurs, les personnes interrogées ont une opinion encore plus tranchée qu'il y a des années sur ce qu'ils considèrent être bien ou mal.

Perception de la fraude, population de 18 ans ou plus, 1998 (en %)

Quelqu'un ne déclare pas la totalité de ses revenus en espérant payer moins d'impôts

	Très mal	Mal	Mal mais compréhensible	Acceptable
Pays-Bas	24	37	36	2
Royaume-Uni	20	53	24	3
Suède	39	43	15	3
Danemark	44	32	20	5
Allemagne	14	32	33	21
Autriche	18	31	33	18
Suisse	22	44	23	11
France	25	33	32	10
Italie	43	27	18	12

Source : ISSP 1998, in: Sociaal en Cultureel Planbureau, De moraal in de publieke opinie, La Haye, 2004, p.15 (traduction partielle uniquement)

Les résultats mentionnés ci-avant sont confirmés par une étude réalisée par Smeltz & Sweeny. Cette dernière montre que la grande majorité de la population n'accepte pas certaines formes de comportement non éthique (comme la corruption et la fraude) bien que sa perception de ce qu'est un comportement éthique ne soit pas uniforme.

...les comportements non éthiques ne sont pas acceptés partout !

	Bul	Cz	Hun	Pol	Ro	Slo	UK	F	D	I
Rien ne justifie d'accepter un pot-de-vin	86	81	84	86	85	75	89	72	79	86
Rien ne justifie de	72	48	78	69	73	45	81	59	58	68

³⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, De moraal in de publieke opinie, op cit, p.81 (traduction).

réclamer des allocations qui ne sont pas dues										
Rien ne justifie de ne pas payer ses impôts	70	55	66	68	73	52	73	50	53	65

Source : Dina S.Smeltz, Anna E.Sweeny, On the Take: Central and East European Attitudes Towards Corruption, octobre 1999, p.9

De même, l'adhésion à une organisation sociale, religieuse, culturelle ou politique, etc. connaît une évolution, mais ne baisse pas. Dans l'ensemble, les comportements non éthiques et la corruption ne sont pas beaucoup tolérés par la population. Le constat que les valeurs ne vont pas en disparaissant est confirmé par l'étude sur les valeurs européennes 1999/2000³¹ qui compare les valeurs et les perceptions parmi la population européenne. Cette étude montre que la population soutient toujours fortement et sans faiblir les valeurs de la société (p.ex. la démocratie).

Toutefois, les enquêtes, les études et les rapports comparatifs révèlent tous que la perception des valeurs diffère parmi les divers pays européens. Ainsi, il n'existe pas qu'un « seul » comportement éthique. Il y a (d'un point de vue européen) différentes perceptions nationales et régionales des diverses formes de comportement non éthiques. Par exemple, les Européens considèrent différemment la fraude fiscale, la fraude à la sécurité sociale, les paiements au noir, les excès de vitesse, la conduite sous l'influence de l'alcool, les drogues douces, les décharges sauvages, etc.³²

Taux de la population estimant que ne doi(ven)t pas être toléré(e)s..., 1999/2000

	NL	B	DK	D	F	UK	Suède
la fraude sociale	82	93	96	88	86	89	87
la fraude fiscale	77	58	83	63	41	67	55
les paiements au noir	75	74	93	78	66	80	83
la corruption	73	68	93	67	67	67	68
les excès de vitesse	66	79	80	52	76	48	44

³¹ Source book de l'étude européenne sur les valeurs 1999/2000, The European Values Study: A Third Wave, Loek Halman, Université de Tilburg, 2001.

³² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Normen en waarden, op cit, p. 74-80

la consommation d'alcool au volant	60	59	56	56	45	56	38
le « fun riding »	47	80	62	68	69	51	72
les drogues douces	44	61	71	54	54	54	46
le tabagisme	31	48	26	25	42	30	40
les décharges sauvages	16	27	24	42	32	33	25

Source : Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Waarden, Normen en de last van het gedrag, 2003, p. 76

Dans certains États membres, il existe des enquêtes sur « la perception de l'éthique et les comportements éthiques » des fonctionnaires. Toutefois, il n'y a pas de statistiques comparables sur la perception des fonctionnaires concernant les comportements éthiques dans les services publics européens. L'étude European Values Study 1999/2000 a comparé les réponses de citoyens européens à la question suivante :

Pouvez-vous indiquer, pour chacune des affirmations suivantes, si elles peuvent toujours être justifiées, jamais ou entre les deux, à l'aide de l'échelle ci-après ?

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
Jamais **Toujours**

Quelqu'un accepte un pot-de-vin dans l'exercice de ses fonctions

Pays	Moyenne
France	3,39
Grande-Bretagne	1,99
Allemagne	1,91
Autriche	2,17
Italie	1,88
Espagne	2,67
Portugal	2,03
Grèce	3,64
Malte	1,36
Belgique	2,57
Pays-Bas	1,51
Luxembourg	2,86
Danemark	1,38
Suède	2,08
Finlande	2,30
Irlande	1,90
Estonie	3,19
Lettonie	2,12
Lituanie	2,55
Pologne	2,36
République tchèque	1,87
Slovaquie	2,91
Hongrie	1,70
Slovénie	2,82
<i>Bulgarie</i>	1,86

Source : Loek Halman, The European Values Study: A Third Wave, 1999/2000, Question 65A, le tableau original a été légèrement modifié, seules les réponses des États membres de l'UE (plus Bulgarie) sont reprises.

Les différences de perception concernant les comportements non éthiques doivent être prises en compte dans le cadre de toute réflexion relative à un éventuel code d'éthique européen (p.ex. le code d'éthique européen pour les fonctionnaires de police). En effet, il pourrait être difficile d'établir des normes contraignantes et communes à l'échelle européenne si les perceptions diffèrent trop de pays en pays. Toutefois, les États membres pourraient néanmoins élaborer des documents de référence et recueils de « bonnes pratiques » dans le cadre de leurs efforts en vue de lutter au mieux contre les comportements non éthiques. De même, l'établissement d'un code d'éthique non-

contraignant et volontaire à l'échelle européenne pourrait contribuer à sensibiliser davantage à la question.

4. L'éthique et les codes d'éthique sont-ils efficaces ?

Pour fournir un cadre destiné à aider les fonctionnaires à agir de la manière adéquate, on peut utiliser à la fois des moyens incitatifs et des moyens disciplinaires. Ainsi, les codes d'éthique peuvent être incitatifs, disciplinaires ou les deux. Les restrictions juridiques, les lois anti-corruption et relatives à la criminalité font expressément partie des instruments disciplinaires.

Tout au long de leur travail sur l'éthique de la fonction publique, les auteurs de la présente étude ont été surpris de constater que tous les pays (ou presque) ont aujourd'hui adopté des codes d'éthique ou sont sur le point de le faire (voir chapitre V). Alors que les codes d'éthique et politiques sur la protection des dénonciateurs étaient pratiquement inexistant il y a quelques années, il n'y a presque aucun pays qui ne soit aujourd'hui disposé à investir dans ces nouveaux instruments. Notons également les disparités entre les codes de conduite et instruments de dénonciation des divers pays, organisations et cultures.

Malgré leur popularité, les codes d'éthique ne sont utiles qu'à condition d'être acceptés par le personnel concerné, mais aussi d'être respectés et mis en œuvre avec rigueur. En outre, il faut savoir qu'un tel code n'est pas un remède miracle pour tous les « maux » qui frappent le service public. « Toutefois les codes ont des limites : ils tendent à codifier les comportements existants (plutôt que d'inspirer ou de faire avancer les choses—comme le ferait un programme de réformes). Ils ne sont pas toujours reconnus par ceux à qui ils s'appliquent. Les solutions universelles qu'ils suggèrent ne sont pas toujours adaptées aux problèmes particuliers qui se posent ou aux circonstances, et ils requièrent des systèmes d'application pratique et des sanctions. De tels codes seront plus pertinents pour le personnel et plus efficaces s'ils émanent de son propre département ou service et s'ils sont intégrés au propre programme de réforme et de développement. Outre les codes, d'autres instruments pertinents visent à améliorer les normes des services publics, en particulier les cadres de plus en plus solides de régulation, de responsabilité et contrôle et de gestion des performances, mais aussi l'autorégulation et le développement professionnels, qui prennent racine dans la fonction publique. Les cadres concernent la régulation, la gouvernance, l'inspection et la gestion contractuelle, et sont tous liés à une responsabilité et à un contrôle spécifiques »³³.

³³ Parlement du Royaume-Uni, Select Committee on Public Administration, Seventh Report, Government Response to the Committee's Report on the Public Service Ethos, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmselect/cmpubadm/61/6104.htm>

Les codes d'éthique sont-ils adaptés aux circonstances particulières et aux problèmes d'éthique quotidiens ?

Cas : Utilisation du téléphone, du courrier électronique et d'Internet à des fins privées

M. et Mme B projettent de célébrer leur 25^e anniversaire de mariage et préparent une grande fête à cette occasion. Deux jours avant, M. B tombe malade. Son épouse (fonctionnaire au ministère X) décide d'annuler la fête. À cette fin, elle doit passer plusieurs coups de téléphone urgents depuis son bureau. Elle prévient aussi les invités par email et utilise Internet pour annuler d'autres dispositions. Mme B est bien consciente du code d'éthique qui existe dans son ministère.

Toutefois, les codes abordent des questions plus générales (telles que la neutralité, le conflit d'intérêts, la loyauté, la confidentialité, le respect des lois, etc.). Ainsi, elle ne s'inquiète pas trop du fait qu'elle utilise les ressources organisationnelles à des fins privées. Elle sait que la plupart de ses collègues utilisent également Internet et le courrier électronique à des fins privées. Et puis, elle est pressée. Mme B ne dispose que de très peu de temps pour tout régler.

L'introduction massive de codes d'éthique s'accompagne de questions importantes, à savoir : L'éthique et les directives afférentes sont-elles efficaces ? Comment les codes d'éthique, les règles disciplinaires et éthiques peuvent-ils influencer le comportement individuel des fonctionnaires ? Les fonctionnaires sont-ils moins corrompus et neutres que les autres employés parce qu'ils connaissent des règlements d'éthique spécifiques ? Les pays aux règles disciplinaires plus strictes réussissent-ils mieux à lutter contre les comportements non éthiques que les pays aux règles plus souples ? Les États membres dont la fonction publique est privatisée ou proche du secteur privé connaissent-ils une corruption moindre que les pays où les secteurs public et privé se caractérisent encore par de grandes différences (éthiques) ? Les codes d'éthique spécifiques déterminent-ils le comportement des fonctionnaires ? Et, si oui, comment et quand ? Comment les structures et conditions de travail influencent-elles la personnalité des fonctionnaires ?

Manifestement, l'éthique n'est efficace qu'à condition que l'on soit persuadé de son utilité et de son efficacité³⁴ Ainsi, le comportement éthique doit être pratiqué chaque jour et s'accompagner d'un soutien au niveau de l'organisation et de la motivation (p.ex. par le biais de la formation continue). « Les mots seuls sont inutiles ».

Depuis des milliers d'années, les impératifs, lois et codes moraux tentent d'influencer les comportements. Mais pourquoi échouent-ils si souvent ? La réponse peut être fournie par une approche plutôt pragmatique. Les impératifs moraux constituent le fondement de chaque morale, mais ils ne parviennent pas toujours à atteindre leurs objectifs. Sans

³⁴ Journal für Philosophie, Der Blaue Reiter, Ethik, n°3/1996, p.8

éthique, il ne serait pas possible de vivre ensemble de manière civilisée³⁵. Le paradoxe semble être que les impératifs éthiques et moraux ne sont jamais tous et entièrement concrétisés. Simultanément, en prenant conscience de cet échec, on remplit néanmoins la condition préalable à tout comportement éthique et moral. Les impératifs et règles de morale et d'éthique ne garantissent pas un comportement correct et approprié. Cependant, toute infraction à ces règles permet aux citoyens de prendre conscience de leur existence même. Ainsi, même si personne ne respecte pas tel code ou telle règle de morale, l'infraction à ce code ou à cette règle lui donne tout son sens. La condition préalable à un comportement correct et approprié est précisément la prise de conscience des comportements éthiques et moraux³⁶. Toutefois, l'éducation aux comportements éthiques ne peut pas être séparée des évolutions de la société.

Plus le monde est complexe, plus les codes éthiques sont complexes. Notre étude a montré qu'une majorité d'États membres et pays candidats est de plus en plus active dans ce domaine en interdisant certains comportements et en adoptant des mesures répressives ou préventives pour un certain nombre de situations différentes. Cette évolution est l'un des principaux résultats de l'étude : alors que les codes d'éthique et les dispositions dans le domaine de la « dénonciation » étaient relativement inconnus il y a encore quelques années, presque tous les pays investissent aujourd'hui des moyens considérables dans ces instruments.

Les disparités entre les pays s'expriment dans le détail. Naturellement, il n'existe pas qu'un seul code d'éthique. Les États membres disposent de différents codes pour différentes catégories de personnels ou différentes autorités et différents niveaux de pouvoir. Le concept de la dénonciation en particulier est interprété de manière très diverse dans les différents pays. Par exemple, le concept allemand de « Remonstrationspflicht » (devoir spécifique de signaler un comportement illégal) est totalement différent du concept britannique de « whistleblowing ». En effet, ces derniers se distinguent principalement par les procédures dont disposent les dénonciateurs (p.ex. une entité externe/extérieure ou le supérieur direct) et dans le degré de protection desdits dénonciateurs (protection par l'anonymat ou pas).

Concernant les codes d'éthique, il existe plusieurs modèles. En Irlande par exemple, un projet de code des normes et comportements de la fonction publique pose des normes pour les services (p.ex. relations avec le public et respect de la loi), le comportement au travail (p.ex. relations entre collègues, anti-discrimination, performance) et les standards ou normes d'intégrité (p.ex. conflits d'intérêts, acceptation d'emplois extérieurs, etc.). Ce code pose des normes bien précises. Les questions d'éthique sont également réglées au niveau législatif avec des lois et normes relatives à l'intégrité qui reflètent bien la gravité avec laquelle l'Irlande considère les infractions à l'éthique. De son côté, l'Italie a adopté plusieurs règles et actions différentes (codes d'éthique contre le harcèlement sexuel,

³⁵ « Die Welt der Imperative (...) bildet das Fundament für jegliche Moral, d.h. für eine Besserungsanstalt, die ihr Ziel in gewisser Weise zwar ständig verfehlt, aber dennoch menschliche Gemeinschaft überhaupt erst möglich macht ».

³⁶ « Selbst wenn kein Mensch je einem Imperativ folgen würde, so sorgen sie zumindest dafür, daß sie bewußt verletzt werden. Und Bewußtheit ist zumindest eine Voraussetzung für ethisch gutes Handeln » Journal für Philosophie, Blauer Reiter, op cit, p.41

actions spécifiques contre le harcèlement moral et une loi sur la prévention de la corruption). Au Royaume-Uni enfin, il convient de distinguer le code de la fonction publique, le guide des fonctionnaires pour les relations avec les représentants économiques/politiques, le code de gestion de la fonction publique, etc.

5. Pourquoi ne pas parler des aspects positifs de l'éthique ?

Notre étude fait un autre constat surprenant : le débat public sur l'éthique a un caractère résolument « négatif ». Les médias et politiques s'intéressent d'abord à la fraude et à la corruption et donc aux aspects négatifs, ce qui a pour conséquence importante que la couverture par les médias du travail de la fonction publique est également – principalement – négative. Ainsi, très peu d'attention est accordée à la qualité, aux performances et au bon travail réalisé par la grande majorité des fonctionnaires.

Au Royaume-Uni, la commission Nolan³⁷ a été la première en Europe à se concentrer sur les aspects positifs des principes directeurs du comportement des fonctionnaires tels que le désintéressement, l'intégrité et l'honnêteté. Dans son premier rapport (1995), la commission Nolan a mis en avant sept principes clés de la vie publique. Il s'agit des sept principes directeurs suivants :

- *Désintéressement*
Les personnels de la fonction public agissent dans l'intérêt du public uniquement et non dans le but d'obtenir pour eux-mêmes, leur famille ou leurs amis des bénéfices financiers ou matériels autres.
- *Intégrité*
Le titulaire d'une charge publique ne doit contracter aucune obligation pécuniaire ou d'autre nature envers des particuliers ou des organismes de l'extérieur susceptibles de l'influencer dans l'exercice de ses fonctions officielles.
- *Objectivité*
Dans l'exercice de leurs fonctions, y compris le fait d'attribuer une mission ou des marchés à quelqu'un ou de recommander quelqu'un pour une récompense ou une subvention, les personnels de la fonction publique basent leurs décisions sur le mérite.
- *Responsabilité*
Les personnels de la fonction publique sont responsables pour leurs décisions et actions et se soumettent au contrôle afférent à leur fonction.
- *Ouverture*
Les personnels de la fonction publique sont aussi ouverts que possible en ce qui concerne toutes leurs décisions et actions. Ils ne limitent l'information afférente à fournir qu'à condition de le justifier et si l'intérêt du grand public l'exige.
- *Honnêteté*

³⁷ Committee on Standards in Public Life, Standards in Public Life: First Report of the Committee on Standards in Public Life (Commission Nolan)

Les personnels de la fonction publique ont le devoir de déclarer tout intérêt privé lié à leur fonction et d'entreprendre, afin de protéger l'intérêt du public, toutes les démarches visant à résoudre un tel conflit d'intérêt.

- *Leadership*

Les personnels de la fonction publique doivent promouvoir et soutenir ces principes par le leadership et l'exemplarité.

Les réponses à notre questionnaire ne révèlent pas beaucoup d'aspects positifs du comportement des fonctionnaires, comme par exemple les normes et valeurs des fonctionnaires, les « ingrédients » positifs d'un comportement éthique, l'attachement des fonctionnaires au bien commun, leur honnêteté, leurs qualités de dirigeants, leur ouverture d'esprit.

Les auteurs de la présente étude estiment que les principes de la commission Nolan pourraient constituer pour d'autres pays un modèle de bonnes pratiques et servir d'indicateurs afin de mesurer le comportement positif des fonctionnaires.

Une attitude conforme à l'éthique demande également motivation et exemplarité. Ainsi, il convient de développer la volonté de servir le public et les personnels de l'État avec intégrité et dans l'intérêt général. Si les politiques appropriées de gestion du personnel et leur mise en œuvre peuvent contribuer à faire observer la morale et à développer la motivation des fonctionnaires, le leadership et l'exemplarité des supérieurs hiérarchiques sont également essentiels.

6. Les fonctionnaires sont-ils différents parce qu'ils sont fonctionnaires ? – du lien entre la personnalité et la structure organisationnelle

Selon une opinion largement répandue parmi la population, certaines missions publiques, certains objectifs (« travailler pour le bien commun »), certaines structures organisationnelles (structures hiérarchiques et bureaucratiques) et conditions de travail (p.ex. « l'emploi à vie ») provoquent des changements et influencent la personnalité. En d'autres termes, certaines structures organisationnelles, conditions de travail et exigences éthiques de la fonction publique influencent la personnalité du fonctionnaire. D'après Max Weber, l'individu devient un « rouage » de la machine qu'est la bureaucratie moderne. Alors que nos contemporains verraient cette évolution comme une menace pour l'esprit d'ouverture des individus, Max Weber était convaincu que « le rouage anonyme » s'adapterait parfaitement au sein d'une structure bureaucratique.

Le premier scientifique à analyser le lien existant entre la personnalité et la structure bureaucratique était Merton (1940)³⁸. Pour lui, « ...la structure bureaucratique exerce une pression constante sur le fonctionnaire pour qu'il soit méthodique, prudent, discipliné. (...). Une bureaucratie efficace exige de la fiabilité et un dévouement total aux règlements... »³⁹.

³⁸ Merton, Robert K., *Bureaucratic Structure and Personality*, dans : Shafritz, Jay M./Hyde Albert C., *Classics of Public Administration*, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, 2.Edition 1987, pp.111

³⁹ Merton, dans : Shafritz/Hyde, op cit, p.112

D'après Merton, la vie professionnelle du bureaucrate est structurée en termes de carrière, de promotion sur la base de l'ancienneté, de retraite, de traitements évolutifs, etc., « qui sont tous destinés à fournir des stimulants pour une action disciplinée et conforme aux règlements officiels (...) Mais, ces dispositifs (...) conduisent précisément aussi à un souci excessif du strict respect des règlements, ce qui provoque à son tour une certaine timidité, du conservatisme et du technicisme ».

Un autre aspect de la structure bureaucratique traditionnelle, « l'accentuation de la dépersonnalisation des relations, joue également un rôle dans l'incapacité acquise du bureaucrate...le rôle dominant de règles générales et abstraites tend à produire un conflit dans les contacts du bureaucrate avec le public ou la clientèle. (...) En traitant de manière impersonnelle des affaires qui peuvent être d'une extrême importance personnelle pour le client, le fonctionnaire peut être accusé « d'arrogance » ... »⁴⁰

En fait, le processus « d'aliénation » de la personnalité individuelle commence par une demande de contrôle de l'organisation. Ce contrôle est mis en œuvre par le fonctionnaire à travers une soumission aux règles axée sur la correction. Par conséquent, les individus adoptent une attitude défensive, ils deviennent rigides et fiables. Ce comportement (rigidité, lenteur, réticence face aux changements, attachement aux règles, discipline excessive, besoin de contrôle) a été qualifié plus tard de « bureaupathique » (Thompson).

Merton a démontré que certaines structures bureaucratiques influencent le comportement :

- *Ancienneté et carrière* : La structure de la carrière entretient un souci excessif du strict respect des règlements.
- *Esprit de corps* : « Tous ceux qui travaillent dans une bureaucratie ont le sens d'une identité commune. Ils partagent les mêmes intérêts et il y a relativement peu d'esprit de compétition dans la mesure où la promotion est basée sur l'ancienneté ; l'agression de groupe est donc minimisée. Cet esprit de corps peut toutefois inciter les personnels à défendre leurs propres intérêts plutôt qu'à aider les hauts fonctionnaires ou les clients de l'organisation ».
- *Processus de « sanctification »* : « Certaines normes bureaucratiques, initialement introduites pour des raisons techniques, ont tendance à devenir plus rigides et « sacrées ». »
- *Impersonnalité* : « La personnalité des fonctionnaires est « concentrée » autour de la norme d'impersonnalité. En raison de la tendance des bureaucrates à classer en catégories toutes les questions importantes pour l'organisation, cela conduit fréquemment à ignorer la particularité des cas individuels. Étant donné que le citoyen tend inévitablement à être convaincu du caractère spécial de son problème, il s'oppose souvent à un tel traitement. Cela le pousse à accuser le bureaucrate d'être arrogant et hautain dans son comportement ».

Les explications de Merton appuient la vision de l'entrepreneur en tant qu'innovateur et individualiste et du fonctionnaire en tant que conformiste et que personne évitant l'innovation. Simultanément, l'idée d'une personnalité bureaucratique et du

⁴⁰ Merton, dans : Shafritz/Hyde, op cit, p.112

développement de la personnalité à travers l'organisation du travail émerge. Selon ce concept, une structure bureaucratique traditionnelle « produit » une personnalité bureaucratique qui peut être définie comme suit :

- Subordination : la volonté de se conformer entièrement aux ordres du supérieur hiérarchique.
- Compartimentation : la confiance dans le jugement d'experts et le besoin de restreindre son action à son propre domaine de spécialisation.
- Dépersonnalisation : la préférence pour les relations impersonnelles ou formelles avec d'autres individus.
- Conformité aux règles : le désir d'adhérer aux règles, règlements et procédures opératoires standard.

Après la Seconde guerre mondiale, plusieurs auteurs ont contesté ces visions traditionnelles et objecté que les bureaucrates et les organisations bureaucratiques pouvaient être différents les uns des autres et montrer un degré élevé de flexibilité. Par exemple, Kohn (1971) a montré dans son analyse empirique que les fonctionnaires sont « plus flexibles intellectuellement, plus ouverts à de nouvelles expériences et plus indépendants dans leurs valeurs que ceux qui travaillent dans des organisations non-bureaucratiques »⁴¹. De même, Allinson considérait que le concept du « bureaucrate rigide » était erroné⁴². « La vision traditionnelle du bureaucrate rigide est ainsi remise en question »⁴³. Allinson a conclu dans son étude (1984) que « l'image traditionnelle du bureaucrate avec son insatisfaction et ses incertitudes qui se traduisent par des modèles de comportement pathologique n'est pas applicable d'une manière générale »⁴⁴. En fait, le bureaucrate moyen « effectue probablement un travail de bureau en tant que non-cadre, est relativement satisfait de son poste, (...) une personne bien adaptée qui a trouvé sa place dans le monde de l'organisation. Il est capable d'un certain degré d'autonomie et agit à sa discrétion tant qu'il reçoit des indications claires de ce qu'on attend de lui ... Il comprend la nécessité des règles, de la documentation, des procédures standard et compétences spécialisées et il peut bien plus capable que ceux qui sont les plus enclins à le critiquer d'exercer l'autodiscipline nécessaire à leur utilisation (...). Ainsi, la vision populaire du bureaucrate moderne est peut-être une injustice »⁴⁵.

En 2003, Brewer a comparé aux États-Unis les fonctionnaires et d'autres citoyens par rapport à des attitudes et comportements importants en termes civiques et étroitement liés au capital social. Ces éléments comprennent la confiance sociale (dans la politique, les institutions, le voisinage, etc.), l'altruisme social (p.ex. en aidant les gens), l'égalité, la tolérance, l'humanitarisme et la participation citoyenne. Cette enquête empirique a conclu que « la fonction publique est un attribut hautement important et significatif de la participation citoyenne. Partout, les fonctionnaires sont bien plus actifs dans le domaine

⁴¹ Christopher W. Allinson,., *Bureaucratic Personality and Organisation Structure*, University of Leeds, 1984, p.39

⁴² Allinson, op cit, p.39

⁴³ Allinson, op cit, p.40

⁴⁴ Allinson, op cit, p.114

⁴⁵ Ibid

des affaires civiles que les autres citoyens et ils s'avèrent être des catalyseurs pour la construction du capital social dans la société au sens large »⁴⁶. L'étude ne distingue pas les fonctionnaires de carrière des autres personnels du secteur public. Quoiqu'il en soit, elle suggère que l'abolition des « bureaucrates » aurait aussi un impact négatif important sur la société dans son ensemble. Tout projet de rapprochement du secteur privé et de privatisation des conditions de travail devrait également tenir compte de ces effets.

⁴⁶ Gene A. Brewer, Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants, dans : Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 13, n°1, 2003, p.5

III. L'éthique dans la fonction publique des États membres de l'UE

1. Qu'est-ce que l'éthique de la fonction publique ?

Dans la présente étude, nous proposons de distinguer deux types d'éthiques, soit l'éthique générale consistant dans les valeurs et normes qui s'appliquent à tous les individus et à toutes les sociétés (« tu ne tueras point ») et l'éthique plus spécialisée qui concerne les instructions données à des personnes travaillant dans des professions et domaines d'activité particuliers : l'éthique de l'économie, de la médecine, des sciences, de l'administration, de la justice, de l'église, de la politique, des mass médias, de la communauté internationale, etc.

L'éthique de la fonction publique est une éthique « spécialisée ». Les fonctionnaires ne travaillent toutefois pas dans un vase clos. Ils sont entourés d'un « réseau » de valeurs et de normes au sein duquel ils travaillent et « servent ». Dans ce contexte, on peut distinguer :

- les valeurs démocratiques (principe de la démocratie, liberté d'association, liberté d'opinion, responsabilité du ministre),
- les valeurs administratives (responsabilité de l'administration publique, bonne administration, légitimité, ouverture, transparence, etc.),
- les valeurs et normes juridiques (pouvoir de la loi, droits de l'homme, principes constitutionnels, etc.),
- les valeurs économiques (p.ex. efficacité, faisabilité, responsabilité, utilité),
- les valeurs professionnelles (p.ex. qualité, innovation),
- les valeurs individuelles et collectives (équité, collégialité, expertise, loyauté, neutralité, honnêteté, etc.).

Enfin, les valeurs diffèrent et changent selon les contextes externe et interne des organisations (publiques) :

Facteurs	Valeurs dans le contexte de ...
Externe	<ol style="list-style-type: none">1. l'organisation et son environnement (p.ex. égalité, pouvoir de la loi, bien commun, durabilité)2. l'organisation et d'autres organisations (compétitivité, solidarité)3. l'organisation et le public (orientation clientèle, transparence, efficacité, qualité, fiabilité)

Interne	<ol style="list-style-type: none"> 1. l'organisation et ses employés (équité, leadership) 2. l'employé et l'organisation (responsabilité, compétence, obéissance, ouverture, désintéressement, créativité) 3. l'employé et les autres employés (collégialité, loyauté, solidarité, travail d'équipe) 4. l'employé (épanouissement, autonomie)
----------------	---

Source : avec la permission des auteurs Leo Huberts/Emile Kolthoff/van den Heuvel, The Ethics of Government and Business: What is values most, document EGPA, Portugal, septembre 2003 (les citations ne sont pas autorisées).

Malgré les différences dans les perceptions (générales) de l'éthique, les obligations des fonctionnaires en matière de comportements éthiques sont étonnamment similaires dans le service public des 25 pays de l'Union européenne élargie. Il en va de même des exigences éthiques telles que décrites par les lois et la législation disciplinaire.

Vingt-quatre États membres (plus la Bulgarie) ont confirmé dans la présente étude qu'ils visaient une politique d'intégrité « spécialisée ». Ainsi, presque tous les pays ont mis en place des lois, règlements et codes spécifiques afin de garantir que certaines valeurs éthiques de la fonction publique seraient protégées et maintenues. Ces dispositions légales pour la fonction publique exigent de leurs fonctionnaires – dans presque tous les États membres actuels et nouveaux :

- impartialité pour servir l'administration publique,
- neutralité de l'action,
- respect des lois (principe du pouvoir de la loi),
- performance dans l'exercice de leurs devoirs,
- équité dans les relations avec le public,
- respect dans les relations avec leurs collègues (pas de discrimination et d'intimidation),
- prévention des conflits d'intérêts,
- prudence dans le traitement de l'information et des données et respect du principe de confidentialité,
- comportement respectueux,
- refus d'accepter des paiements ou cadeaux.

Ainsi, les valeurs traditionnelles de la fonction publique (p.ex. la neutralité, le respect de la loi, la confidentialité, l'impartialité, la prévention des conflits d'intérêts, etc.) sont très stables et ont « survécu » à tous les changements des dernières décennies. Observons que nos conclusions sont similaires à celles de l'OCDE qui a identifié les 8 valeurs suivantes comme étant caractéristiques de toutes les administrations publiques des pays membres.

Principales valeurs du secteur public dans les pays membres de l'OCDE ⁴⁷
Impartialité
Légalité
Intégrité
Transparence
Efficacité
Égalité
Responsabilité
Justice

Nous verrons plus tard comment ces valeurs traditionnelles « s'adaptent » aux nouvelles exigences administratives et managériales (p.ex. plus de mobilité et de flexibilité). À ce stade, nous pouvons conclure que les différences entre les pays relèvent principalement du détail. Elles concernent :

- le cadre régulateur (constitution, loi, directives, codes d'éthique),
- la qualité de la législation (p.ex. l'Espagne a une législation disciplinaire très explicite),
- le niveau de régulation (centralisé, régional, local, etc.) et
- les instruments utilisés (p.ex. dispositions en matière de dénonciations, registres sur les conflits d'intérêts, rotation des postes).

Question : Votre politique a-t-elle été transposée dans des dispositions légales ?

