



Conseil économique et social

Distr. générale
14 janvier 2015
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Quatorzième session

New York, 20-24 avril 2015

Point 3 c) de l'ordre du jour provisoire*

**Renforcer la confiance envers les pouvoirs publics
aux fins de la réalisation des objectifs de développement
durable : mesures nécessaires**

Responsabiliser les institutions, promouvoir la déontologie dans l'exercice du pouvoir et favoriser l'intégrité pour renforcer la confiance dans les efforts de développement durable

Note du Secrétariat

Le présent rapport est soumis conformément au projet de programme de travail et d'ordre du jour de la quatorzième session du Comité d'experts de l'administration publique (E/C.16/2015/1). Najat Zarrouk, membre du Comité, a coordonné l'établissement du rapport compte tenu des débats des membres d'un groupe de travail intersessions du Comité sur cette question; les communications écrites d'autres membres du Comité, José Castelazo, Xiaochu Dai, Igor Khalevinskiy, Marta Oyhanarte et Allan Rosenbaum, ont été incorporées au rapport. Le contenu du présent rapport et les vues qui y sont exprimées n'engagent que son auteur et le groupe de travail et ne reflètent nullement une quelconque position de l'Organisation des Nations Unies en la matière.

* E/C.16/2015/1.



Responsabiliser les institutions, promouvoir la déontologie dans l'exercice du pouvoir et favoriser l'intégrité pour renforcer la confiance dans les efforts de développement durable

Résumé

Le présent rapport contient un rappel des notions de déontologie dans l'exercice du pouvoir, d'intégrité, de transparence et du respect du principe de responsabilité dans l'administration publique et souligne leurs relations avec le développement durable. Il débat également des mesures à adopter sur les plans international, national, régional et local pour instaurer un environnement propice au développement durable, fondé sur ces principes.

Le rapport conclut qu'il importe de mettre en place un mécanisme national de promotion de l'intégrité, qui soit axé sur les institutions et les intervenants et imprégné de valeurs et de normes éthiques, constitue un cadre en matière de contrôle et de respect du principe de responsabilité et donne la priorité au contrôle public. Conjointement, des facteurs d'ordre procédural, institutionnel, culturel et concernant la responsabilité sociale peuvent jouer un rôle déterminant dans l'institutionnalisation de pratiques gouvernementales honnêtes, réactives, respectueuses du principe de responsabilité et transparentes, ainsi que dans le renforcement des sociétés.

Dans une époque caractérisée par des changements rapides, l'incertitude planétaire et la crise financière, il est impératif que les pouvoirs publics mettent en œuvre des stratégies efficaces de lutte contre la corruption. Ils doivent également démarginaliser les personnes et les communautés, promouvoir une responsabilisation et une transparence institutionnelles accrues et renforcer les moyens aux fins d'améliorer la prestation de services orientés vers les citoyens. Il sera particulièrement important de concevoir des stratégies ciblées, dotées d'objectifs à moyen et à long terme, en plus d'objectifs à court terme, qui s'attachent essentiellement à développer la capacité du plus grand nombre à relever ces défis. Dans cette entreprise, une ferme volonté politique, ainsi que l'appui et la participation de toutes les parties prenantes seront essentiels.

I. Introduction¹

1. Notre monde en mutation rapide devient toujours plus complexe, instable et incertain, parce que la mondialisation, la libéralisation et la concurrence supranationale, entre autres, ont une profonde influence sur les pouvoirs publics et les sociétés à tous les niveaux. On peut en voir les effets positifs et négatifs dans la transformation socioéconomique rapide et dans l'intégration, ainsi que dans la propagation de la démocratisation, la révolution numérique, l'apparition de crises pluridimensionnelles, l'évolution des dynamiques démographiques, l'expansion anarchique des villes, le chômage et les pandémies. Les déficits démographiques, les nouvelles exigences des citoyens, la montée des manifestations, des grèves, des occupations de locaux, les révolutions, les conflits, ainsi que le manque de ressources et le gaspillage, la gabegie et les pratiques contraires à la déontologie constituent des défis redoutables en matière de développement durable.

2. Les pouvoirs publics ont un rôle décisif à jouer, alors que ces transformations sans précédent touchent tous les pays de diverses manières, les rendent souvent plus vulnérables et moins aptes à faire face aux événements, à mesure qu'ils se déroulent. Ces forces et ces effets ont des incidences notables sur les opinions quant à l'administration publique, en particulier sur la satisfaction ou le mécontentement des usagers quant à la qualité des services fournis. Simultanément, d'aucuns constatent une crise morale dans certains éléments du secteur public, se préoccupent de l'absence préoccupante de responsabilisation et du fait que la corruption sape la démocratie et l'état de droit². C'est là que réside une réelle crise de confiance envers les pouvoirs publics.

3. Étant entendu que pour parvenir au développement durable, il est critique de promouvoir les institutions respectueuses du principe de responsabilité, la déontologie dans l'exercice du pouvoir et l'intégrité dans le secteur public, le présent rapport passe en revue les notions pertinentes, étudie les raisons pour lesquelles il est essentiel que les pouvoirs publics soient respectueux du principe de responsabilité et de la déontologie et recense les mesures à prendre pour promouvoir la bonne gouvernance et renforcer la confiance des citoyens envers les efforts menés aux fins du développement durable. Il tente également de démontrer que l'on pourra peut-être davantage parvenir au développement durable, s'il s'inscrit dans un environnement porteur caractérisé par la volonté politique, sociale et administrative voulue.

II. Concepts et aspects

4. Le service public en tant qu'institution, le service public en tant que produit et les agents de la fonction publique en tant que prestataires de services publics jouent un rôle déterminant dans l'instauration de la confiance entre l'administration et le public. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a

¹ L'établissement du présent rapport a été coordonné par Najat Zarrouk, membre du Comité, compte tenu des débats des membres d'un groupe de travail intersessions du Comité d'experts de l'administration publique; le rapport est largement fondé sur les communications écrites de José Castelazo, Xiaochu Dai, Igor Khalevinskiy, Marta Oyhanarte et Allan Rosenbaum.

² Voir le rapport annuel de Transparency International sur la corruption, disponible sur www.transparency.org.

constaté que le service public implique la confiance du public et que les citoyens escomptent que les fonctionnaires serviront l'intérêt public avec équité et géreront les ressources publiques rationnellement chaque jour³. Comme Amos Durosier, universitaire haïtien de premier plan, l'a récemment constaté dans le cadre d'un examen national des mécanismes de lutte contre la corruption, le service public est dépositaire de la confiance du public et doit donc être composé d'hommes et de femmes qui inspirent la confiance. Un service public équitable et fiable instaure un environnement propice à l'investissement, au bon fonctionnement des marchés, à la croissance économique et à la création d'emplois⁴.

5. Les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont établi, collectivement et à titre individuel, que l'éthique, l'intégrité, la transparence et le respect du principe de responsabilité sont des composantes critiques des principes fondateurs de l'administration publique⁵. Ces valeurs sont indépendantes et complémentaires. Comme l'a noté Elia Armstrong, « L'intégrité, qui exige que l'intérêt public soit primordial, constitue le fondement de la transparence et du respect du principe de responsabilité. La transparence sans respect du principe de responsabilité est dénuée de sens et réduit l'administration publique à un simulacre. Le respect du principe de responsabilité dépend de la transparence et du fait de disposer des informations nécessaires. Toutefois, en l'absence d'intégrité, la transparence et le respect du principe de responsabilité ne serviront peut-être pas l'intérêt public. »⁶

6. La constitution et la législation de nombreux États Membres contiennent des références à l'intégrité, à la transparence et au respect du principe de responsabilité⁷. Tel est également le cas document fondateur de l'Organisation des Nations Unies, qui prévoit que « la considération dominante dans le recrutement du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité »⁸. Depuis que l'Assemblée générale l'a adoptée par sa résolution 58/4 du 31 octobre 2003, la Convention des Nations Unies contre la corruption (Nation Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2349, n° 42146), premier instrument mondial contraignant relatif à la corruption, a inauguré une ère de renforcement de la coopération internationale dans ce domaine.

