La responsabilité et l'éthique dans le secteur public

Chantal Hébette

Journée d'études CERAP du 27 octobre 2010

Plan de l'exposé

- Ethique et réforme dans le secteur public
- Responsabilité et éthique. Contrôle interne
- Agent public : conflits entre valeurs, normes, rôles, loyautés
- Mesures spécifiques de prévention : cadre éthique, 'red flags', apprentissage
- Intégrité dans le service public & valeurs véhiculées par la société
- Intégrité dans le service public & société civile

Ethique et réforme dans le secteur public

Ethique = Branche majeure de la philosophie

«Right and wrong»
Responsabilité

Science : ce qui est *- jugement de fait*
Ethique : ce qui doit être *- jugement de valeur*

Ethique et réforme dans le secteur public

Ethique appliquée

Dans les domaines politique et économique tels

- Soins de santé
- Environnement (“verts”)
- Organisations : business (Société Générale, Madoff , Siemens), secteur public (Banque mondiale, OMPI, Régie des bâtiments, …)

Ethique et réforme dans le secteur public

Nombreuses initiatives internationales et nationales liées à

- Modernisation de la fonction publique : nouvelles valeurs. Efficience, efficacité
- “Offre de corruption” par le secteur privé dénoncée et pénalisée – voir rôle de l’OCDE en particulier
- Peur de et preuves de corruption – secteurs public et privé
- Contrôle par public et médias renforcé. Etre et être perçu
- Sensibilisation par ONG telles Transparency international – cfr la sphère des pays en développement

Ethique et réforme dans le secteur public

- Accent mis sur valeurs nouvelles : prise de risque, compétition, transparence, responsabilité, service au client
- → Incertitude de agent public sur conduite correcte

→ Combiner

- Promotion du comportement éthique – culture, jugement (mesures disciplinaires) – cfr UK, Australie
- Lutte contre la corruption – lois éthiques (sanction pénale) – cfr U.S.

Ethique et réforme dans le secteur public

Cadre et système éthique dans le **secteur public**

Raison d'être - agents publics en mesure d'exercer leur responsabilité qui est de ne travailler que dans l'intérêt public

- entraîner la confiance du public dans la gouvernance démocratique (cfr privé)

