



Secrétariat

Distr.
LIMITÉE

ST/SG/AC.6/1997/L.3
6 mai 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

GROUPE D'EXPERTS CHARGÉ D'EXAMINER
LE PROGRAMME D'ADMINISTRATION ET
DE FINANCES PUBLIQUES DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
Treizième réunion
27 mai-4 juin 1997

ÉTHIQUE, PROFESSIONNALISME ET IMAGE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Rapport établi par le Secrétariat*

TABLE DES MATIÈRES

	<u>PARAGRAPHES</u>	<u>PAGE</u>
I. INTRODUCTION	1 - 5	2
II. LA CRISE DE L'IMAGE DE LA FONCTION PUBLIQUE	6 - 8	3
III. LE MOUVEMENT DE L'ÉTHIQUE ADMINISTRATIVE	9 - 12	4
IV. PROFESSIONNALISME ET ÉTHIQUE ADMINISTRATIVE	13 - 20	7
V. LES DÉPOSITAIRES DE LA CONFIANCE PUBLIQUE	21 - 28	8
VI. OBLIGATION REDDITIONNELLE	29 - 37	11
VII. PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ÉTHIQUE PROFESSIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE	38 - 54	13
<u>Annexe.</u> Problèmes d'éthique administrative		17

* Pour établir le présent document, le Secrétariat a bénéficié du concours d'un consultant, M. Ali Farazmand.

I. INTRODUCTION

1. La fonction d'utilité collective constitue l'une des valeurs les plus anciennes et les plus élevées de l'humanité. Les sociétés traditionnelles n'établissaient guère de distinction entre l'aide bénévole fournie à la communauté et le travail rémunéré aux termes d'un contrat. L'apparition d'une stabilité relative et d'une classe oisive fermement attachée à la prospérité du régime a favorisé la fusion du rôle des gouvernants et des gouvernés, la participation directe aux affaires publiques et, partant, le développement d'un comportement politique et d'une administration compétente. Cette situation a toutefois changé avec la naissance de vastes royaumes et empires multinationaux, tels que la Chine, Rome et la Perse.

2. Durant la période moderne, l'essor de l'État administratif, à partir du XVIIIe siècle, a également abouti à une expansion considérable de la fonction publique. Ce phénomène s'est accompagné de la bureaucratisation qui, comme l'a fait observer Max Weber, a profondément révolutionné les structures et les valeurs institutionnelles. Il est paradoxal que ces valeurs soient récemment entrées en conflit avec les aspirations de longue date à la démocratie et à la participation au pouvoir. La professionnalisation de la fonction publique a modifié la nature des organismes de l'État en enracinant profondément une rationalité organique qui a dominé les sociétés du monde entier. Cette influence a toutefois été plus prononcée dans les pays occidentaux que dans les pays en développement.

3. Le rationalisme et le positivisme font partie des cultures occidentales depuis près de 200 ans, tandis que les valeurs normatives continuent à prédominer dans la plupart des pays en développement. Toutefois, cette situation est en train de changer, d'une part à la suite de la mondialisation et de la convergence culturelle et, d'autre part, en raison des pressions exercées par le bas contre cette rationalité omniprésente. Il en est résulté un conflit entre les principales valeurs qui sous-tendent les systèmes administratifs et politiques du monde entier.

4. L'essor de l'économie mixte après la seconde guerre mondiale et la décolonisation ont donné de l'impulsion à l'État administratif. Toutefois, par la suite, la chute de l'URSS a donné lieu à un réexamen des principes concernant la société, l'organisation de l'État et l'économie. En tant que système économique dominant, le capitalisme paraît avoir atteint le sommet, les États-Unis et certains pays européens étant à la tête de ce nouvel environnement mondial.

5. L'idéologie capitaliste prône la suprématie du marché, ainsi que les avantages de l'entreprise privée et de la rationalité administrative. Toutefois, cette nouvelle tendance s'est accompagnée de pressions exercées par les citoyens qui cherchent à avoir davantage de pouvoir, à réduire le rôle de l'État et son intrusion dans leur vie privée, et à voir se démocratiser le processus politique. Il en est résulté un conflit entre les valeurs attachées aux droits des citoyens et les valeurs administratives professionnelles. La fonction publique en a durablement pâti sur le plan de sa capacité institutionnelle, de la qualité des résultats obtenus et de son image. Pour

résoudre ce conflit, il est nécessaire de concilier l'éthique de l'administration et celle du citoyen.

II. LA CRISE DE L'IMAGE DE LA FONCTION PUBLIQUE

6. C'est en intégrant ces valeurs conflictuelles que l'on peut revivifier et renforcer l'image de la fonction publique. Le présent document étudie, entre autres questions, ce problème afin d'ouvrir un débat et de recommander des principes directeurs. En premier lieu, on passera en revue un certain nombre de facteurs qui ont contribué à la détérioration de l'image de la fonction publique. Plusieurs perspectives seront dégagées au sujet de l'éthique administrative. On examinera ensuite la professionnalisation de la fonction publique et ses conséquences sur le plan de l'éthique, de même que le rôle des administrateurs publics en tant que piliers de la confiance du public. Enfin, on proposera des principes directeurs en matière d'éthique, suivis (en annexe) d'une liste énumérant des questions relevant de ce domaine dont les incidences sur les politiques pourront faire l'objet d'une étude et d'un débat. De nombreux facteurs ont contribué à l'essor et à l'expansion de l'État administratif moderne qui en est venu à jouer, au fil des ans, un rôle de très grande envergure. L'État s'est bientôt transformé en moteur de la croissance nationale, du développement du secteur privé, de la prestation de services publics et de la protection des droits individuels. La professionnalisation de la fonction publique est devenue une caractéristique commune au capitalisme et au socialisme.