³ OCDE, « Renforcer l'éthique dans le service public : les mesures des pays de l'OCDE – gouvernance » (Paris, 2000).

⁴ Amos Durosier, « Conflit d'intérêt, comportement éthique pour la bonne gouvernance », exposé présenté lors d'une visite du sous-groupe d'examen préliminaire pour la République d'Haïti du Comité d'experts du Mécanisme de suivi de la Convention interaméricaine contre la corruption, Institut des hautes études commerciales et économiques, Port-au-Prince, avril 2014. Disponible sur http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_hti_sc_amos.pdf.

⁵ Elia Armstrong, « Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues », Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, août 2005. Disponible sur www.unpan.org/Standards/Codes.

⁶ Ibid., p. 1 et 2. Voir aussi Antonio Bar Cendon, « Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments », [Maastricht, Pays-Bas, Institut européen d'administration publique (IEAP)].

⁷ Voir par exemple l'article 154 du titre XII (De la bonne gouvernance) de la Constitution du Royaume du Maroc (2011).

⁸ Voir Charte des Nations Unies, Art. 101, par. 3.

La déontologie et son respect dans l'exercice du pouvoir

7. On reconnaît depuis longtemps que la déontologie fait partie intégrante de l'administration publique et constitue implicitement une condition indispensable à la confiance du public envers l'administration. Par déontologie, on entend l'ensemble de valeurs sur lesquelles repose une société et qui oriente l'organisation, l'exercice du pouvoir, le comportement et la gestion s'agissant des affaires publiques ou privées ainsi que l'intérêt porté par le public à ces questions. Cette discipline pratique et normative vise à définir comment des personnes, fonctionnaires en l'occurrence, doivent se comporter conformément à des normes de moralité et d'intégrité.

8. On a souvent pensé que les concepts de déontologie et d'exercice du pouvoir se renforcent mutuellement. En effet, dans le secteur public, les dirigeants ont une obligation redditionnelle envers les citoyens et les autres parties prenantes; il est escompté qu'ils respectent scrupuleusement des normes plus strictes que celles concernant la moralité personnelle⁹.

Intégrité

9. L'intégrité est le principe essentiel dont les pouvoirs publics doivent assurer le respect, s'ils veulent inscrire la vie sociale et économique des citoyens¹⁰ dans un cadre fiable et efficace. Elle contribue à améliorer la qualité des décisions prises par les pouvoirs publics et à préserver la confiance envers ceux-ci. Par intégrité, on entend un comportement honnête, loyal, la droiture, la volonté de s'acquitter de la mission de justice, d'équité, d'éthique et de moralité dans l'accomplissement des devoirs publics. C'est l'antithèse de la corruption et de l'abus de pouvoir¹¹.

10. De fait, assurer l'intégrité signifie veiller à ce que le comportement des agents de l'État corresponde aux missions de l'organisation dans laquelle ils travaillent, que le fonctionnement quotidien du service public soit fiable, que les citoyens bénéficient d'un traitement impartial fondé sur la légalité, la justice et l'équité, que les ressources publiques soient utilisées effectivement, efficacement et rationnellement; que les procédures de décision soient transparentes pour le public et que des mesures soient en place pour que le public puisse procéder à un examen approfondi et demander réparation¹².

Transparence

11. Par transparence, on entend l'accès sans restriction du public à des renseignements disponibles en temps utile, fiables et précis concernant les décisions

⁹ Voir Lindsey Marie McDougale, « Understanding and maintaining ethical values in the public sector through an integrated approach to leadership ». Disponible sur www.ipa.udel.edu/3tad/papers/.

¹⁰ OCDE, « Renforcer l'éthique dans le service public ».

¹¹ Le Code de valeurs et d'éthique du secteur public du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (entré en vigueur le 2 avril 2012) considère l'intégrité comme « la pierre angulaire de la bonne gouvernance et de la démocratie. Forts des normes d'éthique les plus rigoureuses, les fonctionnaires maintiennent et renforcent la confiance du public en l'honnêteté et l'équité et l'impartialité du secteur public ». Voir www.tbs-sct.gc.ca. Des exemples analogues de codes d'éthique ou de conduite sont disponibles sur le Réseau mondial d'information en ligne sur l'administration et les finances publiques de l'ONU (UNPAN).

¹² OCDE, Renforcer l'éthique dans le service public, résumé, p. 11.

et la performance du secteur public. La transparence caractérise les gouvernements, les sociétés, les organisations et les particuliers qui sont disposés à divulguer clairement les informations, les règles, les plans, les modes de fonctionnement et les mesures¹³. Le principe fondamental de l'accès à l'information est en effet une condition préalable sans laquelle il ne saurait y avoir de démocratie et un élément constitutif de la démocratie, de l'état de droit et des droits et libertés fondamentaux. Le droit d'accéder à l'information est une des pierres angulaires de la bonne gouvernance, de la gouvernance participative, de l'action citoyenne ainsi qu'un important moyen de lutte contre la corruption. Si ce droit n'est ni exercé ni respecté, l'incompétence, l'opacité, l'incurie, le gaspillage et la corruption peuvent se donner libre cours dans le domaine public.

Respect du principe de responsabilité

12. Par cette expression, on entend que les responsables des secteurs public et privé et des organisations de bénévoles doivent répondre de leurs actes et qu'il existe des possibilités de réparation lorsqu'ils ne se sont pas acquittés de leurs devoirs et n'ont pas honoré leurs engagements¹⁴. Dans l'idéal, les mécanismes du respect du principe de responsabilité devraient prévoir l'établissement de rapports transparents, le recensement des causes des failles et des méthodes visant à modifier les comportements pour qu'ils soient plus conformes aux normes¹⁵.

13. Il existe de nombreuses manières dont les personnes et les organisations pourraient être amenées à rendre compte. Un cadre approprié et efficace de responsabilisation comprend les éléments ci-après : fixation de normes relatives au comportement escompté, critères sur la base desquels les personnes et les organisations pourraient être jugées valablement; enquête exploratoire visant à déterminer si les normes ont été remplies ou non; obligation de répondre de ses actes, processus dans le cadre duquel il est demandé aux personnes de défendre leurs actes, de répondre à des questions empreintes de scepticisme et généralement d'expliquer leur comportement. Ce cadre s'applique au retour d'information négatif ou critique aussi bien que positif et aux sanctions ou aux récompenses ; de fait, les personnes peuvent être sanctionnées pour ne pas avoir atteint les normes escomptées ou récompensées pour les avoir atteintes ou dépassées.

14. Toutefois, le respect du principe de responsabilité n'est ni un simple ensemble de mécanismes institutionnels ni une liste de procédures à vérifier, mais un secteur de défi, d'interaction, de protestation et de transformation¹⁶. C'est pourquoi il est important de prendre conscience des divers types de structures de responsabilisation. En effet, dans la majorité des cas, succès et incidences ne sont pas imputables à une seule de ces méthodes, mais à l'interdépendance et à l'intégration graduelle de plusieurs approches. Les structures de responsabilisation comportent les éléments ci-après :

¹³ Voir www.transparency.org; et <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

¹⁴ Voir <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>, où Jonathan Fox fournit une définition utile des « politiques de responsabilisation » : « zone de conflit quant au fait de savoir si et comment ceux qui exercent le pouvoir sont tenus publiquement responsables de leurs décisions ».

¹⁵ Selon Paul L. Posner, directeur du programme de maîtrise d'administration publique à l'université George Mason, Arlington, Virginie.

¹⁶ Voir <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

a) La responsabilisation démocratique, aux termes de laquelle les élus doivent rendre compte aux citoyens lors d'élections et par d'autres moyens;

b) La responsabilisation verticale, de bas en haut, envers les supérieurs hiérarchiques et vers la base envers les subordonnés. Modèle classique de responsabilisation, elle est un élément constitutif de l'administration;

c) La responsabilisation horizontale, qui elle apparaît dans le domaine des accords relatifs à la fourniture de services. Elle est nécessaire lorsque des « tiers » (organismes du secteur privé et/ou à but non lucratif) collaborent avec les pouvoirs publics ou sont leurs partenaires en vue de fournir aux citoyens des services sur la base d'une relation contractuelle, d'une collaboration ou d'un réseau;

d) La responsabilisation diagonale s'effectue entre les responsabilisations verticale et horizontale et concerne l'action directe des citoyens s'agissant des organismes visés par la responsabilisation horizontale, lorsqu'elle permet de mieux contrôler les mesures prises par les pouvoirs publics¹⁷.