Constitution	Lois (p.ex. code pénal) ou lois spéciales	Règlements
Danemark	Belgique (féd.)	Belgique (féd.)
Luxembourg	Danemark	France
Portugal	Hongrie	Chypre
Suède	Luxembourg	Finlande
Lituanie	France	Slovénie
Espagne	Chypre	Malte
Allemagne	Irlande	Portugal
République tchèque 2005	Finlande	Lituanie
Estonie	Slovénie	Pays-Bas
Italie	Grèce	Allemagne
	Autriche	Royaume-Uni
	Portugal	Italie
	Suède	Pologne
	Lituanie	Estonie
	Pays-Bas	Lettonie
	Espagne	Irlande
	Allemagne	
	Royaume-Uni	

⁴⁷ OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>

	Italie Pologne Estonie Lettonie <i>Bulgarie</i>	
--	---	--

Bien entendu, les missions générales, les obligations et directives en matière d'éthique sont souvent plutôt théoriques et abstraites. Ainsi, elles ne fournissent pas toujours aux fonctionnaires des indications utiles pour l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes. Chaque jour, les fonctionnaires prennent des centaines de décisions et les valeurs en conflit jouent un rôle dans ces processus. Dans ce contexte, il peut s'agir de valeurs individuelles (p.ex. fournir de bonnes performances afin d'être susceptible d'obtenir une prime), organisationnelles (p.ex. atteindre les cibles et les objectifs, être aussi efficace que possible) ou sociales (p.ex. travailler pour le bien commun, servir les citoyens). Si les attentes de la société (p.ex. rapidité des procédures, ouverture, transparence, traitement individualisé, flexibilité) jouent un rôle de plus en plus important, elles peuvent toutefois être confrontées aux exigences organisationnelles et individuelles du fonctionnaire. D'autre part, les décisions prises par les agents publics peuvent être ressenties par de nombreuses personnes comme une restriction aux libertés individuelles.

Cas d'un déplacement

Un fonctionnaire assiste à une conférence dans un autre pays. Le soir, il prend un taxi avec d'autres participants à la conférence pour sortir en ville. Le fonctionnaire décide de payer en espèces (et n'utilise pas la carte de crédit de son ministère) parce qu'il ne veut pas s'amuser aux dépens des contribuables.

L'un des participants dirige une grande société. Il utilise la carte de crédit de la société pensant que cette « excursion nocturne » pourrait être très utile, également du point de vue commercial.

Qui agit de manière éthique ? Le fonctionnaire ? Le dirigeant ? Les deux ? Aucun des deux ?....

Cas du remboursement des frais de déplacement

Le fonctionnaire prend un taxi pour se rendre à l'aéroport. Il est accompagné par deux collègues. À l'aéroport, le fonctionnaire demande un reçu au chauffeur de taxi. Il obtient un reçu pour le montant total de la course (pour les trois personnes) mais ne s'en rend compte qu'une fois arrivé à son domicile.

Plus tard, il déclare le montant total à rembourser à défaut d'un autre reçu. Sans reçu, il ne bénéficierait en effet d'aucun remboursement.

Ce comportement est-il acceptable du point de vue de l'éthique ?

2. Le comportement éthique est-il différent dans le secteur public et dans le secteur privé ? La réponse n'est pas aisée...

« Ceux qui considèrent les valeurs de l'État et celles du monde des affaires comme contradictoires, souligneront probablement aussi le danger potentiel de leur interaction »⁴⁸. « La peur de voir les dirigeants perdre leur intégrité en les exposant au secteur privé est souvent exprimée ».... Lawton constate que « les preuves sont » en l'occurrence bien « minces »⁴⁹.

« La discussion sur les éventuelles différences entre l'éthique des secteurs public et privé se confond souvent avec la discussion sur les problèmes causés par la confusion de ces valeurs »⁵⁰.

Opinions concernant les différences et conflits de valeurs

Secteurs public et privé	La confusion n'est pas problématique	La confusion est problématique
Les valeurs sont similaires		
Les valeurs sont différentes		

L'étude réalisée par Huberts/Kolthoff/van den Heuvel sur l'éthique de l'État et du monde des affaires « The Ethics of Government and Business: What is valued most? »⁵¹ conclut qu'il existe des différences entre les valeurs des politiques et fonctionnaires⁵². Selon cette étude en effet, les fonctionnaires considèrent l'*expertise* comme la valeur la plus importante. Interrogés sur les valeurs clés idéales et les valeurs clés réelles, les fonctionnaires ont indiqué, ce qui peut surprendre, que « l'obtention des objectifs » était le principe clé le plus important de leur travail⁵³.

Par ailleurs, les auteurs de l'étude concluent que les fonctionnaires sont confrontés dans leur vie quotidienne à un grand nombre de valeurs publiques dont certaines, mais pas toutes, coïncident avec celles du secteur privé⁵⁴. En outre, certaines valeurs changent⁵⁵. Quoiqu'il en soit, les deux secteurs partagent certaines valeurs, à savoir : responsabilité, collégialité, compétitivité, cohérence, disposition à coopérer, courage, dévouement, efficacité, compétence, expertise, honnêteté, impartialité, innovation, droiture, obéissance, rentabilité, capacité de réaction, épanouissement personnel, désintéressement, orientation sur le service, équité sociale, durabilité, transparence.

⁴⁸ avec la permission des auteurs : Leo W.J.C. Huberts/Emile W. Kolthoff/Hans van den Heuvel, The Ethics of Government and Business: What is valued most, EGPA Study Group « Ethics and Integrity in Governance », document présenté au Portugal, juillet 2003 (les citations ne sont pas autorisées dans les publications)

⁴⁹ Ibid

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Ibid

⁵² Huberts/Kolthoff et van den Heuvel, op cit, p. 7

⁵³ Huberts/Kolthoff et van den Heuvel, op cit, p. 8

⁵⁴ Huberts/Kolthoff et van den Heuvel, op cit, p. 9

⁵⁵ Huberts/Kolthoff et van den Heuvel, op cit, p. 12

Une autre étude réalisée par Van den Heuvel, Huberts et Verberk sur les valeurs des fonctionnaires néerlandais parvient à d'autres conclusions intéressantes⁵⁶. Selon les auteurs, la moralité du secteur public est similaire ou légèrement meilleure que dans le secteur privé⁵⁷. Notons que les auteurs ne constatent aucune différence d'éthique entre les hauts fonctionnaires et les autres personnels. Il apparaît toutefois que tous les agents publics sont fréquemment confrontés à des dilemmes et doivent trancher des questions impliquant des valeurs contradictoires (pouvoir de la loi contre efficacité). En fonction du dilemme concerné (orientation sur les citoyens contre correction), les situations diffèrent fortement et sont perçues très différemment⁵⁸.

Classement des valeurs pour les fonctionnaires
1. Expertise
2. Légalité
3. Dévouement
4. Orientation sur le service
5. Poursuite de l'objectif
6. Honnêteté
7. Intégrité
8. Collégialité
9. Obéissance
10. Indépendance
11. Ouverture
12. Disponibilité

En ce qui concerne les valeurs des fonctionnaires, l'étude de Huberts/van den Heuvel/Verberk révèlent en outre que les « petits » incidents (p.ex. emporter des stylos et du papier à la maison) sont davantage susceptibles d'être acceptés que les incidents pouvant entraîner des frais (p.ex. entretiens téléphoniques privés). Enfin, une autre observation intéressante est que les femmes sont moins tolérantes que les hommes face aux comportements non éthiques, mais que la corruption et la fraude sont rejetées par les deux sexes.

Quelles conclusions pouvons-nous en tirer et quelle réponse apporter à la question de savoir si la morale et le comportement éthique sont différents ou similaires dans les secteurs public et privé ? À ce jour, il semblerait que personne ne puisse répondre avec certitude. Nous pouvons toutefois affirmer que « une dimension et des critères » moraux « peuvent être appliqués à toutes sortes d'organisations » (...) et que l'éthique des affaires et celle du secteur public partagent au moins quelques valeurs et normes basiques.⁵⁹

⁵⁶ J.H.J. van den Heuvel/L.W.J.C. Huberts/S. Verberk, *Het Morele Gezicht van de Overheid*, op cit.

⁵⁷ J.H.J. van den Heuvel/L.W.J.C. Huberts/S. Verberk, *Het Morele Gezicht* op cit, p.93

⁵⁸ J.H.J. van den Heuvel/L.W.J.C. Huberts/S. Verberk, *Het Morele Gezicht*, pp.114/115

⁵⁹ Huberts/Kolthoff/van den Heuvel, op cit, p.4 .

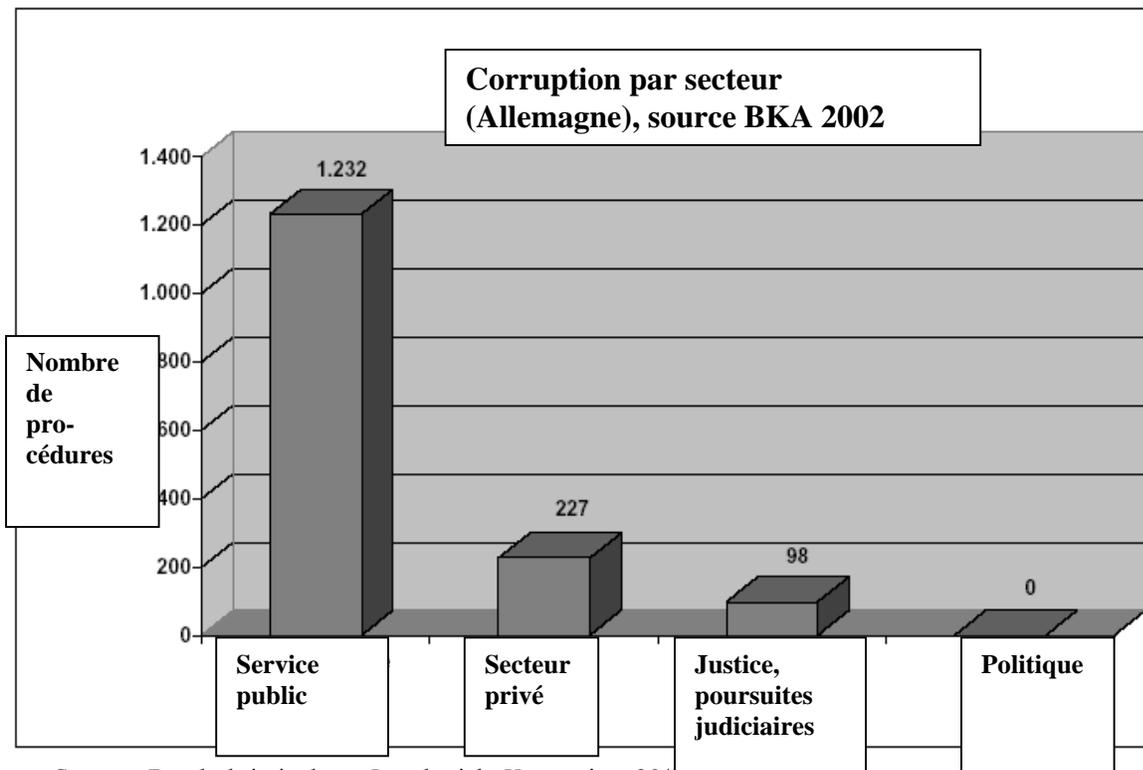
3. Qu'est-ce qu'un comportement non éthique ? Les comportements non éthiques ont plusieurs facettes

Pour définir les comportements « qui ne sont pas conformes à l'éthique », on peut imaginer toutes sortes de situations. Un comportement non éthique n'est pas toujours adopté « volontairement » et tous les agents publics font face à de nombreuses situations similaires, mais aussi différentes. Dans toutes ces situations, il faut peser le pour et le contre entre les valeurs éthiques et les dilemmes. Dans « Het morele gezicht van de Overheid » Van den Heuvel/Huberts et Verberk décrivent un certain nombre de dilemmes éthiques dans la vie quotidienne des fonctionnaires⁶⁰. Les auteurs concluent que chaque fonctionnaire est confronté à des valeurs conflictuelles et des dilemmes. Si certaines situations seront traitées sans trop de problèmes, d'autres seront plus ardues.

En raison de l'importance, de la diversité et de la spécificité du travail de la fonction publique, le secteur public constitue une cible tant pour les pratiques de corruption que pour la fraude et les comportements non éthiques. Prenons l'exemple de l'Allemagne qui, en 2002, recensait sur 1 557 suspicions de corruption 1 232 cas avérés touchant la fonction publique⁶¹.

⁶⁰ Les auteurs se sont servis de ces cas pour présenter des cas similaires basés sur les modèles mentionnés par Van den Heuvel/Huberts/Verberk op cit.

⁶¹ Bundeskriminalamt, Lagebericht Korruption, Bundesrepublik Deutschland 2002, p.20.



Source : Bundeskriminalamt, Lagebericht Korruption, 30/06/2003

La Direction générale de la police judiciaire allemande (Bundeskriminalamt, BKA) estime que la fonction publique est même davantage exposée à la corruption que le secteur privé. En effet, les marchés publics de la construction et la santé sont dans ce pays les secteurs les plus sensibles à la corruption⁶².

Les conclusions de l'étude allemande sont – au moins partiellement – confirmées par Transparency International au niveau international. Selon le « Source book » de cette organisation⁶³, les problèmes de corruption et de fraude apparaissent le plus souvent dans les domaines suivants :

- marchés publics
- POS
- recouvrement de l'impôt
- activités des collectivités
- collectivités locales.

Notons enfin que, selon le Conseil de l'Europe, « les marchés publics sont de loin le plus important domaine de corruption »⁶⁴.

En outre, il convient de considérer qu'il existe, outre la corruption et la fraude, d'autres formes de comportements non éthiques. Dans ce contexte, nous proposons une distinction entre neuf catégories de comportements :

- Corruption
- Fraude, vol

⁶² Bundeskriminalamt, op cit, p.20

⁶³ TI Source book 2000 (Transparency International, ed), Jeremy Ope, Confronting Corruption, The Elements of a National Integrity System

⁶⁴ Conseil de l'Europe, Model Initiatives Package on Public Ethics at Local Level, présenté sous la présidence néerlandaise lors de la Conférence sur l'éthique et l'intégrité à Noordwijkerhout, 31 mars-1er avril 2004, p. 115

- Acceptation de cadeaux et promesses (illégalles)
- Agissements dans le cadre d'un conflit d'intérêts
- Emploi abusif d'informations
- Abus de pouvoir
- Gaspillage de ressources et sousperformances
- Discrimination et intimidation
- Actes criminels.

Il est surprenant de constater que les États membres ne semblent disposer que de très peu de matériel (statistique) sur les différentes formes de comportements non éthiques, d'autant plus que les problèmes d'infractions à l'intégrité se produisent quotidiennement dans toute administration. Par exemple, 88,7 % de toutes les infractions à l'éthique en Lettonie proviennent de la non-remise des déclarations de revenus annuelles.

D'autre part, le cas de la police néerlandaise montre que le comportement non éthique est un phénomène très complexe qui se présente sous des formes très diverses.

Le cas de la police néerlandaise...⁶⁵.

Perception des infractions à l'intégrité dans la police néerlandaise	% de réponses précisant que les infractions se produisent « quelquefois », « relativement souvent » ou « souvent » au travail
Corruption	
Favoritisme envers la famille et les amis	19
Favoritisme au sein de l'organisation	68
Fraude et vol	
Déclarations frauduleuses	19
Activités à des fins privées pendant les heures de travail	52
Utilisation des ressources de l'organisation à des fins privées	57
Conflit d'intérêts par le biais de cadeaux	
Ouverture d'un compte bancaire privé en service	13
Acceptation de cadeaux de plus de 25 euros	5
Conflit d'intérêts par le biais d'activités	
Activités éventuellement en conflit avec les intérêts de l'organisation	27
Abus de violence envers des citoyens	12

⁶⁵ avec la permission des auteurs Karin Lasthuizen/Leo Huberts/Muel Kaptein, Leadership and Integrity. How Leadership Characteristics Influence the extent of Integrity Violations in the Police, GEAP, document présenté au Portugal, 03-06 septembre 2003, p. 9 (les citations ne sont pas autorisées dans les publications officielles)

Autres méthodes d'investigation abusives Utilisation de méthodes d'investigation illégales	9
Emploi abusif et manipulation d'informations Emploi abusif d'informations confidentielles Négligence dans l'utilisation d'informations confidentielles Mensonge	11 31 53
Discrimination et harcèlement sexuel Harcèlement sexuel Discrimination basée sur le sexe Discrimination basée sur la race Commérages Blagues indécentes Traitement inapproprié de suspects Remarques racistes et sexistes envers des citoyens, etc.	16 19 18 89 82 15 24
Gaspillage et abus de ressources organisationnelles Absentéisme Effort et dévouement minimums	48 68
Négligence envers l'organisation par une mauvaise conduite Mauvaise conduite en privé	39

Ces cas montrent que la performance de l'organisation et des individus est étroitement liée aux comportements éthiques et non éthiques. Plus le comportement est contraire à l'éthique, plus la performance de l'organisation risquera de diminuer. En particulier, le harcèlement et les brimades ont un caractère endémique dans la vie professionnelle. « Il s'agit d'un sérieux problème dans l'environnement de travail qui requiert d'urgence une plus grande attention ainsi que des mesures proactives en vue de l'éliminer ». L'étendue du problème a été confirmée par des données collectées dans plusieurs États membres. Selon ces données, 9 % environ des travailleurs de l'UE – quelque 13 millions de personnes – ont subi des actes d'intimidation (ou de harcèlement psychologique) au travail (en 2000)⁶⁶.

La deuxième étude européenne sur les conditions de travail (ESWC, 1996) de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail relève que 8 % (12 millions) de tous les travailleurs de l'UE subissent des actes d'intimidation et des brimades, avec un pic dans les services (13 % dans la fonction publique et 10 % dans le

⁶⁶ Memorandum from Mr Kinnock to the Commission on Psychological Harassment policy at the European Commission, p.1

secteur bancaire et autres services)⁶⁷. Les femmes (9 %) sont plus touchées que les hommes (7 %). Ces agissements ont un effet en termes d'absentéisme puisque 34 % des travailleurs ayant subi des brimades ont été absents au cours des 12 derniers mois. L'organisation irlandaise pour la santé et la sécurité *Irish Health and Safety Authority* rapporte que le stress et la maladie font partie de la vie quotidienne des personnes ayant subi des brimades. Elle constate en effet que les brimades sur le lieu de travail causent très souvent des problèmes de santé d'ordre psychologique tels l'anxiété, les accès de panique, le sentiment d'impuissance, la « paranoïa », le manque de confiance en soi et d'estime de soi et la dépression. Les problèmes de santé peuvent aussi être physiques, par exemple, les troubles du sommeil, les palpitations, l'augmentation de la tension artérielle, le syndrome des intestins irritables, les maux d'estomac, les douleurs à la poitrine et les maux de tête. À ce jour, le coût des brimades sur le lieu de travail n'a fait l'objet d'aucun calcul exact et les estimations concernant les effets économiques diffèrent considérablement⁶⁸.

Aux Pays-Bas par exemple, 9,4 % des employés (des secteurs public et privé) ont subi des actes d'intimidation (sexuelle) au travail et des comportements non éthiques (dans 40 % des cas, par leurs supérieurs)⁶⁹. Ainsi, les personnes qui souffrent d'actes d'intimidation fournissent souvent de mauvaises performances et leurs absences pour maladie sont considérablement plus nombreuses que la moyenne. Actuellement, la discrimination et l'intimidation sont clairement réglées par la Directive 2002/73/CE qui doit être transposée au niveau national d'ici à 2005. En outre, en ce qui concerne la corruption, « de nombreuses études ont présenté des preuves solides du coût économique et social de la corruption ». Selon une étude réalisée par la Banque mondiale, « le défi à venir pour les pays en transition est de renforcer la volonté de combattre la corruption. La tâche ne sera pas aisée. Le statu quo profite souvent à des intérêts puissants, l'État doit relever des défis formidables, et l'économie politique d'initiatives anti-corruption s'est avérée être complexe et difficile. Les racines de ces problèmes remontent à loin dans l'héritage historique, les structures économiques et les voies de la transition (...) la réforme et le progrès sont possibles et les coûts de l'absence d'action sont extrêmement élevés »⁷⁰.

4. Changer le monde – changer la fonction publique – changer l'éthique ?

D'aucuns pourraient dire que l'éthique de la fonction publique est « statique » et « conservatrice » et que les valeurs de la société sont « fluides » et « modernes ». Partout, l'éthique de la fonction publique est synonyme de stabilité alors que les théories de réforme et de management paraissent favoriser l'innovation, la flexibilité, la capacité d'adaptation et le changement. Cette tension entre anciennes et nouvelles valeurs devient de plus en plus évidente ces dernières années.

⁶⁷ Pour plus d'informations : Parlement européen, *Brimades*, op cit.

⁶⁸ Ibid

⁶⁹ ARBO actuell, *Seksuele intimidatie, agressie en geweld*, n°3, décembre 2000, p. 6

⁷⁰ Banque mondiale, *Anticorruption in Transition, A Contribution to the Policy Debate*, Washington D.C. 2000, p. xxxi

Toutefois, il n'existe pas suffisamment de preuves dans les États membres démontrant comment tous ces changements politiques, économiques, administratifs, culturels et de gestion des ressources humaines affectent le comportement éthique de leurs agents publics. En raison de l'absence de documentation scientifique, nous suggérons la réalisation de nouvelles études afin d'analyser la relation existant entre la réforme de la fonction publique et l'impact sur les comportements éthiques (et non éthiques) dans ses services.

Naturellement, les changements dans les services publics nationaux ne peuvent pas être isolés des changements survenant dans nos sociétés. Selon Gergen/Kellerman⁷¹, au 21^e siècle, ces changements peuvent être résumés comme suit :

- Retour des questions de sécurité
- Intensification de la mondialisation
- Diffusion de la révolution de l'information
- Diversification accrue
- Modification de la culture de leadership
- Effondrement des barrières entre les secteurs public, privé et non marchand.

Il est évident que – au sein de ces changements – la conception européenne de l'éthique et des valeurs évolue elle aussi. Les attitudes en matière de confidentialité et de sécurité par exemple peuvent changer en termes d'ouverture, de libertés individuelles et de droits de l'homme.

Une publication sur les valeurs de la fonction publique des Pays-Bas réalisée par Van den Heuvel, Huberts et Verberk montre que de nouvelles tendances dans la réforme administrative font émerger de nouvelles valeurs dans le comportement des fonctionnaires⁷². Selon les auteurs de cette étude, on observe également que les valeurs traditionnelles n'en disparaissent pas pour autant, mais, au contraire, se mélangent aux nouvelles.

Valeurs traditionnelles et nouvelles/modernes	Échelle (d'importance)	Fait partie des trois principales valeurs
Expertise	8,7	65,5 %
Honnêteté	8,7	34,7 %
Réalisation des objectifs	7,9	30,9 %
Légalité	8,1	30,6 %
Orientation sur le service	7,9	28,8 %
Dévouement	7,9	26,4 %
Ouverture	7,9	21,4 %
Intégrité	8,3	19,6 %
Collégialité	7,3	18,5 %

⁷¹ David Gergen et Barbara Kellerman, *Public Leaders: Riding a Tiger*, dans : John Donahue/Joseph S.Nye (éd.), *For the People, Can we fix public service*, Brookings Institution, Washington D.C., pp. 16

⁷² Heuvel, Huberts, Verberk, *Het Morele Gezicht*, op cit.

Indépendance	7,9	18,0 %
Disponibilité	6,5	3,8 %
Orientation sur le profit	4,8	1,4 %
Obéissance	5,0	0,5 %

*En caractère gras, valeurs nouvelles ou modernes. En caractère normal, valeurs traditionnelles

Source : Van den Heuvel/Huberts/Verberk, 2002, p. 154.

Au cours des dernières décennies, la main-d'œuvre et le travail ont connu de grandes mutations. De nouveaux métiers sont apparus (p.ex. travailleurs sociaux, psychologues...) et ont apporté leur propre déontologie. Les nouvelles qualifications et compétences exercent également une influence sur les valeurs des fonctionnaires.

De nos jours, les fonctionnaires veulent être considérés comme des « individus » et être traités en conséquence. Ainsi, les systèmes traditionnels de rémunération avec leurs échelles de carrière, augmentations basées sur l'ancienneté et primes spécifiques reflètent un concept d'emploi qui disparaît peu à peu. « Ce modèle est destiné à récompenser la loyauté en offrant un emploi stable et sûr, reflétant et rencontrant ces besoins »⁷³. Aujourd'hui, les employés eux-mêmes « attendent des récompenses et une reconnaissance immédiates pour leurs performances individuelles... » (p.ex. si deux employés travaillent à des postes similaires, mais l'un a plus de travail que l'autre, il veut être payé davantage)⁷⁴. Ce processus d'individualisation est intensifié par l'introduction de mesures de performances individuelles et de techniques de management des performances. L'introduction de ces techniques favorise « l'orientation sur la performance individuelle » au lieu de la pensée d'entreprise pour le bien commun. À ce jour toutefois, on sait très peu de choses sur les effets de l'introduction de systèmes de management des performances individuelles et leurs impacts sur l'éthique dans la fonction publique.

Les évolutions actuelles dans les services publics peuvent aussi se refléter dans les mutations de notre société : les citoyens ont pris beaucoup plus conscience d'eux-mêmes, ils sont devenus bien plus critiques et exigent de meilleures prestations et services. Parallèlement, au cours de la dernière décennie, la confiance des citoyens dans les services publics a faibli. Cette perte de confiance est liée, entre autres, au fait que les citoyens ont le sentiment que le système politique ne répond pas suffisamment à leurs problèmes quotidiens de pauvreté, de chômage, de criminalité et de cohabitation. Par conséquent, ils se retournent contre le système et lui retirent leur soutien. Ce soutien est pourtant d'une importance cruciale pour la légitimité du système.

Ce que nous savons est limité : les valeurs traditionnelles sont sujettes à de grands changements et soulèvent de nouvelles questions éthiques. Comment le concept de neutralité évolue-t-il face aux nouvelles circonstances ? Et quelle est l'importance de la valeur de « confidentialité » dans une période de transparence et d'ouverture ? Il semble qu'il conviendra à l'avenir d'entreprendre davantage de recherches pour savoir comment les nouvelles valeurs se développent (p.ex. penser en termes de résultats et d'objectifs) et

⁷³ US Office of Personnel Management, Performance Related Pay, Washington D.C, avril 2002, p.4

⁷⁴ US Office of Personnel Management, op. cit., p.7

comment elles peuvent être réconciliées avec les valeurs traditionnelles (p.ex. correction par rapport à la loi) ? À ce jour, seule une chose est sûre : de nouveaux dilemmes...et une nouvelle complexité dominant le débat sur l'éthique au 21^e siècle.

Dilemmes éthiques dans la vie quotidienne des fonctionnaires
Cas : Honnêteté contre réalisation des objectifs dans les délais

Une société de produits chimiques a obtenu l'autorisation de construire une grande usine pour 10 000 employés. Le concepteur du projet demande toutefois au fonctionnaire responsable s'il peut ajouter quelques modifications. Ces modifications supplémentaires sont légales et conformes au permis octroyé. Cependant, elles retarderaient considérablement la construction de l'usine. Le fonctionnaire responsable a travaillé sur ce projet depuis très longtemps. Récemment, il a été chargé d'un nouveau projet. C'est pourquoi il souhaite d'abord finaliser le premier. Par conséquent, il informe la société que les projets ne sont pas conformes au permis. Finalement, la construction est réalisée dans les délais convenus et sans modification.

Cas : Dévouement et performance individuelle contre collégialité et performance de l'organisation

Un responsable de service doit évaluer la performance de l'un de ses employés. L'agent à évaluer est très performant et travaille de manière très efficace. Il fait régulièrement des heures supplémentaires et est toujours le dernier à partir. Quelquefois, il passe même la nuit au bureau afin de terminer son travail. Cela ne le dérange pas puisqu'il est célibataire et dispose de beaucoup de temps libre. D'autre part, c'est un vrai « workaholic ».

En raison de ses bonnes performances, le responsable de service souhaite lui accorder une augmentation. En outre, il présente cette personne comme un exemple pour son équipe. Par conséquent, les collègues sont de plus en plus soumis à une pression sociale. Finalement, ils commencent eux aussi à faire des heures supplémentaires puisqu'ils ne veulent pas être considérés comme des fainéants. En outre, ils craignent de n'avoir aucune chance d'être promus s'ils ne travaillent pas aussi durement que leur collègue. Progressivement, l'atmosphère de travail commence à se dégrader.

Cas : Neutralité contre propres intérêts (privés)

Une ONG locale proteste contre le projet d'une nouvelle cimenterie. Le fonctionnaire responsable est un bon ami de l'un des membres de la direction de l'ONG. Ce dernier promet au fonctionnaire que les protestations cesseront s'il prend une décision défavorable pour un autre projet important (une station d'épuration de l'eau) ayant un grand impact environnemental.

Le fonctionnaire considère qu'il serait bon pour sa propre image de marque et sa carrière de protester contre le lobbying de l'ONG locale. Son comportement a les effets escomptés. Son supérieur en particulier apprécie sa fermeté et détermination sur la question.

Cas : Ouverture contre correction

Les projets de construction d'un nouvel aéroport seront bientôt rendus publics. Un journaliste demande à un fonctionnaire de lui fournir des informations avant leur publication. L'ouverture et l'orientation sur le citoyen sont prioritaires sur l'agenda du ministre concerné. Toutefois, le fonctionnaire craint qu'une publication précoce des projets retarde la construction de l'aéroport. Simultanément, il aimerait être aussi ouvert et « transparent » que possible. Il est en outre convaincu que le journaliste soutient le projet en question.

Cas : Pouvoir de la loi contre réalisation des objectifs dans les délais

Le fonctionnaire responsable est conscient du fait qu'il sera impossible de réaliser la construction d'un immeuble de logements dans les délais si les exigences légales doivent être respectées. Toutefois, le projet pourrait être terminé à temps si certaines exigences légales de la procédure d'agrément n'étaient pas respectées.

Cas: Séparation entre vie privée et vie publique

Le chef du département du personnel est membre d'une comité de sélection pour le recrutement d'un haut fonctionnaire. Tout porte à croire que le candidat est le meilleur et dispose d'une grande expertise. Le chef du personnel et le candidat vivent dans le même quartier. Le chef du personnel sait que le haut fonctionnaire emploie une femme de ménage à domicile et qu'il la paie « au noir ». Il a aussi appris par son voisin que le candidat bat régulièrement ses enfants.

4.1. D'où vient le besoin d'une éthique spécifique à la fonction publique ? Des arguments traditionnels et modernes et des nouveaux dilemmes

Dans la présente étude, nous rejetons deux mythes rivaux concernant la fonction publique, l'un suggérant que seul le secteur public peut fournir des services publics adéquats, l'autre impliquant que rien ne distingue en particulier les services publics des services privés. Nous en concluons qu'il est possible pour les fonctionnaires de maintenir une éthique spécifique bien qu'au cours des dernières décennies beaucoup des choses aient changé.

L'argument traditionnel en faveur d'un statut éthique spécifique aux fonctionnaires est le besoin de stabilité, de dévouement, de neutralité, de confidentialité et d'expertise. Au fil du temps, des voies de carrière claires et rigides, l'emploi à vie, l'emploi à plein-temps, les systèmes d'ancienneté et de retraite avantageux, ainsi que des systèmes rigides de rémunération ont été introduits afin de réduire autant que possible le risque d'influence politique trop développée, de corruption, de mauvaise conduite, d'exercice d'intérêts privés et d'instabilité de l'État.

Historiquement, la fixation de conditions de travail spécifiques et d'un statut spécifique à la fonction publique était destinée à protéger les fonctionnaires contre les actions

arbitraires ou à caractère politique afin qu'ils puissent rester loyaux et ne dépendent pas d'un intérêt particulier ou d'un parti politique. L'emploi à vie a été introduit car les « fonctionnaires pourraient ainsi résister à la tentation d'obtenir des bénéfices personnels à court terme (p.ex. sous la forme d'une offre d'emploi mieux payé) sachant que leur emploi au sein du gouvernement était sûr... »⁷⁵. En outre, l'échelle de carrière et le système de rémunération uniforme devait garantir l'équité, la transparence et la sécurité au lieu de favoriser la jalousie et l'individualisation.

« La fonction publique était aussi destinée à protéger les fonctionnaires face aux changements politiques et à assurer que des actions personnelles comme les promotions, augmentations et licenciements seraient basés sur les aptitudes et compétences individuelles et non pas sur le « favoritisme »⁷⁶. L'argument en faveur du principe d'ancienneté (outre celui du mérite) était principalement qu'il permettait à l'employeur de s'appuyer sur des connaissances institutionnelles et la continuité de ses personnels. Le principal argument en faveur d'une protection sociale avantageuse était qu'il fallait une compensation par rapport aux salaires du secteur privé généralement plus élevés et, dans une plus grande mesure, améliorer la protection de l'emploi de ceux qui exercent une fonction de régulation ou d'application de la loi et, plus généralement, contre les pressions individuelles et politiques. « L'absence d'une forte protection de l'emploi, de régulateurs environnementaux, par exemple, peuvent freiner l'application des règlements lorsqu'il s'agit d'une grande société étroitement liée à un législateur ou responsable particulier. Mais avec la protection qu'offre l'ancienneté, le même fonctionnaire pourra avancer en toute confiance »⁷⁷. De nos jours, au moins certains de ces arguments sont toujours utilisés pour maintenir les différences entre les fonctionnaires et les employés du privé. Par exemple, comme l'écrit Pochard sur la situation en France : « Les fondements et principes, liés au fait que l'employeur public, par ses missions et prérogatives, n'est pas un employeur comme les autres, restent nécessaires aujourd'hui, comme hier, pour doter les agents publics d'un « état », les soustraire au favoritisme et à l'arbitraire et leur permettre de se consacrer en toute impartialité et autonomie, au service public »⁷⁸.