7. Dans les pays capitalistes, l'émergence d'une économie mixte a estompé les frontières entre le secteur public et le secteur privé. Les valeurs de ces deux secteurs ont également fusionné dans une certaine mesure. Toutefois, l'attachement à la fonction publique et à ses valeurs a conservé sa force. Les valeurs d'une administration professionnelle ont délogé celles des appareils politiques qui prédominaient dans de nombreux pays au XIXe siècle et au début du XXe. Ainsi, la professionnalisation de la fonction publique qui en a résulté a abouti à la séparation de la politique et de l'administration. Cette dichotomie a constitué la philosophie dominante de l'État administratif et de la fonction publique. Toutefois, malgré l'amélioration des prestations qu'elle a permises, elle a également introduit un nouveau dilemme entre la politique et l'administration.

8. Cette dichotomie a placé les administrateurs professionnels dans une situation de vulnérabilité et les a poussés à s'abstenir de définir des principes directeurs et à ne pas entreprendre d'activités dans le domaine de la politique, quelle qu'en soit la définition. Les principes démocratiques du souci du citoyen, de la responsabilité et de l'obligation sont devenus des valeurs essentielles sur le plan politique et ont été perçus comme entrant en conflit avec le professionnalisme et l'efficacité de l'administration. En conséquence, divers partisans de la démocratie ont attaqué l'État administratif et la fonction publique. Ces forces opposées à la fonction publique, à la bureaucratie et à l'État ont des racines idéologiques, politiques, sociales et économiques qu'il n'y a pas lieu d'étudier ici. Il en est résulté une détérioration grave de la fonction publique sur le plan de sa capacité institutionnelle et de son image aux États-Unis et dans le monde entier. Cette

situation a entraîné une crise majeure du professionnalisme de la fonction publique.

III. LE MOUVEMENT DE L'ÉTHIQUE ADMINISTRATIVE

9. Le maquignonnage politique et la corruption économique généralisée ont considérablement contribué au développement des administrations publiques modernes et à leur professionnalisation. Ainsi, aux États-Unis, la loi de 1883 sur la réforme de la fonction publique "a été en fait l'équivalent d'un amendement de la Constitution, bien que cela n'ait pas été juridiquement le cas". Comme Frederickson l'a souligné récemment, "le mouvement contemporain de l'éthique de l'État semble avoir essentiellement le même but que le mouvement de réforme qui s'est produit il y a un siècle – réduire la corruption au sein de l'État". L'éthique n'a jamais été aussi importante dans le domaine des affaires publiques, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, la corruption s'est considérablement accrue. La vénalité des fonctionnaires – essentiellement au niveau politique – est un phénomène qui existe dans le monde entier, et les milieux d'affaires en sont en grande partie responsables. De nombreux fonctionnaires ont été condamnés pour des escroqueries plus ou moins grandes. La corruption est un problème général dont l'actualité ne s'est pas démentie. En deuxième lieu, "la population est de plus en plus consciente que la corruption de l'État est un mal et elle s'y oppose". En troisième lieu, cette corruption est proliférante et a atteint un niveau de saturation. En quatrième lieu, les problèmes d'éthique de l'État sont de plus en plus institutionnalisés. En cinquième et dernier lieu, l'éthique se retrouve dans tous les domaines, tels que les affaires, les services médicaux et sociaux, les assurances, la sécurité sociale et les milieux militaires, économiques et scientifiques.

10. Les préoccupations croissantes sur le plan mondial en ce qui concerne l'éthique de l'État se sont manifestées au moins à trois niveaux : les milieux universitaires, la législation et les structures institutionnelles. Les aspects judiciaires se sont également reflétés dans les affaires dont ont été saisis les tribunaux et dans les jugements rendus. Des recherches considérables ont été faites sur l'éthique administrative et de nombreux ouvrages ont été publiés à ce sujet au cours des 20 dernières années.

11. Les préoccupations institutionnelles et législatives en matière d'éthique ont fait l'objet de nombreuses mesures administratives et juridiques visant à lutter contre la corruption, à sauvegarder l'intégrité de la fonction publique et à encourager un comportement professionnel fondé sur des bases morales satisfaisantes. Presque toutes les organisations et associations publiques paraissent avoir adopté des codes de conduite. La mise en place de mécanismes institutionnels, tels que les bureaux chargés de prévenir ou de combattre le manque d'éthique, constitue un phénomène mondial.