15. Ces notions ainsi définies, qui constituent des prescriptions fondamentales¹⁸, revêtent une importance capitale pour la communauté internationale et les États Membres pour progresser sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement d'ici la fin 2015 et effectuer la transition vers les objectifs de développement durable pour l'après-2015.

III. L'intégrité, la déontologie dans l'exercice du pouvoir, la transparence, la responsabilisation des institutions et le développement durable

16. La communauté internationale, ayant constaté que la bonne gouvernance, dans le respect du principe de responsabilité, est un moyen d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et d'améliorer la vie des pauvres et des personnes vulnérables, lui accorde de plus en plus la priorité en tant que fin en soi, dans le contexte du programme de développement durable pour l'après 2015.

17. On reconnaît généralement que la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement a été l'initiative mondiale de lutte contre la pauvreté la plus féconde de l'histoire et que des progrès notables ont été enregistrés dans la réalisation de nombre des objectifs¹⁹. Toutefois, une année avant la date butoir, le monde n'a toujours pas atteint ces objectifs, en particulier en Afrique où la pauvreté abjecte sévit dans des régions où des êtres humains ne peuvent accéder à un emploi productif, en raison de leur mauvaise santé et faute d'enseignement, où les ressources écologiques ont été épuisées ou gâchées et où la corruption, les conflits et la mauvaise gouvernance gaspillent les ressources publiques et découragent

¹⁷ Voir Citizen Engagement Practices by Supreme Audit Institutions, Compendium of innovative practices of citizen engagement by supreme audit institutions for public accountability (Publication des Nations Unies, numéro de vente : 13.II.H.2); voir aussi <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>.

¹⁸ Voir Kenneth Kernaghan et John Langford, *The Responsible Public Servant*, 2^e édition (Toronto, Canada, Institute of Public Administration of Canada, 2014) p. 1.

¹⁹ *Objectifs du Millénaire pour le développement, rapport de 2013* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.13.I.9), préface.

l'investissement privé²⁰. L'exemple du secteur de la santé en Afrique est très révélateur à cet égard et les observations le concernant pourraient être facilement appliquées à d'autres fonctions publiques s'agissant des objectifs du Millénaire pour le développement²¹.

18. Les médiocres résultats en matière de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement s'expliquent par les failles en matière de gouvernance, le piège de la pauvreté (c'est-à-dire des diagnostics erronés, les attentes irréalistes, le développement inégal), les problèmes concernant l'accès aux ressources et leur répartition et des failles d'ordre politique. Au nombre des failles en matière de gouvernance, on trouve les problèmes de confiance envers une administration qui assure la cohésion sociale et l'existence d'un ethos national et de valeurs fondamentales communes. Un secteur public orienté vers le service, essentiel pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, est fonction de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilisation des organismes publics²².

19. Le principal dommage causé par la corruption et les entorses à l'éthique est qu'elles sapent la confiance des citoyens envers leurs institutions et en détruisent la crédibilité. L'exemplarité des titulaires de fonctions officielles est en effet l'une des conditions de la confiance dans la démocratie, de la cohésion sociale et de l'engagement citoyen²³.

20. Les valeurs indispensables que sont la bonne gouvernance et le développement durable, outre d'étayer une politique publique réactive et de favoriser une performance excellente du secteur public, jouent un rôle crucial en empêchant la corruption systémique. La communauté internationale s'accorde maintenant à reconnaître qu'une faible gouvernance et la corruption entravent le développement économique, sapent la stabilité et amoindrissent la confiance dans les institutions publiques.

21. Dans le cadre de l'élaboration du programme de développement pour l'après-2015 et des objectifs de développement durable, de récents documents des Nations Unies, tels que le rapport du Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable (A/68/970) et le résumé de la première réunion du forum politique de haut niveau chargé du suivi des activités de développement durable²⁴, ont souligné l'importance que revêtent l'état de droit, le respect des droits de l'homme, les libertés individuelles et collectives, l'action citoyenne, les partenariats

²⁰ Ibid., p. 7.

²¹ D'après Martina Vignotto : « La corruption, enracinée dans l'économie politique de l'Afrique, devient un problème de développement qui empêche le continent africain d'améliorer sa situation sanitaire. La corruption à grande échelle, aux niveaux les plus élevés de l'État, devient une corruption larvée au premier rang de la prestation de services sanitaires; elle prend la forme de comportements répréhensibles ne concernant pas d'importantes transactions monétaires (absentéisme du personnel de la santé, vol de médicaments, contrefaçon et subornation des malades). Toutefois, puisque la corruption larvée touche directement un grand nombre de bénéficiaires, on peut supposer qu'elle a des conséquences plus profondes sur les ménages africains. » Voir Martina Vignotto, « Fragile states facing the problem of health and development: a focus on Africa » (Venise, Università Ca' Foscari Venezia, 2014), <http://hdl.handle.net/10579/4689>.

²² Elia Armstrong, « Integrity, transparency and accountability in public administration ».

²³ Transparency International France, « Transparence de la vie publique et maintenant? », rapport 2013, p. 8.

²⁴ A/68/588.

mondiaux, la participation effective de toutes les parties prenantes, la promotion de la transparence, le respect du principe de responsabilité, l'existence d'institutions efficaces et efficientes et la mobilisation des ressources nécessaires, parce qu'ils facilitent le développement durable²⁵.

22. À sa onzième session, le Comité d'experts de l'administration publique a conclu qu'il existe des exigences accrues en matière de responsabilisation et que les citoyens ont un rôle important à jouer pour pallier les carences en matière d'administration²⁶; à sa treizième session, il a souligné qu'une administration publique transparente, responsable, efficiente, efficace, attentive aux citoyens, professionnelle et probe est indispensable à la bonne exécution des politiques nationales de développement et à la gestion du programme de développement²⁷.

23. Le développement durable est largement fonction de l'efficacité des politiques et des services publics, sous-tendue par l'efficacité et l'équité dans la création, l'affectation et la gestion des ressources, ainsi que de l'efficacité des organismes de contrôle qui favorisent la transparence et la responsabilisation et de la rigueur avec laquelle les citoyens mènent un examen approfondi afin d'empêcher la gabegie et la corruption et d'optimiser la performance des pouvoirs publics²⁸. Il semble facile de traiter de ces problèmes mais il est extrêmement complexe d'ancrer la déontologie, l'intégrité, le respect du principe de responsabilité et la transparence dans l'administration publique.

IV. Instaurer un environnement propice au développement durable fondé sur l'intégrité, la déontologie dans l'exercice du pouvoir, la transparence et le respect du principe de responsabilité

24. La nature humaine est telle qu'il existera toujours dans une communauté ou une société un groupe relativement restreint de personnes qui ne se livreront en aucun cas à la corruption ou à un comportement contraire à la déontologie. De même, un petit groupe de personnes seront enclines à ne pas respecter les normes de déontologie et de transparence. Pour la majeure partie de la politique, la tendance à agir conformément à la déontologie et de manière responsable et transparente sera vraisemblablement très fortement influencée par l'existence de certaines conditions fondamentales²⁹.

²⁵ Voir le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé d'étudier le programme de développement pour l'après-2015, intitulé « Pour un nouveau partenariat mondial : vers l'éradication de la pauvreté et la transformation des économies par le biais du développement durable ».

²⁶ E/2012/44.

²⁷ Voir E/2014/44, chap. I; voir aussi la résolution 2014/38 du Conseil économique et social.

²⁸ *Citizen Engagement Practices, by Supreme Audit Institutions*.

²⁹ Ce passage est largement inspiré d'un rapport établi par Allan Rosenbaum, intitulé « On promoting accountable institutions, ethical leadership and integrity to enhance confidence in governance capacity to effectively deliver public service in a sustainable manner » (Promouvoir l'établissement d'institutions responsables, la déontologie et l'intégrité pour améliorer la confiance quant à la capacité de l'administration à fournir des services publics avec efficacité et de manière durable).