En réalité toutefois (et malgré la longue expérience que l'on a avec les caractéristiques traditionnelles de la fonction publique, p.ex. l'ancienneté, le système de carrière, la centralisation de la gestion RH), on sait étonnamment peu sur l'impact et les effets des principes traditionnels prémentionnés (et leur réforme) sur le comportement individuel des fonctionnaires. D'autre part, il existe très peu de preuves des effets des réformes organisationnelles et de gestion RH sur l'éthique de la fonction publique. Ainsi, les fonctionnaires des systèmes de carrière classiques (p.ex. en France) ont souvent des difficultés à imaginer qu'un service public peut très bien fonctionner lorsque les conditions de travail sont alignées sur les pratiques du secteur privé (p.ex. en Suède). Quoiqu'il en soit, l'expérience montre que dans de tels cas la motivation des personnels peut être élevée, l'efficacité des processus impressionnante, la neutralité des fonctionnaires assurée, la corruption très basse et les conditions de travail satisfaisantes.

⁷⁵ Walters, J., *Life after Civil Service Reform: The Texas, Georgia, and Florida Experiences*, IBM Endowment for The Business of Government, Human Capital Series, October 2002, p.7

⁷⁶ *ibid*

⁷⁷ Walters, *op cit*, p.40

⁷⁸ Marcel Pochard, *Les implications de la libre circulation : plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique*, in AJDA, 27 octobre, p. 1909

D'autre part, les populaires réformes de l'administration publique semblent largement négliger le fait que les personnels concernés réalisent souvent de bonnes performances, ont une productivité très élevée, sont motivés et satisfaits de leur travail.

Spécificités de l'emploi dans le secteur public et impact escompté sur l'éthique

Principes (traditionnels) de la fonction publique	Impact escompté sur l'éthique
Serment	Neutralité, intégrité et impartialité
Statut de droit public	Pas de corruption
Dispositions (légales) spécifiques sur les conflits d'intérêts	Stabilité
Législation disciplinaire spécifique	Continuité
Emploi à vie	Performance
Droit de grève restreint	Loyauté
Carrières et ancienneté	Obéissance
Procédures de recrutement spécifiques	Sécurité
Mobilité limitée	Pouvoir de la loi
Système de rémunération spécifique	Confidentialité et usage prudent de l'information
Principe de centralisation	Politesse et respect du public
Principe du mérite	Pas de discrimination ni d'intimidation

Prenons l'exemple de la fonction publique en Allemagne. Elle repose sur un certain nombre de devoirs et obligations éthiques spécifiques, mais aussi sur des droits particuliers. Alors que certains d'entre eux sont également connus dans d'autres pays (p.ex. le principe de neutralité, le principe de confidentialité, etc.⁷⁹), d'autres comme le principe de « dévouement total à la fonction » (« volle Hingabe an den Dienst ») sont très spécifiques au concept allemand. Ainsi, les fonctionnaires allemands ont plusieurs devoirs et droits spécifiques et clairement définis qui s'étendent à leur vie privée et à leur retraite. Les lois allemandes relatives à la fonction publique (Beamtenrechtsrahmengesetz, Bundesbeamtenengesetz) et plusieurs règlements (p.ex. Bundesdisziplinarverordnung et Bundesneben tätigkeitsverordnung) contiennent des dispositions explicites en cas de conflits d'intérêts et en matière de règles disciplinaires.

Selon Transparency International, l'Allemagne connaît relativement peu de corruption et de fraude. Dans ce pays, cela pourrait être interprété comme le résultat d'une structure légale et organisationnelle spécifique. Toutefois, cela n'explique pas pourquoi d'autres fonctions publiques plutôt « privatisées » (p.ex. celle de la Suède) sont aussi stables qu'en Allemagne. Les observateurs ont même trouvé que « ce n'est pas une coïncidence si les pays où la nouvelle administration publique est allée plus loin sont, dans l'ensemble, les

⁷⁹ Par exemple en Autriche. Voir Ethik im öffentlichen Dienst, supplément au Wiener Zeitung, mai 2000, n° 33.

systèmes politiques les moins corrompus au monde »⁸⁰. Ce dernier point est d'ailleurs confirmé par le classement de certains pays scandinaves dans l'indice de corruption de Transparency International. Alors que la Finlande est numéro 1 du classement, d'autres pays scandinaves suivent de très près.

Les choses ne sont pourtant pas aussi simples que ces statistiques le montrent : selon une étude réalisée par Maravic, « l'analyse de la documentation montre que les trois éléments d'une situation encourageant la corruption (motivation, opportunité et possibilité de corruption) sont affectés par la réforme de la fonction publique. L'aspect de la motivation est affecté par la promotion des valeurs du marché, les critiques ciblées ou simplement l'incertitude parmi les personnels sur l'avenir. L'opportunité est quant à elle créée là où le gouvernement et les acteurs privés ont « une relation commerciale contractuelle » (Meny 2000: 205), dans le cas d'une sous-traitance par exemple. Les acteurs perçoivent les mécanismes de contrôle comme inadéquats lorsque la décentralisation n'est pas renforcée par des mécanismes de contrôle suffisants. Il devient possible de saper les contrôles là où le risque d'être pris est faible. C'est pourquoi on peut argumenter qu'il n'est pas seulement nécessaire de mettre en commun les affirmations institutionnelles et axées sur les acteurs pour comprendre en théorie l'impact d'une réforme sur la corruption, mais aussi pour stimuler une compréhension théorique plus différenciée des situations encourageant la corruption »⁸¹.

4.2. Où allons-nous – la réforme de la fonction publique et ses impacts sur l'éthique

Au cours des dernières décennies, les anciens systèmes de carrière en Italie, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Finlande ont connu des modifications fondamentales. Le premier pays européen à s'écarter du système de carrière classique était le Royaume-Uni (après le rapport Fulton de 1968), suivi des Pays-Bas (après le rapport Pre-advies de 1982) et les réformes entreprises en Suède et en Italie (à la fin des années 1980 et au début des années 1990). D'autres pays, comme l'Autriche et le Danemark, ont adopté une politique de contractualisation, c'est-à-dire qu'ils ont réduit drastiquement le nombre de fonctionnaires. Citons aussi les réformes moins drastiques, mais également importantes de 1997/1998 en Allemagne (« Dienstrechtsreformgesetz ») et la réforme « Politeia » en Grèce (2002). D'autres États membres de l'UE (p.ex. la France, l'Irlande, l'Espagne, le Portugal, la Finlande) se sont engagés dans un processus de réforme de leurs services publics. Le dernier exemple important d'une telle réforme est celle entreprise au niveau fédéral en Belgique (2003) où la réforme du système de carrière s'est accompagnée de l'introduction d'un nouveau système de gestion des compétences et de mérite⁸².

La réforme de l'administration qui conduit à un alignement aux pratiques du privé encourage-t-elle les comportements non éthiques ? Ou, pour poser la question

⁸⁰ Steve Keleman, dans : Patrick von Maravic/Christoph Reichard, *New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis*, dans : *International Public Management*, Vol. 4, n°1, 2003, p.87.

⁸¹ Patrick von Maravic, *How to analyse corruption in the context of public management reform?*, GEAP document présenté au sein du Groupe d'étude sur l'éthique et l'intégrité de la gouvernance au Portugal, septembre 2003

⁸² Arrêté royal relatif à la carrière des membres du personnel des services publics fédéraux.

différemment, les projets spécifiques de réforme augmentent-ils sans le vouloir le risque de comportements non éthiques tels que la corruption et la fraude ?

Les défenseurs et opposants de l'élimination des différences prédisent généralement les effets positifs ou négatifs en termes de performance et stabilité de l'emploi dans le secteur public. Les critiques avancent par exemple l'argument qu'une privatisation totale des services publics conduirait à un déclin de la loyauté dans l'organisation. En outre, une telle tendance augmenterait la mobilité entre les secteurs public et privé, diminuant la continuité et la stabilité.

D'autres encore avancent que la possibilité de congédier des employés et l'individualisation des rémunérations conduiraient à de meilleurs niveaux de performance des personnels puisque les employés privatisés se soumettraient à une plus grande discipline. Mais les critiques suggèrent que l'introduction d'une rémunération à la performance, la décentralisation de la gestion du personnel et la possibilité de congédier les employés auraient l'effet inverse : plus de frustration, le sentiment de ne pas avoir été traité correctement, un manque de cohérence, de loyauté et moins de motivation au travail.

L'éthique par rapport à la réforme de l'administration

Principes traditionnels du secteur public	Tendances de la réforme de l'administration et gestion RH
Séparation entre secteurs public et privé	Gouvernance et partenariats public-privé
Centralisation et unité	Décentralisation et délégation
Obéissance et hiérarchie	Délégation des responsabilités aux dirigeants
Accent sur les règles et procédures	(individuels)
Stabilité, continuité et équité	Orientation sur la performance, rémunération basée sur la performance
Efficacité	Mobilité fonctionnelle renforcée
Correction légale	(public/privé)
Recrutement interne, emploi à vie	Accent sur l'efficacité
Discrétion	Orientation sur les résultats
Responsabilité	Compétition et nomination dans les délais
Accent sur la législation disciplinaire	Transparence
Orientation sur le bien commun	Accent sur la responsabilité
Performance organisationnelle	Accent sur les codes d'éthique et les « dénonciations »
Accent sur le niveau national	Orientation sur le service et les citoyens
Stabilité	Orientation qualité
	Internationalisation
	Flexibilité
	Bonnes pratiques

Les défenseurs d'une réforme radicale du service public estiment qu'il ne fait aucun doute que la fonction publique fait face à d'immenses défis et a besoin d'une réforme

profonde. C'est pourquoi les « réformateurs » appellent souvent à libérer les fonctionnaires (et en particulier les hauts fonctionnaires) des contraintes bureaucratiques, à augmenter leur autorité et flexibilité, à introduire des systèmes de gestion des performances individuelles et organisationnelles et à leur donner davantage de responsabilités. Dans la mesure où l'on souhaite que les employés de la fonction publique soient créatifs, innovants, flexibles et aient l'esprit d'entreprise, etc. – des qualités dont la rhétorique de la réforme fait souvent l'éloge – nous devons également leur donner la liberté d'agir de manière indépendante. Cela signifie que nous devons leur faire confiance pour prendre des décisions dans l'intérêt du public...Le problème est que la confiance est plutôt en baisse qu'en hausse.. »⁸³.

Lorsqu'on accorde sa confiance à quelqu'un pour agir de manière responsable, on a besoin de moins de règles, le monitoring n'a pas besoin d'être aussi étroit et les sanctions ne sont que rarement nécessaires. D'un autre côté, l'accent qui se porte aujourd'hui sur la transparence, la responsabilité et le contrôle est loin de produire moins de règles. « Le rapport entre les contrôles internes et externes est encore inversé : l'augmentation de l'utilisation des uns est liée à la baisse des autres. »⁸⁴

Dans notre étude, treize pays sont d'opinion que les nouvelles mesures de réforme dans le domaine de l'administration publique (p.ex. l'amélioration de la mobilité entre les secteurs public et privé, la décentralisation des responsabilités, etc.) augmenteront le risque de comportement non éthique. Ce nombre est étonnamment élevé puisqu'on sait très peu sur les effets des réformes en cours et ce qu'on appelle l'alignement des conditions de travail et structures à celles appliquées dans le secteur privé – et leurs impacts sur les comportements éthiques et non éthiques.

Malgré de nombreux changements, les visions classiques du rôle et des missions du service public reposent toujours sur l'administration publique centralisée et unifiée qui est clairement séparée du secteur privé. De même, la fonction publique est souvent considérée comme un appareil apolitique et supposé neutre afin de mettre en œuvre les politiques du gouvernement. Toutefois, les observateurs s'accordent de plus en plus pour dire que ce modèle classique de l'administration publique a été fabriqué dans un monde qui n'existe plus.

Par conséquent, une brèche semble s'ouvrir entre la théorie traditionnelle et la réalité moderne du service public. Plusieurs facteurs, y compris les imperfections réelles et perçues des organisations du secteur public et du secteur en général, peuvent aussi jouer un rôle dans ce contexte. Les services publics nationaux sont en train de changer, et ce rapidement. Par conséquent, il est de plus en plus difficile de définir ce qu'est le « secteur public » et ce qu'est un « service public ». Les contours s'estompent et sont souvent

⁸³ Voir Christoph Demmke, *European Civil Services between Tradition and Reform*, Maastricht, IEAP 2004, p. 154

⁸⁴ Linda de Leon, *On acting responsibly in a disorderly world: Individual ethics and administrative responsibility*, dans : B.Guy Peters/Jon Pierere, *Handbook of Public Administration*, SAGE Publication, Londres, Thousand Oaks, New-Delhi, 2003, p. 577

flous. En outre, les partenariats public-privé se sont considérablement développés ces dernières années à travers une série de services publics⁸⁵.

Aujourd'hui, l'alignement sur le secteur privé soulève des questions concernant les éventuelles menaces à l'éthique traditionnelle. Les contours des secteurs public et privé sont de plus en plus difficiles à définir et l'image est également troublée par l'émergence de nouveaux types de partenariats public-privé. Dans notre étude, certains États membres ont exprimé une préoccupation face aux contacts multipliés entre les secteurs privé et public et à leurs impacts sur les comportements non éthiques. À la question : Quels sont les principaux défis à relever pour stimuler des normes d'éthique élevées dans votre fonction publique ?, douze pays ont répondu l'augmentation des contacts entre les secteurs public et privé.

Question : Les nouvelles mesures de réforme augmentent-elles ou diminuent-elles le risque de comportement non éthique ?

Augmentation	Diminution
<ul style="list-style-type: none"> • Belgique (féd.) • Danemark (dans une faible mesure) • Finlande • Malte • Autriche • Suède • Lituanie • Pays-Bas • Royaume-Uni • Italie (selon la mesure) • Pologne • Estonie • Lettonie 	<ul style="list-style-type: none"> • Chypre • Finlande • Slovénie • Portugal • Italie (selon la mesure) • Hongrie

Toutefois, « la combinaison de la décentralisation, de la différenciation interne et de l'externalisation a souvent diminué l'éthique et l'identité du service public »⁸⁶. En outre, la majorité des pays a répondu dans notre questionnaire que les contacts accrus entre les secteurs public et privé posent des défis à l'éthique dans la fonction publique.

Ainsi, l'Italie a répondu que la mobilité accrue entre les secteurs public et privé *peut* augmenter le risque de comportement non éthique dans la fonction publique et que la décentralisation des responsabilités *peut* réduire ce risque.

La réponse de la Finlande mentionne que plus d'ouverture *peut* contribuer à diminuer les comportements non éthiques alors que le développement des recours aux services du

⁸⁵ Voir The United-Kingdom Parliament, Select Committee on Public Administration, The Public Service Ethos, 7e rapport, 13 juin 2002

⁸⁶ John Halligan, Leadership and the Senior Civil Service from a Comparative Perspective, dans : B. Guy Peters/ Jon Pierre, Handbook of Public Administration, SAGE Publication, Londres/Delhi/Thousands Oaks, 2003, p. 105

secteur privé *peut* augmenter les comportements non éthiques. La Slovénie a mentionné que plus de mobilité du personnel doit s'accompagner d'une augmentation de la transparence des procédures. Plus de décentralisation signifie aussi plus de responsabilités personnelles – même aux niveaux inférieurs. Plus de responsabilité du côté des employés pourrait aussi augmenter la motivation « et cela conduit à un comportement plus responsable et plus éthique » (Slovénie). La réponse du Royaume-Uni signale le fait qu'une mobilité accrue dans la fonction publique peut représenter des défis en termes de maintien d'une large compréhension au sein du public des valeurs phares... La Hongrie a souligné l'importance de la sécurisation des voies de carrière, de la stabilité du système des salaires et d'opportunités de carrière attrayantes. « Les nouvelles valeurs (p.ex. professionnalisme, innovation) doivent être basées sur les valeurs traditionnelles ». L'Estonie a mentionné que « c'est un défi plus important de sécuriser l'intégrité, la neutralité et la transparence dans un système public décentralisé et ouvert où les personnes peuvent circuler librement entre les secteurs privé et public. En outre, un changement de personnel important dans la fonction publique, en particulier au niveau central, entrave le développement d'un ensemble cohérent de valeurs pour le service public. »

Les réponses des États membres montrent que les récentes réformes peuvent avoir des effets différents – positifs et négatifs – sur le comportement des personnels du service public. En outre, elles montrent qu'il manque toujours des preuves concernant l'impact des réformes de l'administration sur le comportement éthique. C'est pourquoi des questions (importantes) attendent toujours une réponse claire. Par exemple, un système de carrière (p.ex. en France, Allemagne, Grèce, Espagne, Irlande, Slovénie, Slovaquie, etc.) garantit-il plus de « neutralité » et de stabilité qu'un système de position (Suède, Finlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Estonie, Italie) ? Les pays à la mobilité accrue entre les secteurs public et privé (p.ex. Suède, France) sont-ils plus sensibles aux comportements non éthiques que les pays où la mobilité est faible (p.ex. le Luxembourg) ? Quelle est l'utilité d'une fonction publique spécifique si ses personnels sous contrat privé assument leurs responsabilités tout aussi bien (ou mal) que leurs collègues relevant du statut public ? Quel est le lien entre le statut et la structure organisationnelle d'une part et la personnalité et le comportement d'autre part ?

5. Le lien entre les structures organisationnelles et l'éthique

Les principes organisationnels tels que la subordination, le formalisme, le carriérisme, le centralisme, la proximité, l'administration aux règles restrictives, la hiérarchie et la rigidité (au sens d'organisation stricte de la bureaucratie en carrières) entrent aisément en conflit avec les exigences de transparence, pluralisme, flexibilité, démocratie et responsabilité.

Dans « Politik als Beruf », le sociologue allemand Max Weber suggère que les fonctionnaires devraient travailler sans lutte, passion ni émotion. La communication devrait être « déshumanisée » en éliminant les sentiments tels que la haine et autres éléments irrationnels et émotionnels. Le fonctionnaire ne devrait pas faire le métier d'un homme politique : se battre !⁸⁷

⁸⁷ Max Weber, *Politik als Beruf*, Reclam, Stuttgart 1999, p. 32.

Selon Weber, le meilleur remède pour assurer que les fonctionnaires agissent rationnellement et efficacement est d'organiser la fonction publique comme une bureaucratie.

Weber⁸⁸ était en effet convaincu qu'une organisation bureaucratique permet un « pouvoir rationnel » (« rationaler Herrschaft ») maximisé. Afin de réaliser cette forme de pouvoir rationnel, une organisation doit fonctionner selon un certain nombre de préceptes :

- Il doit s'agir d'une organisation aux règles restrictives, basée sur le principe de la continuité
- L'organisation a des missions et compétences clairement définies
- Sa structure est basée sur le principe de la hiérarchie
- Les règles et normes spécifiques sont acceptées
- Elle doit disposer d'une structure de carrière et recruter une catégorie spécifique d'employés (fonctionnaires).

Dans le concept de Weber, la bureaucratie est aussi impersonnelle, formaliste, régie par des règles strictes et hautement disciplinée. Partant de ces caractéristiques, la bureaucratie est :

- hautement efficace
- puissante **= résistante contre la corruption**
- rationnelle
- normalisée et (principalement) centralisée.

Les caractéristiques organisationnelles telles que la hiérarchie, la centralisation, la précision, la rapidité, l'absence d'ambiguïté, la connaissance des dossiers, la continuité, la discrétion, l'unité, la stricte subordination, ont été pendant longtemps des principes hautement appréciés.

Même aujourd'hui (et malgré l'image négative de la « bureaucratie »), « aucune nation n'a les moyens d'assurer sa liberté ou sa prospérité sans une grande bureaucratie et un gouvernement puissant »⁸⁹. En outre, malgré quelques différences qui relèvent du détail, toutes les administrations nationales des États membres partagent toujours certains principes organisationnels, à savoir :

- Il s'agit d'une organisation aux règles restrictives, basée sur le principe de la continuité
- L'organisation a des missions et compétences clairement définies
- Ses structures sont toujours basées sur le principe de la hiérarchie
- Les règles spécifiques de la fonction publique et les normes d'éthique sont acceptées
- La plupart des organisations disposent de procédures de recrutement spécifiques pour les employés.

Toutefois, les choses ont profondément changé. Dans tous les pays, peu de « choses sont plus détestées que la bureaucratie, peu de métiers tenus en plus basse estime que celui d'un bureaucrate ». Selon Gayduschek, « la bureaucratie est un phénomène entièrement

⁸⁸ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5e édition, Mohr Siebeck, Tübingen 1980, pp. 128

⁸⁹ Dwight Waldo, *The Administrative state*, Ronald Press, New York, 1948, p. 69

néгатif »⁹⁰. Pour la plupart des gens, « bureaucratie » est effectivement un terme négatif et les critiques contre le secteur public sont les mêmes, qu'il s'agisse des USA, de la Suède, du Japon, de la Grande-Bretagne ou de la France. Il n'y a pas de région au monde dont les nations expriment de la satisfaction envers les bureaucraties⁹¹. Pourquoi les gens détestent-ils autant la bureaucratie et les fonctionnaires ? Une réponse simple est que la bureaucratie exerce inévitablement un contrôle. « La plupart d'entre nous n'aiment pas être contrôlés, même pour le bien collectif »⁹². En outre, les fonctionnaires sont, de nos jours, plus qualifiés, flexibles et sûrs d'eux et n'accepteraient pas simplement d'obéir à et de donner des ordres. Pendant et après la seconde guerre mondiale, l'éthique de la fonction publique a été pour la première fois remise en question. « Befehl ist Befehl » (les ordres sont les ordres) en tant qu'expression d'obéissance passive n'a pas été acceptée par les tribunaux des criminels de guerre. Outre l'obéissance aveugle à la hiérarchie, d'autres valeurs telles que le respect de la dignité humaine étaient exigées.

De nos jours, on accepte toujours largement que les administrations publiques doivent suivre des pratiques normalisées et ne peuvent pas toujours s'adapter aux besoins individuels. D'un autre côté, il convient d'éviter de souligner à l'excès l'impersonnalité des traitements et le comportement bureaucratique de crainte de voir des organisations déshumanisées, anonymes, hiérarchisées et impersonnelles.

Une autre raison est que les bureaucraties fonctionnent souvent - pas toujours, mais sous certaines conditions - de manière pathologique et non pas rationnelle. Dans de nombreux cas, les bureaucraties peuvent même se caractériser par

- « des dirigeants sans compétence technique (et des subalternes compétents)
- des règles arbitraires et excentriques
- une organisation occulte (ou informelle) qui renverse voire supplante l'appareil formel
- une confusion et des conflits parmi les rôles
- un traitement cruel des subalternes non pas basé sur des motifs rationnels ou légaux mais sur l'inhumanité »⁹³.

En outre, une bureaucratie est inévitablement lente puisque son fonctionnement est lié à des procédures et processus spécifiques qui sont censés garantir le contrôle et la responsabilité de l'organisation (en termes de budget, d'équité et de traitement équitable). D'autre part, la bureaucratie n'est pas sensible à l'individu, et est au contraire entièrement dévouée au bien commun.

En raison de toutes ces imperfections, la quasi-totalité des États membres partage un objectif : réformer et moderniser les structures bureaucratiques traditionnelles.

⁹⁰ György Gaydushek, « Bureaucracy: is it efficient? Is it not? Is that the Question? », dans : Administration and Society, Vol.34, n°6, janvier 2003, p. 721

⁹¹ Derek Bok, Government Personnel Policy in Comparative Perspective, dans : Donahue/Nye, op cit, p.260

⁹² Barry Bozeman, Bureaucracy and Red Tape, New Jersey, 1995, Préface

⁹³ David H. Rosenbloom/Robert S. Kravchuk, Public Administration, New York 2002, p. 154

Prenons l'exemple des nouvelles réformes. En raison des inconvénients également très connus de ce modèle, la plupart des organisations publiques dans le monde entier se trouvent dans un processus de réforme du « modèle bureaucratique classique ». Du point de vue de l'efficacité, il y a de bonnes raisons de s'écarter de la structure hiérarchique traditionnelle et de favoriser la décentralisation des responsabilités et la dérégulation dans ce domaine. Les défenseurs de la décentralisation des responsabilités considèrent que ces mesures optimisent l'efficacité et la compétence de la gestion des ressources humaines. Les décisions peuvent être prises plus rapidement, les recrutements effectués selon les besoins précis de l'organisation, les procédures simplifiées, etc. En outre, l'efficacité a augmenté parce que la décentralisation augmente la marge de manœuvre des dirigeants, leur permettant donc de recruter, d'évaluer, d'offrir des incitants, d'être promu, de suggérer des formations et de communiquer directement. La philosophie sous-jacente à la décentralisation et à la dérégulation est principalement l'argument traditionnel que la gestion centralisée du personnel est rigide, inerte, lente et inefficace. Bien qu'il s'agisse d'un argument valable, la décentralisation a aussi un prix, qui est un besoin supplémentaire de coordination et de nouvelles procédures de contrôle et responsabilité.

Toute réforme doit aussi faire face à d'éventuels inconvénients, précisément en raison de la perte des avantages du modèle bureaucratique. Par exemple, on ne peut pas exclure le fait que la mobilité et l'interaction accrues entre les secteurs privé et public ne multiplieront pas les formes de « politisation » et de « corruption ». Dans notre étude, la Suède a formulé une remarque à ce sujet⁹⁴ : « En 1997, une commission gouvernementale (...) craignait que l'éthique du service public ne soit mise au défi par la décentralisation des responsabilités et par les relations plus commerciales entre le gouvernement, les employeurs et les employés. En Suède, les organismes de la fonction publique utilisent un système de rémunérations différenciées au niveau individuel et sont habilités à conclure des contrats de travail comprenant beaucoup d'autres avantages et conditions de travail. Citons la commission : « .. l'arrivée d'une culture de marché dans la fonction publique peut conduire au déclin de la culture des fonctionnaires ». La commission craignait qu'en intensifiant l'aspect de « mise en œuvre » on menacerait l'éthique du public voire le pouvoir de la loi. Depuis, les limites des responsabilités du service public ont été repoussées encore plus loin avec beaucoup d'externalisation, en premier lieu des services commerciaux. La commission avait suggéré qu'une nouvelle commission pourrait être nécessaire pour examiner les responsabilités légales des fonctionnaires – mais, à ce jour, le gouvernement ne l'a pas encore mise en place.

Malgré tous les changements intervenus dans la fonction publique suédoise au cours des dernières décennies, la notion de responsabilité publique y est toujours très forte, en comparaison avec d'autres pays.

La situation en Suède nous amène à conclure (provisoirement) que « ...il ne fait aucun doute que chaque type d'organisation a son propre « talon d'Achille »⁹⁵ ». Toutefois, aucun nouveau modèle alternatif universel de l'organisation de la fonction publique n'est susceptible de remplacer le « modèle bureaucratique ». D'autre part, le modèle classique

⁹⁴ La citation provient d'un courriel que les auteurs ont reçu de l'administration centrale suédoise.

⁹⁵ Patrick von Maravic, dans : von Maravic/Reichard, op cit, p.118.

de carrière bureaucratique a probablement vécu. Les États membres n'en gardent que le squelette et rejettent tous les éléments considérés comme trop inflexibles, hiérarchiques, lents ou inertes. En outre, il semble peu probable qu'un nouveau modèle universel sera introduit dans le futur proche. Au contraire, le développement des structures organisationnelles dans la fonction publique européenne reflète la tendance générale à la différenciation et à l'individualisation dans la société. Cette tendance pourrait aussi conduire à plus de diversité et moins d'unité dans les services publics européens.

5.1. La différence entre loyauté et neutralité

Pendant longtemps, les auteurs de rapports sur l'administration publique ont suggéré que sans statut spécifique, protection légale, emploi à vie et règles d'éthique spéciales, nos sociétés seraient ouvertes à une terrible corruption (« furchtbare Korruption », Weber), ce qui saperait la capacité de l'État à diriger la société. En 2003, le Conseil d'État français est parvenu à la conclusion suivante : « ..les statuts successifs de 1946, 1959 et 1983 avaient pour objectifs principaux (...) d'instituer en France une fonction publique intègre, compétente et non politisée, c'est-à-dire loyale à l'égard des pouvoirs publics, tout en étant à l'abri des pressions politiques ou partisans. Ce résultat doit sans aucun doute être regardé comme atteint... »⁹⁶

Dans ce contexte, la neutralité est généralement comprise comme l'absence de politisation. Ainsi, de nombreux fonctionnaires européens considèrent que leur statut spécial est justifié en raison de la nécessité de se protéger contre les influences politiques des administrations nationales...

Toutefois, tout expert dans ce domaine trouvera difficile de contrôler toutes les variables pouvant influencer la politisation de la fonction publique. Les fonctionnaires sont-ils moins politisés que les autres employés ? Sont-ils moins corrompus ? « Aujourd'hui, il est impossible d'étudier la politisation de la fonction publique sans tenir compte des évolutions de la société, de la culture politique et de l'histoire des divers pays... »⁹⁷. En d'autres termes, l'introduction d'un système de carrière dans un nouvel État membre ne réduira pas immédiatement – comme on l'attend probablement – la politisation des fonctionnaires. À cette fin en effet, plusieurs autres éléments culturels, politiques et sociologiques devront changer également.

Il est également important de remettre en question le terme de « neutralité ». Le fait que les fonctionnaires doivent être neutres est toujours l'un des principes prédominants les plus importants dans la législation sur la fonction publique. Ainsi, Pochard écrit : « Les fondements et principes, liés au fait que l'employeur public, par ses missions et prérogatives, n'est pas un employeur comme les autres, restent nécessaires aujourd'hui comme hier pour doter les agents publics d'un « état », les soustraire au favoritisme et à l'arbitraire et leur permettre de se consacrer en toute impartialité et autonomie au service public »⁹⁸.

⁹⁶ Conseil d'État, Rapport public du Conseil d'État, Études et Documents, Réflexions sur la fonction publique, Paris, 2003

⁹⁷ Luc Rouban, Politicization of the Civil Service, dans : Peters/Pierre, op cit, p. 310.

⁹⁸ Marcel Pochard, op cit, p. 1909

Bizarrement, seuls quelques observateurs ont remis en question ce terme de « neutralité » : Quelle forme de neutralité ? La neutralité est-elle même possible ? Le statut « produit »-il la neutralité et les employés qui ne bénéficient pas d'un « statut » ne sont-ils pas neutres ? Quelle est la signification de l'emploi à vie dans ce contexte ?

De nos jours, étant donné que les politiques et les administrations sont des éléments différents d'un même processus, on peut se demander si les fonctionnaires peuvent et doivent être neutres. Et – aussi paradoxal que cela puisse paraître - neutres par rapport à qui ?⁹⁹

D'aucuns seraient sans doute d'accord avec la nécessité d'avoir des fonctionnaires neutres au sens d'absence de corruption et d'endoctrinement politique. Mais la neutralité au sens d'absence de personnalité et d'opinion (politique) individuelle ? Ne vaudrait-il pas mieux que les fonctionnaires suivent leurs propres valeurs plutôt que d'adopter « une indifférence à toute épreuve ou apathie envers toute orientation politique, une reconnaissance de la suprématie politique démocratique »¹⁰⁰ ?

Ou, pour poser la question différemment : « S'agissant de l'administration publique, y compris la police, dans quels types de fonctions ou positions vaut-il mieux avoir les bureaucrates de Weber ? »¹⁰¹ Apparemment, les fonctionnaires ne doivent pas être les mêmes selon la position qu'ils occupent.

