



Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion
Initiative conjointe de l'OCDE et l'Union Européenne, financée principalement par l'UE

SIGMA

**Agentia Nationala
a Functionarilor Publici**

Lignes générales de la politique préventive de l'intégrité au niveau fédéral belge

par Henri Nicolas

**Service public fédéral, Budget et contrôle de la gestion
Belgique**

**Conference on Public Integrity and Anticorruption
in the Public Service**

Bucharest, 29-30 May 2007

Introduction

Le présent document fixe les grands axes qui sous-tendent la politique préventive de l'intégrité au niveau fédéral belge. Cette politique a comme objectif stratégique de maintenir et d'accroître la confiance du citoyen dans le bon fonctionnement de la fonction publique fédérale administrative. Cette confiance, cruciale pour l'organisation publique fédérale, ne peut être maintenue et renforcée que si le gouvernement fédéral et les agents publics incarnent visiblement les valeurs fédérales significatives telles que la loyauté, l'impartialité et l'intégrité.

Toutes les parties concernées doivent assumer une responsabilité:

1. Le gouvernement fédéral en s'engageant explicitement à approuver une politique d'intégrité qui s'inscrit dans le contexte:
 - a) des obligations et des recommandations internationales en la matière (OCDE, Conseil de l'Europe, Nations Unies, Union européenne)
 - b) des intentions politiques existantes (Déclarations gouvernementales, Note cadre sur la sécurité intégrale,...)
2. Les dirigeants et les collaborateurs des services publics fédéraux en concrétisant la politique d'intégrité dans leur gestion quotidienne.

Sans engagement explicite des parties concernées, cette politique et son exécution n'atteindront pas les objectifs recherchés. L'intégrité est un facteur critique du succès d'une bonne gestion du pouvoir fédéral. Sans une politique et une gestion communes, systématiques et intégrées de l'intégrité dans les services publics fédéraux, le fonctionnement de l'ensemble de l'administration publique sera hypothéqué. Les infractions à l'intégrité commises dans un service public fédéral et divulguées régulièrement par les médias, se répercuteront inévitablement sur l'ensemble de l'administration.

1. L'INTÉGRITÉ DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE

1.1. Le concept intégrité

Ayant plusieurs significations utilisées alternativement, l'intégrité est un concept peu aisé à définir.

L'approche négative réduit ce concept au seul respect des règles en vigueur. Il existe par contre une approche positive qui se réfère à la "responsabilité professionnelle" des agents publics. Ce n'est que dans la mesure où l'entourage professionnel concrétise une intégrité individuelle, qu'une intégrité professionnelle peut ensuite se développer. Dans le contexte de l'administration publique fédérale, l'intégrité professionnelle est de nature administrative.

L'agent public intègre accepte les pleines responsabilités de sa fonction et se justifie de la façon dont il définit le contenu de son intégrité professionnelle. L'intégrité administrative requiert que chaque agent public soit conscient des valeurs et des normes en vigueur dans l'administration et qu'il y fasse correspondre ses responsabilités et ses actes. Cela implique la pro-activité et l'engagement personnel de chaque agent du service public.

1.2. L'intérêt pour l'intégrité administrative dans les administrations publiques

L'intérêt accru pour l'intégrité dans le secteur des services publics belges est récent. Longtemps, on a estimé que le principe de légalité offrait suffisamment de protection pour éviter les erreurs de conduite dans l'action publique. La sécurité, l'égalité et la validité juridiques étaient seules constitutives d'une puissance publique respectueuse des règles légales. Le principe de la légalité fut ensuite complété par d'autres tels que le

Ce document a été produit avec le soutien financier de l'Union Européenne. Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas nécessairement les avis officiels de l'UE, des pays Membres de l'OCDE ni des pays bénéficiaires participant au Programme Sigma.

principe de la bonne administration et de la légitimité. Au début des années 1990, l'intégrité des administrations publiques fit l'objet d'un intérêt particulier, dû principalement aux divers changements intervenus en matière de gestion administrative publique, notamment l'application aux administrations des principes de la nouvelle gestion publique (new public management).