A. Conditions fondamentales

25. Il serait irréaliste d'aborder ces questions si l'on n'édifie pas un environnement porteur grâce aux mesures fondamentales ci-après :

a) Forger un nouveau partenariat mondial et déontologique à tous les niveaux, ce qui nécessite que les dirigeants nationaux et de nombreux autres intervenants, dont les organisations internationales, les gouvernements, les administrations locales, le monde des affaires, les universitaires, la société civile, les syndicats et les médias adoptent un nouvel état d'esprit et modifient leur comportement, dans le contexte d'une vision partagée, commune et uniformément ambitieuse³⁰, dans l'esprit des principes et valeurs des Nations Unies et compte tenu des ambitions du programme de développement pour l'après-2015;

b) Veiller à ce que la démocratie, l'état de droit, un cadre constitutionnel et juridique, la séparation et la collaboration des pouvoirs, l'ordre, la sécurité, le respect des droits universellement reconnus de la personne, le respect des principes relatifs à la bonne gouvernance et à la gouvernance participative, la cohérence, la coordination et la synergie des organes et politiques publics soient l'expression concrète de l'État et de ses diverses institutions nationales et locales. Ceci est particulièrement crucial dans les États se relevant d'un conflit ou en transition démocratique, comme par exemple certains pays du monde arabe;

c) Exercer le pouvoir avec clairvoyance, détermination, dans un souci de transformation et de mobilisation et dans le respect de la déontologie à tous les niveaux, en particulier dans le secteur public;

d) Entreprendre une réforme complète, cohérente et viable du secteur public, en accordant la priorité aux pays en développement, aux pays sortant d'un conflit ou en cours de transition démocratique et faire fond sur les réalisations;

e) Investir dans les techniques de l'information et des communications et dans l'administration publique électronique en mettant en place des stratégies et des institutions adaptées, des infrastructures, des ressources, des bases de données, des programmes de formation et de renforcement des capacités, ainsi que des mécanismes réglementaires;

f) Démarginaliser le capital humain et les citoyens, par l'éducation, la formation, le renforcement des capacités, l'application de la loi, la socialisation, l'organisation et l'établissement de réseaux associant les diverses composantes de la société civile;

g) Investir dans les secteurs ci-après et promouvoir la participation, la détermination et l'action à tous les niveaux : organismes publics, organismes non gouvernementaux, citoyens, société civile, y compris le secteur privé, organisations non gouvernementales, médias, universitaires, syndicats, coopératives, organisations charitables bénévoles, minorités et secteur informel.

26. Outre d'examiner ces fondements de tout système démocratique qui aspire à la stabilité, à la paix, au progrès et au développement durable, il pourra être utile de

³⁰ Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015.

mettre en place une méthode globale de lutte contre la corruption³¹ en créant un système national d'intégrité. Un système national d'intégrité devrait associer les principales institutions et intervenants, dont le parlement, l'exécutif, le pouvoir judiciaire, la police, les organes électoraux, les organismes d'audit, les organismes de lutte contre la corruption, les partis politiques, les médias, les organisations de la société civile et le monde des affaires. Ces institutions et organisations contribueraient, de manière complémentaire et interdépendante, à promouvoir l'intégrité, la transparence et le respect du principe de responsabilité dans la société et auraient des incidences analogues sur l'état de droit, le développement durable et la qualité de la vie.

27. D'après Transparency International, un système national d'intégrité qui fonctionne bien fournit des garanties efficaces contre la corruption, dans le cadre de la lutte plus large contre l'abus de pouvoir, les agissements coupables de l'État et les malversations sous toutes leurs formes. Toutefois, lorsque les institutions se caractérisent par l'absence de réglementations appropriées et un comportement irresponsable, la corruption prospérera, ce qui aura des retombées néfastes sur les objectifs sociétaux que sont la croissance équitable, le développement durable et la cohésion sociale. Le renforcement du système national d'intégrité permettra d'améliorer la gouvernance dans tous les secteurs de la société et contribuera en fin de compte à l'instauration d'une société plus juste³². Ce système devrait être appuyé et renforcé par une infrastructure relative à la déontologie, autre approche globale et pierre angulaire d'une stratégie d'ensemble centrée sur la déontologie et les valeurs du secteur public.

28. Il convient de noter que les recommandations de l'OCDE concernent les pays riches. En conséquence, les recommandations relatives au système national d'intégrité devraient tenir compte des réalités et des spécificités des divers pays en développement, car il sera difficile à la plupart d'entre eux d'adopter facilement et rapidement la philosophie reflétée dans ces recommandations et les pratiques préconisées par l'OCDE. C'est la raison pour laquelle certains facteurs critiques visant à décourager la corruption et à favoriser le respect du principe de responsabilité, la déontologie et un comportement transparent et réactif, en particulier de la part des agents du service public et des fonctionnaires, sont, par leur nature même, contextuels s'agissant des pays en développement, des pays sortant d'un conflit et des pays en transition démocratique.

29. Dans le même temps, comme le suggère un important corpus de recherches, on prévoit que la corruption tendra à diminuer dans les sociétés démocratiques. Toutefois, cela ne résultera pas de leur caractère démocratique, mais plutôt du fait qu'elles auront probablement mis en place et continueront à mettre en place de nombreuses garanties qui contribuent à créer une culture de lutte contre la corruption³³.

³¹ Jeremy Pope et Transparency International, « Transparency International Source Book », première édition, 2000, disponible sur http://archive.transparency.org/policy_research/nis#sthash.6psOm3eB.dpuf.

³² Peter Laugseth, Rick Stapenhurst et Jeremy Pope, « The Role of a national integrity system in fighting corruption » (Washington, Institut du développement économique, Banque mondiale, 1997); disponible sur http://archive.transparency.org/policy_research/nis.

³³ Voir Allan Rosenbaum, « Promoting accountable institutions, ethical leadership and integrity »; voir aussi Milena I. Neshkova et Allan Rosenbaum, « Advancing good government through

B. Principaux facteurs contribuant à la promotion d'institutions responsables, de la déontologie dans l'exercice du pouvoir et de l'intégrité³⁴

30. Les principaux éléments qui contribuent à la promotion d'institutions responsables, de la déontologie dans l'exercice du pouvoir et de l'intégrité peuvent généralement être classés en quatre catégories : éléments procéduraux, à savoir les diverses politiques réglementant le comportement, la performance et les relations des personnes; arrangements institutionnels mis en place dans le cadre du processus d'édification d'institutions démocratiques; responsabilisation sociale et contrôle public; ainsi que facteurs culturels (c'est-à-dire qualités, normes et valeurs de toute société).

31. Il convient d'examiner les composantes procédurales en premier, car elles sont les plus aisées et les plus rapides à mettre en œuvre et leur application rapide et déterminée peut avoir d'importantes incidences immédiates. Toutefois, elles auront peut-être le moins de retombées à long terme, parce que les procédures mises en place par un gouvernement ou l'une de ses institutions peuvent être facilement modifiées, ignorées ou détournées. De par le monde, les gouvernements, notamment dans les pays démocratiques plus développés, ont adopté une myriade de dispositions d'ordre procédural. Ces composantes peuvent être généralement classées en deux catégories très générales : l'accès à l'information et la réglementation du comportement personnel des fonctionnaires et des agents de l'État.

Assurer l'accès à l'information

32. Selon le mot d'Andrew Puddephatt, Directeur de Global Partners and Associates et fervent défenseur du droit à l'information, l'information est l'oxygène de la démocratie. Joseph Stiglitz, lauréat du prix Nobel, estime quant à lui que l'information est un bien public et que plus nous sommes informés de ce qui se passe dans la société, plus le développement d'États démocratiques est efficace. La démocratie et la responsabilité figurent parmi les principaux indicateurs de la qualité de l'administration publique. Pour que les conditions élémentaires nécessaires à cet effet soient réunies, il faut que des citoyens avisés aient accès à tout un ensemble d'informations qui leur permettraient de participer plus activement à la vie publique, d'aider à déterminer les priorités de dépenses publiques, de bénéficier de l'égalité d'accès à la justice et de tenir les fonctionnaires responsables de leurs actes.