Les bureaucrates ne sont jamais neutres dans leur travail. Ils apportent leur origine sociale, leur expérience individuelle, leurs attitudes et comportements (élite, haute société, femmes, minorités)¹⁰² bien qu'il ne soit pas encore certain que de l'origine sociale ou de la culture de l'administration importe le plus¹⁰³. La neutralité absolue est impossible (Kingsley). « Il ne faut pas être surpris...de découvrir que la fonction publique reflète aussi les inégalités basiques de la structure sociale et le tempérament dominant de la nation ».¹⁰⁴

Pourtant, le fait que les fonctionnaires ne soient pas neutres ne signifie pas qu'ils soient politisés. Par ailleurs, cela ne signifie pas non plus que les hauts fonctionnaires ne doivent pas être actifs et exercer leur leadership – en particulier en ce qui concerne les comportements non éthiques. Dans notre étude, dix pays ont répondu que l'un des principaux défis à relever pour encourager des normes élevées en matière d'éthique de la fonction publique était l'insuffisance du dévouement et du soutien des dirigeants dans le domaine de l'éthique. Cette réponse est d'autant plus intéressante que 17 pays ont répondu que le dévouement des dirigeants politiques serait l'instrument le plus efficace pour combattre les comportements non éthiques.

Ainsi, la principale activité des fonctionnaires est toujours d'élaborer et de mettre en œuvre les lois, règlements et programmes. Chaque jour, le service public conseille les

⁹⁹ Julie Dolan et David H. Rosenbloom, *Representative Bureaucracy, Classic Readings and Continuing Controversies*, Armonk/New York, Londres, Sharpe, 2003, p. 27

¹⁰⁰ Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy*, dans : Dolan/Rosenbloom, op cit, p. 27

¹⁰¹ Dolan/Rosenbloom, op cit, p. 30

¹⁰² Dolan/Rosenbloom, op cit, p. 78

¹⁰³ ibid

¹⁰⁴ J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy*, dans : Dolan/Rosenbloom, op cit, p. 12.

ministres de tutelle sur des décisions importantes à prendre. En outre, les fonctionnaires réalisent aussi un nombre croissant d'activités. Le volume accru de législation annexe (ou, en termes de l'UE, « comitologie ») et les tendances à la décentralisation et à la création d'agences en particulier soulèvent non seulement des questions importantes sur le rôle de neutralité des fonctionnaires, mais aussi sur la responsabilité démocratique et le contrôle des décisions des agents publics.

Par ailleurs, outre la mise en œuvre de la législation, les fonctionnaires jouent également un rôle grandissant dans les conseils responsables aux politiques dans le cadre des processus d'élaboration des politiques. Ainsi, le processus décisionnel de l'UE est devenu un forum pour les fonctionnaires qui sont à l'origine de la législation communautaire. En outre, l'une des évolutions les plus marquantes des dernières années est l'accroissement des contacts (et opportunités de communication) entre les citoyens et leurs administrateurs.

Enfin, la neutralité peut aussi entrer en conflit avec la nécessité de pourvoir aux postes de la fonction publique en tenant compte de la composition de la population. « Une bureaucratie représentative est souhaitable parce qu'elle rend le gouvernement plus représentatif dans son ensemble » et « promeut l'égalité des chances et l'égalité »¹⁰⁵. Toutefois, elle crée aussi des tensions permanentes entre les principes du mérite et de la neutralité. Malgré cela, une question importante est de savoir si la bureaucratie représentative en termes de races, sexe, démographie, etc. produit des résultats différents (p.ex. une administration employant davantage de femmes pourrait produire différents résultats que la même administration avec plus d'hommes)¹⁰⁶. Selon une récente étude publiée par Rosenbloom (et al), la réponse semble être affirmative¹⁰⁷.

L'adhésion « au rôle de représentation des minorités est positivement associée aux politiques visant à défendre les intérêts des minorités. Lorsque les administrateurs se voient eux-mêmes comme des représentants des intérêts des minorités, les politiques visant à défendre ces intérêts sont davantage susceptibles d'être réalisées »¹⁰⁸. En outre, plus les groupes défavorisés sont employés par un organisme public, plus il est probable que ces groupes défavorisés soient davantage employés en général. Quoiqu'il en soit, « plus le niveau d'éducation augmente, moins les personnes concernées sont susceptibles de se considérer elles-mêmes comme des représentants d'intérêts minoritaires »¹⁰⁹. De même, plus la durée de l'emploi au sein du gouvernement fédéral est longue, « moins les administrateurs sont susceptibles d'adopter ce rôle »¹¹⁰. L'appel à la neutralité pourrait donc produire des effets à la fois positifs et négatifs : « la neutralité selon Weber n'est pas toujours avantageuse ».¹¹¹

¹⁰⁵ Dolan/Rosenbloom, *Theoretical Underpinnings*, op cit, p. 6

¹⁰⁶ Sally Coleman Selden, Jeffrey L. Brudney et J. Edward Kellough, *Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory*, dans : Dolan/Rosenbloom, op cit, p. 125

¹⁰⁷ Sally Coleman Selden et al, dans : Dolan/Rosenbloom, op cit., p.125

¹⁰⁸ Sally Coleman Selden, Jeffrey L. Brudney et J. Edward Kellough, *Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory*, dans : Rosenbloom, p. 150

¹⁰⁹ Sally Coleman Selden et al, dans : Rosenbloom, op cit, p. 146

¹¹⁰ Sally Coleman Selden et al, dans : Rosenbloom, op cit, p. 146

¹¹¹ Gregory S.Thieleman et Joseph J. Stewart, Jr., *A Demand Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy*, dans : Dolan/Rosenbloom, op cit, p. 181

Il n'existe encore aucune théorie acceptée sur le pour et le contre d'un service public représentatif de la population. « En fait, des tensions existent entre les camps qui considèrent la compétence neutre et les principes du mérite comme des valeurs d'orientation pour le personnel de l'administration publique et ceux qui soutiennent le principe des chances égales à l'embauche et la représentation des divers groupes sociaux »¹¹².

Pour conclure, la discussion montre que la neutralité (au sens d'absence d'intérêts et d'opinions propres) est un « faux débat » qui s'attarde sur les mauvais sujets. Il est impossible d'avoir des fonctionnaires neutres. Au contraire, il est nécessaire d'avoir des fonctionnaires loyaux qui soient conscients des problèmes d'éthique, des dangers de corruption et des problèmes liés au favoritisme politique.

6. L'éthique dans l'Union européenne élargie

6.1. L'éthique a-t-elle plus d'importance pour les nouveaux États membres que pour les autres ?

Plusieurs pays ont répondu à notre questionnaire qu'il existait clairement un lien entre l'image de la fonction publique et le comportement éthique. Par exemple, selon l'Italie, « ce lien est bilatéral : des normes d'éthique élevées améliorent l'image de l'administration publique, et l'emploi ainsi qu'une bonne image stimulent des performances éthiques plus élevées »

Toutefois, selon l'étude européenne sur les valeurs European Value Study (<http://www.europeanvalues.nl>), les citoyens européens n'ont pas beaucoup confiance dans la fonction publique.

¹¹² Sally Coleman Selden et al, dans : Rosenbloom, op cit, p. 31/151

Dans quelle mesure avez-vous confiance dans la fonction publique, beaucoup, relativement beaucoup, pas beaucoup ou pas du tout ?

	Beaucoup	Relativement beaucoup	Pas beaucoup	Pas du tout	N
France	4,3	41,6	36,6	17,5	1 574
Grande-Bretagne	3,7	42,2	44,2	9,9	903
Allemagne	2,1	36,6	50,8	10,4	1 954
Autriche	5,1	37,3	51,0	6,6	1 323
Italie	3,6	29,6	51,6	15,2	1 944
Espagne	6,7	33,8	45,5	14,0	1 141
Portugal	3,3	50,3	36,9	9,5	917
Grèce	1,1	19,1	42,4	37,3	1 136
Malte	7,1	42,1	35,4	15,4	996
Belgique	3,5	42,6	39,1	14,8	1 855
Pays-Bas	1,6	35,9	55,6	6,9	978
Luxembourg	8,0	51,5	33,2	7,3	1 097
Danemark	3,7	51,2	40,8	4,3	978
Suède	2,7	46,1	45,7	5,5	941
Finlande	3,4	37,5	50,9	8,2	1 009
Islande	5,4	50,5	40,6	3,5	944
Irlande	13,1	46,2	33,0	7,7	973
Irlande du N.	9,0	43,5	36,1	11,4	904
Estonie	2,6	37,8	49,5	10,1	911
Lettonie	4,5	44,8	38,6	12,3	962
Lituanie	0,2	20,4	57,9	21,5	917
Pologne	6,0	26,6	50,7	16,8	1 008
Rép. tchèque	2,1	19,7	64,4	13,8	1 869
Slovaquie	2,2	36,5	46,9	14,4	1 225
Hongrie	4,4	45,2	38,2	12,2	953
Roumanie	4,5	22,8	47,5	25,1	1 046
Bulgarie	2,9	21,0	51,0	25,2	833
Slovénie	4,4	20,9	54,5	20,2	965
Croatie	3,0	28,3	56,4	12,3	975
Biélorussie	4,3	18,7	45,1	31,9	915
Ukraine	4,9	34,0	41,4	19,6	1 079
Russie	4,4	33,4	40,7	21,5	2 253
Total	4,2	35,5	45,7	14,6	37 476

Source : Loek Halman, The European Values Survey a Third Wave, 1999/2000, Université de Tilburg 2001, p. 192

L'étude montre que – en particulier en ce qui concerne les nouveaux États membres – la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie sont confrontés à des niveaux

élevés d'absence de confiance dans la fonction publique nationale. Ainsi, la *Pologne* répond à notre questionnaire que « la fonction publique est attaquée depuis des années pour des affaires de corruption et d'éthique – à tel point que personne ne croit plus qu'on puisse y faire quelque chose ». Ou, comme l'explique la *Lettonie* : le système de la fonction publique de la Lettonie est caractéristique d'un pays en transition. L'attitude du public envers l'administration est rarement positive parce que les fonctionnaires sont associés au pouvoir et à la politique de la fonction publique et sont ainsi rendus responsables de tous les problèmes auxquels est confrontée la société en cette période de transition.

Il est clair que la légitimité du secteur public dans plusieurs nouveaux États membres peut ainsi être mise en doute.

Lorsqu'on considère les différences entre les États membres actuels et les nouveaux États membres, il est clair que l'adhésion à l'Union européenne offre aussi l'opportunité de créer une fonction publique plus fiable. Toutefois, toute réforme en profondeur et réorganisation de la fonction publique dans ces États pose la question fondamentale du pour et du contre des règles d'éthique spécifiques à la fonction publique et celle de savoir quel modèle et type choisir parmi ceux qui existent.

Toutefois, les comportements non éthiques ne concernent pas seulement les nouveaux États membres puisqu'il s'agit plutôt d'un problème touchant de plus en plus les actuels États membres. Mais, qu'est-ce qui bon et mal dans une période où les valeurs changent et les incertitudes s'accroissent quant au besoin de nouvelles et anciennes valeurs ? Vivons-nous dans une période de déclin ou simplement de changement des valeurs ? L'éthique traditionnelle de la fonction publique est-elle en train de disparaître ou simplement de changer ? Alors qu'il semble tentant de recommander tout simplement un retour aux « bonnes vieilles valeurs », il convient de reconnaître en même temps que les temps ont changé. À nouvelle époque, nouvelles valeurs. En outre, une compréhension purement rationnelle de l'éthique ne semble pas judicieuse ici. L'éthique n'a un sens que lorsqu'elle se traduit dans la motivation des individus à agir de manière appropriée. C'est pourquoi les comportements éthiques doivent être appris, compris et acceptés, et ce en permanence ! Les comportements éthiques ne s'acquièrent pas d'emblée, il s'agit plutôt d'un processus d'apprentissage continu.

IV . La dimension du comportement non éthique – causes et preuves

1. Les causes des comportements non éthiques

Il existe différentes causes aux comportements non éthiques et elles varient selon les individus concernés, le secteur et le pays. C'est pourquoi les instruments destinés à lutter contre les comportements non éthiques doivent être conçus avec grand soin. En outre, ils doivent être adaptés à la situation locale et à la tradition et culture nationales, régionales, locales et organisationnelles. En ce qui concerne les causes des comportements non éthiques dans la fonction publique, on peut aussi faire une distinction entre les problèmes survenant au niveau de l'organisation, au niveau de l'individu et d'autres causes. Dans notre étude, nous avons demandé à différents pays leur opinion sur les principaux défis à relever pour encourager des normes d'éthiques élevées dans leur fonction publique. Les États membres avaient le choix entre les éléments suivants :

- Corruption, pots-de-vin ou autres actes criminels
- Faible niveau d'éthique dans la fonction publique ou pas de valeurs partagées
- Pas de mission claire de la fonction publique
- Faible niveau de morale des fonctionnaires
- Faibles salaires
- Mauvaises conditions de travail (telles que des contrats à durée déterminée, la faible sécurité de l'emploi, l'absence de perspectives de carrière, etc.)
- Formation insuffisante sur les valeurs et les normes de conduite de la fonction publique
- Dévouement et soutien insuffisants des dirigeants en matière d'éthique
- Contacts accrus entre les secteurs public et privé par la tendance renforcée aux partenariats privé-public.

Les réponses nous ont étonnés puisque la plupart des États membres ont mentionné les « contacts accrus entre les secteurs public et privé par la tendance renforcée aux partenariats privé-public », la « formation insuffisante » et le « dévouement et soutien insuffisants des dirigeants en matière d'éthique » comme étant les principales menaces et défis.

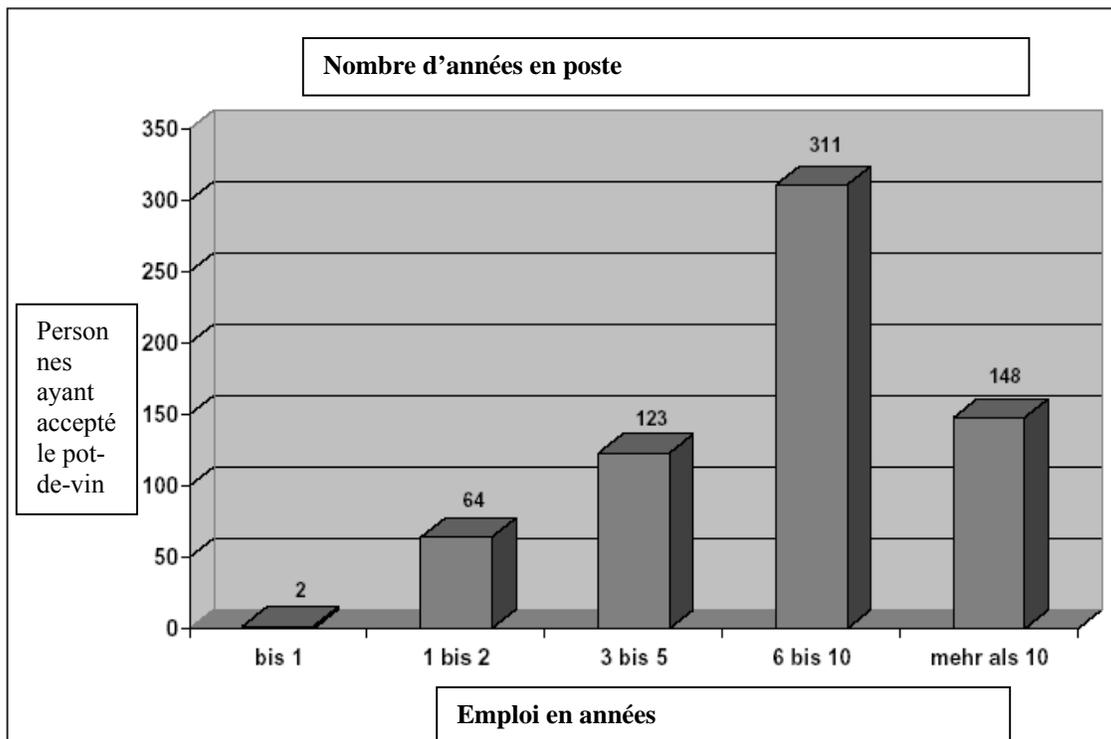
Quels sont les principaux défis à relever pour encourager les normes d'éthique ?	Pays ayant répondu
Corruption, pots-de-vin et autres actes criminels	Slovaquie/Portugal/Pays-Bas/Allemagne/Italie/Pologne/Estonie/ <i>Bulgarie</i> = 8
Faible niveau d'éthique dans la fonction publique ou pas de valeurs partagées	Slovénie/Portugal (un déclin de l'éthique <i>constituerait</i> une

	menace) (Suède) Lituanie/Belgique (féd.)/Pologne/Estonie = 7
Pas de mission claire de la fonction publique	Chypre/Grèce/Autriche/Portugal/ Suède/Rép. tchèque/Italie/Belgique (féd.) = 8
Faible niveau de morale des fonctionnaires	Espagne
Faibles salaires	Slovénie/Slovaquie/Lituanie/ Espagne/Rép. tchèque/Hongrie/Lettonie/ <i>Bulgarie</i> = 7 plus 1
Mauvaises conditions de travail	Autriche/Rép. Tchèque
Formation insuffisante sur les valeurs de la fonction publique et les normes de conduite	Chypre/Irlande/Finlande/Slovénie/Malte/ Grèce/Portugal/Pays-Bas/Royaume- Uni/Belgique (féd.)/Hongrie = 11
Dévouement et soutien insuffisants des dirigeants en matière d'éthique	Finlande/Malte/Grèce/Slovaquie/Portugal / Lituanie/Allemagne/Rép. tchèque/Pologne/Estonie = 10
Contacts accrus entre les secteurs public et privé par la tendance renforcée aux partenariats privé-public	Danemark/Chypre/Finlande/Malte/ Autriche/Suède/Pays-Bas/Allemagne/ Royaume-Uni/Italie/Hongrie <i>Bulgarie</i> = 11 (plus 1)

Une étude empirique réalisée au sein de la police, de la justice et de la douane allemandes confirme ces résultats et montre que la corruption apparaît dans la plupart des cas là où les deux parties (ceux qui offrent le pot-de-vin et ceux qui l'acceptent) ont une relation

personnelle étroite¹¹³. Les formes de corruption les plus fréquentes commencent par des cadeaux ou autres services gratuits (p.ex. voyages). Il est intéressant de constater que dans seulement 2,1 % de tous les cas la corruption commence sur l'initiative du fonctionnaire. Par contre, dans 54,3 % des cas, elle est initiée par l'acteur externe (dans 31,8 % des cas, les deux parties jouent un rôle d'initiateur)¹¹⁴. Parmi ceux qui ont accepté des pots-de-vin, plus de 66 % sont employés depuis plus de 6-10 ans dans la fonction publique.

L'examen de ces chiffres fait apparaître clairement la possibilité de renforcer la rotation des postes en tant qu'instrument efficace pour éviter ces formes de corruption.



Source : Bundeskriminalamt, Lagebericht Korruption, 30.6.2003

Quels sont les motifs de ces personnes qui prennent l'initiative de différentes formes de corruption ? Selon l'étude de la police, de la justice et de la douane allemandes, ces motifs diffèrent selon l'administration concernée. Alors que dans la police, le principal motif est l'avantage matériel (58,6 %) et le fait d'éviter un contrôle de police (51,4 %), dans le secteur judiciaire, c'est le fait de reporter ou d'éviter des poursuites judiciaires (57,9%)¹¹⁵.

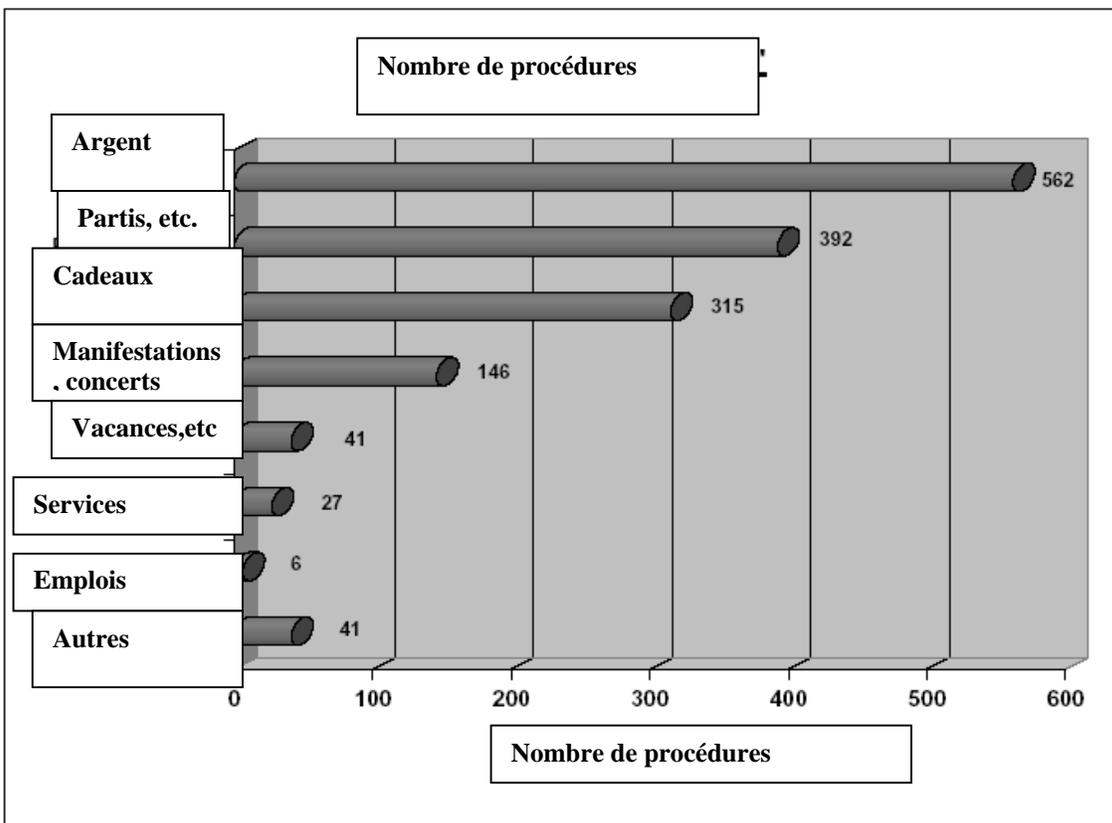
¹¹³ Bundeskriminalamt (éd.), Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, Wiesbaden 2000, p. 182

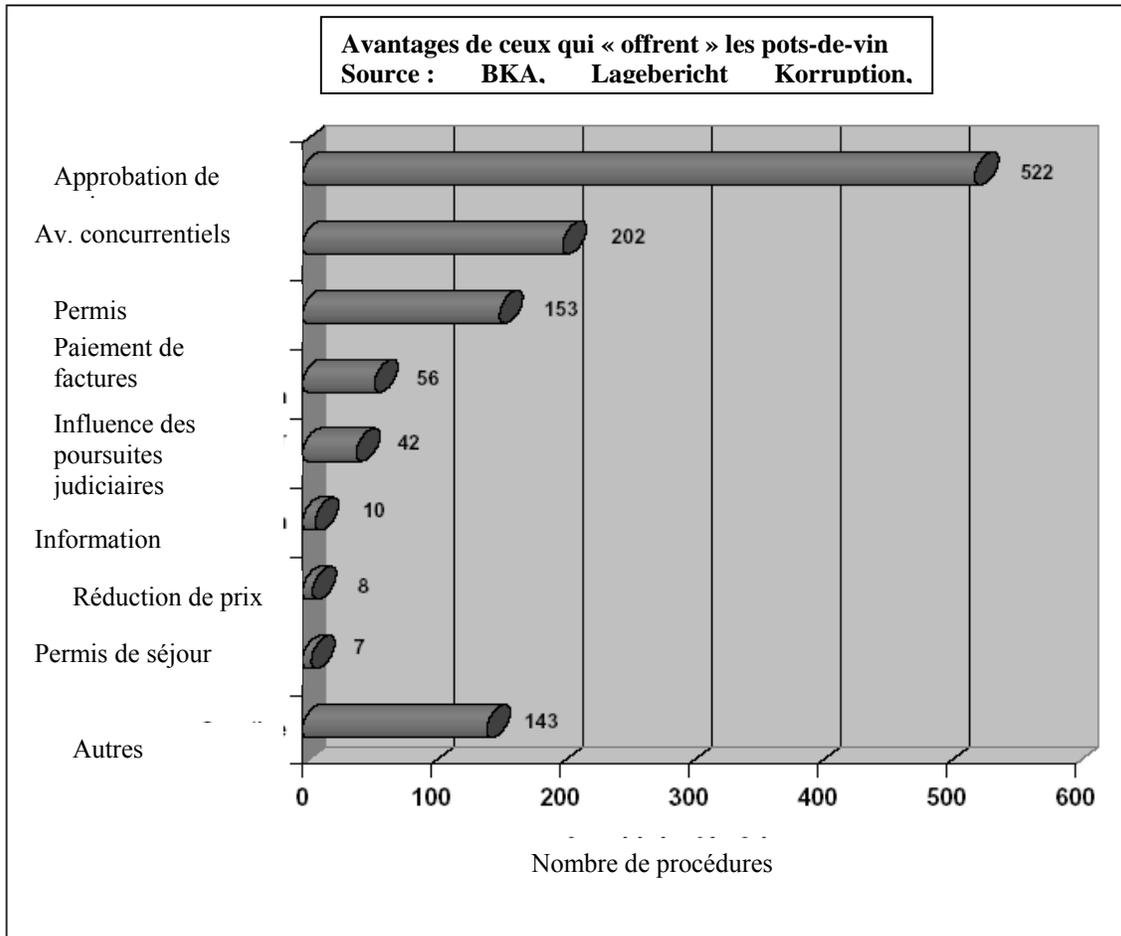
¹¹⁴ Bundeskriminalamt, Einschätzungen, op cit., pp. 184

¹¹⁵ Bundeskriminalamt, Einschätzungen, op cit., pp. 184

Motifs de corruption	Police	Procureur	Prison	Contrôle aux frontières
	Obtenir un avantage matériel (58,6 %)	Reporter ou éviter des poursuites (57,6 %)	Obtenir un avantage matériel (60,0 %)	Éviter des contrôles (74,1 %)
	Éviter des contrôles (51,4 %)	Obtenir un avantage matériel (55,9 %)	Construire des relations de dépendance (56,7 %)	Obtenir un avantage matériel (65,9 %)

Une autre étude sur la corruption en Allemagne révèle que la forme la plus répandue est l'acceptation d'argent (liquide).





Ceux qui offrent les pots-de-vin obtiennent généralement des contrats publics, des permis ou toute autre forme d'avantage.

2. Quelle est la gravité de la corruption et de la fraude ?

Les comportements non éthiques sont onéreux et démotivants et ils portent atteinte à la légitimité des systèmes politique et administratif d'un pays. Pendant longtemps, il semblait que la fonction publique en Europe soit un îlot d'intégrité dans un monde infesté par la corruption et la fraude. Aujourd'hui, les preuves que la « corruption, sous toutes ses formes, n'est pas réservée à un pays »¹¹⁶ sont accablantes. « Une leçon est claire : très peu sont dans la position de critiquer les autres sur le sujet de la corruption »¹¹⁷. De même, les statistiques de Transparency International révèlent que la corruption est partout. Il est intéressant de constater que les pays du Nord de l'Europe semblent avoir moins de problèmes de corruption que ceux du Sud. Il est clair que les nouveaux États membres en ont plus que les autres.

¹¹⁶ Source book, p. 15

¹¹⁷ Source book, p.16

Indice de corruption dans l'Europe des 26 (hors Malte)

Pays	Indice
Finlande	9,7
Danemark	9,5
Suède	9,3
Pays-Bas	8,9
Luxembourg, Royaume-Uni	8,7
Autriche	8,0
Allemagne	7,7
Belgique	7,6
Irlande	7,5
France, Espagne	6,9
Portugal	6,6
Chypre	6,1
Slovénie	5,9
Estonie	5,5
Italie	5,3
Hongrie	4,8
Lituanie	4,7
Grèce	4,3
Bulgarie, République tchèque	3,9
Lettonie	3,8
Slovaquie	3,7
Pologne	3,6
Roumanie	2,8

Source : The Transparency International Corruption Perceptions Index 2003, http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.10.07.cpi.en.html

Malgré les énormes problèmes dans plusieurs nouveaux États membres, les choses sont encore plus complexes lorsqu'on s'attache au détail. Tout d'abord, plusieurs études empiriques ont révélé que la corruption et la fraude sont réparties de manière très inégale dans les nouveaux États membres. En outre, la corruption peut se renforcer et s'estomper, et les comportements non éthiques peuvent prendre diverses formes plus ou moins graves.

Perception de la corruption dans divers domaines. Taux de cas de pots-de-vin et corruption perçus dans les différents secteurs :

	Politique	Administration	Économie
Bulgarie	57 %	50 %	47 %
Rép. tchèque	51 %	39 %	74 %
Hongrie	42 %	49 %	61 %
Pologne	54 %	62 %	42 %
Roumanie	68 %	47 %	58 %
Slovaquie	62 %	54 %	65 %

Source : Dina S.Smeltz, Anna E.Sweeny, On the Take: Central and East European Attitudes Towards Corruption, octobre 1999, p.7

De même, les différents secteurs sont confrontés à différents problèmes dans les nouveaux États membre et les candidats à l'adhésion. Alors que certains pays souffrent de niveaux élevés de corruption au sein de la police, d'autres ont plus de problèmes dans le domaine des autorisations, des impôts ou de la santé.

Pots-de-vin dans la fonction publique de certains nouveaux États membres et candidats à l'adhésion

	Police	Douane	Santé	Éducation	Impôts	Autorisations/ Régulation
Bulgarie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Rép. tchèque	Non, en amélioration	Non, en amélioration	Oui	Oui	Non, en amélioration	Oui
Estonie	Non, en amélioration		Pas d'info	Pas d'info	Pas d'info	Non, en amélioration
Hongrie	Oui		Oui	Non, en amélioration	Oui	Oui
Lettonie	Oui	Oui	Non, en amélioration	Pas d'info	Oui	Non, en amélioration
Lituanie	Oui	Oui	Oui	Pas d'info	Pas d'info	Non, en amélioration
Pologne	Oui	Oui, en amélioration	Oui	Oui	Oui	Oui
Roumanie	Oui	Oui	Oui	Non, en amélioration	Oui	Oui
Slovaquie	Oui	Oui	Oui	Oui	Pas d'info	Oui
Slovénie	Pas d'info	Non, en amélioration	Oui	Non, en amélioration	Oui	Non, en amélioration

Source : Susanne W. Stetzer, International Action Commissions, http://www.csis.org/eaac/corruption_overview.pdf

Les pots-de-vin se révèlent être le problème le plus commun et le plus significatif dans chaque domaine de la fonction publique¹¹⁸.

¹¹⁸ Les bas salaires sont souvent cités en tant que motif de propagation de la corruption. Source : Susanne W. Stetzer, International Action Commissions, http://www.csis.org/eaac/corruption_overview.pdf

Secteurs sensibles et vulnérables dans les pays de la CEE

Secteur	Corruption perçue dans la CEE, moyenne en %
Hôpitaux	69
Avocats	68
Affaires	64
Agences privées	63
Police	61
État	60
Judiciaire	56
Parlement	53
Municipalités	45
Banques	41
Universités	35
ONG	29
Armée	21

Source : Dina S.Smeltz, Anna E.Sweeny, On the Take: Central and East European Attitudes Towards Corruption, octobre 1999, p.6

V. Instruments clés pour une stratégie efficace de prévention des comportements non éthiques dans la fonction publique du 21^e siècle

1. La nécessité d'une approche multidisciplinaire et multidimensionnelle

L'une des principales difficultés dans la lutte contre les méfaits dans le domaine de l'intégrité est que les facteurs d'explication sont multiples et se trouvent à la fois au niveau individuel (problèmes de manipulation de l'argent ou liés à la profession, contacts sociaux douteux, etc.), au niveau organisationnel du secteur public (mauvais leadership, mesures préventives insuffisantes, bas salaires, etc.) et au niveau politico-économique (pas de distinction claire entre l'exécutif et le judiciaire, etc.). Cette complexité doit bien sûr être prise en compte pour déterminer quels sont les instruments les plus efficaces en vue de minimiser les comportements non éthiques. Ces comportements ne sont pas principalement dus à quelques individus malhonnêtes. Le comportement éthique des fonctionnaires dépend dans une large mesure des caractéristiques de l'organisation, de l'institution et de la législation en place. Selon cette hypothèse, les brèches à l'intégrité sont en premier lieu une conséquence d'un impact négatif d'opportunités spécifiques et de structures de motivation telles que le manque de sensibilisation et d'efficacité des mécanismes de contrôle, les mauvaises conditions de travail, le faible niveau d'éthique ou simplement le fait que le risque d'être pris est plutôt faible.