12. Les publications récentes sur l'éthique et la responsabilité en matière administrative font ressortir huit grands thèmes et perspectives :

a) Le civisme et la démocratie. L'accent est mis sur la renaissance de la vertu civique et les fonctionnaires sont considérés comme des citoyens vertueux et des gardiens des intérêts de la communauté. L'esprit civique est important pour la conduite et l'administration démocratiques des affaires

/...

publiques. Le respect des valeurs démocratiques, le souci des droits du citoyen, la responsabilité et la moralité sont des éléments essentiels de la démocratie, de même que la civilité, la tolérance, le respect de l'égalité et des droits des citoyens et les obligations;

b) La vertu morale. Ce thème découle de ce qui précède et souligne la moralité dans la fonction et l'administration publiques. La qualité morale est au centre de l'étude et de la pratique de l'éthique administrative : le problème le plus critique est le manque de dirigeants ayant un sens moral élevé – que ce soit sur le plan public, privé, éducatif ou religieux. Pendant trop longtemps, l'orthodoxie en matière de gestion a considéré comme axiomatique la proposition suivant laquelle les bons systèmes engendraient la probité. Or, il est clair qu'une société juste repose davantage sur la confiance morale des citoyens et des autorités que sur des structures et des systèmes. Les carences morales des dirigeants – qui ne sont pas sans coûter à l'État – ont fait subir des dommages irréparables à la confiance publique et aux intérêts de la société. En tant qu'attribut individuel, la moralité est un trait de caractère qui incite à une conduite éthique. L'éthique a des origines anciennes. Pour Aristote, la vertu morale est le résultat de la coutume, d'où son nom grec êthikê qui dérive d'êthos (mœurs). Il en découle aussi qu'aucune des vertus morales n'est naturelle à l'homme. Par conséquent, pour Aristote et ses adeptes, l'éthique administrative constitue une valeur cognitive et acquise. Toutefois, le milieu social dans lequel les administrateurs publics opèrent exerce une influence sur les valeurs acquises. Les auteurs contemporains associent généralement la recherche de l'excellence à la pratique de la moralité. Cette perspective a d'importantes incidences sur l'administration publique moderne dans la mesure où il est possible de former des administrateurs doués de sens moral en faisant appel aux préceptes éthiques de la fonction publique. Par conséquent, un comportement dépourvu de moralité peut être considéré comme une forme de corruption, car celle-ci est l'absence de sens civique;

c) La tradition constitutionnelle. L'accent est mis ici sur l'obligation morale qu'ont les fonctionnaires d'appuyer les valeurs fondamentales inscrites dans les constitutions, telles que la liberté, l'égalité, le respect de la légalité et la justice. Cette perspective donne également de l'importance à l'efficacité dans la mesure où elle assure le respect des valeurs éthiques et politiques de la démocratie. Elle est aussi essentielle pour l'intérêt public que les règles procédurales le sont pour le droit de fond et elle cherche à porter au maximum l'influence salutaire de l'intérêt personnel et à maîtriser les effets négatifs des passions populaires;

d) L'éthique en tant qu'éducation. Il s'agit ici d'inscrire le thème de l'éthique au programme des écoles d'administration publique et de former les fonctionnaires à la poursuite d'une carrière honorable. Cette perspective repose sur l'éducation des administrateurs publics et met l'accent sur la fonction d'utilité collective. L'éthique est une éducation dans la mesure où elle transforme les fonctionnaires en modelant leur attitude, leur comportement et leur perception d'autrui. C'est aussi le développement et l'amélioration de soi-même qui favorisent l'éthique administrative et sociale. Dans ce sens, l'éthique constitue un processus d'apprentissage externe et d'internalisation des valeurs morales;

e) Le contexte structurel de l'éthique. L'accent est mis ici sur la productivité et l'efficacité, de même que sur les valeurs normatives de l'équité, de la justice et de la conduite morale : les organismes et les agents publics ne doivent pas faire preuve de sens moral uniquement lorsque ce comportement est rentable. Au contraire, leur efficacité doit être subordonnée à la moralité. L'efficacité à tout prix n'est pas acceptable; elle est en revanche impérative lorsqu'elle va de pair avec une conduite morale et éthique. Les structures institutionnelles reflètent les choix de valeur et les engagements moraux de ceux qui les conçoivent. Elles protègent des valeurs morales telles que l'équité, la justice, l'honnêteté, la responsabilité et le respect des droits, mais elles peuvent aussi y faire obstacle en raison des défauts inhérents à la bureaucratie. Les structures et les procédures peuvent être considérées comme des mécanismes permettant de rechercher des résultats conformes aux préceptes moraux. Les règles procédurales constituent un moyen de lutter contre l'arbitraire, la tyrannie et l'injustice qui peuvent naître des pouvoirs discrétionnaires de l'administration. Ces pouvoirs doivent donc être maîtrisés par les institutions judiciaires et autres. Dans le secteur public, un conflit peut surgir entre l'éthique et les comportements administratifs. Les critiques avancent que la bureaucratie corrompt la société par manque de normes centrées sur l'être humain. Le rôle manipulateur des détenteurs du pouvoir dégénère en système totalitaire, dans lequel les valeurs éthiques institutionnelles sont compromises;

f) Théorie et perspectives philosophiques. L'accent est mis ici sur le rejet du positivisme et des perspectives postpositivistes. Repoussant l'argument de neutralité, les tenants de cette théorie soulignent le rôle actif des fonctionnaires dans le renforcement des valeurs concertées de la communauté en tant que relevant de l'intérêt public. L'éthique administrative identifie donc le professionnalisme à une conduite morale active. L'importance du rôle du professionnalisme et des administrateurs professionnels est mise en évidence dans l'éthique administrative;

g) L'éthique en tant que conséquence ou utilitarisme. L'accent est mis ici sur le résultat de la conduite ou du comportement dans l'administration publique. S'écartant radicalement de la pensée classique, Machiavel souligne dans Le Prince que les actes doivent être jugés bons ou mauvais selon leurs conséquences plutôt que suivant les intentions et les caractéristiques de ceux qui les effectuent. Allant dans ce même sens, John Stuart Mill (1806-1873) écrit, dans l'Utilitarisme, que "chaque activité tend vers un bien, qui est sa fin, et les règles de l'action qu'il semble naturel d'adopter doivent tirer tout leur caractère et toutes leurs nuances du but auquel elles doivent répondre. Pour être bonnes, les activités doivent constituer un moyen de parvenir à ce qui est admis comme bon ... tels la santé ou le plaisir";

h) L'éthique en tant que principe. L'accent est ici placé sur les impératifs catégoriques, où il s'agit d'atteindre le bien absolu. Emmanuel Kant (1724-1804) aborde la question d'un point de vue très différent de celui de Machiavel ou de Mill. Son "impératif catégorique" est un commandement moral inconditionné qui est à lui-même sa propre fin.