1.3. La politique et la gestion de l'intégrité dans les administrations publiques

Les valeurs jouent un rôle central dans la politique de l'intégrité. Les hommes politiques et les agents publics doivent effectivement incarner les valeurs qu'ils ont sélectionnées. L'amélioration concrète des valeurs de l'organisation publique fédérale telles que définies dans le cadre d'une politique de l'intégrité soulève, dans le contexte de la création d'un environnement de travail fédéral éthique, la question fondamentale du leadership. En effet, les hommes politiques, les managers et les fonctionnaires-dirigeants doivent toujours assumer et renforcer le caractère exemplaire de leurs actions. Dès lors, ils feront toujours primer l'intérêt général sur leurs intérêts personnels ou individuels et respecteront toujours explicitement les valeurs et les normes de l'administration publique.

La politique d'intégrité fédérale doit donner lieu à une gestion de l'intégrité intégrée dans les services publics fédéraux, ce qui implique qu'ils identifient une série de valeurs éthiques qui seront véhiculées dans tous les segments de l'organisation. Il y a lieu d'harmoniser les valeurs éthiques, la communication, la formation, les instruments et les structures de sorte que l'objectif d'une organisation publique fédérale éthique puisse être réalisé.

Le fil conducteur de la politique et de la gestion de l'intégrité réside dans une bonne communication tant interne qu'externe. Négliger la communication en matière d'intégrité ainsi que les éventuelles infractions, conduit inévitablement les parties intéressées à verser dans le cynisme. Outre la communication, il faut veiller à ne pas perdre de vue l'attention qui doit être accordée aux programmes de sensibilisation et de formation. Ensemble et de façon complémentaire, la communication, la sensibilisation et la formation garantissent que les valeurs seront connues des parties concernées au sein des services publics fédéraux.

1.4. Stratégies d'une politique d'intégrité

Mettre sur pied une politique et une gestion d'intégrité au sein du pouvoir fédéral constitue une mission complexe dont les effets au niveau de l'administration fédérale ne seront visibles et perceptibles qu'à long terme. Le principe de base de la stratégie du respect (de conformité) dans une administration publique fédérale réside dans le seul respect des lois et des règles. Si cette stratégie de respect constitue l'unique perspective de l'administration publique fédérale, elle affichera un résultat médiocre au niveau de l'intégrité. C'est pourquoi, l'efficacité d'une politique de l'intégrité sera renforcée en menant, complémentairement, une stratégie de prise de conscience.

En aucune façon, il ne peut s'agir d'exécuter la politique de l'intégrité de façon moralisatrice, c'est-à-dire en incitant les agents publics à se conformer aux seules règles, sans faire appel à leur aspiration éthique, ce qui reviendrait à appliquer une pure stratégie de respect. Faire appel au sens professionnel des agents publics et leur donner un espace de liberté qui leur permette d'assumer leurs pleines et entières responsabilités tout en permettant une évaluation de celles-ci, constitue par contre l'idéal d'une politique éthique.

2. RECOMMANDATIONS POUR UNE POLITIQUE DE L'INTÉGRITÉ DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE

2.1. Partenariats et collaborations

La coordination et le soutien de la mise en œuvre de la politique d'intégrité (gestion de l'intégrité) dans les services publics fédéraux sont assurés par un service du pouvoir fédéral. Dans l'organisation publique belge, les approches préventive et répressive de l'intégrité ont été séparées. Au niveau préventif, le Bureau d'éthique et de déontologie administratives a été mis en place au sein du service public fédéral horizontal du

Budget et du Contrôle de la gestion ; au niveau répressif, les compétences sont assumées par le Service central de la lutte contre la Corruption.

Le service public fédéral du Budget et du Contrôle de la gestion dispose également d'un service "Management Support". Sa mission actuelle vise la mise en place de la réglementation relative aux systèmes de contrôle interne et d'audit interne dans les services publics fédéraux. En matière de surveillance de l'intégrité, une coopération étroite s'impose entre Bureau d'éthique et de déontologie administratives et les agents publics fédéraux chargés du contrôle interne (cf. analyse de risques, respect des lois et des réglementations, stratégies et procédures anti-fraude, etc.) et de l'audit interne (cf. audit de l'intégrité). L'audit d'intégrité est une forme particulière d'audit effectuée par l'auditeur interne afin d'examiner les mesures prises ou à prendre par le management des services publics fédéraux dans le cadre de la politique et de la gestion de l'intégrité fédérale, en vue d'améliorer la gestion de l'intégrité. Les résultats de l'audit d'intégrité seront repris dans le rapport d'audit d'intégrité. Ce rapport analyse et évalue l'ensemble de la gestion de l'intégrité en relation avec la politique d'intégrité fédérale. Afin de stimuler la qualité de la gestion de l'intégrité dans les services publics fédéraux, il est indiqué que l'auditeur interne puisse certifier son rapport.