La documentation pertinente montre très bien que les comportements adéquats dans le secteur public ne dépendent pas seulement d'un seul instrument comme une législation disciplinaire efficace ou la mise en place d'organismes efficaces de contrôle et monitoring voire d'un code de conduite attrayant, mais plus largement de l'existence d'un système national global d'intégrité (Transparency International) ou d'une stratégie anti-corruption adoptant plusieurs approches (Banque mondiale) voire d'une infrastructure d'éthique multidimensionnelle (OCDE). La principale caractéristique d'une telle approche multidimensionnelle est que l'éthique y est considérée comme un principe clé de bonne gouvernance. Les comportements sont également influencés par les caractéristiques et l'interaction des contextes politique et légal, de même que par la politique économique.¹¹⁹

1.1. Facteurs contextuels clés

Le système et la culture politiques diffèrent dans les États européens en fonction de facteurs tels que la puissance et les droits de contrôle du parlement, l'influence des partis politiques au sein de la bureaucratie, l'indépendance de la presse, etc. En ce sens, une presse critique, des règles claires et transparentes sur le financement des partis et un parlement vigilant ont un effet positif sur l'éthique de la fonction publique. Pour ne donner que deux exemples : Presque toutes les études existantes montrent qu'une forte

¹¹⁹ Voir par exemple, Banque mondiale, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington 2000; OCDE, *Trust in government*, Paris 2000; OCDE, *Managing government ethics*, Puma Policy Brief n° 1, février 1997.

influence des partis politiques au sein du secteur public favorise le clientélisme et le favoritisme, alors qu'une séparation claire stimule l'intégrité.¹²⁰ Il est aussi assez évident que le contrôle et la responsabilité du secteur public peuvent être renforcés considérablement par un parlement qui prend son rôle de monitoring et de contrôle très au sérieux. D'une manière générale, nous pouvons conclure qu'une étude approfondie sur les motifs de corruption dans le secteur public implique d'étudier le rôle des contrôles et des équilibres entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. La manière dont le pouvoir est institutionnalisé dans le système politique détermine, dans une certaine mesure, les formes et les niveaux de corruption.¹²¹

Éléments clés du contexte politique
• Confiance du public dans les institutions politiques
• Vigilance de la société civile
• Liberté d'expression des médias
• Séparation claire des pouvoirs exécutif et judiciaire
• Fonction de contrôle par le Parlement (p.ex. par des commissions d'enquête, permanentes ou ad hoc)
• Administration publique dépolitisée
• Financement des partis sain et transparent

Un autre facteur crucial dans la création d'un environnement favorable à l'éthique dans la fonction publique est la mise en place d'un pouvoir judiciaire indépendant avec des institutions efficaces de responsabilité et contrôle telles qu'un système d'audit interne, des commissions d'enquête, un médiateur, etc. Dans ce contexte, l'indépendance signifie par exemple que les responsables de ces institutions font l'objet d'affectations non-politiques spéciales et de procédures de licenciement et que la gestion des ressources humaines et financières est suffisamment autonome pour assurer ses fonctions. Comme le souligne la documentation afférente, l'une des faiblesses de ces institutions est qu'elles ne sont pas suffisamment concentrées sur le rôle d'investigation des infractions à l'intégrité, mais qu'elles ont souvent tendance à se concentrer plutôt sur les audits financiers et de performances.¹²² Pour ce qui est du cadre légal, les exigences clés sont les suivantes :

¹²⁰ Voir par exemple, Yves Mény, Martin Rhodes, « Illicit Governance: Corruption, Scandal and Fraud » dans : Martin Rhodes, Paul Heywood, Vincent Wright (éd.), *Developments in West European Politics*, Basingstoke 1997, p. 95-105

¹²¹ Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad (éd.), *Research on Corruption: A policy oriented survey*, Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Bergen/Oslo 2000, p.143

¹²² Dans ce contexte, voir par exemple, Robert Schwartz, *Breaches of Integrity and Accountability Institutions: Auditors, Anti-Corruption Agencies and Commissions of Inquiry*, document à présenter à la première réunion du Groupe d'étude sur l'éthique et l'intégrité de la gouvernance, Conférence annuelle du Groupe européen d'Administration publique, septembre 2003, Oeiras, Portugal, p.10ff. Concernant une enquête des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (SAI) dans plusieurs pays, l'auteur parvient à la conclusion que la proportion de ressources SAI totales consacrées à l'investigation des brèches à l'intégrité est relativement faible par rapport à la proportion de résultats totaux concernant l'intégrité.

Exigences concernant le cadre juridique
• Indépendance et efficacité du pouvoir judiciaire
• Indépendance du Ministère public
• Efficacité des instances de monitoring et de mise en œuvre (p.ex. la police)
• Mécanismes de plainte et recours sains

D'autre part, la mise en place d'un secteur public conforme à l'éthique est stimulée par des facteurs économiques tels qu'une économie de marché qui fonctionne bien, un secteur privé compétitif, indépendant et éthique ainsi qu'un cadre légal avancé en matière de marchés publics. Dans ce contexte, on voit par exemple clairement que la corruption de l'administration est plus importante dans les pays en transition¹²³ où le processus de transition a mené à une concentration du pouvoir économique sur un ensemble d'institutions de base faibles.¹²⁴

Politique économique et règlements du secteur privé
• Stabilité macroéconomique
• Politique de compétition incluant des règles pour les marchés publics
• Institutions régulatrices indépendantes
• Démonopolisation
• Simplification fiscale

1.2. Instruments légaux et managériaux clés

Les comportements éthiques sont dans une large mesure favorisés par le cadre légal et organisationnel du secteur public. La protection en la matière nécessite d'une part d'ancrer des principes éthiques dans la Constitution et la législation et d'autre part de gérer l'éthique globalement au sein de l'organisation et de la prendre en considération dans la gestion RH, mais aussi de disposer d'une culture de leadership et d'une répartition des responsabilités adéquate, etc. En ce sens, l'éthique doit être considérée comme une question de droit et de gestion générale. L'une des principales hypothèses de la présente étude est qu'il s'agit d'une politique horizontale typique et qu'un secteur public intègre avec un faible niveau de corruption dépend pour beaucoup non seulement de l'introduction de mesures répressives efficaces, mais plus largement aussi de la gouvernance, de la prévention et d'instruments de sensibilisation. Ainsi, la principale mission des instruments qui se veulent efficaces n'est pas seulement de pénaliser les

¹²³ Dans ce contexte, les pays en transition concernés sont principalement ceux d'Europe Centrale et de l'Est ainsi que ceux de l'ex-Union soviétique.

¹²⁴ Voir Banque mondiale, op.cit., p. 25ff.

méfais, mais aussi de les prévenir et d'encourager les comportements intègres par la bonne gouvernance et des mesures d'orientation telles que la formation et les codes de conduite.¹²⁵ Les deux tableaux suivants fournissent un aperçu des principaux instruments politiques, organisationnels et légaux pouvant être utilisés dans ce contexte.

Instruments politiques, organisationnels et légaux d'orientation
• Dispositions sur l'éthique dans la Constitution
• Législation disciplinaire basée sur des critères et procédures clairs et ouverts
• Règles en matière de conflits d'intérêts
• Application du droit pénal dans les cas graves de comportements non éthiques
• Codes d'éthique, codes de conduite
• Mécanismes de dénonciation et de plainte
• Déclaration relative aux biens
• Rapport et réglementation des emplois et activités annexes
• Rapport des intérêts financiers et transactions boursières
• Rapport de l'acceptation de cadeaux et invitations
• Médiateur
• Mécanismes d'audit interne
• Audits indépendants des comptes financiers

Toutefois, une attention particulière doit aussi être accordée aux mesures préventives destinées à minimiser les conflits d'intérêts avec le secteur privé, p.ex. les rapports et la consignation des emplois annexes ou de l'acceptation de cadeaux. Étant donné que l'éthique n'est pas constante, mais influencée par des processus de modification dans presque tous les secteurs du public, la présente étude tient également compte tant de la valeur ajoutée que des limites de nouvelles mesures préventives et d'orientation telles que les codes de conduite et les procédures de dénonciation.

Dans le chapitre consacré aux défis posés aux dirigeants dans le domaine de l'intégrité, l'étude montrera que le comportement adéquat des fonctionnaires est aussi affecté par le comportement des dirigeants politiques et administratifs ainsi que par les conditions de travail telles que les bas salaires.

¹²⁵ Antonio Bar Cendon, « Accountability and Ethics: The Role of Values and Legal Procedures in Raising Standards » dans : International Institute of Administrative Sciences, *Accountability in Public Administration: Reconciling Democracy, Efficiency and Ethics*, Première conférence internationale spécialisée, Bruxelles 2000, p.63

1.3. L'approche globale de l'éthique dans les États membres de l'UE et la Commission européenne

La présente étude est fortement basée sur l'hypothèse qu'une lutte efficace contre les méfaits exige une approche pluridisciplinaire. Comme nous l'avons décrit ci-avant, les comportements intègres sont stimulés par un environnement global favorisant l'éthique et qui se caractérise par le fait que les différentes variables sont interdépendantes. Cela signifie par exemple qu'il est bien plus difficile de promouvoir l'intégrité dans un secteur public où la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire est troublée que ce n'est le cas dans un système connaissant une claire séparation entre ces deux pouvoirs. Les faits démontrent également que, même si les bas salaires augmentent considérablement la tentation de la corruption, la hausse des salaires du public seule ne peut pas éliminer les comportements non éthiques.

Il convient donc de mettre en place plusieurs instruments pour traiter les différentes formes de mauvaise conduite. Ainsi, il semble évident que le changement des comportements tels que l'absentéisme, les efforts et dévouements minimums ou encore l'utilisation des heures de travail à des fins privées pouvant être clairement identifiées comme non éthiques, peut nécessiter des instruments plus variés que ça n'est le cas pour les cas d'acceptation de pots-de-vin pour une action en faveur de quelqu'un. Les comportements du premier groupe peuvent résulter d'une démotivation ou d'un mauvais leadership alors que ceux du deuxième groupe peuvent être le résultat d'un déficit de capacités de monitoring. Dans d'autres cas, p.ex. des paiements illégaux à des fonctionnaires pour prendre certaines décisions, il peut être difficile de trouver un instrument efficace car il pourrait bien être impossible de prouver les faits (Vergehen), et ce même avec un monitoring renforcé.¹²⁶

Quelles mesures sont favorisées par les États européens et la Commission européenne pour encourager les comportements adéquats de leurs fonctionnaires ? Existe-t-il une politique en matière d'éthique et quels instruments sont considérés comme les plus efficaces ? Les réponses au questionnaire montrent très clairement que l'éthique est un sujet intéressant la grande majorité des pays. Dans ce contexte, seule la Slovaquie a indiqué n'avoir pas encore introduit de politique de préservation de l'intégrité de la fonction publique. Concernant les divers instruments, il existe un consensus dans toute l'Europe sur l'importance des mesures répressives pour combattre les méfaits. Les États membres considèrent pour la plupart que les instruments répressifs sont d'une extrême importance dans la stratégie de lutte contre les comportements non éthiques. Notons toutefois que 9 États sont d'opinion que les mesures répressives ne font pas partie des instruments les plus efficaces. Dans ce contexte, il est édifiant de constater que parmi les 26 États et la Commission européenne, personne ne considère les mesures répressives comme étant à elles seules suffisantes pour combattre les méfaits alors que la grande majorité d'entre eux a une forte préférence pour un ensemble composé de trois ou quatre

¹²⁶ Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad, op.cit., p.131.

instruments différents.¹²⁷ Parmi ces instruments, la *formation* est considérée comme cruciale pour stimuler l'intégrité par 22 États, le *dévouement des dirigeants politiques* par 19 États et les *conditions de travail* par 16 États.

Instruments	Nombre total d'États (26) et Commission européenne
Mesures répressives ¹²⁸	Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, Malte, Irlande, Luxembourg, Grèce, Hongrie, Commission européenne, Slovaquie, Bulgarie, Chypre, Estonie, France, Portugal, Lettonie, Suède, Pays-Bas
Codes de conduite	Royaume-Uni, Espagne, Irlande, Grèce, Hongrie, Commission européenne, Slovaquie, Bulgarie, Chypre, France, Lituanie, Slovénie, Belgique, Danemark, République tchèque, Italie, Pays-Bas
Formation	Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, Malte, Irlande, Grèce, Hongrie, Commission européenne, Bulgarie, Chypre, Estonie, France, Portugal, Lituanie, Autriche, Slovénie, Pologne, Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas
Dévouement des dirigeants politiques	Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, Malte, Irlande, Hongrie, Commission européenne, Slovaquie, Bulgarie, Chypre, Estonie, Portugal, Lettonie, Autriche, Slovénie, Pologne, Danemark, Finlande, Pays-Bas
Conditions de travail	Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, Luxembourg, Grèce, Hongrie, Slovaquie, Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Autriche, Slovénie, Pologne, Danemark, République tchèque, Italie
Suspension par une instance indépendante	Malte, Commission européenne, Bulgarie, Lettonie
Autres	Dévouement des responsables et intégration des valeurs dans les activités pratiques des institutions (Finlande), large degré d'ouverture et culture du travail dans l'intérêt du bien commun largement partagée (Suède)

D'autre part, les réponses sur les mesures de réforme prévues montrent que le renforcement et l'amélioration du cadre éthique figurent également sur l'agenda de la plupart des États. Seuls la Suède, l'Allemagne, le Luxembourg, la France, le Portugal, l'Irlande et le Royaume-Uni n'ont pas mentionné d'autres mesures dans ce domaine pour l'avenir proche. Des exemples d'introduction de nouvelles initiatives étendues au cours de la dernière décennie et de la décennie actuelle sont l'Estonie, la Lettonie, la Slovénie¹²⁹, Malte, l'Irlande, l'Espagne et l'Italie.

¹²⁷ Les instruments proposés dans ce contexte étaient des mesures répressives, des codes de conduite, des formations, le dévouement des dirigeants politiques, des conditions de travail, la suspension par des instances indépendantes et autres.

¹²⁸ Tant pénal qu'administratif.

¹²⁹ La loi anti-corruption, qui vient d'entrer en vigueur et est en cours de mise en œuvre, comprend des dispositions spéciales liées aux plans d'intégrité.

L'objectif de la stratégie anti-corruption de l'Estonie appelée « État honnête »¹³⁰ est de promouvoir le code d'éthique existant ainsi que de stimuler la prise de conscience des principes éthiques à tous les niveaux de la fonction publique et de la société dans son ensemble. Les outils envisagés sont l'introduction de nouvelles mesures anti-corruption au niveau municipal, l'intégration de modules d'éthique dans les programmes de formation du service public, des directives pour la mise en œuvre pratique des codes d'éthique, l'élaboration de codes additionnels spécifiques aux organisations concernées pour des groupes de fonctionnaires identifiés comme présentant un risque élevé de corruption et la réalisation d'enquêtes annuelles sur la corruption, etc. Dans sa nouvelle stratégie pour la prévention et la lutte contre la corruption 2004-2008, le gouvernement letton a aussi adopté un ensemble complexe de mesures dans ce domaine qui comprend le renforcement du statut indépendant de l'Office pour la prévention et la lutte contre la corruption ainsi qu'une modification de la législation afférente au financement des partis politiques et visant à augmenter la transparence des ressources financières.

En Irlande, des mesures importantes ont été introduites par la Loi sur l'éthique de la fonction publique en 1995, la Loi sur les normes de la fonction publique en 2001, la Loi sur les autorités locales en 2001 et d'autres législations interdisant les pratiques non éthiques et la corruption. Des mesures un peu différentes ont été prises en Espagne par le biais du « document blanc » sur l'amélioration de la fonction publique dont le but est de renforcer les principes de neutralité politique, d'impartialité, d'objectivité et d'intégrité morale.¹³¹

Récemment, l'Italie a également introduit de nouvelles mesures dans ce domaine. Un premier exemple en sont les codes de conduite contre le harcèlement sexuel qui ont été introduits dans chaque administration conformément aux dernières conventions collectives. Chaque administration est tenue de désigner un fonctionnaire répondant à des exigences spécifiques qui est en charge d'une consultation pour les fonctionnaires et du lancement des procédures informelles et formelles sur la question. Le harcèlement sexuel est considéré comme une infraction au code de conduite et est puni par des mesures disciplinaires. Un second exemple en sont les actions spécifiques contre les brimades. Ainsi, en vertu des dernières conventions collectives nationales, une commission spéciale est chargée de mener les actions afférentes dans chaque administration. Cette commission est tenue de collecter des données sur les brimades, d'étudier les causes du phénomène et de proposer des remèdes. Les punitions encourues prennent également la forme de mesures disciplinaires. Un troisième exemple est la création de la Haute autorité¹³² pour la prévention de la corruption et d'autres formes de comportement illégal dans l'administration publique. Elle opère en vertu des principes de transparence et de libre accès aux documents de l'administration et bases de données de l'administration publique. Périodiquement, elle rend compte de ses activités au Président du Conseil des Ministres, à la Justice et à la Cour des comptes.

¹³⁰ Elle a été approuvée par le gouvernement estonien en février 2004.

¹³¹ Ce projet de réforme, modernisation et modification de l'administration publique a été approuvé par le gouvernement le 4 février 2000.

¹³² Loi du 16/01/2003. Le gouvernement adopte les règlements concernant l'organisation et la fonction de l'autorité.

L'une des initiatives de réforme les plus communes est l'élaboration respectivement le renforcement des codes de conduite ou d'éthique (Danemark, Autriche, Lituanie, Lettonie, Estonie, Chypre¹³³, Malte, Hongrie¹³⁴), alors que la plupart des pays réformés mentionnent un mélange de mesures légales et directives.

2. Le cadre légal de l'éthique : Principes fondamentaux

2.1. Pourquoi l'éthique du secteur public a-t-elle besoin d'une protection spécifique : l'établissement de règles d'éthique dans le cadre constitutionnel et légal

D'une manière générale, on observe que les instruments légaux de régulation du comportement éthique dans les différents États sont variés. Dans les plupart des États membres de l'UE, ils sont régis tant par des lois (droit pénal, droit de la fonction publique) que par une législation disciplinaire et des règlements.¹³⁵

Dans la plupart des États¹³⁶, les instruments les plus traditionnels pour combattre les méfaits sont le code pénal et les lois relatives à la fonction publique, y compris la législation disciplinaire. Avant d'évaluer ces instruments de manière plus critique quant à leurs apports, mais aussi à leur contribution à la prévention des méfaits, nous examinerons dans ce qui suit quelques caractéristiques communes et différentes dans le domaine de la législation disciplinaire des États membres de l'UE.¹³⁷ Tout d'abord, notons que le droit disciplinaire est présent de manière plus ou moins formelle dans les 15 anciens États membres et qu'il poursuit plus ou moins les mêmes buts partout. Ainsi il vise à :

- assurer que l'agent public accomplisse ses tâches conformément aux instructions reçues
- garantir la protection de l'agent public dans une procédure sous contrôle judiciaire, y compris le droit d'être entendu
- retirer le statut de fonctionnaire public si l'agent public a porté préjudice à sa relation de droit public et à la loyauté par une faute disciplinaire.

Les principales différences concernent la manière de traiter les questions d'ordre disciplinaire. Ainsi, il n'y a pas seulement des différences quant à la définition d'une conduite inappropriée, des sanctions éventuelles ou des procédures qui s'imposent, mais l'on peut également distinguer deux catégories de pays : les pays qui appliquent des législations disciplinaires spéciales aux fonctionnaires et les pays où les mesures disciplinaires sont moins réglementées en droit et sont plutôt fondées sur des conventions

¹³³ Il est prévu de codifier diverses dispositions dans un code de morale.

¹³⁴ L'adoption du code d'éthique est prévue dans l'avenir proche.

¹³⁵ Voir à ce sujet le chapitre III.1. Qu'est-ce que l'éthique de la fonction publique ?

¹³⁶ Alors que la Slovaquie a indiqué qu'elle n'aurait pas de politique de protection de l'intégrité, Malte a précisé que les seules dispositions légales en place seraient des règlements.

¹³⁷ Voir par exemple, Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Koen Nomden, Robert Polet, Civil Services in the Europe of fifteen, Trends and new developments, IEAP, Maastricht 2001, p. 243-250.

collectives ou des règles similaires aux conditions applicables au secteur privé. Ainsi, en Italie, la convention collective nationale décrit une procédure très particulière en comparaison avec les autres États étudiés : l'action est portée devant un arbitre unique choisi par le fonctionnaire concerné et son administration. Cette personne doit disposer de qualifications spéciales et d'expérience professionnelle. Au cours de la procédure, les mesures disciplinaires sont suspendues. La procédure n'exclut pas une action en justice. Par contre, au Royaume-Uni, les fonctionnaires n'ont pas de droits spécifiques de recours. Leurs droits sont les mêmes que ceux des autres employés et ils peuvent donc faire appel contre certaines décisions et actes de l'employeur auprès des tribunaux du travail. D'autre part, on observe que dans les pays où est appliquée une législation disciplinaire différente de celle du secteur privé, les fonctionnaires ont généralement la possibilité de faire appel auprès d'un tribunal administratif spécifique.

Les sanctions les plus souvent appliquées sont la mise en garde, la réprimande, l'amende et/ou la réduction de salaire et le changement forcé de poste et le licenciement. Dans de nombreux pays, les infractions à l'intégrité sont assujetties à la fois au droit pénal et aux procédures disciplinaires. En général, on peut distinguer ici entre des systèmes plus rigides et plus souples, ce qui apparaît aussi concernant la définition des fautes disciplinaires qui ne sont par exemple pas mentionnées dans les réglementations en Belgique, au Danemark, en France, en Autriche, en Suède et au Royaume-Uni, tandis qu'elles le sont bel et bien dans celles des autres pays.

Comme nous l'avons déjà noté ci-avant, les instruments légaux répressifs sont un outil nécessaire et important pour combattre les méfaits. Ils fixent d'une part des critères minimum pour un fonctionnement professionnel et performant du secteur public et d'autre part des procédures, mécanismes et sanctions clairs pour traiter les comportements non éthiques, en particulier les cas graves de fraude ou d'actes criminels. Selon Bar Cendon, un cadre éthique mettant fortement l'accent sur les mesures répressives est le plus adapté aux systèmes administratifs hautement formalisés et réglementés, c'est-à-dire le modèle dit bureaucratique ou de Weber qui se caractérise par une marge de manœuvre rigide et étroite pour les fonctionnaires. Ces systèmes accordent peu de place aux codes de conduite ou d'éthique à caractère plus informel parce qu'ils requièrent plutôt une stricte conformité aux règles et mécanismes de contrôle dans l'exécution des missions des fonctionnaires.¹³⁸ Cette affirmation semble être confirmée par le fait que les codes de conduite sont bien plus populaires dans les administrations d'influence anglo-saxonne (où ils y ont d'ailleurs été introduits en premier) que, par exemple, en Allemagne, au Luxembourg ou au Portugal. En général, on peut aussi noter que le respect d'une éthique est bien davantage lié à la mise en pratique d'un système de valeurs par les agents publics qu'à l'exercice de règles écrites formelles.¹³⁹

¹³⁸ Antonio Bar Cendon, *op.cit.*, p.65.

¹³⁹ Dans ce contexte, Dramer établit une hypothèse intéressante en constatant que la gestion basée sur les valeurs est probablement plus indiquée car elle stimule la créativité et la responsabilité morales. En outre, il est d'avis, qu'à l'inverse, la gestion basée sur les règles encourage la paresse morale, car elle incite les individus à résoudre les problèmes moraux en s'en remettant aux règles disponibles, qui sont en nombre infini. Dramer, K., *Le raisonnement moral dans la fonction publique*, communication au colloque précité de l'OCDE, 1997, p.4.

Concernant le droit disciplinaire classique, la publication de l'IEAP sur les services publics de l'Europe des 15¹⁴⁰ a aussi soulevé la question de savoir dans quelle mesure le droit disciplinaire actuel est encore d'actualité. Dans ce contexte, la critique se rapportait moins à l'efficacité des systèmes ou à la protection juridique des fonctionnaires qu'à la conception trop passive de l'éthique dans ce droit. Ainsi, selon les auteurs, le système disciplinaire classique avait été dessiné pour s'appliquer à des agents publics qui avaient auparavant moins de responsabilités, qui laissaient toutes les décisions et actions importantes à leurs supérieurs politiques et qui travaillaient dans des conditions très hiérarchisées au sein de l'administration. Or dans ce contexte, on peut se demander si un fonctionnaire qui assume des missions décisionnelles dans une administration moderne ne devrait pas être soumis à une discipline plus active et à une éthique professionnelle.

La question de savoir s'il faut établir, outre le cadre légal traditionnel, des instruments plus positifs (p.ex. codes de conduite) devient cruciale lorsqu'il s'agit d'un secteur public qui passe de plus en plus d'une approche basée sur des règles à une gestion basée sur les résultats. Dans un tel contexte de changement, où l'agent public a bien plus de responsabilités (la documentation sur la nouvelle administration publique parle ici du fonctionnaire « fondé de pouvoirs »), l'éthique devient elle aussi plus complexe. La déhiérarchisation et décentralisation amènent également plus d'autonomie et plus de pouvoir décisionnel et discrétionnaire et donc la nécessité d'une meilleure gouvernance et orientation ainsi qu'une prise de conscience de ce qu'est un comportement éthique correct. Des questions sensibles qui gagneront en importance à l'avenir sont les suivantes : La législation disciplinaire actuelle qui régit le comportement des fonctionnaires est-elle toujours suffisante pour réguler le nouveau rôle de manager que les agents publics seront amenés à jouer de manière accrue ? Dans quelle mesure est-il possible d'équilibrer les exigences modernes de l'administration publique telles que l'effort de résultat, de réalisation des objectifs avec des objectifs éthiques basiques comme le traitement équitable, la loyauté et l'intégrité ?

2.2. Le rôle clé des règlements en matière de conflits d'intérêts : Tendances différentes et communes dans les États membres et la Commission européenne

Toutes les législations de la fonction publique dans les 26 États et la Commission européenne comprennent d'une manière ou d'une autre des mesures qui apportent aux valeurs clés d'impartialité, de neutralité et d'intégrité de la fonction publique une expression plus concrète, et dont le but est de prévenir un conflit entre les intérêts privés et l'exercice des missions publiques. En ce sens, les règlements en matière de conflits d'intérêts constituent un code spécialisé qui s'applique uniquement aux fonctionnaires. Ils se caractérisent par des normes de moralité qui sont bien plus élevées que dans le secteur privé. Leurs objectifs ne sont pas en premier lieu de punir les méfaits, mais d'apporter des « garanties minimisant le risque d'action indésirable ». ¹⁴¹ Les dispositions légales dans ce contexte consistent en une liste d'actions « à ne pas faire » et sont

¹⁴⁰ Bossaert et al, op.cit., p. 243-250.

¹⁴¹ À ce sujet, voir par exemple Frank Anechiarico, James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*, Chicago et Londres, 1996, p.45-63.

principalement créées parce que chaque employé du public est, outre un agent public, un actionnaire, un membre d'une association, par exemple dans le domaine de l'environnement, de la protection des consommateurs, etc. ou tout simplement le fils d'un conseiller fiscal.

De plusieurs points de vue, les relations entre les secteurs public et privé sont une question très sensible qui offre de nombreuses opportunités de comportement non éthique. Les contacts accrus entre ces deux secteurs dus à la tendance renforcée aux partenariats privé-public engendrent des situations de conflits d'intérêts plus fréquentes. Cependant, il est difficile de trouver des preuves de la mesure dans laquelle celles-ci conduisent à plus de corruption et de fraude. Les réponses au questionnaire ne fournissent pas non plus de renseignements à ce sujet. Ainsi, près de la moitié des États (Malte, Suède, Danemark, Allemagne, Autriche, Bulgarie, Italie, Royaume-Uni, Finlande, Hongrie, Pays-Bas) perçoit les contacts accrus entre ces deux secteurs comme étant l'un des principaux défis à relever pour promouvoir des normes élevées d'éthique.

Selon une étude de l'OCDE¹⁴², les principales sources de conflits d'intérêts dans les pays membres sont :

1. un emploi annexe dans le secteur privé
2. les partenariats privé-public
3. les participations dans une entité ayant des relations contractuelles ou régulatrices avec le gouvernement.

Cette étude montre aussi que l'adhésion à un parti politique ou à un syndicat est, bien que tout de même mentionnée, d'une moindre importance. À la question de savoir quel instrument doit être considéré comme le plus efficace dans la prévention des conflits d'intérêts, plusieurs pays répondent une combinaison de mécanismes, et en particulier ceux qui favorisent la prise de conscience et assurent la transparence. L'étude souligne en outre que de plus en plus de pays membres de l'OCDE s'engagent activement dans la consultation et demandent à ce que les intérêts en jeu soient divulgués sous une forme écrite de sorte que les situations à risque peuvent être identifiées. Bien qu'il ne faille pas sous-estimer l'importance de ces instruments pour ce qui est de créer un secteur public plus ouvert et plus transparent, nous devons quand même constater que ces mesures ne deviennent efficaces que lorsqu'un traitement systématique et continu de ces informations est garanti. Dans le cas contraire, elles ne deviennent utiles que pour expliquer ou rendre plus compréhensible un acte de fraude après qu'il a déjà été commis.

La nature des intérêts à divulguer est différente de pays à pays. En effet, elle peut aller d'un intérêt pécuniaire à un intérêt personnel non-pécuniaire comme l'adhésion à diverses organisations (caritatives) ; la difficulté étant clairement de désigner un intérêt qui peut causer un problème d'éthique. La déclaration d'intérêts privés dans un registre est le mécanisme le plus commun de traitement des conflits d'intérêts. « La popularité de ce mécanisme semble due en partie à la facilité de la mise en œuvre et au message clair

¹⁴² Janos Bertok, « Managing conflicts of interest in OECD countries », in *Global Corruption Report 2003*, p.320.

qu'il envoie sur le dévouement à la transparence au sein du gouvernement »¹⁴³. Ce mécanisme requiert essentiellement la déclaration périodique de tous les intérêts à divulguer dans un registre prévu à cette fin. Par exemple, en Irlande, un certain nombre d'agents publics sont tenus de déclarer tout revenu (et ceux de leurs familles) dans un registre et/ou de se soumettre à un examen de la régularité de la situation fiscale (c'est le cas du procureur général et des hauts fonctionnaires)¹⁴⁴. Toutefois, de tels registres ne sont pas acceptés partout. Certains pays par exemple considèrent qu'ils sont contraires aux droits fondamentaux (p.ex. protection de la vie privée, droits de la personne, de la famille, etc.).

On peut également observer que les gouvernements mettent en général de plus en plus l'accent sur les règlements en matière de conflits d'intérêts en introduisant une grande variété de règles dans ce domaine par le biais de leurs lois sur la fonction publique. Parmi ces pays, certains ont également pris des dispositions concernant les questions de conflits d'intérêts potentiels dans des codes de conduite¹⁴⁵. À cet égard, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté en 2000 une recommandation sur les codes de conduite des fonctionnaires¹⁴⁶ qui encourage les États européens à introduire des orientations concernant :

- la déclaration des intérêts dans des domaines sensibles
- les intérêts externes incompatibles
- les activités politiques ou publiques
- les cadeaux
- les réactions à adopter en réponse à des offres inappropriées
- la susceptibilité d'être influencé par des tiers
- l'abus de la position officielle
- l'information détenue par les autorités
- les ressources publiques et officielles
- les contrôles d'intégrité
- la responsabilité et le contrôle
- la démission du secteur public
- le traitement des anciens fonctionnaires.

Les réponses au questionnaire montrent très bien que la plupart des États visent de plus en plus à un niveau élevé de transparence en ce qui concerne la vie privée des agents publics. Depuis peu, des informations spécifiques sont requises à cet égard en Irlande. Ainsi, les fonctionnaires doivent inscrire les emplois annexes, les revenus privés, les actions détenues dans un registre et sont tenus de fournir des informations sur les

¹⁴³ Transparency International, Gerard Carney, document de travail : Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials, sur la page Internet de l'organisation.

¹⁴⁴ Standards in Public Office Commission, Guidelines on Compliance with the Provisions of the Ethics in Public Office Acts, 1995 et 2001, Dublin, janvier 2003

¹⁴⁵ Pour plus d'informations sur ce sujet, voir le chapitre sur les nouveaux instruments étudiés.