IV. PROFESSIONNALISME ET ÉTHIQUE ADMINISTRATIVE

13. Voyons à présent dans quelle mesure ces théories s'appliquent à l'administration publique moderne où les valeurs organisationnelles et normatives fondées sur la rationalité se confondent avec la vertu civique.

14. Max Weber a dit un jour que l'administration publique moderne était partout bureaucratisée. Aussi bien les États capitalistes que les États socialistes et leurs systèmes administratifs respectifs sont passés par la bureaucratisation et la professionnalisation. La professionnalisation de l'administration publique s'est caractérisée par l'importance accordée au mérite, à la spécialisation, à l'équilibre des pouvoirs et aux valeurs d'efficacité, d'économie et d'efficience dans le cadre de la neutralité politique. Elle s'est également davantage caractérisée par le respect des normes, des valeurs, des critères et de l'éthique professionnels que par des critères politiques ou autres.

15. Ainsi, de manière générale, la professionnalisation de l'administration publique et de l'État administratif présente deux aspects contradictoires : elle s'accompagne des notions de rendement, d'efficacité, d'efficience, d'objectivité, d'intégrité, d'identité et de cohésion. Elle sert également de bouclier contre la corruption politique et autres comportements négatifs au sein de la fonction publique et son rôle correcteur a été reconnu. Toutefois, l'opposition entre les valeurs professionnelles de la fonction publique et les valeurs politiques de réceptivité, de responsabilité et d'obligation redditionnelle envers les citoyens a été une grande source de tension entre les administrateurs de carrière, d'une part, et les politiques élus ou désignés, d'autre part. Le conflit entre les valeurs professionnelles et les valeurs politiques a fait récemment l'objet d'une grande partie des ouvrages publiés sur l'administration publique et la science politique à travers le monde. Ces valeurs sont-elles réellement contradictoires ou bien plutôt complémentaires?

16. Deux points de vue s'opposent sur cette question. Les tenants du premier, qui sont contre le pouvoir des hauts fonctionnaires et leur participation à la prise de décisions politiques, affirment que cette participation est antidémocratique étant donné que les administrateurs ne sont pas élus et ne sont donc pas comptables de leurs actes devant les électeurs. Ils prétendent en outre que les valeurs démocratiques de réceptivité et de responsabilité disparaissent à partir du moment où les hauts fonctionnaires interviennent dans les décisions politiques. Il est de plus en plus difficile de ne pas demander des comptes aux technocrates étant donné qu'ils sont les seuls à maîtriser le savoir qu'ils détiennent. Quant aux tenants des valeurs professionnelles, ils affirment que les normes professionnelles sont au service de l'intérêt général et répondent donc aux besoins de la société. L'obligation redditionnelle est garantie par des mécanismes d'équilibre des pouvoirs aux niveaux organisationnel, professionnel et personnel. En outre, les technocrates sont soumis à des contrôles législatifs, judiciaires et autres.

17. Une troisième approche théorique consiste à combiner les valeurs professionnelles et les valeurs démocratiques au sein de la fonction publique. Selon cette théorie, pour être un bon administrateur, il importe de respecter les plus hautes valeurs morales, de promouvoir l'efficacité et l'efficience ainsi que la réceptivité, la responsabilité et l'équité (ou sens de la justice).

Le pouvoir doit s'exercer dans le cadre de mécanismes multiples d'équilibre des pouvoirs et s'accompagner d'intégrité personnelle et professionnelle et de prudence (bon sens). On voit donc qu'il ne suffit pas d'être spécialisé. Il faut également être un administrateur responsable et disponible, qualité qui nécessite une éducation et une formation morales à tous les niveaux.

18. Les administrateurs pourraient être considérés comme les gardiens de l'État administratif sachant qu'ils assurent la stabilité et la continuité de la gestion des affaires publiques, même en période de crises politiques, de soulèvements et de révolutions. Il est un fait que la bureaucratie a survécu pendant plus de trois millénaires à tous les changements politiques. Les hauts fonctionnaires jouent un rôle actif dans la formulation des politiques publiques et exercent une énorme influence sur le rythme, le style et la qualité de leur mise en oeuvre. Pour toutes ces raisons, on peut les considérer comme les dépositaires de la confiance publique.

19. Toutefois, de nombreux citoyens, experts et responsables politiques de par le monde estiment que se pose alors la question fondamentale de savoir qui exerce sur eux un contrôle. Cette question vaut également pour la gestion des affaires publiques. Comme l'a noté Victor Thompson il y a quelque temps, la spécialisation croissante des employés subalternes a provoqué un grave déséquilibre entre l'autorité hiérarchique officielle et la responsabilité des élites administratives, d'une part, et leur capacité réelle de gestion, d'autre part.