33. Le concept de transparence existe, sous diverses formes, de longue date³⁵. Ce qui fait aujourd'hui la différence, c'est l'existence et l'utilisation généralisée, dans le monde, des techniques de l'information et de la communication et l'effet positif de la révolution numérique qui permet aux citoyens d'accéder en temps utile et de façon réellement transparente à l'information publique. Les moyens de

fighting corruption », chap. 6 du *Handbook of Public Administration*, édité par James Perry et Robert K. Christensen (Hoboken, New Jersey, Wiley, mars 2015).

³⁴ Milena Neshkova et Allan Rosenbaum, « Advancing good government through fighting corruption » (voir note 33 ci-dessus).

³⁵ Aux États-Unis d'Amérique, par exemple, la loi sur la liberté de l'information (*Freedom of Information Act*) date du milieu des années 60.

communication traditionnels restent néanmoins utiles et pertinents dans les pays qui sont aux prises avec des problèmes de pauvreté, d'exclusion, de vulnérabilité, d'illettrisme ou de handicap.

34. Il convient de tenir compte de plusieurs considérations pratiques dans ce domaine, tout en gardant présente à l'esprit l'existence de plusieurs normes internationales, rassemblées dans « The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation », International Standards Series (Londres, art. 19, juin 1999)³⁶ concernant notamment le principe de divulgation maximale, la primauté de l'obligation de divulgation, l'obligation de publier, la promotion de la transparence de l'administration, un régime limitatif d'exceptions, la procédure d'accès, l'ouverture des réunions au public et la protection des personnes signalant des irrégularités :

a) Il convient d'accorder une importance appropriée aux trois étapes du développement d'une culture de l'accès à l'information, à savoir l'adoption, la mise en œuvre et l'exécution, et de s'attacher également, à titre complémentaire, à encourager le recours au droit, faute de quoi on se borne à « cocher des cases », ce qui n'améliore ni la confiance des citoyens ni la responsabilité des pouvoirs publics;

b) Il convient également de prendre des dispositions procédurales en application des lois sur la transparence des débats, prévoyant la tenue de réunions et d'audiences publiques d'une manière générale, et tout particulièrement lorsqu'il s'agit des budgets publics, ainsi que la mise à la disposition des citoyens d'une documentation vaste et pertinente pour leur permettre d'évaluer avec précision les activités de leur gouvernement et de ceux qui les représentent aux niveaux tant national que local, à l'intérieur et à l'extérieur du pays;

c) Il peut être utile d'institutionnaliser divers types de procédures administratives propres à assurer l'exhaustivité et l'adéquation des informations qui seront produites par les organismes publics, grâce, par exemple, à l'information relative à la gestion, à la mesure et à la planification des résultats, aux systèmes de budgétisation des programmes, ainsi qu'à diverses innovations permettant notamment de mettre à la disposition du public des rapports et des documents d'information de meilleure qualité et plus détaillés – notamment en ce qui concerne les institutions à l'égard desquelles soit les médias locaux soit les organisations non gouvernementales se sont dotés, à un degré ou à un autre, d'une capacité d'investigation;

d) Il convient de faire en sorte que soient disponibles des informations complètes, adéquates, actuelles et à jour relatives aux activités des organismes publics, à tous les niveaux, et tout particulièrement en ce qui concerne les finances publiques;

e) Compte tenu du contexte, des idiosyncrasies et des contraintes propres à chaque pays, il convient de tirer le meilleur parti possible de la diversité et de l'accessibilité des outils de l'informatique et des communications qui sont aujourd'hui disponibles jusque dans les régions les plus reculées de chaque pays,

³⁶ Les principes sont exposés à l'annexe II (intitulée : « Droit du public à l'information : principes relatifs à la législation sur la liberté de l'information ») du septième rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression (E/CN.4/2000/63). Ils sont approuvés par le Rapporteur spécial au paragraphe 43 du rapport.

sans pour autant négliger les moyens d'information et de communication traditionnels;

f) Il convient d'instituer des enquêtes appropriées sur le comportement des responsables gouvernementaux et des fonctionnaires au regard de la déontologie, grâce à l'établissement de dispositions prévoyant des audits internes et externes, à la conduite d'activités de surveillance législative et à l'imposition de la responsabilité directe au titre de la performance des pouvoirs publics;

g) Un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la protection de la vie privée et celle des intérêts de l'État définis au sens étroit;

h) L'exercice effectif de ce droit est cependant directement à la mesure de la culture civique des citoyens et du développement démocratique du pays³⁷.

35. La voie vers une amélioration de ces variables est longue. La complexité de la tâche exigera un effort responsable de la part de chaque secteur de la société. Par sa seule existence, la loi ne suffit pas à assurer le plein exercice de ce droit si l'on n'est pas constamment conscient des conséquences que la rétention d'informations publiques a pour la vie quotidienne, s'il n'y a pas de demande d'information de la part des citoyens et si cette loi, lorsqu'elle existe, n'est pas appliquée ou respectée dans les faits. L'accès à l'information dans des conditions garanties par la loi, raisonnables et optimales, permet aux citoyens de se considérer comme des parties prenantes de l'action gouvernementale et de celle des services publics³⁸. Le plus difficile est donc de changer les mentalités et de développer la culture civique pour assurer dans les faits le plein exercice de ce droit.

Réglementer le comportement des fonctionnaires

36. Une deuxième disposition importante à prendre concerne la réglementation du comportement des fonctionnaires et des représentants de l'État, et il faut commencer à cet égard par identifier (c'est-à-dire déterminer par la voie d'une enquête approfondie) quels fonctionnaires sont visés. Il semble que jusqu'à présent, ce type de réglementation s'applique aux représentants des gouvernements et aux fonctionnaires des administrations centrales. Son champ devrait être élargi aux fonctionnaires des administrations publiques et des administrations locales, aux représentants élus et aux membres de tout autre organe public investi d'une mission de service public ou financé sur des ressources publiques. Il convient également de s'assurer que les vérificateurs, qui peuvent eux aussi avoir un comportement non conforme à la déontologie, sont eux-mêmes « vérifiés ». Fréquemment, cette réglementation est inscrite dans une charte de service public ou dans des codes de déontologie, ce qui a donné lieu à un vaste débat et suscité plusieurs réserves de la part des praticiens et des chercheurs quant à l'utilité, au contenu, à la propriété et à la mise en œuvre de ces dispositions, ainsi qu'à leur force obligatoire lorsqu'elles

³⁷ Selon la publication intitulée : « Los 18 desafíos que plantea la realidad Argentina (Buenos Aires, Programme des Nations Unies pour le développement, 2002), rapport sur le développement humain en Argentine de 2002, 1 % seulement des personnes interrogées estiment que le droit à l'information est important pour la démocratie. Le plus difficile est donc de changer les mentalités et d'améliorer la culture civique pour faire en sorte que ce droit soit effectivement exercé.

³⁸ Voir John Graham, Bruce Amos et Tim Plumptre, « Governance Principles for Protected Areas in the 21st century » (Ottawa, Institut sur la gouvernance, 30 juin 2003) p. 2.

sont dénigrées ou tout simplement négligées³⁹. Sans doute existe-t-il néanmoins dans le monde plusieurs bonnes pratiques qui pourraient servir d'exemples⁴⁰

37. Les chartes de service public ou les codes de déontologie devraient être structurés autour d'un ensemble de valeurs et de normes couvrant les éléments suivants : principes généraux, inspiration, valeurs et mission de l'organisation; définition, objectifs et principes de l'activité publique, notamment intérêt public, abnégation, intégrité, objectivité, neutralité, responsabilité, transparence, honnêteté et exercice de l'autorité; conflits d'intérêts et causes d'incapacité; déclarations de patrimoine, déclarations de dons et autres restrictions frappant les libéralités; dispositions relatives à la confidentialité et à la discrétion, aux activités politiques et à la lutte contre le népotisme; devoirs des services publics et de l'administration, code de conduite des fonctionnaires et droits des fonctionnaires; gestion et développement des ressources humaines; mécanismes de mise en œuvre et de suivi; et systèmes de sanctions et de rétributions⁴¹.

