



PRINCIPES PROPRES À FAVORISER LA GESTION DE L'ÉTHIQUE DANS LE SERVICE PUBLIC

RECOMMANDATION DE L'OCDE

Le Conseil de l'OCDE a adopté une Recommandation concernant l'Amélioration des comportements éthiques dans le service public le 23 avril 1998. La Recommandation est basée sur un ensemble de Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, décision prise par le Comité de la Gestion publique, afin d'aider les pays Membres à réviser leurs systèmes de gestion de l'éthique.

Même si les gouvernements agissent dans des cadres culturels, politiques et administratifs différents, ils sont souvent confrontés aux mêmes problèmes éthiques et les réponses qu'ils y apportent dans le cadre de leur gestion de l'éthique présentent des caractéristiques communes ...

Les pays Membres ont besoin d'un point de référence pour combiner les différents éléments d'un système efficace de gestion de l'éthique, en fonction des situations politiques, administratives et culturelles qui leur sont propres ...

Préface à la Recommandation de l'OCDE

PUMA Note de synthèse No. 4

**Service de la Gestion Publique
Mai 1998**



Sur la proposition du Comité de la gestion publique
le Conseil de l'OCDE
recommande aux pays Membres

de prendre des mesures de façon à veiller au bon fonctionnement des institutions et des systèmes destinés à encourager un comportement conforme à l'éthique dans le service public. Ce résultat peut être obtenu :

- en développant et en réexaminant périodiquement les politiques, les procédures, les pratiques et les institutions influençant le comportement éthique dans le service public ;
- en soutenant les actions conduites par les pouvoirs publics pour maintenir des normes de conduite élevées et contrer la corruption dans le secteur public ;
- en insérant la dimension éthique dans les structures de gestion pour s'assurer que les pratiques de gestion sont en accord avec les principes du service public ;
- en combinant judicieusement les systèmes de gestion de l'éthique fondés sur des idéaux et les systèmes fondés sur le respect de normes ;
- en évaluant les effets des réformes de la gestion publique sur les comportements éthiques dans le service public ;
- en utilisant comme guide les Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public afin de garantir des normes de conduite élevées en matière d'éthique.

Le Conseil de l'OCDE
charge le Comité de la gestion publique :

- d'analyser les renseignements communiqués par les pays Membres sur la manière dont ils appliquent ces principes dans leurs contextes nationaux respectifs. L'objet de l'analyse est de fournir des éléments d'information afin d'appuyer les actions engagées par les pays Membres en vue de maintenir un bon fonctionnement des institutions et des systèmes visant à promouvoir l'éthique et à prévenir la corruption ;
- d'appuyer les efforts des pays Membres visant à améliorer les comportements dans le service public, notamment en facilitant les processus d'échange d'informations et de diffusion des pratiques prometteuses dans les pays Membres ;
- de présenter dans deux ans un rapport analysant les expériences, les actions et les pratiques dans les pays Membres qui se sont révélées efficaces dans un contexte national déterminé.

Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public

1. Les normes éthiques applicables au service public devraient être claires.

Les détenteurs d'une charge publique ont besoin de connaître les principes et les normes fondamentales qu'ils sont censés appliquer dans leur travail ainsi que les limites de ce qui constitue un comportement acceptable. Un énoncé concis et faisant l'objet d'une large publicité des valeurs et principes éthiques fondamentaux qui guident le service public, par exemple sous la forme d'un code de conduite, peut y contribuer en créant une conception commune au sein de l'administration publique et plus largement dans la société.

2. Les normes éthiques devraient être inscrites dans le cadre juridique.

Le cadre juridique constitue le point de départ d'une communication des normes et principes minima de conduite obligatoires à tous les détenteurs d'une charge publique. Les lois et les réglementations devraient énoncer les valeurs fondamentales du service public et constituer un cadre afin de définir des orientations, procéder à des enquêtes et engager des sanctions disciplinaires et des poursuites.

3. Les détenteurs d'une charge publique devraient pouvoir bénéficier de conseils dans le domaine de l'éthique.

L'intégration professionnelle devrait contribuer au développement de la faculté d'appréciation et des compétences indispensables permettant aux détenteurs d'une charge publique d'appliquer les principes éthiques à des cas concrets. La formation facilite la sensibilisation aux problèmes éthiques et peut développer des compétences essentielles pour l'analyse éthique et le raisonnement moral. Un avis impartial peut contribuer à créer un environnement dans lequel les détenteurs d'une charge publique sont plus disposés à affronter et à résoudre les tensions d'ordre éthique. Des mécanismes de conseils et de consultations internes devraient être mis en place afin d'aider les détenteurs d'une charge publique à appliquer les normes éthiques fondamentales dans le cadre professionnel.