Responsabilité et éthique

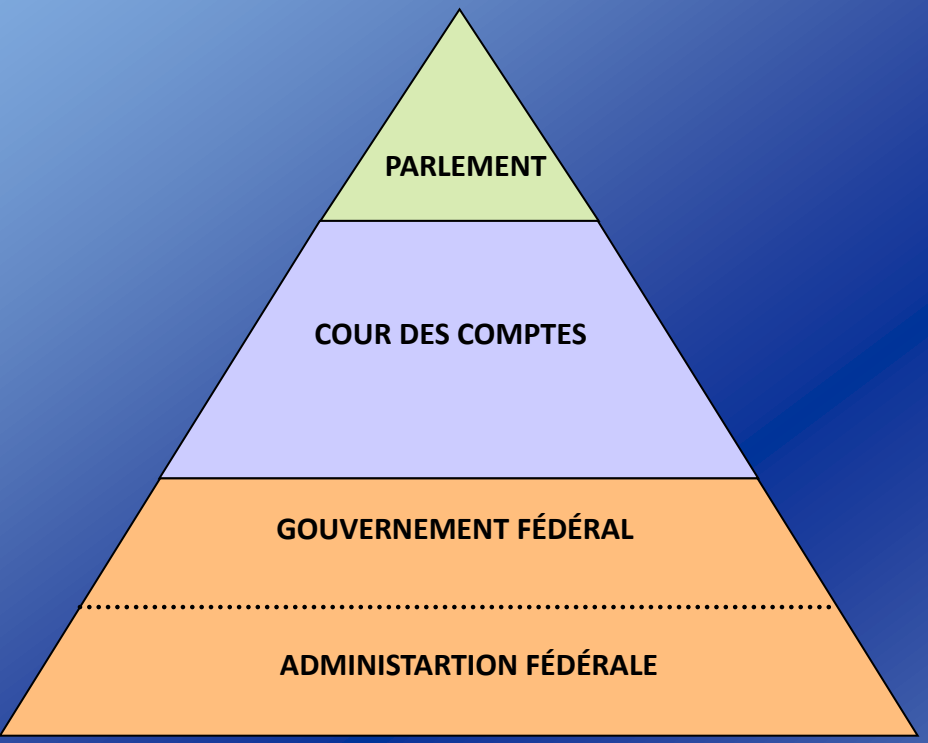
Principes de démocratie

- Les décisions de l'exécutif ont préséance sur les actes d'une administration non-élue, qui exécute ces décisions
- L'exécutif doit rendre compte au Parlement (représentant les citoyens) qui a le pouvoir de lui retirer sa confiance.

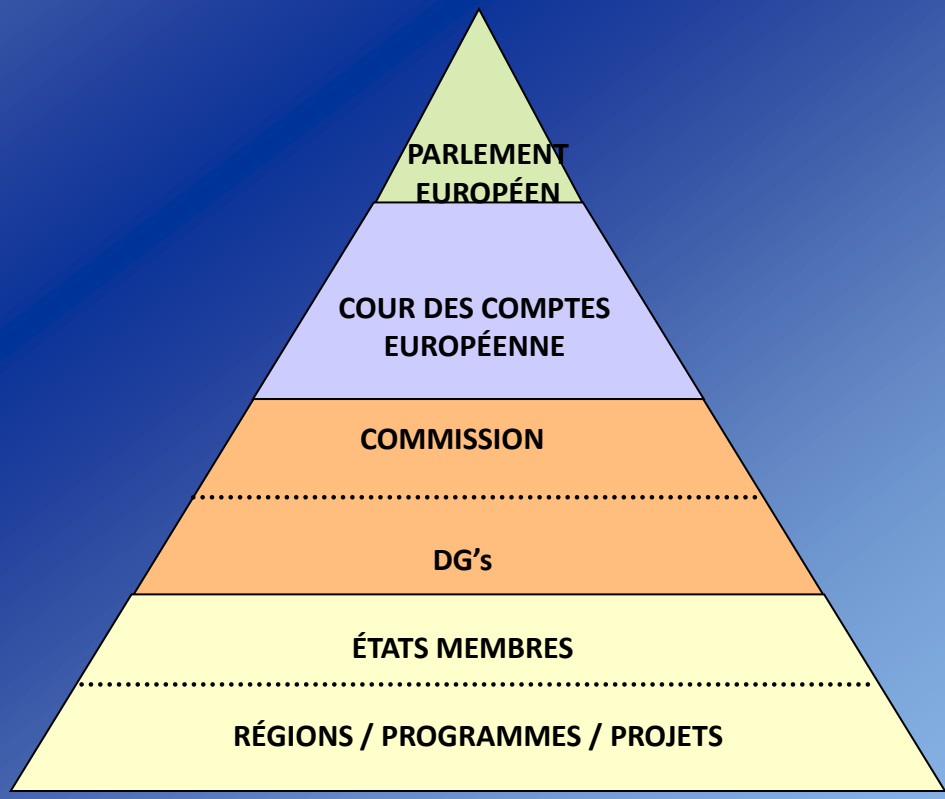
→ structure de plusieurs niveaux de responsabilité