20. L'obligation redditionnelle dans la fonction publique est très importante du fait que bien des aspects du travail administratif ouvrent la voie à la corruption et aux atteintes à l'intérêt public. D'un autre côté, certains aspects du professionnalisme empêchent d'atteindre un niveau acceptable d'obligation redditionnelle, d'où l'importance de l'éthique administrative. L'éthique est une forme d'autodiscipline, un mécanisme de contrôle interne qui guide la conduite du fonctionnaire. L'obligation redditionnelle est également un problème d'ordre organisationnel et politique qui comporte des aspects liés à la responsabilité et à l'éthique. Afin d'analyser ces deux questions qui constituent une préoccupation universelle, il importe de comprendre pourquoi certains administrateurs abusent de la confiance placée en eux et adoptent des comportements considérés comme contraires à l'intérêt général et trahissant la confiance publique.

V. LES DÉPOSITAIRES DE LA CONFIANCE PUBLIQUE

21. De manière générale, trois facteurs incitent les hauts fonctionnaires à trahir la confiance du public, à savoir la perception erronée de l'intérêt général, la corruption et la subversion.

A. Perception erronée de l'intérêt général

22. Plusieurs facteurs influent sur l'idée que se font les fonctionnaires de l'intérêt général. La plupart des hauts fonctionnaires sont issus des classes supérieures et des classes moyennes supérieures de sorte que l'administration est socialement non représentative. La composante sociale de la fonction publique est extrêmement importante en ce qu'elle détermine l'idée que se font

les fonctionnaires de la manière dont les gens vivent et de la nature de leurs problèmes, de leurs vœux et de leurs besoins.

23. La spécialisation excessive est également à l'origine de la perception erronée de l'intérêt général. Les technocrates, à l'instar de tous ceux qui exercent des fonctions spécialisées, peuvent se faire une idée erronée de l'intérêt général, soit en exagérant l'importance de leurs fonctions, soit en dévalorisant le travail des autres. Les juristes, les médecins et les scientifiques en sont un bon exemple. Certains critiques prétendent même que la technocratie et les technocrates ont tendance à former des idéologies dites de bureau qui souvent déforment leur vision des besoins de la population. Cette attitude s'explique par le fait que tous les fonctionnaires manifestent une assez grande loyauté à l'égard de l'organisme dont dépendent la sécurité de leur emploi, leur promotion et leur carrière.

24. Enfin, la perception erronée de l'intérêt général peut également s'expliquer par les relations étroites qu'entretiennent les organismes publics avec certains secteurs comme la santé, l'agriculture, l'environnement et l'urbanisme. Les fonctionnaires de ces organismes peuvent considérer par erreur que les groupes d'intérêt avec lesquels ils traitent sont réellement représentatifs de l'ensemble de la population. La notion des "triangles de fer" fait référence à un phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur aux États-Unis et dans beaucoup d'autres pays. L'un des plus puissants de ces triangles que l'on retrouve dans les sphères du pouvoir est le complexe militaro-industriel. Le triangle de fer type est formé d'une alliance entre les groupes d'intérêt, les élites administratives et technocratiques et les membres des commissions parlementaires (élites politiques). Il opère en dehors du cadre des procédures officielles de l'administration et du gouvernement sans laisser de traces écrites. Les milieux des affaires, les technocrates et les élites politiques dominent les centres de décisions en imposant une vision étriquée avec tout ce qu'elle comporte d'absence de transparence et de responsabilité dans la conduite des affaires publiques.

B. Corruption

25. La corruption, qui est un phénomène universel, peut être considérée comme un abus de confiance qui a contribué à déconsidérer la fonction publique. L'examen de ses multiples dimensions, de ses conséquences et de ses causes dépasse le cadre du présent document, mais on peut néanmoins affirmer qu'il existe autant de définitions de la corruption que de cultures. Ainsi, ce qui est considéré comme légal et légitime aux États-Unis peut devenir un acte de corruption pour d'autres cultures. Il existe de nombreuses formes de corruption, notamment les pots-de-vins et les commissions qui ont été institutionnalisés par certains régimes politiques. D'autres formes de corruption, comme le népotisme, le favoritisme, le clientélisme et la vente ou l'échange de postes, ont pris tellement d'ampleur qu'elles sont considérées comme normales. La corruption ternit l'image de la fonction publique et discrédite le rôle du gouvernement; quelle qu'en soit la forme, elle constitue un abus de confiance et une atteinte aux valeurs du monde civilisé. Devant l'ampleur de la corruption au sein de la fonction publique, il s'impose de trouver le moyen d'exercer un contrôle sur les hauts fonctionnaires.

C. Subversion

26. La subversion est une raison supplémentaire de surveiller et de contrôler les fonctionnaires qui s'adonnent à des activités subversives pour de nombreuses raisons : mécontentement extrême ou crainte de perdre leur emploi, engagement dans des activités clandestines en collaboration avec des forces ou des organisations d'opposition, corruption, etc.