4. Les détenteurs d'une charge publique devraient connaître leurs droits et leurs obligations lorsqu'ils révèlent des actes répréhensibles.

Les détenteurs d'une charge publique ont besoin de connaître leurs droits et leurs obligations quant à la mise en évidence d'actes répréhensibles réels ou présumés dans le cadre du service public. Il devrait exister notamment des règles et procédures claires que les agents doivent suivre et une chaîne de responsabilité bien définie. Les détenteurs d'une charge publique ont également besoin de savoir de quelles protections ils bénéficieront lorsqu'ils révéleront des actes répréhensibles.

5. L'engagement des responsables politiques en faveur de l'éthique devrait renforcer le comportement éthique des détenteurs d'une charge publique.

Les responsables politiques ont le devoir de maintenir un niveau élevé de rectitude dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Leur engagement est démontré par l'exemple et par des mesures qui ne peuvent être prises qu'à l'échelon politique, par exemple en mettant en place des dispositifs législatifs et institutionnels qui renforcent les comportements éthiques et sanctionnent les actes répréhensibles, en fournissant des moyens et des ressources suffisantes pour les activités relatives à l'éthique dans l'ensemble de l'administration et en évitant l'exploitation des règles et lois en matière d'éthique à des fins politiques.

6. Le processus de prise de décision doit être transparent et faire l'objet de contrôle.

Le public a le droit de savoir comment les institutions publiques utilisent les pouvoirs et les ressources qui leur sont confiés. La surveillance exercée par le public devrait être facilitée par des procédures transparentes et démocratiques, par le contrôle parlementaire et par l'accès aux informations officielles. La transparence devrait en outre être renforcée par des mesures telles que des systèmes de divulgation de l'information et la reconnaissance du rôle que jouent des médias actifs et indépendants.

7. Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé.

Des règles claires définissant les normes éthiques devraient guider le comportement des détenteurs d'une charge publique dans leurs relations avec le secteur privé, par exemple en ce qui concerne les marchés publics, la sous-traitance ou les conditions d'emploi dans le secteur public. L'interaction croissante entre les secteurs public et privé exige qu'une plus grande attention soit portée aux valeurs du service public et elle exige que les partenaires extérieurs s'engagent à respecter ces mêmes valeurs.

8. Les gestionnaires devraient promouvoir un comportement éthique.

Un cadre organique qui encourage des normes de conduite élevées en fournissant des incitations appropriées à un comportement conforme à l'éthique, comme des conditions de travail et une évaluation efficace des performances, a une incidence directe sur la pratique quotidienne des valeurs et des normes éthiques du service public. Les gestionnaires ont un rôle important à jouer à cet égard en assurant une direction cohérente et en se comportant en modèles exemplaires sur le plan de l'éthique et de leur conduite dans leurs relations professionnelles avec les dirigeants politiques, les autres détenteurs d'une charge publique et les citoyens.

9. Les politiques, les procédures et les pratiques de gestion devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique.

Les politiques et pratiques de gestion devraient permettre de démontrer l'attachement d'un organisme aux normes éthiques. Il ne suffit pas que les administrations publiques se contentent de se doter de structures fondées sur le respect de règles. Les seuls systèmes fondés sur le respect de règles peuvent involontairement encourager certains détenteurs d'une charge publique à se contenter d'opérer à la limite de comportements répréhensibles, en faisant valoir que s'ils n'enfreignent pas la loi, ils agissent de manière conforme à l'éthique. Les pouvoirs publics ne devraient pas seulement définir les normes minimales en deçà desquelles les actions d'un agent public ne seront pas tolérées mais aussi énoncer clairement un ensemble de valeurs du service public auxquelles les agents devraient aspirer.

10. Les conditions d'emploi propres à la fonction publique et la gestion des ressources humaines devraient favoriser un comportement conforme à l'éthique.

Les conditions d'emploi dans le service public, par exemple les perspectives de carrière, le développement personnel, ou un niveau approprié de rémunération, ainsi que les politiques de gestion des ressources humaines devraient créer un environnement qui conduise à un comportement conforme à l'éthique. Le respect de principes fondamentaux, comme le mérite qui doit être garanti de façon cohérente dans le recrutement et la promotion, permet de mettre en oeuvre le principe d'intégrité dans le service public.