¹⁴⁶ Recommandation n°R(2000)10.

emplois/activités du conjoint qui pourraient être en conflit avec leur position au sein de l'administration.

Afin d'éviter que la prise de décision ne soit influencée de manière indésirable par des tiers, d'autres règles se rapportent à l'acceptation de cadeaux et invitations. Il peut s'agir ici d'un dîner offert par une société privée ou d'un cadeau, par exemple un voyage vers un site attrayant offert par un demandeur dans une procédure d'attribution de marchés publics ou un petit présent offert à un agent public qui travaille dans l'administration environnementale lors de la présentation d'une société opérant dans le domaine de l'énergie solaire.

Dans ce contexte, on peut distinguer différents règlements qui varient selon les États. Le premier groupe est composé d'un large ensemble de pays (Chypre, Royaume-Uni, Italie¹⁴⁷, Bulgarie, Irlande, Finlande, Lituanie, Autriche, Slovaquie, Allemagne, Estonie, Slovénie, Malte, Hongrie, Pologne, Belgique, Lettonie, Pays-Bas et Commission européenne) où il est strictement interdit d'accepter des cadeaux et invitations. En Irlande par exemple, les agents du gouvernement central ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux lorsqu'il y a possibilité de ou indication de conflit d'intérêts ou de corruption.¹⁴⁸ En Grèce, l'article 107 du code des fonctionnaires (Loi 2683/99) prévoit que l'acceptation de toute faveur matérielle ou prise en considération venant d'une personne dont le dossier est traité ou sera traité par le fonctionnaire en question dans le cadre de ses fonctions est considérée comme une infraction disciplinaire. En Finlande également, un agent public ne peut pas demander, accepter ou recevoir un quelconque avantage financier ou autre si cela peut affecter la confiance placée en lui ou dans son autorité.

Dans certains de ces pays (Chypre, Royaume-Uni, Lituanie, Autriche, Allemagne, Slovénie, Lettonie, Pays-Bas et Commission européenne), l'acceptation de cadeaux et d'invitations doit être rapportée.

Aucun règlement afférent n'est prévu dans ce domaine en France, en République tchèque, au Luxembourg, au Portugal, en Espagne, en Finlande et en Suède. Au Danemark, il n'y a pas de règle générale ; des règles spécifiques pouvant s'appliquer à certains secteurs/domaines (p.ex. à certains postes au sein du Ministère des Affaires étrangères).

¹⁴⁷ Selon un décret ministériel du 28/11/2000, Art. 3.

¹⁴⁸ Paragraphe 8 de la circulaire 15/79 refers.

Nombre total d'États (26) et Commission européenne	Obligation de signaler l'acceptation de cadeaux et invitations	de Interdiction d'accepter des cadeaux et invitations	des Interdiction d'accepter des cadeaux et invitations dont la valeur dépasse un certain montant	Pas de règles dans ce domaine
Irlande	Oui	Oui		
Pays-Bas	Oui		Oui	
Luxembourg				Oui
République tchèque				Oui ¹⁴⁹
Royaume-Uni	Oui	Oui	Oui	
Estonie		Oui		
Autriche	Oui	Oui	Oui	
Chypre	Oui	Oui	Oui	
Finlande		Oui ¹⁵⁰		
Lettonie	Oui	Oui	Oui	
Allemagne		Oui		
Lituanie	Oui		Oui	
Italie		Oui	Oui	
Grèce		Oui ¹⁵¹		
Danemark				Oui ¹⁵²
Slovaquie		Oui		
Espagne				Oui ¹⁵³
Slovénie	Oui	Oui	Oui	
Belgique		Oui		
Pologne		Oui		
Suède				Oui
Malte		Oui		
France				Oui
Hongrie		Oui		
Portugal				Oui
Commission européenne	Oui		Oui	
Bulgarie		Oui		

¹⁴⁹ Les règles seront appliquées dans les statuts des directeurs généraux de la fonction publique à compter du 1^{er} janvier 2005.

¹⁵⁰ Si cela peut affecter la confiance placée en lui ou en son autorité

¹⁵¹ En vertu de l'article 107 du Code du fonctionnaire (Loi 2683/99), l'acceptation de toute faveur matérielle ou prise en considération venant d'une personne dont l'affaire est ou sera traitée par le fonctionnaire pendant l'exercice de sa fonction est considérée comme une infraction disciplinaire.

¹⁵² Il n'y a pas de règles générales, mais des règles spécifiques peuvent être appliquées à certains secteurs.

¹⁵³ Les codes de conduite élaborés dans certaines organisations publiques comprennent des règlements écrits dans ce domaine.

Comme nous l'avons noté ci-avant, un emploi annexe dans le privé constitue une source majeure de conflit d'intérêts. Ainsi, un agent du fisc travaillant également en tant que conseiller fiscal pourrait être confronté à des situations présentant un conflit d'intérêts potentiel qu'il ne connaîtrait pas s'il travaillait exclusivement pour le public. Afin de prévenir de tels risques hautement élevés et de garantir que les missions publiques sont exercées dans la loyauté, la neutralité et l'intégrité, la majorité des États a introduit des restrictions aux activités annexes.

L'étude IEAP précitée¹⁵⁴ (2000) destinée aux directeurs généraux de l'administration publique a montré très clairement que dans les 15 États membres, les activités annexes des agents publics sont assujetties à quelques principes communs à la plupart de ces pays. Le premier principe est que les fonctionnaires sont tenus de se dévouer entièrement à leur seule position au sein du secteur public et que les activités annexes doivent rester secondaires. Emery a découvert que presque toutes les lois nationales (dans l'Europe des 15) régissant la fonction publique contiennent des dispositions de principe similaires à celles du Règlement général français qui prévoit que les agents publics consacreront toute leur activité professionnelle aux missions qui leur ont été confiées.¹⁵⁵

Dans un certain nombre d'États, les fonctionnaires sont soumis à l'interdiction absolue d'exercer des activités privées liées à leur position au sein de la fonction publique. En Espagne, il est interdit par exemple d'être membre du conseil d'administration de sociétés privées dont les activités sont directement liées à celles de l'organisme au sein duquel l'agent public en question travaille. Il est également interdit d'occuper un poste dans des sociétés qui ont obtenu des autorisations ou contrats pour des travaux publics ou qui fournissent des services au secteur public, mais aussi de détenir plus de 10 % des parts dans ce type de sociétés.

Les lois estoniennes sur la fonction publique et anti-corruption imposent quant à elles des restrictions concernant l'adhésion à des associations commerciales, la participation dans des entreprises, l'emploi externe, la conclusion de transactions, y compris les transactions privées. Toutefois, il n'existe aucune interdiction générale empêchant les fonctionnaires d'exercer une activité rémunérée en dehors de leurs missions officielles bien qu'ils doivent en obtenir la permission par leur administration en ce qui concerne la nature et l'étendue de ladite activité. En Irlande, il est permis de travailler en externe à condition qu'il n'y ait pas d'impact sur la capacité à exercer son activité publique. D'autre part, la législation interdit que le nombre total d'heures de travail excède 48 heures par semaine.¹⁵⁶

Dans la plupart des autres États également, certains emplois et activités annexes sont interdits. De telles restrictions n'existent pas à Malte, au Danemark et en Finlande. Dans

¹⁵⁴ Jean-Michel Eymeri, *Ethics in the Public Sector: Access of Fonctionnaires to private activities*, 35e Conférence des directeurs généraux de la fonction publique des États membres de l'Union européenne, Strasbourg, 9-10 novembre 2000.

¹⁵⁵ Ibid., p.16.

¹⁵⁶ Voir Circulaire de service 16/36.

ces derniers pays, comme dans de nombreux autres, le deuxième principe commun est que les emplois et activités annexes doivent être rapportés et/ou enregistrés. En Grande-Bretagne par exemple, le Code de gestion de la fonction publique (section 4.3.4.) prévoit que les ministères et institutions exigent de leurs personnels qu'ils demandent leur autorisation avant d'accepter tout emploi externe qui pourrait affecter leur travail, que ce soit directement ou indirectement, et prennent les dispositions qui s'imposent pour traiter ces demandes. En Irlande, aux Pays-Bas, en Italie, en Estonie, en Suède¹⁵⁷ et en Autriche, ces activités doivent même être publiées. En Lettonie, la déclaration annuelle de revenus des agents publics comprend des informations sur d'éventuels emplois et activités annexes qui sont mises à la disposition du public. Cette exigence concerne les hommes politiques en fonction, les membres du parlement, les responsables des collectivités locales. Ainsi, l'occupation d'un second poste est traitée avec un très grand soin et, très souvent, requiert une autorisation préalable spéciale. En Espagne, où cet aspect est traité de manière très stricte, l'autorisation spéciale concerne les seconds emplois suivants :

Exceptions à l'interdiction générale d'occuper un second poste dans la fonction publique espagnole
• Emploi à temps partiel et à durée déterminée en tant que conférencier universitaire associé
• Un conférencier universitaire peut être employé à temps partiel dans le secteur de la santé ou dans des centres publics de recherche à condition que le second poste concerne le domaine de spécialisation de sa faculté
• Les professeurs de musique des conservatoires supérieurs et professionnels sont autorisés à exercer d'autres activités à temps partiel dans le secteur public culturel
• Activité en tant que membre élu d'une assemblée législative d'une communauté autonome ou en tant que membre des collectivités locales
• Activités de recherche de nature temporaire

L'Espagne pose en outre des limites financières aux autorisations d'occuper plus d'un poste dans le secteur public dans la mesure où le revenu total des deux postes ne peut excéder la rémunération d'un directeur général. D'autre part, la rémunération du second poste ne peut dépasser celle du poste principal de plus des taux suivants : Groupe A (30 %), B (35 %), C (40 %), D (45 %), E (50 %). Au Royaume-Uni, les ministères et institutions sont également tenus d'exiger de leurs personnels qu'ils demandent leur autorisation avant d'accepter tout emploi externe qui pourrait affecter leur travail, que ce soit directement ou indirectement, et prennent les dispositions qui s'imposent pour traiter ces demandes.

Par ailleurs, on peut distinguer un troisième principe commun, lequel se caractérise par le fait que les « activités intellectuelles », telles que la recherche, un travail littéraire, artistique ou scientifique, ne sont généralement pas interdites parce qu'elles sont directement protégées par les droits fondamentaux des personnes (liberté de pensée et liberté d'expression).

¹⁵⁷ Uniquement pour les membres des conseils d'administration des institutions.

Nombre total d'États	Rapport/enregistrement d'emplois/activités annexes	Interdiction d'exercer certains emplois/activités	Publication des emplois/activités annexes	Obligation de rapporter les intérêts financiers/transactions boursières
Irlande	Oui	Oui	Oui	Oui
Pays-Bas	Oui	Oui	Oui	Oui
Luxembourg	Oui	Oui		
République tchèque	Oui	Oui	Oui	
Royaume-Uni	Oui	Oui		Oui
Estonie	Oui	Oui	Oui	Oui
Autriche	Oui	Oui	Oui	Oui
Chypre	Oui	Oui	Oui	Oui
Finlande	Oui			Oui ¹⁵⁸
Lettonie	Oui	Oui		Oui
Allemagne	Oui	Oui		
Lituanie	Oui	Oui		Oui
Italie	Oui	Oui	Oui	Oui
Grèce	Oui	Oui		Oui
Danemark				
Slovaquie	Oui	Oui		Oui
Espagne	Oui	Oui		Oui ¹⁵⁹
Slovénie	Oui ¹⁶⁰	Oui		Oui
Belgique	Oui	Oui		
Pologne	Oui	Oui		Oui
Suède		Oui	Oui	Oui ¹⁶¹
Malte	Oui			Oui
France	Oui	Oui		Oui ¹⁶²
Hongrie	Oui	Oui		Oui
Portugal	Oui	Oui		Oui
Commission européenne	Oui	Oui		Oui
Bulgarie	Oui	Oui		Oui

Un autre instrument qui contribue aussi à prévenir d'éventuels conflits d'intérêts par une plus grande transparence des intérêts privés pouvant entrer en collision avec les missions publiques est l'obligation de déclarer les intérêts et les transactions d'ordre financier. Dans ce domaine, plusieurs règlements destinés à des groupes cibles spécifiques ont été introduits dans les différents États.

¹⁵⁸ Pour les hauts fonctionnaires.

¹⁵⁹ Pour les hauts fonctionnaires.

¹⁶⁰ Il n'existe pas d'obligation d'enregistrement.

¹⁶¹ Pour certains emplois spécifiques où le risque de conflit d'intérêts est évident.

¹⁶² À l'exception de fonctions très spécifiques en rapport avec ces secteurs.

En Espagne encore, seuls les hauts fonctionnaires sont tenus de déclarer leurs intérêts financiers, transactions boursières, participations dans des sociétés, biens et droits patrimoniaux dans un registre public.

Les intérêts privés des hauts fonctionnaires sont également surveillés de près au Portugal. Ainsi, dans les 60 jours suivant leur entrée en fonction, ces derniers doivent introduire auprès du bureau du procureur général une déclaration attestant qu'il n'existe aucune incompatibilité ni aucun obstacle à l'exercice de leur fonction ainsi qu'une déclaration de revenus.

La loi irlandaise sur l'éthique de la fonction publique de 1995 impose la déclaration des intérêts financiers et transactions boursières (avec un plafond monétaire) si les intérêts de l'agent concerné et les intérêts de son conjoint ou enfant peuvent affecter ledit agent dans l'exercice de ses fonctions. Au Royaume-Uni, l'obligation de déclaration s'étend à tous les intérêts commerciaux (y compris les postes d'administrateur), à la détention d'actions et autres valeurs mobilières détenues par les fonctionnaires en question ou des membres de leur famille proche, dans la mesure où ils en ont connaissance, et dont ils pourraient tirer profit grâce à leur position au sein de l'administration.

La critique principale contre ce type d'instruments se réfère au fait que ces systèmes de déclaration sont très souvent trop simplistes et réactifs puisqu'ils imposent simplement aux fonctionnaires de déposer leur déclaration jusqu'à ce qu'une accusation pour manquement à l'éthique soit portée contre un individu.¹⁶³ Ainsi, pour les rendre opérationnels, il faudrait aller plus loin en leur consacrant les moyens nécessaires pour les rendre efficaces, tels que le budget suffisant et la capacité de faire appliquer la loi et l'indépendance. Il semble en effet très difficile de déceler les mensonges et omissions. D'autre part, si les systèmes de déclaration ne conduisent qu'à l'accumulation de dizaines de milliers de déclarations qui ne sont jamais lues, ils ne peuvent que mettre en danger les objectifs panoptiques du contrôle de la corruption.¹⁶⁴

Concernant les règles en matière de conflits d'intérêts, on peut ici conclure que lesdites règles peuvent en premier lieu contribuer à l'établissement d'une fonction publique plus ouverte et transparente, ce qui est crucial pour renforcer sa légitimité et la confiance des citoyens. Dans le cas idéal, leur force devrait résider dans leurs effets pédagogiques et elles devraient, dans les situations critiques, aider les fonctionnaires à choisir la bonne solution et à se débarrasser de ces intérêts qui peuvent être en conflit avec leurs fonctions. Ces instruments ont une vocation principalement préventive et leur rôle de contrôle est plutôt faible dans la plupart des cas.

3. L'intégrité, le défi posé à la gestion

¹⁶³ À ce sujet, voir aussi Stuart Gilman, *La redéfinition des systèmes d'éthique dans le secteur public: Le problème de gestion oublié dans la nouvelle administration publique*, document rédigé pour le colloque sur l'éthique dans le service public: défis et perspectives pour les pays de l'OCDE, Paris 1997, p.13.

¹⁶⁴ À ce sujet, voir aussi Anechiarico, *op.cit.*, p.56ff.

3.1. Pourquoi une approche purement répressive ne suffit pas ou de l'importance des instruments d'incitation dans le domaine des RH

Un examen réaliste du thème de notre étude conduit à la conclusion suivante : bien qu'il soit possible de contrôler largement les comportements non éthiques grâce à des mesures répressives, il est illusoire de penser qu'une approche répressive seule suffira à instaurer une fonction publique intègre avec des agents motivés et honnêtes. La documentation utilisée dans le cadre de cette étude montre d'ailleurs clairement que le renforcement de l'intégrité de la fonction publique dans une période de changement demande une approche plus large et globale qui s'intéresse à la fois aux aspects de gestion et structurels et à la politique du personnel. Dans ce contexte, Huberts distingue par exemple 5 stratégies différentes¹⁶⁵:

- La stratégie *répressive* vise à assurer la conformité de l'organisation par des sanctions et un contrôle plus sévères
- La stratégie *économique* souligne la nécessité de réduire les aspects financiers et économiques incitant à la fraude et la corruption.
- La stratégie *culturelle* vise à modifier les comportements et valeurs dans le domaine de l'éthique et de l'intégrité en sensibilisant au problème et à travers la formation et l'éducation.
- La stratégie *organisationnelle* aborde les caractéristiques de la structure de l'organisation et vise par exemple à améliorer le contrôle et la surveillance ainsi que les politiques du personnel
- La stratégie *politique* vise à s'attaquer plus spécifiquement à certains aspects du leadership, y compris le dévouement et l'exemplarité des dirigeants de l'organisation.

De la même manière, l'approche de l'OCDE souligne qu'une infrastructure éthique efficace devrait viser simultanément à *contrôler* (par un cadre législatif qualitatif et des institutions efficaces de contrôle et responsabilité), à *guider* (par des codes de conduite et la « socialisation professionnelle ») et à *diriger* (par des conditions équitables et un organe de coordination globale) les fonctionnaires. L'OCDE souligne également le rôle clé du *dévouement* des dirigeants politiques.¹⁶⁶

La documentation disponible¹⁶⁷ indique que l'on s'accorde de plus en plus pour dire qu'une approche traditionnelle, c'est-à-dire purement orientée sur les règles et le contrôle, n'est pas suffisante pour stimuler l'intégrité et qu'elle doit être complétée par une approche plus active. Cette approche considère les comportements éthiques comme la conséquence de facteurs tels que de bonnes conditions de travail, des salaires

¹⁶⁵ L.W.J.C. Huberts, J.H.J. van den Heuvel (éd.), *Integrity at the public-private interface*, Shaker Publishing, Maastricht 1999, p.8.

¹⁶⁶ OCDE, *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, Puma Policy Brief n°7, printemps 2000.

¹⁶⁷ Philippe Vermeulen, « The Civil Servant, Society and the Citizen in Quest of good ethical behaviour », dans : Annie Hondeghem and European Group of Public Administration (éd.), *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*, Amsterdam 1998, p.182; Katrien Robben, « The Recent Debate on Curbing Political Corruption », dans : Annie Hondeghem and European Group of Public Administration (éd.), op.cit., p. 219ff; Antonio Bar Cendon, op.cit..

équitable, une atmosphère de travail ouverte et motivante, une communication efficace et active à tous les niveaux, un rôle d'exemple joué par les dirigeants politiques et administratifs.

Principaux instruments de gestion des ressources humaines
• Système méritocratique de recrutement
• Leadership dévoué et responsable
• Formation dans le domaine de l'éthique
• Rémunérations adéquates
• Organisation des carrières sur la base de la motivation
• Évaluation des performances
• Sécurité de l'emploi
• Dispositions spécifiques pour les personnels vulnérables (rotation des postes, sélection du personnel, responsabilités partagées parmi le personnel, etc.)

Dans cette approche, l'éthique ne doit pas faire l'objet d'une politique séparée, mais doit faire partie intégrante de la gestion et de l'organisation de l'instance publique. Il existe un lien étroit entre les comportements éthiques/non éthiques des fonctionnaires et les caractéristiques de l'institution et de l'organisation.

Contrairement à une démarche purement juridique qui vise à garantir le contrôle par un cadre légal clair assorti de mécanismes d'investigation et de sanction pour les cas d'infraction, cette approche cherche à stimuler les comportements intègres en instaurant une fonction publique également basée sur un ensemble d'instruments préventifs et répressifs. Dans ce contexte, Vermeulen¹⁶⁸ mentionne par exemple que des facteurs tels que des objectifs clairs pour l'organisation, l'utilisation d'un code de déontologie ou moral, le dialogue, l'évaluation permanente des politiques et collaborateurs et un leadership correct et cohérent sont cruciaux pour promouvoir la légitimité interne de la fonction publique.

L'OCDE¹⁶⁹ distingue deux systèmes complètement différents dans le domaine de l'éthique, à savoir le système *basé sur la conformité* et le système *basé sur l'intégrité*. Le premier adopte une approche « du haut vers le bas » et est axé sur les règles et les lois en laissant très peu de marge de manœuvre pour les décisions individuelles, le deuxième s'oriente davantage sur l'obtention de normes éthiques élevées en encourageant le dévouement à l'éthique par des instruments de sensibilisation et de motivation ainsi qu'en se reposant sur le sens des responsabilités des fonctionnaires concernés. Toutefois, ces concepts sont avant tout théoriques et le problème semble être dans la pratique de trouver le juste équilibre entre contrainte et motivation, et ce dans le contexte d'une fonction publique qui remplace de plus en plus son approche basée sur les règles par une philosophie orientée sur les résultats caractérisée par une plus grande autonomie et responsabilité individuelle.

¹⁶⁸ Vermeulen, op.cit., p.182-183.

¹⁶⁹ Gilman, op.cit., p. 5.

3.2. Le rôle clé du leadership

Comme nous le montrerons ci-après, l'hypothèse selon laquelle les caractéristiques organisationnelles et institutionnelles sont des facteurs significatifs en vue de promouvoir les comportements éthiques est largement acceptée dans les études menées récemment. Parmi ces caractéristiques, le leadership joue un rôle clé en montrant le bon exemple de comportement intègre, mais aussi en mettant en œuvre et en appliquant les lois et règles. Sans cela, même si le cadre légal est de grande qualité, il ne sera jamais appliqué de manière appropriée parce qu'il ne sera pas soutenu par la volonté politique et les hauts fonctionnaires. Ainsi, si les politiques ne se soumettent pas à la loi, il est peu probable qu'ils aient l'autorité de la faire respecter par les autres.¹⁷⁰ D'autre part, un bon leadership requiert de normes élevées en terme de responsabilité, contrôle et transparence. Comme nous l'expliquerons plus loin, le type de leadership a également des impacts importants.

Un autre rôle important du leadership est de communiquer les valeurs fondamentales et en particulier de contribuer à leur diffusion au sein de la fonction publique. Dans ce contexte, les réponses à notre questionnaire sont également édifiantes dans la mesure où plus d'un tiers des pays a mentionné que les obstacles liés au leadership comptaient parmi les trois principaux défis à relever pour promouvoir des normes élevées dans le domaine de l'éthique.

Obstacles liés au leadership¹⁷¹	Nombre total de pays (26) et Commission européenne
Faible éthique de la fonction publique ou pas de valeurs partagées	Pologne, Slovaquie, Lituanie, Estonie, Portugal, Belgique, Suède
Absence de mission claire du service public	Autriche, Italie, Chypre, Portugal, Belgique, République tchèque, Grèce, Suède
Dévouement et soutien insuffisants des dirigeants en matière d'éthique	Pologne, Malte, Allemagne, Slovaquie, Estonie, Portugal, République tchèque, Finlande, Grèce

Plusieurs études récentes concluent que le leadership est un instrument crucial pour instaurer un service public intègre. Dans ce contexte, nous renvoyons à une étude réalisée par l'administration fédérale de la Suisse¹⁷² selon laquelle les contrôles et la connaissance

¹⁷⁰ Robben, op.cit., p.219.

¹⁷¹ Les autres obstacles mentionnés sont, entre autres, la corruption, les pots-de-vin et d'autres actes criminels, la faible morale des fonctionnaires, les bas salaires, de mauvaises conditions de travail, une formation insuffisante dans le domaine des valeurs et des normes de conduite, les contacts accrus entre les secteurs public et privé en raison de la tendance renforcée aux partenariats privé-public.

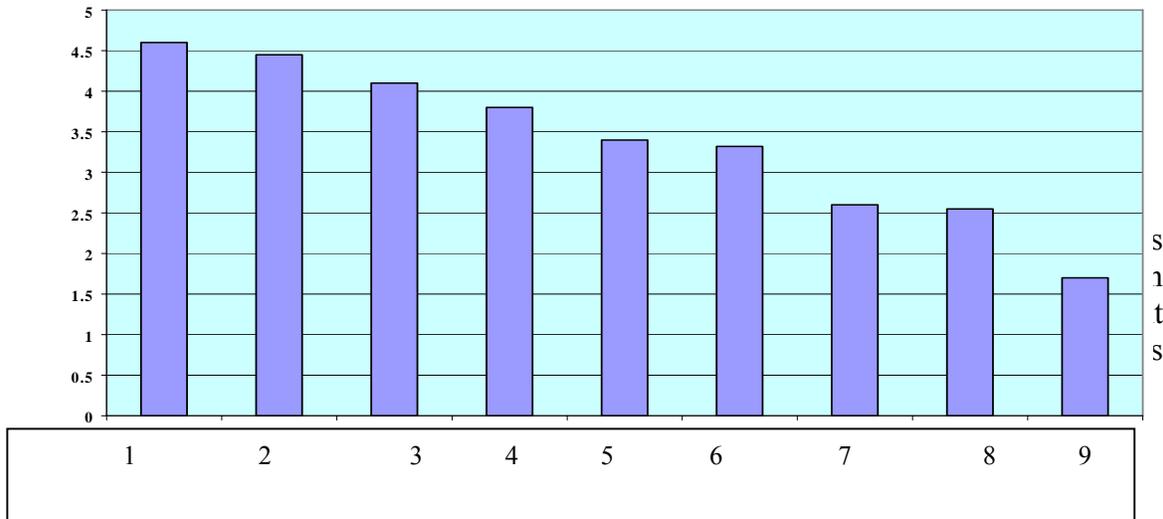
¹⁷² Ethik im öffentlichen Dienst, rapport de la parlamentarische Verwaltungskontrollstelle à l'attention de la Geschäftsprüfungskommission du Nationalrat du 30 octobre 1998. Le rapport présente les conclusions d'une étude empirique basée sur les résultats de douze entretiens avec les instances suivantes : Eidgenössisches Personalamt, responsables du personnel des Generalsekretariate der Departemente,

des droits et devoirs n'ont pas été cités comme les principaux facteurs favorisant les comportements non éthiques, mais bien plus les erreurs de management, de recrutement et une répartition floue des compétences.¹⁷³

Bundeskanzlei et trois offices ou institutions sélectionnés. Toutes les données ont été évaluées selon les méthodes de l'analyse qualitative et quantitative du contenu.

¹⁷³ Dans ce contexte, la question posée aux personnes interrogées était : Quelles sont à votre avis les principales causes de la corruption et d'autres infractions aux règles ?

Instruments renforçant les comportements éthiques dans la fonction publique



1. Modèle administration; 2. Modèle politique; 3. Règles de responsabilité; 4. Conditions de travail; 5. Formation; 6. Règles juridiques; 7. Codes de conduite; 8. Transparence; 9. Commission d'éthique

Les résultats de cette étude sont également confirmés par une autre étude¹⁷⁴ réalisée elle aux Pays-Bas sur l'efficacité de 21 stratégies anti-corruption. Il est intéressant de constater que cette étude attribue également dans ses conclusions un rôle central au leadership administratif et politique. Ainsi, 86,9 % des personnes interrogées estiment qu'un *plus grand dévouement des politiques* est une variable clé dans la lutte contre les comportements non éthiques (*contrôle et surveillance internes* : 86,5 %).

Un autre résultat édifiant, mais aussi logique, est que la variable « *exemple donné par les hauts dirigeants* » obtient également un taux de réponse élevé (80 %). D'autre part, « *sanctions pénales plus sévères* » (64,2 %) et *extension de la police et du pouvoir judiciaire* (57,1 %) sont également mentionnés par les experts comme des instruments importants, sans toutefois être primordiaux. D'autres instruments revêtent une certaine importance dans la lutte contre la corruption : *campagnes d'information du public* (71,6 %), *code d'éthique pour les hommes politiques et les agents publics* (73,1 %), *meilleure protection en matière de dénonciations* (74,2 %) et *sélection renforcée du personnel de la fonction publique* (73,2 %)

¹⁷⁴ L.W.J.C. Huberts, « What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity » dans : *Crime, Law & Social Change* 29 (1998), p.209-224. Cette étude est basée sur les résultats d'une enquête à laquelle ont participé 257 experts de 49 pays. Ces experts étaient des scientifiques (38 %), représentants de la police et du pouvoir judiciaire (28 %), de la fonction publique et des agences anti-corruption (12 %), des auditeurs, contrôleurs, experts-comptables (10 %) et des hommes d'affaires et consultants (8 %). Au vu de l'objectif de cette étude, seules les réponses des experts des pays aux revenus plus élevés ont été prises en compte.

Opinions de l'échantillon d'experts sur l'efficacité de 21 méthodes anti-corruption (taux de réponses qualifiant la méthode de (très) efficace).

Stratégie	Pays aux revenus élevés (opinions de 190 experts)
Économique	
Niveau de vie raisonnable	50 %
Hausse des salaires politiques/agents publics	34,4 %
Moins de gouvernement/privatisation	27,9 %
Transparence du monde bancaire et financier	69,9 %
Éducative	
Campagnes d'information (public)	71,6 %
Plus de transparence pour le grand public	76,6 %
Modifier les comportements en privé de la population	37,1 %
Influence de l'attitude des agents publics	76,8 %
Culturelle	
Exemplarité du haut management	80,0 %
Code d'éthique des politiques et fonctionnaires	73,1 %
Meilleure protection dénonciations	74,2 %
Organisationnelle/bureaucratique	
Rotation des postes	51,6 %
Contrôle et surveillance internes	86,5 %
Sélection renforcée du personnel	73,2 %
Politique	
Plus de dévouement des politiques	86,9 %
Transparence des finances des partis	80,3 %
Exemplarité du haut management	80,0 %
Séparation plus marquée des pouvoirs	48,4 %
Moins de gouvernement/privatisation	27,9 %
Répressive/judiciaire	
Sanctions pénales plus sévères	64,2 %
Extension de la police et du judiciaire	57,1 %
Création d'institutions indépendantes	75,1 %
Lutte contre le crime organisé	77,3 %
Transparence du monde bancaire et financier	69,6 %

L'importance cruciale du leadership pour lutter contre les comportements non éthiques est très bien illustrée par le tableau qui suit et dans lequel figurent en bonne place comme instruments clés en la matière *d'avantage de dévouement des responsables politiques et l'exemple donné par le management.*

Stratégies les plus efficaces contre la corruption et la fraude dans la fonction publique¹⁷⁵

Méthodes	Efficacité Pays aux revenus élevés (190 opinions d'experts)
Plus de dévouement des politiques	1
Contrôle et surveillance internes	2
Transparence des finances des partis	3
Exemplarité du haut management	4
Influence de l'attitude des agents publics	5
Lutte contre le crime organisé	6
Plus de transparence pour le grand public	7
Création d'institutions indépendantes	8
Sélection renforcée du personnel	10
Niveau de vie raisonnable	17

Il est abondamment prouvé que les comportements non éthiques sont principalement un problème d'élite et de leadership. En Allemagne par exemple (un pays avec une fonction publique à structure relativement traditionnelle), 30,3 % des personnes recevant un pot-de-vin travaillent à des postes dirigeants¹⁷⁶. Presque tous les « corrupteurs » (87,1 %) sont des top-managers (propriétaires de sociétés, directeurs, cadres supérieurs)¹⁷⁷.

Ces chiffres illustrent la nécessité de se concentrer sur le rôle des hauts fonctionnaires dans le contexte du débat sur l'éthique, et ce d'autant plus que de grandes réformes dans la gestion des ressources humaines de l'État membre portent sur le rôle, la nomination et le statut des hauts fonctionnaires.

Dans les années passées, les plus grandes évolutions et modifications en matière de statut (et de rôle) des agents publics ont concerné les hauts fonctionnaires et officiers publics. Dans un nombre croissant de pays, les hauts fonctionnaires sont aujourd'hui recrutés dans des conditions de concurrence (afin de garantir un processus de sélection équitable et pour réduire l'influence du monde politique) et dans le cadre de contrats à durée limitée. Au Danemark (2001) par exemple, « environ 19 % de tous les chefs de département ont un poste pour une durée déterminée »¹⁷⁸. De même, en Belgique, les hauts fonctionnaires sont nommés pour un mandat limité dans le temps. Au Royaume-Uni, environ 40 % de l'ensemble des postes de direction sont pourvus avec une mise en concurrence. En Suède, seuls 5 % de tous les agents publics ont un emploi à vie, les autres (95 %) étant sous contrat à durée indéterminée. Dans certains États membres, il est aussi possible de révoquer les hauts fonctionnaires qui n'atteignent pas leurs objectifs.