27. Tout important qu'il soit, ce contrôle pose un certain nombre de problèmes :

a) Technicité et information : les technocrates sont souvent des experts dans leur domaine. La technicité et les informations qu'ils détiennent les placent en position de force par rapport aux autres acteurs, notamment les citoyens ordinaires mais aussi les politiciens. Cette technicité et ces informations sont à la base des décisions en matière d'administration et d'organisation et dépassent souvent les compétences des acteurs externes et de ceux qui sont chargés du contrôle;

b) Le statut permanent : il est difficile pour les acteurs extérieurs de demander des comptes aux technocrates, d'une part parce que ces derniers jouissent d'un statut permanent, et d'autre part, parce que eux-mêmes ont beaucoup d'autres occupations;

c) Sécurité de l'emploi et autres protections : la plupart des fonctionnaires bénéficient de la sécurité de l'emploi et sont protégés contre toute action à leur encontre par les procédures réglementaires, les mécanismes de protection de la fonction publique, etc. Les mesures disciplinaires et les renvois sont difficiles à obtenir. La multiplication d'infractions administratives mineures peut à la longue ternir l'image de la fonction publique, nuire à sa crédibilité et affecter la productivité, les résultats et la qualité des services;

d) La règle des doubles contrôles : d'après Anthony Downs, il faut mettre en place une administration pour contrôler l'administration. La règle du "double contrôle" comporte un certain nombre d'inconvénients qui ont été constatés à travers le monde. Outre le double emploi et le gaspillage, elle a donné lieu à une prolifération d'organes de contrôle, occultant ainsi l'objectif premier de la fonction publique qui est de servir les citoyens et de défendre leurs intérêts;

e) Problèmes de coordination : ces problèmes compliquent l'obligation redditionnelle pour plusieurs raisons. Ainsi, la répartition du pouvoir entre l'exécutif, le Congrès et le système judiciaire crée de nombreuses difficultés aux États-Unis, mais aussi dans d'autres pays du monde. Il est souvent difficile de demander des comptes à un organisme ou à un fonctionnaire donnés sachant que d'autres organismes et d'autres fonctionnaires partagent la même responsabilité en l'absence de coordination et de contrôle efficaces;

f) Éparpillement des fonctions et des structures administratives : autre obstacle à l'obligation redditionnelle, l'éparpillement et le chevauchement des fonctions et des responsabilités sont également source de confusion.

L'obligation de rendre compte disparaît car bien que tout le monde soit responsable, personne ne semble l'être, et la responsabilité est rejetée des uns sur les autres;

g) Gigantisme et prérogatives de l'administration publique : presque partout dans le monde, l'administration publique est une énorme machine et ses prérogatives sont très étendues. Dans la plupart des cas, la multitude de structures, de règles et de procédures et la pléthore de personnel font qu'il est très difficile de demander des comptes aux technocrates.

28. En dépit de tous ces obstacles, il existe plusieurs moyens de garantir l'obligation redditionnelle au sein de la fonction publique et d'exercer ainsi un contrôle. Les codes de déontologie et la formation en sont un exemple. Une autre démarche consisterait à mettre au point des dispositions institutionnelles d'ordre politique, juridique, culturel et autres qui sont examinées plus loin.

VI. OBLIGATION REDDITIONNELLE

29. Il existe plusieurs moyens d'obliger les fonctionnaires à rendre compte de leurs actes.

A. Approche relative à l'administration et à la gestion

30. Cette méthode, utilisée dans le monde entier, est un moyen universel de veiller à ce que le personnel d'organisations très diverses soit tenu pour responsable de ses actes. Elle s'appuie sur plusieurs principes de base qui s'appliquent à toutes les organisations et à toutes les sociétés. Ces principes universels d'administration sont l'efficacité, l'économie, l'efficience et le contrôle. Les trois premiers visent à assurer le fonctionnement rationnel de l'organisation; le quatrième, normatif et rationnel, est indispensable au respect de l'obligation redditionnelle. L'unité administrative est essentielle pour tirer le meilleur parti de ces principes; plusieurs moyens sont utilisés pour la garantir.

31. D'abord, il importe de définir clairement les responsabilités, la hiérarchie et les pouvoirs. Les fonctions qui font double emploi doivent être supprimées; la structure hiérarchique doit être claire et simple. La multiplication des responsables et des dirigeants tend à compliquer les relations hiérarchiques et à diluer les responsabilités. La subordination est nécessaire pour assurer l'unité administrative, l'efficacité et la responsabilité. L'insubordination, rarement tolérée, est sanctionnée par un renvoi. Enfin, le contrôle, convenablement exercé est un moyen efficace de veiller au respect de l'obligation redditionnelle. D'après les théories classiques de gestion et d'administration, c'est par un contrôle limité et bien ciblé qu'on y parvient le mieux.

32. Tous les membres doivent faire preuve de loyauté envers l'organisation auxquels ils appartiennent; divers éléments y contribuent : les rapports sociaux qui s'établissent dans le milieu professionnel, la spécialisation des tâches qui fait que les employés ont du mal à trouver un emploi équivalent ailleurs et la création d'une dépendance vis-à-vis de l'organisation, par le biais de régimes de retraite ou de règlements qui entraînent des conflits d'intérêt, dissuadent

/...

les employés de démissionner. Certains pays, comme les États-Unis, ont une législation très détaillée en la matière. Des systèmes rigides de sanctions disciplinaires garantissent l'obligation redditionnelle et la subordination. Ils définissent la conduite à suivre et visent à prévenir les abus de la part de la direction.

33. On a souvent reproché aux sanctions disciplinaires d'être inefficaces. L'obligation redditionnelle doit avoir pour objectif d'atteindre l'excellence en matière de comportement professionnel. Il s'agit là d'une approche qui garantit le professionnalisme et le respect de la légalité ou de l'ordre constitutionnel. Les audits sont un moyen très efficace de décourager la corruption ou tout autre comportement qui tromperait la confiance du public. Il est conseillé de mener des audits internes et externes. Dans beaucoup d'organisations, ces deux types d'audit sont indispensables.