De telles collaborations sont également préconisées avec d'autres services publics fédéraux horizontaux et avec les services d'encadrement dans les services publics verticaux. Le leadership éthique, les formations en matière de déontologie administrative, l'intégrité en tant que compétence individuelle, etc. sont des thèmes qui doivent être développés en collaboration avec le service public fédéral Personnel et Organisation et les services d'encadrement P&O (cf. recrutement, sélection, examen des antécédents, description des fonctions, cercles de développement, gestion des compétences, etc.). Les services d'encadrement B&C, la Chancellerie du Premier Ministre, l'Inspection des Finances ainsi que la Cour des Comptes sont les partenaires importants dans le cadre de la politique et de la gestion de l'intégrité, par exemple pour mettre en œuvre les critères du FMI en matière de transparence des finances publiques fédérales, en ce compris l'assurance de la transparence et de l'objectivité en matière de marchés publics. Enfin, Fedict et les services d'encadrement TIC devraient se concentrer sur les risques d'intégrité liés à l'automatisation accrue des services publics fédéraux. Enfin, il y a lieu de développer une collaboration avec les services fédéraux de médiation (ombudsman)

De plus, les partenariats et les collaborations ne doivent pas se limiter aux seuls services publics fédéraux. Des réseaux sont à développer avec d'autres niveaux administratifs, avec les milieux universitaires et avec des organismes spécialisés nationaux et étrangers.

A côté du Bureau, un « groupe d'avis d'éthique et de déontologie administratives » a été mis en place. Il se compose de représentants de la fonction publique administrative fédérale, ainsi que de représentants (experts) d'autres partenaires pertinents, en fonction des matières à traiter. La mission de ce groupe d'avis qui constitue une plate-forme pour la politique d'intégrité fédérale est de :

- de formuler des recommandations générales (établir ou renouveler des normes) et des propositions (ex : structures, procédures, normes) en relation avec la politique d'intégrité;
- l'évaluation et le rapportage (cf. sur base de l'audit d'intégrité) au pouvoir politique de l'exécution de la politique fédérale préventive de l'intégrité dans les services publics fédéraux ;
- d'examiner la façon de concrétiser les obligations et les recommandations des institutions internationales
- de concrétiser les intentions politiques du gouvernement fédéral

2.2. Analyser « la culture d'entreprise »

La première démarche dans la mise en œuvre d'une politique de l'intégrité consiste à mener une analyse de la culture d'entreprise des services, afin de pouvoir déterminer les actions susceptibles d'influencer ou de changer la culture de l'organisation.

Cette analyse permettra :

- De comprendre la culture éthique actuelle, les valeurs et attitudes des agents publics fédéraux;
- De créer auprès des agents publics un socle de référence permettant de comprendre la façon de mettre en œuvre la politique de l'intégrité dans les services publics fédéraux;
- Au management de vérifier si les valeurs retenues correspondent à la mission et aux objectifs du pouvoir fédéral en général et des différents services publics fédéraux en particulier, en vue de mettre en place des stratégies ponctuelles de conscientisation et de conformité.

2.3. La gestion de l'intégrité dans le cycle de planification du pouvoir fédéral

A partir du 1er janvier 2006, les mandataires des services publics fédéraux fixeront les objectifs de gestion stratégiques et opérationnels en matière de gestion de l'intégrité, conformément aux décisions prises par le Conseil des Ministres en matière de politique fédérale préventive d'intégrité.

Le plan d'intégrité d'un service public fédéral est un document de gestion centrale qui rend opérationnels les objectifs stratégiques des différents services d'encadrement et de ligne. En pratique, la planification et l'exécution de la politique de l'intégrité dans l'administration fédérale seront différentes selon les besoins et les circonstances spécifiques des services publics fédéraux. C'est pourquoi le Bureau d'éthique et de déontologie administratives doit assurer la cohérence et la consistance des composantes de la gestion de l'intégrité dans les différents services publics fédéraux.

Pour qu'une gestion de l'intégrité soit réaliste et efficace, il faut la développer avec la participation des collaborateurs, de sorte qu'une plate-forme de dimension suffisante soit créée. En effet, les agents publics sont bien placés pour être au courant des activités quotidiennes de l'organisation et pour estimer les risques d'infraction à l'intégrité dans leur domaine de compétence et de responsabilité.