38. De telles dispositions devraient s'appliquer, avant tout, au domaine sensible des achats de fournitures, de matériel et d'installations des administrations publiques, à la manière selon laquelle les services publics sont assurés et les programmes exécutés à cet effet sont gérés, ainsi qu'aux activités politiques. Dans nombre de pays, la loi interdit aux fonctionnaires de mener des activités politiques et ces derniers sont en conséquence censés être moins tentés de détourner des activités publiques pour favoriser un parti politique, ou un ensemble de personnes, au détriment des autres⁴².

39. Cela suppose également l'existence d'une capacité d'investigation adéquate. Il est par exemple fréquent, en particulier au niveau des administrations locales, que les dirigeants chargent des sociétés privées de vérification comptable ou d'audit d'examiner l'efficacité et l'intégrité des procédures administratives et financières. Ces sociétés devraient elles-mêmes être exposées à des poursuites judiciaires si leurs rapports se révèlent être frauduleux ou trompeurs. De même, divers

³⁹ Voir James H. Svara, "Who are the keepers of the code? articulating and upholding ethical standards in the field of public administration", *Public Administration Review*, vol. 74, n° 5, (septembre/octobre) p. 561 à 569. Svara déclare ce qui suit : « Nous pouvons choisir la voie des codes, des règlements administratifs et des lois ou nous pouvons suivre Moïse (c'est à dire, Robert Moses) lorsqu'il déclare avec conviction : « [...] ce qu'il nous faut, ce sont de meilleurs éléments et non davantage de lois destinées à garantir leurs compétences et leur honnêteté », p. 564. Dans le même sens, selon une étude du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU (1999-2000) consacrée à la Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration, il apparaît que des normes législatives et administratives concernant les fonctionnaires étaient en place au niveau national mais qu'elles étaient souvent périmées, mal communiquées et mal institutionnalisées, voir Division de l'économie et de l'administration publiques, Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, « Public service ethics in Africa », vol. 1 (ST/ESA/PAD/SER.E/23).

⁴⁰ Voir, par exemple, les chartes de service public et les codes de déontologie cités par le Réseau d'information en ligne des Nations unies sur l'administration : <http://www.unpan.org/Standards/Codes>.

⁴¹ Voir OCDE, Principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public adoptés par le Conseil de l'OCDE en 1998, consultable sur le site : www.oecd.org/governance/ethics/1899138.pdf.

⁴² Le Statut général de la fonction publique marocaine, adopté en 1958, contient une telle disposition. Il convient également de ne pas négliger les sauvegardes procédurales destinées à protéger les lanceurs d'alerte.

mécanismes internes de surveillance devraient être en place au sein même des administrations publiques.

Prendre en compte les facteurs institutionnels

40. On devrait en principe pouvoir compter sur le fait qu'une institution publique est responsable et transparente. Une telle institution ne saurait fonctionner isolément de tout contexte et s'appuie sur un système plus vaste fondé sur l'état de droit. La légitimité et l'éthique d'un système d'administration publique sont ancrées principalement dans la loi, qui repose elle-même sur la constitution, c'est-à-dire sur un pacte social élémentaire qui garantit les droits des citoyens et énonce les principes directeurs et les valeurs de ce système en ce qui concerne, par exemple, la juste séparation des pouvoirs, le jeu approprié des pouvoirs et des contre-pouvoirs, les modalités du transfert des pouvoirs et les garanties de transparence et de responsabilité.

41. La constitution, dans chaque pays, devrait également prévoir d'assujettir le développement durable au droit pour que puisse être établi un cadre juridique qui à la fois le favorise et l'oriente, tout en posant les obligations et les droits du secteur public, de la société civile organisée, des personnes et des citoyens en général. À cet égard, c'est une stratégie transversale qui a le plus de chances de garantir le développement durable, du fait qu'elle favorise un mode d'organisation dynamique, permettant d'établir des connexions structurelles et fonctionnelles à long terme et des codes de responsabilité professionnelle.

42. Ce mode d'organisation devrait être reproduit par toutes les branches du gouvernement, ainsi qu'aux niveaux national, infranational et local de l'administration, compte tenu de leurs différences fondamentales et des responsabilités qui leur sont propres. Les pays devraient également maintenir entre eux, au niveau international, ce même degré de transparence et de dialogue. La confiance envers une telle conception des institutions est ancrée dans le système démocratique et politique complexe dont elle tire son origine et sa crédibilité.

43. **Séparation des pouvoirs.** La séparation des fonctions gouvernementales contemporaines en différentes branches et en différents niveaux, de manière à assurer une diffusion des pouvoirs et de l'autorité, est l'une des principales dispositions structurelles permettant de faire en sorte que le gouvernement soit réceptif et responsable. Comme l'a dit, au XIX^e siècle, l'homme politique britannique Lord Acton, « Le pouvoir corrompt, le pouvoir absolu corrompt absolument. »

44. **Coopération entre les pouvoirs.** Pour que s'établisse la coopération entre les institutions et entre les administrations, il faut une méthode permettant d'ordonner, d'harmoniser et de rendre conforme au droit tout un ensemble de mesures et de mécanismes de rationalisation des tâches administratives, en vue de renforcer la confiance à différents points du temps, d'une multitude de manières et dans des circonstances diverses, ainsi que des programmes spécifiques dotés de budgets réels et de dirigeants efficaces. La coopération est ici le mot clef, car seule la coopération fondée sur la compréhension, le respect et la tolérance peut contribuer à renforcer la cohérence du secteur public et à régler les conflits, toutes les parties étant protégées par le droit. Les problèmes réels qui touchent les communautés peuvent être résolus grâce à une coopération efficace entre les organismes publics, surtout si la société civile participe au processus.

45. **L'intégrité va de pair avec la responsabilité.** La responsabilité et l'intégrité vont de pair dans le secteur public. La responsabilité est indispensable, surtout de la part de ceux qui sont en situation d'autorité, et elle est inhérente au professionnalisme du secteur public. Cela vaut tout particulièrement dans le cas du processus de prise de décisions, qui engage la responsabilité du système d'administration publique, lequel englobe ses institutions, ses dirigeants et son personnel. La responsabilité principale de tout État devrait être de garantir que le bien public l'emporte sur les intérêts privés. Si l'intégrité, en elle-même, est synonyme d'honnêteté, il est plus important de la rattacher aux notions d'éthique, d'honorabilité et de bonne performance institutionnelle.

46. **Promouvoir le professionnalisme dans le secteur public.** Le professionnalisme englobe à la fois les qualités professionnelles des fonctionnaires et le professionnalisme institutionnel. En d'autres termes, il dépend d'un cadre de travail propice au rétablissement et au maintien de la confiance parmi les fonctionnaires et entre ceux-ci et la société dans son ensemble. Par exemple, la mise en place « d'espaces ouverts » peut améliorer la transparence et permettre à chacun de moins ressentir le poids de la hiérarchie.

47. La capacité de régler des conflits, quelle qu'en soit la nature, est le critère décisif de l'efficacité de tout système mais elle est inexistante en l'absence d'une politique efficace de protection civile qui elle-même suppose l'existence d'institutions nationales en complément de l'assistance internationale. Il est difficile de parler de la viabilité sans faire état de la démocratie et de l'état de droit, car ces trois notions sont liées et supposent l'existence d'institutions robustes dotées d'un personnel dont la détermination quotidienne à s'acquitter de ses devoirs est inébranlable.

48. **Décentralisation des institutions publiques.** Nombre de gouvernements démocratiquement établis, en particulier ceux qui sont bien connus pour la réactivité et l'intégrité de leur administration, ont très largement recours à la décentralisation des institutions publiques au niveau régional ou local. C'est par exemple le cas des pays scandinaves, des États-Unis d'Amérique et de certains pays africains comme le Maroc et le Sénégal, où une très large part des dépenses publiques sont effectuées au niveau infranational, ce qui permet aux citoyens de mieux suivre les activités et de mieux comprendre le fonctionnement de leur gouvernement. Cela permet aux particuliers non seulement d'établir une relation plus étroite et plus fructueuse avec les fonctionnaires au niveau local mais aussi d'accéder plus facilement aux informations relatives à l'administration publique et à ses programmes et de mieux comprendre ces informations⁴³.