B. Approche politique

34. L'approche politique part d'un principe différent, selon lequel il faut exercer sur l'administration publique un contrôle externe. Le plus souvent, le contrôle politique se fait par nomination d'amis politiques dans l'administration publique. Il existe d'autres méthodes très efficaces qui sont utilisées dans beaucoup de pays :

a) Le contrôle législatif, qui peut prendre la forme du passage obligé par la voie législative pour la nomination de fonctionnaires à des postes clefs, d'enquêtes législatives et d'audits;

b) Le contrôle budgétaire, c'est-à-dire le contrôle des finances, moyen extrêmement efficace de contrôler le pouvoir exécutif;

c) Le roulement dans l'occupation des postes, afin de réduire le risque de perception erronée de l'intérêt général, de cumuls des pouvoirs ou de construction d'empires par de hauts administrateurs. Cette pratique est très ancienne puisqu'elle remonte à la Perse et à Rome. Son utilité est reconnue dans le monde entier pour de multiples raisons. Aux États-Unis, le Civil Service Reform Act de 1978 (nouvelle loi sur la fonction publique) a abouti à la création du Senior Executive Service qui permet aux fonctionnaires fédéraux de changer d'organisation. Les hauts fonctionnaires doivent régulièrement passer d'une organisation à une autre ou sont démis de leurs fonctions lorsqu'un nouveau dirigeant politique est élu;

d) La représentation et la participation publique, moyen d'élargir la composition de la fonction publique et d'encourager la diversité, ce qui permet de rapprocher les principes administratifs des vœux du public et de tenir compte des préférences et de l'opinion des citoyens;

e) La dénonciation publique des irrégularités, pratique très répandue qui présente des avantages et des inconvénients. Pour les hauts fonctionnaires, il peut être plus sûr d'utiliser des lignes téléphoniques privées afin de se protéger d'éventuelles représailles. Confier des informations à la presse, informer le public et les médias, faire rapport à de plus hautes autorités, démissionner en signe de protestation et révéler des affaires au grand jour

comptent parmi les moyens qui permettent de dénoncer publiquement des irrégularités. Certains pays ont adopté des lois pour protéger les personnes qui ont mis à jour des irrégularités;

f) Les Sunshine Laws, lois qui imposent la publicité des débats d'organes législatifs ou exécutifs et garantissent la transparence et la bonne conduite des fonctionnaires. Aujourd'hui, la plupart des États et des gouvernements locaux américains ont adopté des lois de ce type;

g) Le conflit d'intérêts, pratique analogue à l'approche relative à l'administration et à la gestion.

C. Approche juridique

35. Il s'agit d'une approche judiciaire de l'obligation redditionnelle. La responsabilité administrative en est un des aspects, de même que la volonté de protéger les droits constitutionnels de chaque individu.

D. Approche culturelle

36. Autre moyen de veiller à ce que les fonctionnaires se sentent responsables de leurs actes, l'approche culturelle consiste à intégrer l'enseignement de l'éthique dans les programmes pédagogiques destinés aux enfants et aux adultes. Les institutions religieuses aussi bien que laïques peuvent inculquer les préceptes de l'éthique. Les valeurs religieuses peuvent servir de grands principes directeurs dans la fonction publique. Par exemple, dans la religion islamique, comme dans d'autres religions, il est très valorisant d'être fonctionnaire et d'avoir un comportement irréprochable dans la vie publique comme privée.

E. Approche institutionnelle

37. On pourra créer des institutions chargées d'inciter les fonctionnaires à adopter un comportement éthique et à se sentir responsables de leurs actes. On pourra, par exemple, mettre en place des programmes visant à encourager à dénoncer les irrégularités, des services téléphoniques consacrés à l'éthique, des commissions et des conseils d'éthique, des programmes pédagogiques sur l'éthique destinés aux fonctionnaires de l'administration et aux personnalités politiques élues ou mises en place par nomination politique, nommer des responsables des questions d'éthique au sein de l'administration et élaborer des systèmes de transparence financière et de divulgation des conflits d'intérêt, ainsi que des codes d'éthique professionnel. L'Australie, le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la République islamique d'Iran, l'Inde et nombre de pays en développement ont, à des degrés divers, mis en place de tels moyens.

VII. PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ÉTHIQUE PROFESSIONNELLE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

38. L'éthique administrative a été renforcée par la professionnalisation de l'administration. Bien qu'il faille toujours se soucier du respect de la déontologie et du principe de la responsabilité dans la fonction publique, c'est

/...

surtout parmi le personnel politique de l'administration que l'on trouve le plus de cas de corruption et de violations de l'éthique professionnelle. Les cadres politiques occupent souvent le sommet des organismes publics et, en tant qu'élites, ils tendent à être les premiers impliqués dans la plupart des scandales. La professionnalisation de l'administration publique a contribué à enrayer la corruption politique dans le monde entier.

39. En leur qualité de dépositaires de la confiance publique, les administrateurs professionnels sont les mieux placés pour raviver et rehausser l'image du service public. C'est une tâche de grande ampleur, qui exige un effort conscient de mobilisation et d'exécution. Les paragraphes ci-après contiennent une liste de principes propres à aider les administrateurs publics à promouvoir les objectifs cités plus hauts. Ces principes ou préceptes sont classés selon qu'il est ou non conseillé de les suivre.