11. Des mécanismes adaptés permettant de rendre compte devraient être mis en place dans le service public.

Les détenteurs d'une charge publique devraient rendre compte de leurs actions devant leurs supérieurs, et, de manière plus large, vis-à-vis du public. L'obligation de rendre compte devrait porter à la fois sur le respect des règles et des principes éthiques et sur les résultats obtenus. Les mécanismes permettant de rendre compte peuvent être internes à un organisme, ou bien concerner l'ensemble de l'administration. Les mécanismes visant à renforcer l'obligation de rendre compte peuvent être conçus de manière à permettre des contrôles appropriés tout en ménageant une gestion suffisamment flexible.

12. Des procédures et des sanctions appropriées devraient exister en cas de comportement fautif.

Des mécanismes permettant de détecter des actes répréhensibles comme la corruption et d'enquêter de manière indépendante à leur sujet sont un élément indispensable d'une infrastructure de l'éthique. Il faut disposer de procédures fiables et de ressources pour surveiller les manquements aux règles du service public, les signaler et enquêter sur ces manquements ; il faut disposer également de sanctions administratives ou disciplinaires adaptées afin de décourager les comportements fautifs. Les gestionnaires devraient exercer un jugement approprié lors de la mise en oeuvre de mécanismes résultant de la nécessité de mener des actions dans ce domaine.

À propos de cette Note de Synthèse

Défis concernant la gestion de l'éthique

Des normes de conduite élevées dans le service public constituent désormais une question politique essentielle pour les gouvernements des pays Membres de l'OCDE. Les réformes de la gestion publique impliquant une plus grande déconcentration des responsabilités et une plus grande liberté d'action pour les détenteurs d'une charge publique, les contraintes budgétaires et les nouvelles formes de prestation des services publics remettent en cause les valeurs traditionnelles du service public. La mondialisation et la poursuite du développement des relations économiques internationales, notamment les échanges et les investissements, nécessitent des normes de conduite élevées et identifiables dans le service public lorsque les différents pays traitent les uns avec les autres. La riposte à la corruption est aussi complexe que le phénomène lui-même et nécessite, pour aboutir, toute une série de mécanismes intégrés, notamment des systèmes efficaces de gestion de l'éthique.

Réviser les systèmes de gestion de l'éthique

Les préoccupations de plus en plus marquées que suscitent la baisse de confiance dans les institutions publiques et la corruption conduisent les gouvernements à revoir leurs conceptions en matière de comportement éthique. En réponse aux défis mentionnés plus haut, les principes suivants ont été énoncés par les pays Membres. Les douze principes visent à aider les pays à réexaminer les institutions, les systèmes et les mécanismes qu'ils ont mis en œuvre pour promouvoir l'éthique dans le service public. Ces principes identifient les fonctions d'orientation, de gestion ou de contrôle qui permettent d'évaluer les systèmes de gestion de l'éthique. Ils s'inspirent de l'expérience des pays de l'OCDE et traduisent des conceptions communes quant à une gestion efficace de l'éthique.

Les Principes ont élargi le cadre de l'application pratique

Les principes peuvent être utilisés par les responsables de l'administration tant au niveau national qu'à l'échelon infranational. Les dirigeants politiques peuvent y avoir recours pour examiner les régimes de gestion de l'éthique et évaluer le degré auquel les principes éthiques sont effectivement mis en œuvre dans l'ensemble de l'administration. Ces principes sont conçus comme un instrument que les pays de l'OCDE adapteront à leur situation nationale et détermineront leur propre façon d'équilibrer les différents éléments ayant valeur d'idéal et ceux fondés sur le respect des règles afin de parvenir à un cadre efficace adapté à leur propre situation. Les principes ne sont pas suffisants en eux-mêmes — ils doivent être considérés comme un moyen d'intégrer la gestion de l'éthique dans le cadre plus large de la gestion publique.

Les Principes ont été développés avec l'aide d'un Groupe de Référence, discutés lors du Comité de la Gestion publique de l'OCDE et révisés lors d'un Symposium qui s'est tenu les 4 et 5 novembre 1997 à Paris. Après une dernière révision du Comité en mars 1998, le Conseil de l'OCDE les a approuvés et en a conclu la Recommandation du 23 avril 1998. Lors de leur réunion annuelle des 27 et 28 avril 1998, les Ministres de l'OCDE ont bien accueilli la Recommandation et ont désiré en recevoir un rapport en l'an 2000.

Pour de plus amples informations sur ces travaux, contacter :

Janos Bertok - E-Mail: janos.bertok@oecd.org - Fax: (33-1) 45.24.87.96

ou consulter le site Web : www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/