Responsabilité – acteurs multiples

un Etat fédéral



Union européenne



Responsabilité – acteurs multiples

Illustration: Union européenne et responsabilité budgétaire

Article 319

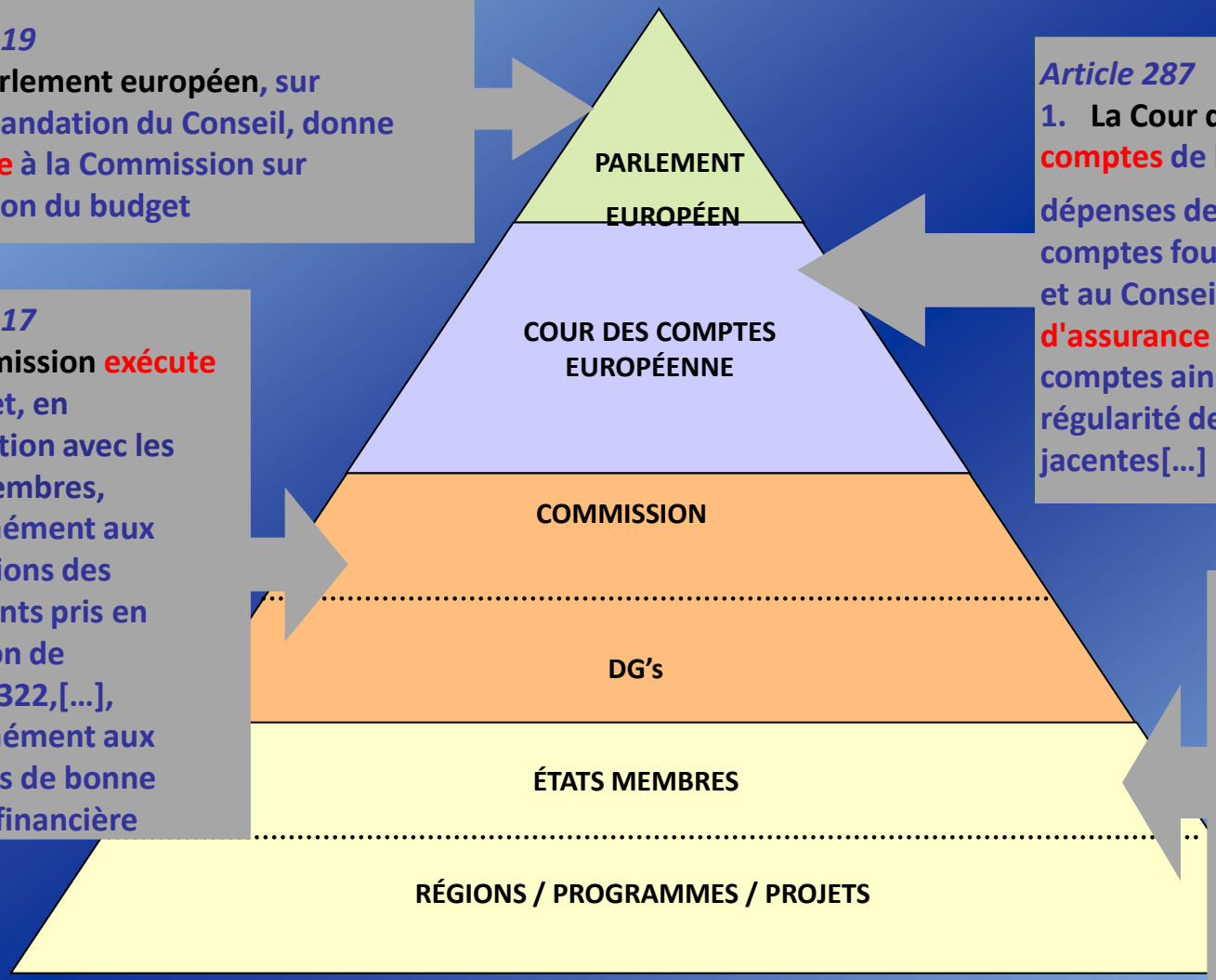
1. **Le Parlement européen**, sur recommandation du Conseil, donne **décharge** à la Commission sur l'exécution du budget

Article 287

1. **La Cour des comptes examine les comptes** de la totalité des recettes et dépenses de l'Union. […] La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une **déclaration d'assurance** concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes[…]

Article 317

La Commission exécute le budget, en coopération avec les États membres, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 322,[…], conformément aux principes de bonne gestion financière



Article 317

Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière

Responsabilité

Illustration: Commission européenne

- **Contrôle interne**

concerne l'ensemble du personnel- en particulier d'encadrement - de la Direction générale: efficacité et efficience sont la responsabilité de chacun.
L'ordonnateur délégué (DG) = responsable final du contrôle interne