¹⁷⁵ Huberts (1998), op.cit., p.219.

¹⁷⁶ Ce chiffre se rapporte à la situation dans les secteurs privé et public. Bundeskriminalamt, Lagebild Korruption, Bundesrepublik Deutschland, 30/06/2003, p. 32

¹⁷⁷ Ibid

¹⁷⁸ OCDE, Public Management Service, Preliminary Data and Tables, 2002

Ce mélange de stratégies – davantage de mobilité entre les hauts responsables du secteur public et du secteur privé, et l’abandon du principe de l’emploi à vie – modifiera la culture de la fonction publique traditionnelle. Le défi est à présent de voir comment des valeurs éthiques spécifiques peuvent être préservées dans un environnement qui se modifie. Étant donné que « les hauts fonctionnaires devront probablement travailler de plus en plus sous contrat sans la sécurité d’un emploi à vie, quels sont les éléments nécessaires pour protéger le service public de la politisation ? (..) La capacité à donner un avis « franc et sans crainte » est-elle compromise si les fonctionnaires n’ont plus la sécurité de l’emploi ? »¹⁷⁹.

Il est actuellement trop tôt pour évaluer les effets de ces nouveaux développements sur le comportement (éthique) des fonctionnaires. Toutefois, notre étude a clairement démontré que les États membres se préoccupent de plus en plus de l’influence que « davantage de mobilité et de contacts » peut avoir sur l’éthique des fonctionnaires.

Une autre question intéressante dans ce contexte est celle du type de leader qui peut encourager ce type de comportement. Il n’y a bien entendu pas de réponse aisée et univoque à cette question difficile, d’autant plus qu’il existe une multitude de types et de styles de leadership. Huberts¹⁸⁰, en se référant à Badaracco et Ellsworth, fait notamment la distinction entre le leadership de type politique, autoritaire ou piloté par des valeurs. Il en conclut sans véritable surprise que l’intégrité dans le secteur public ne peut être promue que par des dirigeants dont l’intégrité et le leadership présentent les caractéristiques suivantes :

- Ensemble logique et cohérent d’objectifs distincts
- Ensemble clair de valeurs
- Comportement correct
- Charisme
- Management professionnel

Aucun des trois types précités ne semble correspondre totalement à l’ensemble de ces critères, bien que le leader autoritaire (avec une approche « du haut vers le bas » avec des objectifs clairs) et le leader s’appuyant sur des principes moraux univoques obtiennent les meilleurs résultats. À titre de comparaison, le leader de type politique avec une approche basée sur l’adaptation, la négociation et les techniques de manipulation représente le leadership le moins à même de promouvoir un comportement éthique chez les fonctionnaires.

Une autre étude, beaucoup plus large¹⁸¹, de Karin Lasthuizen, Leo Huberts et Muel Kaptein analyse l’impact des trois types de leadership suivants :

¹⁷⁹ Ti-Source book, op cit, p. 109/110

¹⁸⁰ L.W.J.C. Huberts, J.H.J. van den Heuvel (eds.), *Integrity at the public-private interface*, Shaker, Maastricht 1999, p. 18; Joseph L. Badaracco et Richard R. Ellsworth, *Leadership and quest for integrity*, Harvard Business School, Harvard 1993.

¹⁸¹ Leo Huberts, Muel Kaptein, Karin Lasthuizen, *Leadership and Integrity Violations at Work: A Study on the Perceived Impact of Leadership Behaviour on Integrity Violations within the Dutch Polic Force*, document destiné à l’IRSPM VIII 2004, Budapest, 31 mars-2 avril 2004. L’article est basé sur les résultats

1. *Fonction d'exemplarité pour les employés,*
2. *Sévérité dans la poursuite des comportements non éthiques des employés et*
3. *Esprit d'ouverture pour discuter des problèmes et dilemmes*

et leur rapport avec des formes spécifiques d'atteinte à l'intégrité. Le résultat le plus intéressant de cette étude est que des formes spécifiques d'atteinte à l'intégrité demandent un comportement de leadership particulier et il est démontré comment ces trois caractéristiques de leadership sont liées à des atteintes spécifiques à l'intégrité. En l'occurrence, les principales conclusions de cette étude peuvent se résumer comme suit.

1. Le leadership « idéal » en matière de lutte contre les comportements non éthiques serait un mélange des trois types de leadership évoqués ici. 2. La fonction d'exemplarité est particulièrement efficace en matière de comportement non éthique dans les relations interpersonnelles. 3. Une rigueur certaine est un élément important pour les questions d'éthiques liées à l'abus des ressources de l'organisation. 4. L'esprit d'ouverture est plus important lorsque la fonction d'exemplarité et la rigueur n'ont pas d'influence, ou une influence limitée, sur les comportements non éthiques. Ce qui est aussi assez révélateur en matière de bon équilibre entre les approches reposant sur l'obéissance et celles basées sur l'intégrité est la perte d'importance de l'ouverture d'esprit pour lutter contre les atteintes à l'intégrité, tandis que la rigueur et la fonction d'exemplarité ont sensiblement le même impact.¹⁸²

Type de leadership	Effet relativement fort
Exemplarité	Favoritisme interne, fraude interne, discrimination, harcèlement (sexuel), commérages
Sévérité des dirigeants face à la mauvaise conduite des employés ¹⁸³	Gaspillage et abus des ressources internes, commérages, abus en matière d'information, acceptation de cadeaux substantiels, vol de ressources, fraude interne, favoritisme interne
Ouverture	Favoritisme interne

Les résultats de cette étude¹⁸⁴ sont intéressants à plus d'un point de vue pour l'étude présentée ici. Une première conclusion est que, au vu des corrélations différentes entre

d'une enquête réalisée auprès de 3 125 fonctionnaires de police aux Pays-Bas qui ont été interrogés sur leurs perceptions de l'étendue des problèmes d'intégrité sur leur lieu de travail et du leadership de leurs supérieurs au sein de l'organisation. Les auteurs ont distingué 10 catégories différentes d'infraction à l'intégrité allant des cas de corruption, fraude et vol, conflits d'intérêts par des cadeaux ou des emplois, à l'abus de violence, en passant par d'autres méthodes d'investigation inappropriées, l'abus et la manipulation d'informations, la discrimination et le harcèlement sexuel, le gaspillage et l'abus des ressources de l'organisation, la mauvaise conduite dans la vie privée.

¹⁸² Ibid., p.13.

¹⁸³ Ce type de leadership affecte principalement les situations dans lesquelles les propriétés et ressources organisationnelles sont en jeu.

les atteintes à l'intégrité et les styles de management, les États membres de l'UE (y compris la Bulgarie) et la Commission européenne auraient besoin de styles de leadership différents selon le type dominant de comportement non éthique, ou si nous interprétons les résultats de l'étude en question de manière plus large, selon le niveau de comportement non éthique et de corruption. Par conséquent, les États où les comportements non éthiques sont principalement à mettre en relation avec de la corruption interne comme le favoritisme, le népotisme, ou de mauvais traitements des collègues ou des citoyens (corruption interne, discrimination et harcèlement sexuel) auraient besoin d'un leadership qui se focalise sur l'exemplarité. D'autre part, les États qui sont davantage confrontés à de la corruption sous la forme de fraude, de vol, de gaspillage ou d'abus des ressources de l'organisation, d'abus et de manipulation de l'information ou de conflits d'intérêts par le biais de cadeaux devraient eux avoir un leadership plus strict.

Si nous partons de cette hypothèse, cela relativiserait considérablement les possibilités de transposition d'un pays à l'autre des modèles de meilleures pratiques en matière de leadership, du moins si une analyse approfondie des facteurs spécifiques n'a pas été réalisée au préalable. Cela s'applique d'autant plus si l'on tient compte du fait que certaines normes et valeurs ne peuvent être transposées avec succès que dans un environnement qui y est réceptif.

Une seconde conclusion intéressante, plus générale, que nous pouvons déduire de ces résultats, et qui conforte les études réalisées par la Banque mondiale¹⁸⁵ dans ce domaine, est que d'une manière générale les instruments de lutte contre les comportements non éthiques doivent être étroitement liés à la nature de ces comportements, lesquels diffèrent d'un pays à l'autre. Dans ce contexte, cela pourrait signifier que des instruments « doux » ou non répressifs qui se basent principalement sur des fonctionnaires responsables et professionnels, comme des codes de conduite, des formations, etc., seraient plutôt efficaces dans des pays où la corruption et les comportements non éthiques interviennent surtout en interne et à un niveau interpersonnel. De même, on pourrait en conclure que la lutte contre les comportements non éthiques doit reposer en premier lieu sur des instruments de nature punitive, répressive, dans les pays où la corruption se présente sous la forme de conflits d'intérêts, de fraude, de vol, etc.

3.3. Quel type de gestion des ressources humaines faut-il adopter pour promouvoir l'éthique dans la fonction publique ?

Le leadership est certes un élément important de la gestion des ressources humaines qui peut contribuer à l'éthique d'un service public, mais il n'est pas le seul. Il va de soi que l'impact des salaires sur le comportement des fonctionnaires des 25 États membres et de

¹⁸⁴ Bien que les auteurs soient bien conscients des limites de cette étude et ce d'autant plus qu'elle est seulement basée sur la police néerlandaise, ils ont trouvé intéressant d'en présenter les résultats édifiants aux directeurs généraux et d'en tirer à cette fin des conclusions plus générales qui correspondent très bien à l'objet de cette étude.

¹⁸⁵ Banque mondiale, op.cit., p. 25ff.

la Commission européenne est une question intéressante. Une analyse des études réalisées dans ce domaine donne les résultats ci-après.

D'une manière générale, les recherches¹⁸⁶ illustrent que nous ne pouvons accorder qu'une importance limitée aux salaires élevés dans la lutte contre les comportements non éthiques, et certainement si cette mesure n'est pas combinée à d'autres. Dans leur analyse empirique du lien entre les salaires de la fonction publique et le niveau de corruption, Rijckeghem et Weder¹⁸⁷ observent un effet négatif des salaires sur la corruption lorsque les rémunérations dans la fonction publique sont relativement faibles par rapport à celles du secteur privé. En fait, notre étude indique clairement que les nouveaux États membres sont très préoccupés par l'impact des faibles salaires actuels sur le comportement éthique dans leur fonction publique nationale. Il est vrai que les salaires dans certains de ces États sont bien trop faibles, comparés à ceux des autres États membres et du secteur privé pour des postes comparables, mais leur augmentation entraînera-t-elle à elle seule une amélioration de la situation ? Quelle est en fait l'importance du facteur salarial ?

L'étude précitée de Rijckeghem et Weder aboutit à la conclusion que lutter contre la corruption sur la seule base d'incitants salariaux pourrait se révéler très coûteux et n'aurait probablement qu'un effet limité en l'absence d'autres instruments. Les auteurs de cette étude concluent en substance qu'un « doublement des salaires dans la fonction publique améliorerait de 2 points l'indice de corruption du pays concerné sur l'échelle de corruption (CPI) de Transparency International ». Il en résulte qu'il faudrait de très importantes hausses de salaires pour éliminer la corruption. D'autres études, comme celle de Rauch et Evans¹⁸⁸, n'ont pas mis en évidence de preuves claires d'un impact du niveau salarial sur la corruption dans le secteur public.

Une autre étude¹⁸⁹ dans ce domaine, qui soulève le problème de mesures efficaces pour assurer un traitement équitable des citoyens de la République tchèque, de Slovaquie et de Bulgarie, appuie elle aussi l'hypothèse selon laquelle les salaires ne peuvent à eux seuls encourager les comportements éthiques dans la relation entre les fonctionnaires et les administrés, et que ce facteur a une importance variable selon le contexte. Les trois cas en question sont appropriés en l'occurrence car ces trois pays sont confrontés à de très grands problèmes de comportements non éthiques.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Ce constat est principalement basé sur Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad et al, op.cit., p.108ff.

¹⁸⁷ Rijckeghem Caroline van, Beatrice Weder, « Corruption and the rate of temptation: Do low wages in the civil service cause corruption », document de travail WP 97/73, Fonds monétaire international, Washington D.C. 1997, in Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad et al; op.cit., p.108ff. L'étude est basée sur un échantillon de 28 pays.

¹⁸⁸ James E. Rauch, Peter B. Evans, « Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries », in *Journal of Public Economics*, vol. 75, p. 49-71.

¹⁸⁹ William L. Miller et al., « What is to be done about corrupt officials? Public opinion and reform strategies in post-communist Europe », dans : *International Review of Administrative Sciences*, Vol.65 (1999), p.235-249. Les auteurs se réfèrent aussi à l'Ukraine, dont il n'a pas été tenu compte ici afin de rester dans le cadre de l'objectif de notre étude.

¹⁹⁰) Selon les statistiques de Transparency International, ces trois pays sont classés comme suit : Slovaquie (59), République tchèque (54) et Bulgarie (54).

Seule manière efficace d'assurer un traitement équitable des citoyens¹⁹¹

Seule manière efficace....	République tchèque (%)	Slovaquie (%)	Bulgarie (%)
Hausse des salaires des agents publics	11 %	18 %	30 %
Meilleure formation des agents publics	21 %	26 %	12 %
Meilleures procédures de recours/plainte	6 %	5 %	5 %
Moins de formulaires/documents	17 %	10 %	3 %
Faire signer un « code de conduite »	5 %	7 %	5 %
Afficher les droits des citoyens dans les institutions	3 %	3 %	3 %
Plus d'ouverture/exiger des explications aux fonctionnaires	7 %	6 %	6 %
Encourager les fonctionnaires à communiquer les méfaits	1 %	3 %	2 %
Contrôles/pénalités plus strictes pour les fonctionnaires	28 %	21 %	32 %
Pénalités plus strictes pour les pots-de-vin offerts	2 %	2 %	3 %

Le premier tableau révèle une situation différente pour les trois pays. Alors que la République tchèque et la Bulgarie optent pour des contrôles plus stricts, la Slovaquie considère qu'une meilleure formation des fonctionnaires est le remède le plus efficace pour assurer un traitement plus équitable des citoyens. Dans deux de ces trois pays, des contrôles plus sévères et de meilleures formations ont la préférence, tandis que des salaires plus élevés ont pour la Bulgarie un score presque aussi élevé que des contrôles plus sévères. Ces différences soulignent que l'importance du facteur salarial ou du moins de la perception de celle-ci peut varier selon le contexte, et que cet instrument peut donc se révéler plus efficace dans la lutte contre les comportements non éthiques en fonction des circonstances. Dans les deux autres pays, des salaires plus élevés semblent être un facteur important (République tchèque : 4^e position ; Slovaquie : 3^e position), mais moins qu'une meilleure formation des agents publics.

¹⁹¹ L'étude est basée sur les réponses d'un échantillon représentatif de 4 778 personnes interrogées au cours de l'hiver 1997-1998.

Inutile ou nuisible ?

Inutile....	République tchèque (%)	Slovaquie (%)	Bulgarie (%)
Hausse des salaires des agents publics	34 %	29 %	6 %
Meilleure formation des agents publics	13 %	4 %	4 %
Meilleures procédures de recours/plainte	15 %	8 %	5 %
Moins de formulaires/documents	12 %	8 %	8 %
Faire signer un « code de conduite »	24 %	20 %	21 %
Afficher les droits des citoyens dans les institutions	19 %	15 %	13 %
Plus d'ouverture/exiger des explications aux fonctionnaires	16 %	17 %	9 %
Encourager les fonctionnaires à communiquer les méfaits	26 %	26 %	12 %
Contrôles/pénalités plus strictes pour les fonctionnaires	10 %	8 %	2 %
Pénalités plus strictes pour les pots-de-vin offerts	19 %	20 %	14 %

Les résultats du second tableau sont en faveur de l'hypothèse selon laquelle l'importance de salaires plus élevés dans la garantie d'un traitement équitable des citoyens n'est pas perçue de la même manière dans tous les États. En Bulgarie, seuls 6 % estiment que c'est inutile, voire nuisible, tandis que ce taux est de 34 % en République tchèque, et de 29 % en Slovaquie. Selon le deuxième tableau, des salaires plus élevés ont moins d'importance que dans le premier tableau. La très grande importance accordée à des contrôles ou sanctions plus sévères pour les fonctionnaires est aussi confirmée dans la mesure où, comparativement aux autres variables, seule une minorité estime que ces éléments ne jouent pas un très grand rôle.

Les réponses fournies à notre questionnaire confirment les tendances évoquées ci-dessus. Seuls 8 États (République tchèque, Espagne, Bulgarie, Lituanie, Slovaquie, Slovénie, Hongrie, Lettonie) et la Commission européenne perçoivent les bas salaires comme l'un des trois plus grands obstacles à la promotion de normes éthiques élevées dans la fonction publique. De façon assez surprenante, ces huit pays comptent six [sic] nouveaux États membres et un État candidat à l'adhésion. Les réponses données à cette question indiquent une nette division Est/Ouest qui semble on ne peut plus évidente. Dans certains de ces États, les bas salaires « inférieurs au niveau du salaire de subsistance » sont au cœur de la corruption. On peut douter du fait que les agents publics d'Europe centrale et orientale puissent s'appuyer sur la seule puissance de motivation de l'éthique du service public. En outre, « il convient de rejeter toute suggestion selon laquelle les récompenses

personnelles offertes par l'éthique de service public doivent être vues comme contreparties d'un faible salaire et de médiocres conditions de travail », et « l'éthique de service public ne devrait jamais servir d'excuse pour traiter les salariés de la fonction publique moins bien que les salariés des autres secteurs ». ¹⁹² D'autres États (Grèce, Finlande, Belgique, Royaume-Uni, Irlande, Portugal, Chypre, Lituanie, Slovénie, Malte, Hongrie, Pays-Bas) ont la même perception à propos de l'insuffisance de formation.

En matière de gestion des ressources humaines, l'une des conclusions les plus intéressantes des réponses à ce questionnaire est la perception de l'importance de la formation : la grande majorité (22 États) a indiqué la formation comme étant l'un des instruments les plus efficaces pour lutter contre les actes illicites, tandis que 16 États ont estimé qu'il en allait de même pour les conditions de travail. ¹⁹³ Mais il est curieux de constater que seuls 3 États estiment que de médiocres conditions de travail font partie des trois plus grands obstacles à la lutte contre les comportements non éthiques dans leur fonction publique. Cela amène à conclure que les États membres estiment pour la plupart que les conditions de travail dans leur fonction publique sont suffisamment bonnes pour favoriser un comportement éthique.

En plus de salaires convenables, d'une formation suffisante et d'un leadership adéquat, il existe dans le domaine des ressources humaines d'autres mesures pour promouvoir l'intégrité dans la fonction publique en motivant les fonctionnaires au travail et ce tout au long de leur carrière. Des incitants clés ou des instruments qui peuvent minimiser le risque de comportement non éthique des personnels occupant des postes sensibles sont notamment les suivants : procédures équitables de sélection et d'embauche, critères de promotion objectifs, possibilité de rotation des postes et de développement personnel, description claire des tâches, répartition transparente des responsabilités, séparation des compétences, évaluation du personnel, et partage des responsabilités entre les membres du personnel.

¹⁹² Parlement du Royaume-Uni, Select Committee on Public Administration, The Public Service Ethos, 7e Rapport, 13 juin 2002.

¹⁹³ Voir le tableau au chapitre concernant l'approche globale de l'éthique dans les États membres de l'UE et la Commission européenne.

Instruments RH pour minimiser les risques de comportement non éthique dans les postes sensibles

Instruments RH...	Nombre total d'États (26) et Commission européenne
Rotation des postes	Portugal, France, Estonie, Chypre, Bulgarie, Allemagne, Slovénie ¹⁹⁴ , Malte, Pologne, Irlande, Royaume-Uni, Belgique, Grèce, Suède, Pays-Bas, Lettonie et Commission européenne
Séparation des compétences	Portugal, France, Estonie, Chypre, Italie, Bulgarie, Autriche, Slovaquie, Allemagne, Slovénie, Malte, Pologne, Hongrie, Irlande, Royaume-Uni, Belgique, Danemark (uniquement dans certains secteurs), République tchèque, Suède, Pays-Bas, Lettonie et Commission européenne
Sélection du personnel	Portugal, France, Chypre, Italie, Autriche, Pologne, Hongrie, Irlande, Royaume-Uni, Belgique, Suède, Pays-Bas et Commission européenne
Partage des responsabilités parmi le personnel	Estonie, Chypre, Allemagne, Slovénie, Malte, Pologne, Hongrie, Irlande, Royaume-Uni, Belgique, République tchèque, Grèce, Suède ¹⁹⁵ , Pays-Bas, Lettonie et Commission européenne
Pas de dispositions spécifiques	Espagne, Lituanie, Luxembourg, Finlande
Autres dispositions	Introduction d'un concept « one-stop-shop » (Bulgarie), principe « Mehr-Augen », Identification des postes sensibles à la corruption (Allemagne)

Ce tableau indique que la majorité des États ont introduit au moins une ou plusieurs dispositions pour minimiser les risques d'actions illicites du personnel occupant des postes sensibles. Les nouvelles règles de mobilité de la Commission européenne en sont un exemple récent, avec une rotation des postes obligatoire après cinq ans environ pour les emplois relatifs à l'attribution de contrats, de subventions ou de fixation de droits et d'obligations, etc.

L'importance de ces mesures doit être appréciée dans le contexte d'une fonction publique en mutation où les fonctionnaires sont de plus en plus exposés au risque de la corruption

¹⁹⁴ En phase préparatoire

¹⁹⁵ Personne ne devrait prendre une décision dans l'exercice du pouvoir ou la gestion des ressources économiques

en raison des contacts très nombreux avec le secteur privé suite à la multiplication des partenariats publics-privés, de la sous-traitance et des privatisations. Même s'il y a peu de preuves¹⁹⁶ d'un lien clair entre un accroissement de la corruption/des comportements non éthiques et l'augmentation des contacts avec le secteur privé, il est néanmoins évident que les dernières tendances de la fonction publique ainsi que celles de la gestion des ressources humaines vers davantage de flexibilité vont poser de nouveaux défis éthiques aux fonctions publiques européennes.

L'OCDE a identifié les huit forces¹⁹⁷ suivantes qui affectent actuellement l'éthique et les comportements au sein des services publics :

- **Travail avec des ressources limitées** suite aux tendances à la baisse des dépenses dans les services publics de nombreux pays
- **Exigences plus grandes de la part des citoyens** ou pressions pour davantage de services de meilleure qualité
- **Restructuration du secteur public** ou tendance vers la création d'agences autonomes caractérisées par une plus grande autonomie managériale
- **Environnement décisionnel plus discrétionnaire** ou tendance à confier l'autorité de gestion à des managers de manière plus individuelle
- **Interface secteur public/privé** ou contacts plus fréquents entre les deux secteurs
- **Travail dans une maison de verre** ou davantage de transparence dans le fonctionnement du gouvernement¹⁹⁸
- **Modification des normes sociales** ou complexité et individualisation croissantes de la société
- **Modification du contexte international** ou augmentation des contacts entre les fonctionnaires de différentes administrations avec des normes éthiques potentiellement différentes.

En termes de gestion des ressources humaines, ces tendances correspondent à des changements dans les conditions de travail, comme la sécurité de l'emploi et les régimes de salaires et de promotions. Et même si ces modifications se marquent par des conditions de travail plus attrayantes, comme le salaire et les promotions au mérite ou des incitants pour un élargissement et un enrichissement des tâches, elles présentent aussi un potentiel d'effets négatifs, comme une certaine précarité d'emploi ou une démotivation suite à la différenciation des salaires. Dans le domaine de l'éthique, ces changements peuvent aboutir à différents scénarios qui dépendent aussi de la manière dont ces réformes sont mises en œuvre. En l'absence d'un lien causal direct entre ces nouvelles tendances de la gestion des ressources humaines et les comportements non éthiques, il est parfaitement possible dans un scénario initial que les fonctionnaires restent loyaux ou se

¹⁹⁶ Patrick von Maravic, How to analyse corruption in the context of public management reform? Document à présenter à la première réunion du Groupe d'étude sur l'éthique et l'intégrité de la gouvernance, Conférence GEAP septembre 2003, Oeiras, Portugal.

¹⁹⁷ OCDE, *Ethics in the Public Service, Current Issues and Practices*, OECD-PUMA, Public Management Occasional Papers, n° 14, 1996, p. 17-25.

¹⁹⁸ On peut argumenter que la multiplication des cas liés aux comportements non éthiques peut partiellement s'expliquer par la transparence et la surveillance accrues.

comportent de manière adéquate envers l'organisation, voire deviennent des dénonciateurs.¹⁹⁹ Mais si nous envisageons un second scénario plus sensible, la conclusion pourrait être légèrement différente. Cette approche met en évidence les « conséquences involontaires » (Maravic) de la réforme administrative sur les agents publics. Elle part de l'hypothèse que les stratégies de réformes ont un impact sur la motivation, les opportunités et les possibilités d'agir de manière corrompue et que des modifications négatives dans les salaires, les promotions et la discrétion des fonctionnaires peuvent contribuer à augmenter l'incertitude et le sentiment d'aliénation parmi les salariés, ce qui peut aisément amener l'agent public à agir de manière déloyale et corrompue s'il en a l'occasion.²⁰⁰ Selon cette hypothèse, la motivation sous-tendant les comportements non éthiques est de manière plus générale à mettre en relation avec les capacités d'intégration de l'institution, ce qui conduit par conséquent à mettre davantage l'accent sur une gestion des ressources humaines qui soit axée sur la motivation afin de lutter contre les actes illicites.

4. Examen de nouveaux instruments

4.1. Mise en œuvre de codes de conduite : où et comment ?

Contrairement aux mesures punitives qui se caractérisent par des sanctions en cas de non-respect des principes éthiques, la principale fonction des codes de conduite²⁰¹ est de fournir un guide aux fonctionnaires et de les sensibiliser davantage aux aspects moraux de leurs tâches. L'un des principaux objectifs poursuivis en l'occurrence est d'accroître la sensibilité et les capacités de jugement en matière d'éthique, et de clarifier les choses en termes de responsabilité. Comparativement à des lois qui sont contraignantes, un code de conduite est un instrument de lutte contre les actions illicites beaucoup plus « doux » dans la mesure où il ne présente pas un tel caractère impératif et qui vient en complément des lois et règlements déjà en vigueur. Bar Cendon décrit les codes de conduite comme des « dispositions de nature positive qui établissent des principes, des normes et des guides éthiques pour les actions quotidiennes, et qui stimulent la récompense pour le bon comportement ».²⁰² Ils conviennent le plus souvent aux formes légères de mauvais comportements et sont à beaucoup de points de vue une réponse directe à un contexte dynamique et changeant de la fonction publique, lequel demande des directives plus claires pour les fonctionnaires. Cela est aussi souligné par le fait que la plupart des codes de conduite dans les États membres de l'UE n'ont été adoptés que récemment.

¹⁹⁹ Maravic, op.cit., p.11.

²⁰⁰ Ibid., p.7.

²⁰¹ À ce sujet, voir par exemple, Alan Lawton, *Developing and implementing codes of ethics*, document présenté à la conférence annuelle GEAP, Lisbonne 3-6 septembre 2003; Antonio Bar Cendon, op.cit, Transparency International, Source Book 2000, op.cit.; Eleanor Glor, « Codes of conduct and generations of public servants », dans : *International Review of Administrative Sciences*, Vol.67, Londres 2001, p. 525-541; M. Maguire, *Ethics in the Public Service - Current Issues and Practice*, document présenté à la conférence annuelle GEAP « Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management ».

²⁰² Antonio Bar Cendon, op.cit., p.65.

Les codes de conduites peuvent se présenter de plusieurs manières et, selon Kernaghan, on peut les classer entre deux extrêmes, à savoir une approche digne des Dix Commandements et une approche plus Justinienne. Le premier modèle présente un nombre limité de principes, comme les sept principes établis par la Commission Nolan au Royaume-Uni en 1995, tandis que le code de style Justinien est d'une portée bien plus empirique et détaillé.²⁰³ Si l'on examine les différents sujets abordés par les codes de conduite dans les États membres de l'UE, en Bulgarie et à la Commission européenne (tableau ci-dessous), on constate que la plupart d'entre eux correspondent au second type de code. Un exemple du premier type est donné par l'Estonie, dont le code d'éthique reprend 20 principes touchant aux devoirs des fonctionnaires et fixant des normes générales pour le comportement des agents publics.

Les réponses au questionnaire sont intéressantes car elles témoignent d'immenses différences quant à la nature juridique des codes de conduite. On retrouve par exemple en Hongrie, en République tchèque et en Slovaquie²⁰⁴ le code de conduite classique caractérisé par de simples recommandations et l'absence de sanctions, tandis que tel n'est pas toujours le cas dans d'autres États membres ou à la Commission européenne, où la nature du code dépend de sa forme d'adoption. Par exemple, la loi maltaise sur la fonction publique comporte un code d'éthique et des dispositions en matière de dénonciation.

Dans cas de l'Italie, les codes de conduite ont une valeur additionnelle disciplinaire dans le cas d'infractions de ce type, et de tels codes figurent en annexe de conventions collectives. En Estonie, où le code de conduite est une annexe de la loi sur la fonction publique, une pression plus grande s'exerce sur les fonctionnaires pour qu'ils observent ce code de manière plus stricte. Par exemple, chaque agent est tenu de prêter serment et de signer le code lors de l'embauche, en déclarant en l'occurrence son adhésion aux principes contenus dans le code. La forme des codes de conduite est différente dans d'autres pays. En Slovaquie, de même qu'en Lituanie, il s'agit de dispositions de service, alors qu'il s'agit en Suède d'équivalents aux décisions prises au niveau des agences gouvernementales. Au Royaume-Uni, les codes de conduite font partie des conditions d'embauche de tous les fonctionnaires et sont donc contraignants au titre du droit du travail. Dans le cas de la Commission européenne, ils sont inclus dans les dispositions régissant le personnel. Un autre cas intéressant est celui de l'Irlande, où le code est recevable dans les procédures devant un tribunal ou pour les normes de la Commission de la fonction publique.²⁰⁵ Ils sont aussi réputés faire partie des conditions d'engagement d'un agent public soumis explicitement à l'application du code en question. Et en France, où il n'existe pas de code de conduite en tant que tel, différentes règles du statut général des fonctionnaires, de niveau législatif ou réglementaire, sont néanmoins relatives aux principes éthiques. Enfin, en Allemagne, les codes de conduite répondent aux recommandations visant à transposer la directive du gouvernement fédéral du 17 juin

²⁰³ Lawton, *op.cit.*, p.5.

²⁰⁴ La réponse slovène indique que la nature juridique du code est un peu floue, mais ne prévoit aucune sanction.

²⁰⁵ Un organisme statutaire indépendant pour l'investigation des infractions à l'éthique en vertu des lois de 1995 et 2001.

1998 sur la prévention de la corruption dans l'administration fédérale, tandis que le comportement des fonctionnaires est régi de manière générale par les dispositions afférentes des lois et règlements applicables aux agents publics fédéraux, comme la loi sur la fonction publique fédérale *Bundesbeamtengesetz* ou le règlement fédéral sur les activités annexes *Bundesneben tätigkeitsverordnung* etc.

Alors que la plupart des États ont répondu au questionnaire en indiquant avoir adopté un tel code, seuls la Grèce, le Luxembourg, le Danemark²⁰⁶, l'Autriche, l'Espagne et le Portugal déclarent que de tels instruments n'existent pas chez eux.

Le tableau suivant indique la variété des sujets abordés par les codes de conduite des États membres. On relève également que certains de ces sujets sont régis dans plusieurs États par une loi sur la fonction publique.