Le "plan d'intégrité" indique clairement le responsable de la prévention et de la détection de comportements non intègres dans le service public fédéral, ainsi que l'application des différents aspects dudit plan. Il y a lieu de souligner que l'existence d'une structure organisationnelle de la gestion de l'intégrité ne peut en aucun cas aboutir à ce que les responsabilités des mandataires, des fonctionnaires-dirigeants et des autres collaborateurs d'un service public fédéral en matière de gestion de l'intégrité soient transférées à cette structure ou au coordinateur d'intégrité.

2.4. Analyse des risques et mesures structurelles au pouvoir fédéral

2.4.1. Risques d'intégrité

Le management des services publics fédéraux a besoin d'une analyse de risque intégrée, c'est-à-dire d'un système de gestion permettant d'estimer les risques dans les services publics fédéraux. L'analyse des risques intégrée ressort de la responsabilité des managers des services publics fédéraux, ils doivent en effet maîtriser de façon efficace leur domaine de compétence.

L'évaluation des risques en matière d'infractions à l'intégrité devrait constituer un élément essentiel de cette gestion intégrée des risques. L'évaluation des risques relatifs à l'intégrité des services publics fédéraux couvre les éléments suivants :

- Rechercher les errements en matière d'intégrité dans les services publics fédéraux.
- Identifier les domaines et les fonctions des services publics fédéraux qui sont les plus susceptibles d'infractions à l'intégrité.
- Examiner la probabilité de prévenir des infractions à l'intégrité et définir les mesures à prendre.
- Examiner l'effet éventuel des infractions à l'intégrité.
- Examiner la capacité des services publics fédéraux à s'opposer à des comportements non intègres.
- Examiner les mesures à prendre afin d'éviter des infractions à l'intégrité.

Afin d'être efficace dans la surveillance de l'intégrité, un système de contrôle interne doit indiquer clairement les risques d'intégrité susceptibles de compromettre les objectifs et le bon fonctionnement du service public fédéral concerné. Il y a lieu à cet effet de définir clairement ce qui sera considéré comme une infraction à l'intégrité des services publics fédéraux ou de leurs agents. La typologie suivante illustre combien ces risques recouvrent beaucoup plus que la fraude et la corruption:

1. promesses ou dons douteux
2. fonctions et liens incompatibles
3. abus d'information
4. abus de compétences
5. gaspillage et non-exécution d'obligations
6. discrimination et intimidation
7. corruption
8. fraude.

Une gestion intégrée des risques, orientée en particulier vers les risques d'infraction à l'intégrité, offre également l'avantage d'une compréhension plus profonde des processus et des systèmes des services publics fédéraux. Pour mener à bien cette évaluation, il est recommandé d'assurer une participation maximale des agents publics fédéraux à l'analyse des risques afin de faire surgir un espace où peuvent être gérés les risques d'intégrité et où les infractions à l'intégrité peuvent être soit évitées, soit signalées.

2.4.2. Une attention particulière doit être accordée aux conflits d'intérêts en tant que risque d'intégrité ans le pouvoir fédéral

Le pouvoir fédéral bénéficiera de l'application des recommandations de l'OCDE en ce qui concerne la gestion des conflits d'intérêts. En effet, le service de l'intérêt général est une des missions essentielles du Gouvernement et des institutions publiques. Le citoyen s'attend à être traité de façon intègre, objective et impartiale, sans que la décision soit influencée par les intérêts privés du fonctionnaire.

La non-gestion ou la gestion inadéquate des conflits d'intérêts est de nature à affaiblir la confiance du citoyen dans les institutions publiques.

La bonne gestion de la problématique des conflits d'intérêts constitue probablement le plus important problème d'intégrité qui se pose aux gouvernements et aux organismes publics qui veulent conserver (ou reconquérir) la confiance des citoyens. L'intégrité peut être protégée et améliorée si le management établit une stricte frontière entre les fonctions officielles des fonctionnaires et leurs intérêts privés.

Le fait pour un fonctionnaire de prendre avantage de sa position publique pour s'octroyer indûment un avantage relatif à ses intérêts privés constitue un abus de confiance qui peut conduire à la corruption. Les comportements non intègres sont fréquemment le premier stade de la fraude et de la corruption. C'est donc essentiellement le conflit d'intérêts non résolu qui peut déboucher sur des abus divers dans l'exercice de la Fonction publique.