- **Audit interne**

La capacité d'audit interne (IAC) réalise des évaluations indépendantes du contrôle interne de la DG

Contrôle interne à la Commission largement inspiré du modèle COSO

L'éthique à la base du contrôle interne

- **Le COSO *1***, référentiel de **contrôle interne**

  5 composantes interdépendantes
  qui procurent un cadre de description et d'évaluation
  du contrôle interne d'une organisation, privée ou publique

- **L'environnement de contrôle** est le fondement de toutes les autres composantes

  correspond aux valeurs diffusées dans l'organisation et
  à l' importance des individus. Comprend
  les valeurs éthiques, organisationnelles,
  le style de management, la délégation de
  responsabilités, la gestion des ressources
  humaines…

(privé – scandales financiers – Loi Sarbanes-Oxley 2002 – COSO)

Agent public : différents rôles et 'loyautés'

tels

- Normes professionnelles
- Exécution décisions prises par supérieurs
- Loyauté envers son ministre / son bourgmestre …
- Au service du gouvernement, …
- Respect lois, décrets …
- Impartial à l'égard des citoyens / des "clients"
- Individu privé (valeurs)

– Dans les faits, souvent en conflit
– Importance varie selon fonction, niveau hiérarchique, contacts extérieurs.

Mesures spécifiques de prévention

Cadre éthique d'une organisation publique devrait comprendre

1. Principes de base de l'éthique
2. Normes spécifiques de conduite
3. Actions pour promouvoir et stimuler l'éthique
4. Reporting et sanction des manquements
5. Stratégies spécifiques (législation, audit, anti-fraude, RH)

Cadre éthique

Principes de base

- **Intégrité** – pas de poursuite d'intérêts privés, au service de l'intérêt public
- **Justice** – pas de discrimination, application universelle des règles, partage équitable des avantages sociaux
- **Respect des personnes** – exercice de droits individuels
- **Légalité** – "Rule of Law" respect des lois et règles
- **Bienfaisance** – "Ne faites pas aux autres …"

* * * *

- **'Accountability'** – *(traditionnel : obéissance hiérarchique)*
- **Transparence** – *et justification des actions*
- **Efficacité, efficience et économie**

Un cadre éthique robuste

en particulier

réduit les risques

- de fraude
- d'atteinte à l'image de l'institution

améliore

- les résultats (objectifs fixés)
- l'environnement de contrôle
- les satisfaction et motivation du personnel (transparence)

‘Red flags’

Exemples de suspicions / indices (“red flags”) de manquements à l’éthique, souvent récurrents

- Cahiers des charges rédigés par un entrepreneur
- Cadeaux et invitations répétées
- Marchés toujours attribués au même architecte
- Subventions attribuées à organisme présidé par un membre du cabinet
- Conflits d’intérêt non gérés (famille,…)
- Mise en concurrence fictive

L'éthique ça s'apprend

- Intuition morale personnelle est rarement suffisante
- Pas de "formules toutes faites" pour résoudre les dilemmes
- Codification des normes éthiques ne suffit pas pour
  - faire prendre conscience des problèmes éthiques
  - traiter de chaque cas
- Etre capable, sur base d'un raisonnement fiable, de repérer les principes et normes d'éthique qui s'appliquent à une situation concrète, et d'établir des priorités dans l'intérêt public
- Scénarios tirés de l'expérience dans administration publique plus efficace que dilemmes éthiques "génériques"
  - apprentissage de compétences
  - résolution analytique de cas concrets (cfr travaux de l'OCDE en matière de formation à l'éthique)

Corruption: une forme de manquement à l'éthique

- 'La corruption est l'abus d'un pouvoir confié, à des fins privées' (TI)
- '*Corruption = Monopoly plus Discretion minus Accountability*'
  C = M + D – A
- Corruption faible - bonne gouvernance (centré sur résultat)

L'éthique dans les services publics

Illustration: Services fédéraux belges (1 /4)