Sujets concernés par le code de conduite/d'éthique qui s'applique au gouvernement central

<ul style="list-style-type: none"> • Accepter et/ou offrir des cadeaux et faveurs à des relations d'affaires 	Malte, Allemagne, Irlande, Hongrie, Slovaquie, Chypre, Belgique, République tchèque, Finlande, Slovénie, Suède, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Pologne, France, Bulgarie
<ul style="list-style-type: none"> • Rappporter et enregistrer les emplois et/ou activités annexes (y compris les activités de consultant) 	Malte, Allemagne, Irlande, Chypre, Belgique, Finlande, Slovénie, Suède, Italie, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Pologne, France
<ul style="list-style-type: none"> • Interdire les emplois et/ou activités annexes (ou certains emplois/activités spécifiques, y compris les activités de consultant) 	Allemagne, Irlande, Chypre, Belgique, Slovaquie, Italie, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni ²⁰⁷ , Lettonie, Pologne, France, Bulgarie
<ul style="list-style-type: none"> • Publier les emplois et/ou postes annexes 	Allemagne, Chypre, Belgique, République tchèque, Slovaquie, Suède ²⁰⁸ , Italie, Pays-Bas, Commission européenne, Lettonie, Pologne
<ul style="list-style-type: none"> • Rappporter les intérêts financiers 	Malte, Chypre, Belgique, Finlande, Suède, Italie, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Bulgarie
<ul style="list-style-type: none"> • Contracter des consultants, managers intérimaires, etc. parmi l'ancien personnel 	Allemagne, Irlande, Belgique, Slovaquie, Italie, Pays-Bas, Commission européenne, Lettonie, Pologne, Bulgarie
<ul style="list-style-type: none"> • Achats et acquisitions 	Allemagne, Irlande, Chypre, Belgique, République tchèque, Slovaquie, Suède, Italie,

²⁰⁶ Un code de conduite est en cours d'élaboration.

²⁰⁷ Ce point est implicite dans les exigences régissant les rapports et l'enregistrement d'intérêts externes.

²⁰⁸ Les emplois annexes des membres de conseils d'administration des institutions seront publiés dans le rapport financier annuel.

	Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, France, Bulgarie
• Acceptation de déjeuners et dîners pour le compte de relations d'affaires	Malte, Allemagne, Irlande, Hongrie, Belgique, République tchèque, Suède, Italie, Royaume-Uni, Lettonie, Lituanie, Bulgarie
• Utilisation de la carte de crédit de la « société »	Allemagne, Belgique, Slovénie ²⁰⁹ , Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie
• Voyages d'affaires (dépenses)	Allemagne, Chypre, Belgique, Slovénie, Italie, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie
• Utilisation privée de ressources internes (photocopieuse, ordinateur et communications, papeterie)	Malte, Allemagne, Irlande, Chypre, Belgique, République tchèque, Slovénie ²¹⁰ , Italie, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Lituanie, Bulgarie
• Traitement d'informations confidentielles	Malte, Allemagne, Irlande, Hongrie, Slovaquie, Chypre, Estonie, Belgique, République tchèque, Finlande, Slovénie, Suède, Italie, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Lituanie, Pologne, France, Bulgarie
• Activités politiques	Malte, Allemagne, Irlande, Hongrie, Slovaquie, Chypre, Belgique, République tchèque, Slovénie, Italie, Commission européenne, Royaume-Uni, Pologne, Bulgarie
• Paiement pour travaux effectués pour le compte d'organes externes à l'organisation	Malte, Allemagne, Irlande, Chypre, République tchèque, Italie, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Bulgarie
• Autres	Responsabilité du supérieur pour le respect des règles afférentes, impartialité, respect de la loi, traitement du public, condamnations criminelles, présence et performance, relations avec les collègues, abus d'influence, conflits d'intérêts, emploi après retraite/démission, professionnalisme, relations avec le citoyen et traitement équitable, passage du secteur public au secteur privé.

Une autre grande différence entre les États membres de l'UE, la Bulgarie et la Commission européenne est le niveau d'adoption de ces codes ainsi que le groupe cible visé.

²⁰⁹ D'autres règlements concrets sont repris dans la Loi sur la mise en œuvre du budget et les règlements internes.

²¹⁰ Des dispositions additionnelles et spécifiques sont reprises dans le décret gouvernemental et des lois internes.

Niveau d'adoption du code de conduite

• Niveau du gouvernement central	Malte, Allemagne, Hongrie, Slovaquie, Chypre, Belgique, République tchèque, Finlande, Slovénie, Suède ²¹¹ , Italie, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Pologne, France, Estonie, Bulgarie ²¹²
• Niveau du gouvernement décentralisé, p.ex. niveau opérationnel	Belgique, République tchèque, Slovénie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Lettonie, France, Estonie
• Modèle de code fourni par le gouvernement central et pouvant être adopté par les organisations	Malte, Allemagne, Hongrie, Chypre, République tchèque, Finlande, Italie, Royaume-Uni ²¹³
• Chaque organisation a son propre code de conduite/d'éthique	République tchèque, Suède ²¹⁴ , Italie ²¹⁵ , Pays-Bas, Commission européenne ²¹⁶
• Il n'y a pas de code de conduite	Luxembourg, Portugal, Danemark, Autriche, Grèce, Espagne

Ce tableau indique clairement que la plupart des codes de conduite sont élaborés au niveau du gouvernement central, tandis que cette compétence est dans 8 pays déléguée au niveau décentralisé ou opérationnel. En Hongrie par exemple, il n'y a pas de code d'éthique applicable à l'ensemble de l'administration publique nationale. Certains pays disposent de codes spécifiques à l'intention de différents groupes cibles, comme en Irlande où de nouveaux codes ont été rédigés ou sont en cours d'élaboration pour les membres du gouvernement, les directeurs et cadres des organismes publics, les employés des autorités locales, les conseillers de gouvernements locaux, et le personnel des soins de santé. Des règles régissant le comportement des fonctionnaires sont reprises dans des circulaires du Ministère des finances connues sous le nom de « Codes du Personnel ». Sans prévaloir sur les circulaires existantes des Codes du Personnel, un projet de code pour les normes et le comportement dans la fonction publique reprend dans un seul document les principaux principes de comportements et de valeurs auxquels la fonction publique doit aspirer.

Au Royaume-Uni également, on trouve plusieurs codes spécifiques destinés aux conseillers spéciaux, aux organismes publics non ministériels, aux ministres, etc. Le « Ministerial Code » comporte une disposition intéressante qui stipule que les ministres sont tenus de respecter l'impartialité politique de la fonction publique et de s'abstenir de

²¹¹ Il existe une/un culture/code communément accepté selon lesquels un haut fonctionnaire ne peut accepter des cadeaux d'une valeur excédant le niveau imposable (environ 300 SEK)

²¹² À tous les niveaux de l'administration publique (central, régional et local).

²¹³ Par exemple par rapport aux instances publiques qui ne dépendent pas du ministère.

²¹⁴ Cela exigerait bien sûr une convention locale avec les syndicats.

²¹⁵ Chaque institution peut adopter son propre code sur la base du code adopté (intégration et spécification) par le Ministère de la fonction publique (décret ministériel 28/11/2000).

²¹⁶ Chaque institution européenne

demander aux fonctionnaires d'effectuer une action qui contreviendrait d'une quelconque manière au Code de la Fonction publique.

En outre, un cadre éthique différent existe pour le gouvernement local, sur la base de la loi en la matière, « Local Government Act 2000 ». Cette loi stipule que toutes les autorités locales sont tenues d'adopter un code de conduite au niveau local sur la base d'un modèle prescrit par le gouvernement. Cette loi de 2000 institue aussi le « Standards Board for England », une instance indépendante qui nomme des agents ayant le pouvoir d'enquêter sur les éventuelles infractions au code. Dans ce contexte, on peut citer d'autres exemples, comme celui de Malte où plusieurs codes ont été adoptés pour les employés, les ministres, les directeurs d'institutions publiques et autres entités, ou bien encore la Lettonie avec ses codes d'éthique spéciaux pour les professionnels de certains domaines et organismes publics. La Suède propose elle un exemple de différenciation professionnelle avec un code de conduite ou éthique pour chaque organisme public, lequel a donc la possibilité de le mettre en œuvre.

4.2. Principales conditions pour un fonctionnement et une mise en œuvre efficaces

L'une des principales faiblesses des codes de conduite est qu'ils se caractérisent dans la plupart des cas par des mécanismes insuffisants de mise en œuvre comparativement à d'autres instruments. Cela signifie, d'une part, qu'ils sont plus vulnérables quant au respect de leurs dispositions, et d'autre part que la réussite de leur mise en œuvre dépend en grande partie de la présence d'un contexte de confiance et de la capacité à faire adhérer l'organisation au code.

La littérature²¹⁷ sur ce sujet est quasiment unanime sur les conditions qui sont nécessaires afin d'encourager l'élaboration de codes dont l'autorité est suffisante pour que les personnels les respectent.

Un facteur significatif à prendre en compte est la consultation des acteurs clés au cours de la phase de développement ou, d'une manière plus générale, la participation des personnels ou de leurs représentants à l'élaboration d'un tel code. Dans ce contexte, un rapport sur la mise en œuvre des codes de conduite dans le secteur privé²¹⁸ révèle que 43 % seulement des sociétés ont impliqué le personnel au développement du code de conduite, ce qui est un facteur significatif d'échec de la mise en œuvre. Dans cette optique, les réponses au questionnaire sont aussi très révélatrices : elles indiquent que les hauts fonctionnaires n'ont été représentés dans ce processus, d'une manière ou d'une autre, que dans la moitié seulement des États membres et la Commission européenne.

²¹⁷ Voir les références ci-avant.

²¹⁸ Transparency International, op.cit., p. 149.

Participation des employés et/ou représentants (politiques) à l'élaboration de codes de conduite

<ul style="list-style-type: none"> Comité d'employés (d'entreprise) ou syndicats 	Hongrie, Chypre, Belgique, Danemark, Finlande, Slovaquie, Suède, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Pologne, France, Irlande ²¹⁹ , Allemagne
<ul style="list-style-type: none"> Organes de représentants (politiques) (p.ex. conseils municipaux) 	Chypre, Belgique, Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni ²²⁰ , Lettonie, Lituanie
<ul style="list-style-type: none"> Pas de participation 	Slovaquie, Portugal, Italie, Estonie, Bulgarie, Malte

Une autre condition d'efficacité d'un code de conduite est un mode d'élaboration du contenu qui rende celui-ci aisément compréhensible et applicable par le groupe cible visé. Cela peut se faire en élaborant un code clair, cohérent, global et ayant une application pratique. Le critère de cohérence signifie que le code doit être harmonisé avec la législation et les procédures en vigueur, et celui de clarté vise à minimiser les ambiguïtés.²²¹

Dans ce domaine, les études²²² vont plus loin et établissent même un lien entre l'efficacité des codes d'éthique et des facteurs générationnels. Les principaux arguments sont que les codes de conduite, pour être efficaces, doivent être adaptés à la mentalité d'une génération, et que des différences de valeurs substantielles existent entre différentes générations. Il y a donc un risque que des codes en vigueur ne soient plus capables de convaincre ou ne présentent plus l'autorité requise pour encadrer le comportement des fonctionnaires. Cela est d'autant plus vrai si les valeurs véhiculées par les codes de conduite ne bénéficient pas du soutien des leaders politiques et administratifs. Par exemple, les valeurs des plus jeunes générations sont plus axées sur l'individualisation, l'innovation et l'économie, et plus tellement sur l'autorité, la loi et l'ordre. Ces valeurs doivent par conséquent être prises en compte dans le code concerné.

En outre l'efficacité des codes peut être affaiblie s'ils ne reflètent pas la culture de l'organisation de manière adéquate. Dans cette optique, il n'est pas judicieux de copier des codes d'un organisme à un autre ou de transposer un code sans prendre en compte des facteurs clés de l'environnement concerné. Dans le plus mauvais des scénarios, cela peut inciter les agents publics à suivre l'exemple d'autres (même en contradiction avec les directives officielles) et à ne respecter le contenu du code que dans une seconde étape.²²³

²¹⁹ Fonction publique du gouvernement central.

²²⁰ Par exemple le « Public Administration Select Committee of the House of Commons ».

²²¹ Lawton, op.cit., p.4.

²²² Eleanor Glor, « Codes of conduct and generations of public servants », dans : *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, 2001, p. 525-541;

²²³ C.L., Jurkiewicz, *The Phantom Code of Ethics vs. The Formal Code of Ethics: The Battle between right and wrong amidst a culture of reform*, document remis lors de la première conférence internationale spécialisée de l'IIAS, Sunningdale, Royaume-Uni, 12-15 juillet 1999, dans : Bar Cendon, op.cit..

Un autre facteur très significatif pour un fonctionnement efficace des codes se rapporte à la phase de mise en œuvre. Il arrive souvent que l'élaboration d'un code de conduite soit perçue comme une fin en soi, alors qu'il ne s'agit que de la première étape. Pour que le code devienne un document viable et qu'il fasse partie de la culture de l'organisation, il convient de trouver le moyen approprié pour que le personnel y soit sensibilisé.

Diffusion des codes de conduite

• Internet	Malte, Hongrie, Slovaquie, Belgique, Finlande, Slovénie, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Lettonie, Lituanie, Pologne, France, Estonie, Bulgarie, Irlande, Allemagne
• Intranet	Malte, Hongrie, Belgique, République tchèque, Finlande, Italie, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Pologne, France, Estonie, Bulgarie, Irlande, Allemagne
• Brochure	Malte, Slovaquie, Belgique, République tchèque, Finlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, France, Bulgarie, Irlande, Allemagne
• Employé/conseiller personnel	République tchèque, Italie, Lettonie, Lituanie, Estonie, Allemagne
• Mailing individuel	Royaume-Uni ²²⁴

Mais une communication et une mise en œuvre efficaces des normes de comportement contenues dans les codes de conduite ne se limitent pas à une large diffusion. D'autres éléments clés visant à assurer une adhésion de l'organisation au code incluent des mesures de sensibilisation par le biais de formations et d'activités de suivi. Le rapport précité²²⁵ en arrive dès lors à la conclusion que moins de la moitié des sociétés privées examinées avait mis en place une infrastructure institutionnelle minimale (aide par téléphone ou téléphone rouge) pour le signalement de conduites suspectes. Bien que ce qui précède concerne le secteur privé, la nécessité d'un suivi de la mise en œuvre est tout aussi importante pour le secteur public.

4.3. De l'importance des règles régissant les dénonciations

Une question clé en matière d'éthique porte sur les possibilités (rapport anonyme ou à une commission indépendante) que l'on peut mettre à la disposition des fonctionnaires lorsqu'ils découvrent des agissements illicites, et sur les protections dont ils peuvent bénéficier dans ce cas. Très souvent, les fonctionnaires hésitent à signaler des cas de comportements non éthiques par crainte de conséquences négatives telles le renvoi ou un impact négatif sur leur carrière. Il semble être de l'intérêt tant du fonctionnaire que de l'organisation d'établir des procédures claires qui facilitent le signalement des actions illicites. En l'absence de telles règles internes, le fonctionnaire concerné peut être amené à choisir de dénoncer le cas aux médias, ce qui n'apporte pas toujours une solution

²²⁴ Tous les fonctionnaires reçoivent une copie du code sur les affectations

²²⁵ Transparency International, op.cit., p. 149ff.

constructive et peut aisément mettre à mal la réputation du secteur public. En l'occurrence, il importe que le fait de signaler des abus administratifs n'aille pas de pair avec une victimisation du dénonciateur, et que l'on dispose d'instruments adéquats pour débusquer ce type d'abus.

Ce sujet doit toutefois être traité avec beaucoup de prudence, et les responsables des ressources humaines doivent être conscients de certains effets négatifs. Par exemple, un employé auteur d'une dénonciation dans son département peut lui-même faire l'objet d'une procédure disciplinaire par ce même département. Dans ce cas, la procédure régissant les dénonciations ne peut pas aboutir à un report de la procédure disciplinaire, et de telles procédures ne peuvent pas en outre être utilisées pour harceler les superviseurs²²⁶. Ces considérations ne doivent cependant pas empêcher les administrations publiques d'adopter ce type de procédures étant donné qu'elles sont nécessaires afin de protéger les fonctionnaires d'une discrimination découlant du signalement d'actes illicites.

Un examen des pratiques des États membres de l'UE, de la Bulgarie et de la Commission européenne révèle qu'ils ont adopté des procédures différentes pour le signalement des d'éventuelles atteintes à l'intégrité. Ces initiatives vont de la possibilité d'un rapport à la direction à la mise en place d'une protection légale des dénonciateurs par une commission indépendante.

Les procédures en matière de dénonciation sont définies comme des mécanismes particuliers qui ne font pas partie de la « chaîne de commandement » et par lesquels les fonctionnaires peuvent introduire une plainte s'ils disposent de preuves suffisantes d'éventuels actes illicites, et sont tenus d'agir.

²²⁶ Anechiarico, op.cit., p.69.

Procédures pour rapporter les infractions suspectées à l'intégrité

• Il est possible de rapporter anonymement	Slovaquie, Portugal, Slovénie, Suède, Autriche, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Bulgarie
• Il est possible de rapporter au management	Hongrie, Slovaquie, Chypre, Portugal, République tchèque, Slovénie, Suède, Pays-Bas, Autriche, Royaume-Uni, Lettonie, France, Luxembourg, Bulgarie, Irlande, Allemagne, Malte
• Il est possible de rapporter à un agent spécial en charge de l'intégrité	Slovénie, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Allemagne
• Il est possible de rapporter à une commission indépendante	Chypre, Slovénie, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Irlande, Italie ²²⁷ , Malte
• Les conclusions de la commission indépendantes sont publiées	Chypre, Slovénie, Pays-Bas, Royaume-Uni
• Le management est tenu d'informer le dénonciateur sur les résultats de ses investigations et démarches entreprises	Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie
• Il existe une protection légale des dénonciateurs	Slovénie, Suède, Pays-Bas, Commission européenne, Royaume-Uni, Lettonie, Allemagne
• Il n'y a pas de disposition prévue pour les dénonciateurs	Hongrie, Slovaquie, Portugal, Belgique, Danemark, République tchèque, Finlande, Autriche, Grèce, Espagne, Lituanie, Pologne, France, Estonie, Luxembourg, Bulgarie

Ce tableau montre que les États ont adopté des solutions différentes pour le signalement des infractions suspectées à l'intégrité. Pour plus de la moitié d'entre eux, il n'existe pas de dispositions en tant que telles en matière de dénonciations. Certains nouveaux États membres se réfèrent à d'anciennes traditions communistes dans leurs réflexions sur ce sujet. Les dénonciations sont facilement associées aux « espions politiques » et à la « trahison ». Des changements sont toutefois escomptés pour l'avenir. En Estonie par exemple, une telle disposition est prévue dans la stratégie anticorruption « État honnête », tandis que la Hongrie prévoit d'introduire un système de consultance éthique. Signalons en outre que la Slovénie considère sa procédure actuelle comme insuffisante.

²²⁷ En vertu de la Loi n° 165/2001, art.55, un bureau spécial est chargé de recevoir les rapports et d'instituer les procédures pour appliquer des mesures disciplinaires. Chaque responsable rapporte à ce bureau en cas d'infractions disciplinaires commises par le personnel placé sous sa direction. Ladite loi établit également que le fonctionnaire peut, en cas de litige, entamer une procédure juridique devant un arbitre unique.

Les mesures qui vont le plus loin ont été adoptées au Royaume-Uni, au sein de la Commission européenne et aux Pays-Bas, ainsi qu'en Suède où il est expressément interdit de tenter de retrouver la trace d'un employé qui a informé les médias sur des questions qui concernent l'organisation.

VI. Questionnaire : Éthique dans la fonction publique

Questionnaire

L'éthique dans les services publics des Etats membres de l'Union européenne

Le cadre éthique

Les questions ci-après concernent les instruments (juridiques) qui peuvent être utilisés pour promouvoir des normes éthiques dans le service public. Parmi les instruments les plus importants dans ce domaine figurent les codes de conduite ou d'éthique. Ceux-ci donnent une expression concrète à la notion d'intégrité et établissent un ensemble de normes et de valeurs que les organisations publiques et leur personnel devraient respecter.

- 1a. Votre pays applique-t-il une politique visant à garantir l'intégrité dans le secteur public ?
- Oui
 - Non, pas encore (passez à la question 2)
- 1b. Dans l'affirmative, cette politique a-t-elle été formalisée dans des dispositions juridiques ?
- dans la Constitution
 - dans une/des lois(s) générale(s) (par ex. code pénal) ou spécifique(s), comme une loi sur la fonction publique
 - dans une réglementation
- 2a. Votre gouvernement ou, le cas échéant, d'autres autorités, utilisent-ils un code de conduite ou d'éthique que les organisations publiques et leur personnel doivent respecter ?
- Oui, au niveau du gouvernement central
 - Oui, au niveau du gouvernement décentralisé, par ex. au niveau opérationnel
 - Oui, notre gouvernement central a élaboré un code-type qui peut être adopté par les organisations publiques
 - Chaque organisation publique possède son propre code de conduite ou d'éthique
 - Il n'existe pas de code de conduite ou d'éthique
- 2b. Si ces codes de conduite ou d'éthique existent, quelle en est la nature juridique ?
-
-
3. Quels sont les sujets traités dans le code de conduite ou d'éthique applicable au gouvernement central ?
- Fait de recevoir ou de donner des cadeaux ou avantages destinés à des relations d'affaires
 - Déclaration et enregistrement des emplois et/ou activités complémentaires (y compris les activités de consultance)
 - Interdiction de (certains types) d'emplois et/ou d'activités complémentaires (y compris les activités de consultance)
 - Publication des emplois et/ou fonctions complémentaires
 - Déclaration des intérêts financiers
 - Engagement de consultants, de cadres intérimaires, etc. qui ont fait partie du personnel précédemment.
 - Achats et marchés publics
 - Acceptation de déjeuners ou de dîners offerts par des relations d'affaires
 - Utilisation de cartes de crédit "société"

- Voyages d'affaires (frais)
- Utilisation à titre privé du matériel du service (photocopieur, ordinateur, télécommunications, papier et articles de bureau)
- Utilisation d'informations confidentielles
- Engagement dans des activités politiques
- Rémunération d'un travail réalisé pour le compte d'organes extérieurs à l'organisation
- Autres:

4a. Avez-vous l'intention d'introduire des mesures dans le domaine de l'éthique afin de prévenir tout comportement contraire à l'éthique ?

.....

4b. Si tel est le cas, sous quelle forme ?

- Mesures juridiques
- Lignes directrices
- Réformes administratives
- Autres: veuillez préciser.....

5. Pourriez-vous, si possible, donner des informations statistiques sur les tendances en matière de comportement contraire à l'éthique et de corruption

.....

Faire appliquer des normes et des valeurs au sein des organisations et édicter des codes de conduite sont des mesures susceptibles de diminuer les atteintes à l'intégrité de la part du personnel. Toutefois, les organisations elles-mêmes doivent assumer leur part de responsabilité en supprimant ou réduisant les risques de voir leur personnel exposé à des situations ou à des circonstances susceptibles d'induire un comportement contraire à l'éthique et en leur assurant une protection adéquate. Les fonctions particulièrement vulnérables à cet égard (par ex. celles qui concernent les engagements financiers ou les marchés publics, etc.) doivent être clairement identifiées, et la direction doit être consciente des risques qu'elles entraînent.

6. Parmi la liste ci-dessous, à quelle(s) mesure(s) avez-vous recours dans certaines circonstances afin de réduire les risques de comportement contraire à l'éthique dans le chef de membres du personnel qui occupent des emplois vulnérables à cet égard ?

(Vous pouvez cocher plusieurs réponses)

- Rotation des emplois
- Séparation des compétences
- Sélection rigoureuse du personnel
- Partage des responsabilités entre les membres du personnel
- Aucune disposition particulière
- Autres:

Afin d'éviter que les fonctionnaires ne soient exposés à des conflits d'intérêts, vous avez peut-être mis en place des règles spécifiques qui imposent aux membres du personnel de déclarer les emplois complémentaires ou les centres d'intérêt qui pourraient compromettre l'accomplissement correct de leur travail. Certains emplois complémentaires *ou activités privées sont interdits.*

7. Appliquez-vous des règles spécifiques en ce qui concerne :

- La déclaration et l'enregistrement des emplois et activités complémentaires ?
- Certains emplois ou activités complémentaires sont-ils interdits ?
- Les emplois et activités complémentaires des fonctionnaires sont-ils publiés ?
- Existe-t-il une obligation de déclaration des intérêts financiers et des transactions boursières ?
- Autres.....

L'acceptation de cadeaux et d'invitations peut influencer les décisions des fonctionnaires qui en bénéficient. Il existe peut-être certaines règles préventives.

8. Parmi les règles spécifiques ci-dessous, lesquelles appliquez-vous afin d'empêcher que des décisions soient influencées de façon inopportune ?
- L'obligation de déclarer l'acceptation de cadeaux et d'invitations
 - L'interdiction d'accepter des cadeaux et des invitations
 - L'interdiction d'accepter des cadeaux et des invitations dont la valeur est supérieure à un certain montant
 - Il n'y a pas de règles concernant l'acceptation de cadeaux et d'invitations
 - Autres règles :

Les organisations publiques ont tout avantage à ce que les atteintes à l'intégrité (corruption, fraude, etc.) soient signalées aux autorités pour qu'une enquête soit menée sur ces violations et que des mesures soient prises. Les organisations ont peut-être prévu une procédure permettant aux membres du personnel de faire état de soupçons (« dénonciation de dysfonctionnements »).

Parfois, on peut s'adresser à un "responsable de l'intégrité" qui est chargé de traiter les questions d'intégrité au sein de l'organisation de façon confidentielle.

- 9a. Existe-t-il une procédure formelle en cas de présomption d'atteintes à l'intégrité (« dénonciation des dysfonctionnements »). Si tel est le cas, quels éléments et possibilités comporte-t-elle ?

(Vous pouvez cocher plusieurs réponses)

- Le cas peut être signalé de façon anonyme
- Le cas peut être signalé à la direction
- Le cas peut être signalé à un responsable spécial chargé de l'intégrité
- Le cas peut être signalé à une commission indépendante
- Les conclusions de la commission indépendante sont révélées
- La direction est obligée d'informer le « dénonciateur de dysfonctionnements » du résultat de l'enquête et des mesures prises
- Existe-t-il une clause de protection juridique pour les « dénonciateurs de dysfonctionnements » ?
- Il n'y a pas de clause spécifique pour les « dénonciateurs de dysfonctionnements »

- 9b. Existe-t-il une procédure de recours concernant les atteintes à l'intégrité ?

Oui

Non

- 9c. Si oui, commentez brièvement cette procédure.

.....
.....
.....

Facteurs culturels et autres

Cette partie du questionnaire concerne la façon dont les normes et valeurs éthiques peuvent être intégrées dans l'organisation (par ex. au travers d'une législation formelle, de lignes directrices, de notes de service ou de brochures). Elle examine également la manière dont les instruments existants ou créés spécifiquement peuvent être utilisés pour promouvoir l'intégrité (par ex. évaluation et appréciation, formations et cours). En d'autres termes, comment mieux sensibiliser le personnel à la notion d'intégrité.

10. De quelle manière votre gouvernement attire-t-il l'attention sur l'importance de l'intégrité ? **(Veuillez cocher les options les plus pertinentes)**

- Par des brochures

- Informations sur l’Intranet
- Publications internes
- Education et formation
- Formation au dilemme
- Sessions d’information et ateliers
- Evaluation et appréciation
- Explication de la politique en matière d’intégrité à l’occasion de la présentation de nouveaux membres du personnel
- Implication du personnel dans l’élaboration du code de conduite
- Rapport aux représentants du personnel (comité d’entreprise)
- Rapport au corps des représentants (politiques)
- Dans les publications et rapports du budget annuel
- Aucune

11. De quelle manière le code de conduite est-il communiqué au personnel des agences gouvernementales ? (**Vous pouvez cocher plusieurs options**).

- Internet
- Intranet
- Brochure
- Conseiller/membre du service du personnel
- Courrier individuel
- Il n’y a pas de code de conduite

12. Des enquêtes (par ex. un audit) relatives aux actions, fonctions et procédures vulnérables du point de vue de l’intégrité ont-elles été menées au sein des agences gouvernementales en 2002 ou en 2003 ?

- Oui, de façon périodique
- Oui, de façon occasionnelle
- Aucune

13a. Les représentants du personnel (comité d’entreprise), les syndicats et/ou le corps des représentants (politiques) participent-ils au développement de la politique en matière d’intégrité dans votre pays ? (**Vous pouvez cocher plusieurs options**)

- Oui, les représentants du personnel (comité d’entreprise) ou les syndicats
- Oui, les corps des représentants (politiques) (par ex. les conseils municipaux)
- Aucune implication

13b. Si tel est le cas, sous quelle forme ?

- Rédaction de codes de conduite
- Elaboration de réglementations relatives à la déclaration des emplois complémentaires et des intérêts financiers
- Evaluation et responsabilité quant à la façon dont la politique en matière d’intégrité est appliquée
- Non applicable

14. Quels sont les plus grands défis à relever pour promouvoir des normes éthiques élevées dans votre fonction publique ? Veuillez cocher les **trois** défis les plus importants.

- Corruption ou autres activités illégales
- Absence d’éthique spécifique à la fonction publique ou de valeurs communes
- Pas de mission claire pour la fonction publique
- Manque de sens moral des fonctionnaires
- Faible niveau des salaires

- Mauvaises conditions de travail (par ex. contrats à durée déterminée, manque de sécurité d'emploi, absence de perspectives de carrière, etc.)
- Manque de formation aux valeurs de la fonction publique et à ses normes de conduite
- Engagement et soutien insuffisants de la direction concernant les questions d'éthique
- Intensification des contacts entre le secteur public et le secteur privé suite à l'évolution croissante vers des partenariats public-privé

15. Quels sont, selon vous, les instruments les plus efficaces pour lutter contre les actes répréhensibles en matière d'intégrité ?

- Mesures punitives (pénales et administratives)
- Codes de conduite
- Formation
- Engagement de la part des responsables politiques
- Conditions de travail
- Suspension prononcée par un organe indépendant
- Autres, tels que :

16a. D'après votre expérience, les nouvelles mesures de réforme dans le domaine de la gestion publique (comme l'amélioration de la mobilité entre le secteur public et le secteur privé, la décentralisation des responsabilités, etc.) ont-elles pour effet d'augmenter ou de diminuer le risque de comportement contraire à l'éthique dans la fonction publique ?

- Augmenter le risque de comportement contraire à l'éthique dans la fonction publique
- Diminuer le risque de comportement contraire à l'éthique dans la fonction publique

16b. Veuillez commenter (par des exemples) l'importance de cette augmentation ou diminution.

.....

17. Toutes les fonctions publiques des Etats membres se caractérisent par des traditions administratives, des styles et des « cultures administratives » qui leur sont propres. Quel est, selon vous, le lien entre l'image et la culture administrative de la fonction publique de votre pays d'une part, et son comportement éthique d'autre part ?

.....

Informations pratiques :

Vos réponses, en anglais, en français ou en allemand, doivent nous être retournées par courrier électronique pour le 15 mars 2004 au plus tard à :

- Institut européen d'administration publique (IEAP), à l'attention du chargé de l'étude, le Dr Christoph Demmke, professeur associé (c.demmke@eipa-nl.com), tél. : 0031 43 3296225 ou 0031 3296 320, et à l'attention de Danielle Bossaert, maître de conférences (d.bossaert@EIPA-nl.com), tél. : 0031 43 3296 367
- Ministère irlandais des Finances, à l'attention de Scline Scott (Scline.Scott@finance.gov.ie).

Diffusion des résultats :

Un rapport de synthèse sera remis à toutes les délégations avant la réunion prévue en Irlande et publié – si possible – sur le site Internet Circa.

Couches d'intégrité

Société

- Religion, philosophie
- Valeurs et normes
- Culture
- Histoire
- Système politique et judiciaire

Droits de l'homme

Système judiciaire, politique et administratif national

- Constitution
- Confiance dans le système politique et le secteur public
- Ouverture et transparence
- Compétence et efficacité
- Séparation des pouvoirs
- Système judiciaire et de contrôle fiable et efficace (p.ex. la police)
- Leadership et dévouement politiques

Démocratie

Fonction publique nationale

- Image du service public
- Conditions de travail
- Transparence du processus décisionnel
- Contrôle
- Leadership politique
- Codes de conduite
- Règlements nationaux
- Dénonciation
- Législation disciplinaire

Responsabilité

Bonne administration

Niveau organisationnel

- Culture, communication, transparence, contrôle, directives (codes d'éthique)
- Gestion des ressources humaines, conditions de travail, formation, procédures, leadership, exemplarité, rotation des postes, recrutement

Pouvoir de la loi

Compétence

Efficacité

Niveau individuel

- Éthique individuelle, philosophie personnelle, valeurs de l'entourage, professionnelles, etc.

Équité