2.5. Les codes de bonne conduite dans les services publics fédéraux

Afin de promouvoir l'intégrité, le pouvoir fédéral peut recourir au soutien d'un code de bonne conduite unique, explicite et écrit applicable à l'ensemble des services publics fédéraux. Un tel code peut participer à l'ancrage de l'intégrité dans la culture des services publics fédéraux en vue d'éviter les comportements et les actes non souhaités dans le chef des collaborateurs.

2.6. Sensibilisation et instruments de conscientisation

Les services publics fédéraux doivent, dans l'exécution de leurs tâches, protéger leurs collaborateurs de façon préventive contre des infractions à l'intégrité. La conscientisation implique que l'agent public fédéral se rende compte des risques d'intégrité qu'il ou elle prend dans l'exécution de ses travaux quotidiens.

En prenant conscience des risques éthiques potentiels, l'agent public fédéral individuel organise une plus grande résistance aux risques d'intégrité. La conscientisation résulte en la possibilité pour un agent de réfléchir avec ses collègues sur la zone d'ombre. L'ouverture d'esprit et la faculté d'aborder librement les problèmes posés devraient constituer les piliers d'une culture publique éthique fédérale.

2.7. Formations

Des formations relatives à l'intégrité devraient être organisées dans les services publics fédéraux. Les thèmes à aborder concernent notamment le type de comportement souhaité ou non souhaité, la stimulation des comportements souhaités et la gestion des comportements non souhaités.

Les formations en matière d'intégrité poursuivent un double but visant tant le développement que le transfert des valeurs et des comportements professionnels y afférents dans l'exercice des fonctions au sein des services publics fédéraux. Le développement de valeurs est un processus de changement qui repose sur la formation et sur la sensibilisation et qui part du personnel vers la direction (bottom up). Le transfert des valeurs est quant à lui un processus de changement naissant au niveau du management du service public fédéral (top down). Il trouve son origine dans le leadership la fonction d'exemple et l'engagement en matière d'intégrité.

Afin de soutenir le développement d'une culture éthique, le service de la surveillance de l'intégrité devrait, en collaboration avec les instituts fédéraux de formation et les services d'encadrement P&O des services publics fédéraux offrir aux agents publics fédéraux des formations relatives aux thèmes suivants : l'intégrité lors du recrutement du personnel statutaire et contractuel, des ateliers d'intégrité, un entraînement aux dilemmes de valeurs, la gestion de l'intégrité pour les dirigeants et un entraînement à la gestion des incidents d'intégrité.

Dans ce contexte il y a lieu de souligner l'importance d'un effort suffisant en matière de formation afin d'accroître les connaissances professionnelles des agents et d'identifier les risques propres à l'exercice de leur fonction. C'est là en effet que réside l'origine de certains comportements non souhaités, par exemple en matière de travaux publics.

2.8. Une structure d'accueil pour signaler des infractions à l'intégrité

Le gouvernement fédéral belge veut offrir, aux agents de l'Etat qui souhaitant signaler une infraction à l'intégrité, les structures nécessaires permettant d'exprimer de façon confidentielle leurs griefs au sein même de l'administration. La possibilité de signaler des incidents concernant l'intégrité peut être améliorée en créant une structure d'accueil hors de la ligne hiérarchique.

Une structure d'accueil bien intégrée au niveau du pouvoir fédéral donne la garantie que les agents publics puissent à tout moment y recourir afin de signaler un incident. Elle assure le bon suivi de cette démarche et garantit que le management du service public fédéral veille au bon fonctionnement de ladite structure.

L'efficacité d'une structure d'accueil dépend entre autres de la qualité de la structure mise en place, du suivi par les managers publics, de l'application des codes de bonne conduite, de l'attention que porte le management aux ressources humaines liées à l'intégrité, des activités de conscientisation, de l'enregistrement et du rapportage des plaintes.

Cette structure qui gravite autour « d'une personne de confiance d'intégrité » doit organiser la protection tant de personne qui dénonce (absence de représailles) que de celle qui est dénoncée (respect des droits de la défense)

Service public fédéral du Budget et Contrôle de la gestion
Bureau d'éthique et de déontologie administratives
Rue royale 138/2
1000 Bruxelles

henri.nicolas@budget.fed.be

peter.deroeck@budget.fed.be