49. **Création d'institutions de surveillance, d'audit et d'investigation** permettant d'assurer une surveillance institutionnelle extraordinaire des activités du secteur public. Par exemple, les pays scandinaves ont créé l'institution du médiateur. Celui-ci est un haut fonctionnaire indépendant doté de pouvoirs d'investigation extraordinaire qui lui permettent de déterminer si les organismes publics agissent comme il se doit – au double plan de leur réceptivité aux demandes des citoyens et de leur intégrité. Plusieurs institutions semblables existent dans le monde, parmi lesquelles on peut citer, aux États-Unis, le Bureau de l'inspecteur général; en Russie, la Chambre publique fédérale exerçant ses compétences au

⁴³ Voir le site du réseau mondial Cités et gouvernements locaux unis (www.uclg.org).

niveau national et d'autres chambres qui, dans certaines régions, ont le droit d'examiner différents aspects des travaux des organes de l'État et du corps législatif (aux niveaux fédéral et régional), en application de la loi fédérale du 20 février 1995; au Maroc, le bureau du médiateur (« Al Wassit »), établi par la Constitution de 2011; et en Tunisie, la Commission pour la gouvernance et la lutte contre la corruption, établie par la Constitution de 2014.

50. Est également importante à cet égard l'autorité accordée au pouvoir législatif, ainsi qu'à certaines institutions du pouvoir judiciaire comme les grands jurys, pour qu'ils mènent des activités d'investigation indépendamment du pouvoir exécutif. Ce type de mécanisme comprend également tout un ensemble de dispositions institutionnelles qui font directement participer les personnes privées au fonctionnement et à la pratique du gouvernement, comme c'est le cas des conseils de citoyens chargés de conseiller les organismes publics, de superviser leurs activités et, dans certains cas, de prendre effectivement des décisions importantes en leur nom. Également au niveau local, il existe souvent des dispositions permettant à des particuliers d'engager, après obtention d'un certain nombre de signatures sur une pétition, des procédures de destitution des représentants des pouvoirs publics. On peut à cet égard citer en exemple la Constitution marocaine, qui reconnaît ce droit aux citoyens, aux niveaux tant national que local.

Mettre l'accent sur la responsabilité sociale et sur le contrôle exercé par le public

51. Il faut faire une distinction entre les systèmes de responsabilisation formels, qui reposent sur l'audit et le contrôle de la gestion, et ceux qui relèvent de la responsabilité sociale. Si le gouvernement souhaite que les citoyens aient confiance envers les institutions publiques, alors les mesures de renforcement de la confiance doivent être prioritaires dans son plan d'action. L'État doit ainsi créer un cadre de responsabilisation dans lequel l'engagement des citoyens peut se développer. On peut considérer que par cet engagement, qui est l'élément central de la responsabilité sociale, les citoyens s'impliquent dans les mesures et programmes mis en œuvre par le gouvernement qui prévoient et favorisent leur participation aux divers aspects de la politique des pouvoirs publics. La responsabilité sociale est l'un de ses aspects. L'engagement des citoyens à l'appui de la responsabilité sociale peut permettre aux personnes les plus pauvres et les plus vulnérables d'exposer clairement leurs besoins et donc aider à améliorer les prises de décisions par les pouvoirs publics et les prestations de services publics. La responsabilité sociale a pour principal objet de donner une voix à ces personnes et d'amplifier cette voix par le moyen des institutions.

52. Il est également important de considérer la responsabilisation comme un processus. Une approche axée sur un processus doit toujours comporter un élément d'autonomisation. D'autres critères importants pour la réussite des mesures de responsabilisation sociale sont la diversité des citoyens, des membres de la société civile et des organisations qui sont engagés et l'inclusion de différents acteurs représentant les pouvoirs publics. L'existence d'une société civile bien organisée, éthique et énergique, qui exige des responsables de l'action gouvernementale qu'ils fassent preuve d'honnêteté et de réactivité, est un facteur décisif pour promouvoir l'intégrité et la responsabilité des pouvoirs publics. À cet égard, la participation de la société organisée est essentielle, au moins pour déterminer la pertinence et la légitimité des besoins, pour aider à organiser les entités sociales face à un ensemble

de responsabilités publiques ayant trait à la viabilité et pour effectuer une évaluation quantitative et qualitative des résultats des travaux de l'administration publique.

53. Si en revanche il n'y a pas de contrôle dûment exercé par le public et si les conditions de la formation du réseau social exerçant ce contrôle ne sont pas réunies, alors la société n'est pas en mesure de normaliser les travaux de l'appareil d'État, ni d'adopter les décisions qui s'imposent. Une grande importance doit être attachée aux questions de la gestion efficace des finances publiques et de l'utilisation effective du budget de l'État en tant qu'instrument de développement économique et social. Le contrôle exercé par le public est un domaine d'application particulier de la responsabilité sociale d'une société civile développée. Les citoyens sont de plus en plus conscients de la nécessité d'unir leurs efforts aux fins de protéger l'intérêt public eu égard aux dépenses des ressources apportées par les contribuables et à la gestion des ressources nationales, aux fins de s'opposer aux actions inefficaces de l'État et des entités privées dans le domaine socioéconomique, aux fins de susciter davantage de transparence et de franchise de la part des organes dirigeants et créer les conditions permettant de contrôler ces derniers et aux fins d'instaurer un climat peu propice à la corruption.

54. Le contrôle exercé par le public sur les activités de l'État peut, d'une manière générale, prendre la forme d'un ensemble de formules, de principes, de méthodes ou de moyens selon lesquels ou par lesquels la société civile exerce une influence sur l'État. Il peut aussi englober les activités des institutions de la société civile concernées, comme c'est le cas lorsque l'opinion publique ou les médias s'intéressent de près aux activités de fonctionnaires.

55. Les institutions de l'État et les organisations de la société civile sont un seul et même organisme. Elles ne peuvent agir isolément les unes des autres. Toute constitution est une sorte de traité conclu entre l'État et la société civile, où l'État tient le rôle du représentant de la nation et non celui du vérificateur. Le principal élément de la société civile est, concrètement, l'être humain. Les partis politiques, quant à eux, incarnent en tant qu'associations bénévoles l'institution de la démocratie représentative, assurant la participation des citoyens à la vie politique de la société et l'interaction politique entre la société civile et l'État. Il conviendrait d'envisager la mise en place d'instituts de la société civile à vocation spéciale, notamment d'instituts de recherche ou d'information, qui seraient chargés de contrôler les activités de l'État. Cette mesure augmenterait le niveau d'instruction et de compétence des représentants de la société civile.

56. Si ces piliers sont solides et bien établis, il sera possible de créer peu à peu une culture de responsabilité et de conformité à l'éthique. Si au contraire ils sont mal définis, peu développés et rarement mis en pratique, le risque d'une situation caractérisée par la corruption et l'absence de responsabilité sera bien plus grand.

Créer une culture propice à des institutions responsables, respectueuses de l'éthique, réactives et transparentes

57. Les traditions, les valeurs et les normes culturelles de la société constituent un moyen très important, et peut-être le plus important, d'entretenir les mécanismes et les structures qui garantissent la réceptivité, la responsabilité, l'honnêteté et la transparence des administrations publiques. Il importe tout particulièrement de doter la presse d'une tradition de liberté, de transparence et d'efficacité, ainsi que d'une forte capacité d'investigation, car il s'agit là de la principale force capable

d'encourager et de maintenir l'intégrité, la responsabilité et la réactivité des pouvoirs publics. Il est également important que la constitution ou la loi protège les journalistes qui appellent l'attention sur la passivité ou sur les comportements inappropriés ou répréhensibles des gouvernants.