- Rôle moteur du Conseil de l'Europe (GRECO) et de l'OCDE pour développement d'une politique d'intégrité en Belgique.
- Prévention : Bureau d'Ethique et de Déontologie Administratives (depuis en fait 2003)
- Déontologie des agents fédéraux : Statut, Cadre déontologique, Manuel relatif à la gestion des conflits d'intérêts . Et diverses réglementations
- Tout fonctionnaire a obligation de dénoncer crime ou délit dont il a acquis **connaissance** (art 29 du Code d'instruction criminelle). Sans sanction.
- Il n'y a plus de service administratif chargé d'investiguer les suspicions de fraude (n'est le rôle ni de l'auditeur interne, ni de l'Inspecteur des Finances : ils relèvent les "red flags")
- Pas de réglementation "Whistleblowing" fédérale. Sur base du Conseil des ministres du 30/6/2006 "Gestion préventive de l'intégrité".
- Derniers développements

L'éthique dans les services publics

Illustration: Services fédéraux belges (2 /4)

International

- Résolution du **Conseil de l'Europe** (1997)– 20 principes de lutte contre la corruption: évaluation de leur mise en œuvre par le GRECO. 3 cycles: répression / prévention / incriminations & financement partis politiques. Rapport sur dernier cycle en mai 2009.
- Recommandations **OCDE** :comportement éthique (1998)/ conflits d'intérêt des agents publics (2003)/ intégrité dans marchés publics (2008)
- **Nations Unies**: Convention anti- corruption (UNCAC) signée 2003, ratifiée 2008: instrument global de prévention et de répression.

L'éthique dans les services publics

Illustration: Services fédéraux belges (3 /4)

Promouvoir une politique globale d'intégrité et une gestion des conflits d'intérêt. Dépasser le contexte des services publics

Rôle de la société civile dans la promotion de l'intégrité dans les services publics

Le rôle de la société civile

Illustration: Services fédéraux belges (4 /4)

Transparency International Belgium

- Evaluation de l'intégrité des institutions en Belgique, et plaidoyer. Appui CE
- Plaidoyer pour protection des donneurs d'alerte ('Whistle blowing'). Appui CE
- Formations destinées aux services publics (marchés publics,..). Appui CE
- Suivi de mise en œuvre par Belgique de conventions internationales (OCDE, Conseil de l'Europe, Nations Unies) et plaidoyer pour soutenir mise en œuvre.
- Participation à recherches internationales: prescription, agences de crédit à l'exportation,…
- Basé sur enquêtes 2009 et 2010 auprès politiciens régionaux et fédéraux , plaidoyer concernant les cumuls, déclarations revenus, financement partis etc.
- Suivi de stages d'étudiants

Conclusion

Ethique publique

- a évolué avec la réforme du management public
- à situer dans le contexte du Contrôle Interne
- souvent complexe : concerne valeurs, intérêts, loyautés contradictoires
- nécessite un cadre articulé de normes et d'actions
- codes d'éthique ne suffisent pas, l'éthique s'apprend
- requiert une politique globale d'intégrité et une coalition des différents acteurs de la société

Quelques références

- Réforme de la Commission – Signalement des actes répréhensibles graves (http://ec.europa.eu/reform/2002/conduct_chapter7_fr.htm)

- Conseil de l'Europe. Fiche d'information sur la lutte contre la corruption (janvier 2010) (http://www.coe.int/t/dc/files/themes/greco/default_fr.asp?)

- Key OECD anti-corruption documents (http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html)

- Eurobaromètre 72.2. L'attitude des Européens à propos de la Corruption. Voir en particulier 1.3.3: la corruption dans le service public (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_fr.htm)

1976- 1979 Cabinets ministériels Affaires économiques / Budget

1979- 1982 Cour des Comptes

1982-1984 Inspection des Finances

1984-2005 Commission européenne

- DG Budget
- Eurostat
- Inspection générale des services
- DG Agriculture - Chef d'unité audit interne
- Directeur de l'audit des dépenses agricoles

2005- Consultant en finances, audit et éthique publics

2008- Présidente Transparency International Belgium