58. Un cadre formel de formation initiale et de formation continue est donc nécessaire dans la fonction publique. Il convient de « socialiser » les fonctionnaires et de leur inculquer les normes éthiques, les règles de conduite et les valeurs de la fonction publique, en menant à leur intention des activités de formation et en leur proposant des modèles d'identification.

59. Dans l'exercice de leurs fonctions ordinaires de gestion des affaires publiques, les administrations publiques accumulent du savoir-faire et de l'expérience qui, s'ils sont bien organisés, peuvent les aider à prendre des décisions et à résoudre des problèmes conjointement avec l'ensemble de la société, grâce à un transfert de connaissances qui prend diverses formes, depuis des activités de formation sur des sujets spécifiques jusqu'à des activités de sensibilisation, à l'intention des fonctionnaires et des citoyens, en vue de leur faire prendre conscience de l'importance que revêt la confiance mutuelle. En ce qui concerne le développement durable, on sait que la professionnalisation de fond en comble d'une administration publique est une priorité qui vise tout particulièrement à inculquer aux fonctionnaires des valeurs et des principes nouveaux propres à les inciter à ne pas seulement servir les intérêts du bien public mais aussi à garantir la viabilité du développement en maîtrisant des compétences techniques et professionnelles et en améliorant leurs résultats.

60. Il importe également de donner aux institutions les moyens de remplir leur rôle, aux niveaux tant national que local, pour qu'elles soient à même d'assurer une bonne gouvernance et de respecter les normes éthiques. Cela doit s'inscrire dans un contexte caractérisé par la stabilité politique et économique à long terme, par un niveau de financement approprié et par la participation d'une société civile active. Dès lors que ces éléments sont en place, il est possible d'améliorer les performances des personnes et des institutions et d'augmenter la confiance des citoyens envers les organismes publics. Enfin, la consolidation de la société peut renforcer le respect à l'égard des organes de l'État et constitue une composante essentielle du capital social nécessaire à la résolution de nombreux problèmes.

Créer à tous les niveaux des systèmes de suivi et de responsabilisation

61. L'expérience et la pratique passées montrent qu'il ne suffit pas d'admettre des principes et d'adopter des lois pour remédier à la situation et la faire évoluer dans la direction souhaitée. Des mécanismes de suivi et de responsabilisation s'imposent à tous les niveaux. Les six messages ou thèmes ci-après, qui se sont fait jour à l'occasion du Dialogue interactif du Président de l'Assemblée générale consacré aux Éléments constitutifs d'un cadre de suivi et de responsabilité pour le programme de développement de l'après-2015, peuvent servir de principes directeurs à cet égard⁴⁴ :

a) Un nouveau cadre de responsabilisation est nécessaire à l'appui de l'exécution du programme de développement pour l'après-2015. Le système de

⁴⁴ http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/5202014Accountability_Framework_Dialogue_PGA_Summary.pdf, p. 1 et 2.

responsabilisation devrait être guidé par les principes d'appropriation et de direction nationales et il devrait également impliquer toutes les parties prenantes. Le renforcement des capacités institutionnelles et des connaissances requises aux fins du suivi des données au niveau national revêt une importance décisive;

b) Ce cadre devrait dépasser celui des objectifs du Millénaire pour le développement et en combler les lacunes. Il devrait non seulement être un instrument permettant d'assurer le suivi des progrès accomplis, mais aussi être intrinsèquement lié à la mise en œuvre des politiques et être une partie intégrante de la formulation du programme de développement pour l'après-2015;

c) Il convient d'encourager l'application du principe de responsabilité, notamment par le moyen d'examen par les pairs, au niveau régional. Les pays se trouvant dans une même région sont aux prises avec des difficultés similaires et ils ont plus de chances de progresser s'ils cherchent à y remédier collectivement;

d) Les cadres de responsabilisation nationaux et régionaux doivent être arimés à un cadre de responsabilisation mondial simple et bien défini, indiquant clairement quels sont les rôles des différents acteurs;

e) Les avantages du système de responsabilisation décentralisé ont été mis en exergue pour faire en sorte que toutes les parties prenantes se l'approprient et soient incitées à partager, évaluer et ajuster leurs politiques;

f) Une approche à plusieurs niveaux pourrait faire intervenir les parlements au niveau national, les mécanismes d'examen par les pairs au niveau régional et le Forum politique de haut niveau sur le développement durable, ainsi que le Conseil économique et social, au niveau mondial.

V. Conclusion

62. Le rôle décisif de la gouvernance et de la lutte contre la corruption est bien admis et ces deux thèmes figurent parmi les priorités des objectifs du Millénaire pour le développement et du programme de développement mondial pour l'après-2015. Or, malgré des progrès accomplis sur la voie de la modernisation du secteur public dans les pays développés et en développement, la corruption et les comportements non conformes à la déontologie persistent. Ces phénomènes ralentissent le développement économique et retardent la réalisation du développement durable. En raison de leur complexité, de leur vigueur, de leur omniprésence, de leur longévité, de leur résistance et de leur ubiquité, ils demeurent un grave problème auquel aucun pays n'échappe totalement.

63. Il se trouve que nous vivons dans un environnement où la démocratie représentative et la démocratie participative ont été bouleversées par l'avènement d'une culture dite : « 2.0 » qui ouvre la voie à un modèle interactif et ouvert de démocratie participative. Cette culture 2.0 correspond fondamentalement à un mode de gouvernement fondé sur la mise en place de mécanismes de transparence, de collaboration et de participation des citoyens, cette dernière allant au-delà du simple exercice du droit de vote. Pour que de tels instruments de la gestion des affaires publiques soient efficaces, il faut que non seulement les citoyens, mais aussi les dirigeants politiques et les fonctionnaires, intègrent cette culture 2.0.

64. Premièrement, afin de mener ces tâches à bonne fin, il faudra non seulement du pouvoir et de l'autorité, mais aussi un nouveau « leadership » respectueux de l'éthique pour le XXI^e siècle⁴⁵, fondé sur les valeurs multidimensionnelles suivantes : nouvelle inspiration, intégrité personnelle, détermination, impartialité, respect des autres, transparence, responsabilité sociale, diligence, humilité, persévérance, créativité, innovation, souplesse, aptitude à prendre des risques et à promouvoir la résilience et sens des réalités. En bref, il faut des dirigeants sachant innover, ajouter de la valeur et intégrer.

65. Deuxièmement, pour imposer un comportement administratif responsable et faire face à la corruption et aux manquements à l'éthique, les sociétés qui sont les plus préoccupées par ces questions doivent s'en remettre à de nombreuses approches différentes, d'une manière intégrée qui implique toutes les parties prenantes.

66. Troisièmement, il convient de noter qu'une fois adoptés, les mécanismes et les mesures de lutte contre la corruption doivent être soutenus. Il faut donc pour cela une forte détermination de la part de la classe politique, de l'administration et de la société, se manifestant par l'appui et la participation de toutes les parties intéressées et du public en faveur de la création de structures institutionnelles et de dispositions procédurales capables de contribuer efficacement à l'édification et au maintien d'une culture de conformité à l'éthique et de responsabilité.

67. Quatrièmement, dans un environnement qui est caractérisé par le changement rapide et l'incertitude mondiale et qui continue d'accuser de toutes parts les conséquences de la crise financière, il devient indispensable que les gouvernements mettent au point et appliquent des stratégies efficaces et durables de lutte contre la corruption, donnent aux particuliers et aux communautés les moyens d'agir, s'emploient à améliorer la responsabilité et la transparence des administrations publiques et renforcent la capacité institutionnelle d'améliorer les prestations de services axées sur les besoins des citoyens. Nous devons admettre qu'il s'agit là d'un travail de longue haleine qui prendra du temps à porter ses fruits. Au lieu de supposer que la prévention de la corruption est une tâche vouée à l'échec, nous devons concevoir des stratégies précisément ciblées, assorties d'objectifs à long et à moyen terme, mais aussi à court terme, en vue de renforcer et de développer, pour le plus grand nombre d'acteurs possible, la capacité de participer à cette entreprise et de la mener à bonne fin.

⁴⁵ Voir CDE, « Le secteur public au XXI^e siècle : repenser le leadership : note de synthèse », 2000.