40. Enseignement de l'éthique. L'enseignement de l'éthique est indispensable : il devrait être inscrit au programme de tous les types d'enseignement à tous les niveaux. Cela dit, l'éducation et la formation à l'éthique administrative s'imposent surtout pour les fonctionnaires de carrière dans le monde entier. Elles doivent obligatoirement englober la morale personnelle et la déontologie administrative. Les vertus civiques, les devoirs du citoyen, le respect d'autrui, la protection des droits individuels et autres valeurs morales devraient être présents à l'esprit de tous les fonctionnaires. Aussi faudrait-il fournir aux cadres dirigeants les conseils suivants : donner l'exemple et le ton à l'organisation tout entière en mettant l'accent sur l'éducation et la formation à l'éthique, et mettre en pratique les préceptes déontologiques tant dans sa manière de penser que de se comporter. Quant aux fonctionnaires, ils devraient être invités à se former eux-mêmes aux principes éthiques et moraux et à adapter leur conduite en conséquence, à ne pas transiger sur les principes, à refuser d'exécuter des ordres inconstitutionnels, contraires à la morale, à la loi et à la déontologie, et les dénoncer par les voies appropriées, et trouver les meilleurs moyens de remplir ces objectifs.

41. Respect de l'intégrité professionnelle et personnelle. Les valeurs professionnelles devraient prévaloir sur les ordres donnés par un supérieur au nom de l'organisation ou à titre personnel, lorsque les ordres en question semblent contestables. Les fonctionnaires de l'administration devraient se caractériser par un professionnalisme doublé de leurs responsabilités, ce qui exige de l'autodiscipline, des connaissances, de la maîtrise de soi, un certain degré d'autonomie et d'indépendance personnelle, et la subordination des intérêts privés à l'intérêt public et à la confiance que le public place en eux.

42. Prudence. La nécessité de faire preuve de prudence, qui est l'exercice pratique de la sagesse, a été soulignée par deux grands penseurs persans du Moyen-Âge, Ibn-e-Cina et Nizam-ul-Mulk. Chaque société a des penseurs de même renom. La prudence exige une bonne maîtrise de soi, des décisions discrétionnaires fondées sur le savoir, les compétences et le jugement éthique.

43. Sens de l'intérêt public. Les intérêts privés devraient être subordonnés aux intérêts publics ou collectifs. Au moment de prendre des décisions ou de tenir son rôle d'administrateur, le fonctionnaire doit faire passer le bien

public et les intérêts des citoyens avant ses propres intérêts. Il doit cultiver les vertus civiques et promouvoir une morale du citoyen en agissant lui-même en citoyen et en administrateur vertueux.

44. Souci d'éviter tous problèmes susceptibles d'ébranler la fonction publique. Certains de ces problèmes sont indépendants de la volonté des fonctionnaires, mais l'on devrait respecter les valeurs et les facteurs qui peuvent dissuader la corruption et la compromission.

45. Sens des responsabilités. Il faut faire preuve de retenue, de discrétion et conjuguer liberté et responsabilité. Constituer un exemple pour autrui. Quiconque n'est pas en mesure de faire correctement son devoir doit démissionner et dénoncer ceux qui l'empêchent de respecter la déontologie et lui imposent d'agir contre sa conscience professionnelle.

46. Promotion du bien commun. Cela consiste à mettre son temps, ses compétences et ses connaissances au service de l'édification de valeurs collectives et de la défense des droits des pauvres comme des riches. C'est l'intérêt public qu'il convient de servir inlassablement avec intégrité et il faut se montrer digne de la confiance du public.

47. Compétence et équité. La compétence s'acquiert grâce à la formation, au perfectionnement du personnel et aux connaissances. Il est extrêmement important que le fonctionnaire use de ses compétences avec impartialité, dans l'équité et la justice. L'efficacité et l'efficience sont deux qualités importantes pour l'organisation et la gestion, mais il faut y associer l'impartialité, l'équité et la justice. C'est ce mélange de valeurs éthiques et professionnelles qui permet l'éthique professionnelle dans l'administration publique et la rend souhaitable.

48. Respect et application du code d'éthique professionnelle. Le code déontologique est un recueil ou un ensemble de lois, de règles, de règlements et de normes sous forme écrite ou orale qui régit la conduite des fonctionnaires. C'est un énoncé d'idéaux et de normes d'action conformes à ces idéaux, assorti des moyens à mettre en oeuvre pour faire appliquer impérativement un type de conduite s'inscrivant dans les limites établies par le code. Les détracteurs du code d'éthique professionnelle disent qu'il faut se garder de tout moraliser, que la codification rigide du bien et du mal est source de dysfonctions et que la neutralité bureaucratique veut qu'il soit immoral de porter des jugements moraux sur des organismes publics. Ses partisans affirment eux que son application favorise l'objectivité et les valeurs les plus constructives. Certains codes frappent les manquements de mesures disciplinaires, d'autres ont un caractère facultatif, et d'autres enfin ont pour vocation de guider les fonctionnaires.

49. Création et affirmation d'une identité professionnelle du fonctionnaire, en tant que professionnel, dépositaire de la confiance publique et individu moral. Cela suppose que l'on résiste à toutes les formes de corruption.

50. Dilemmes moraux. On s'efforcera de les éviter autant que possible, mais si le fonctionnaire est pris entre deux feux, il doit se faire conseiller et faire

preuve de prudence. La plupart des dilemmes moraux peuvent être résolus si l'on se montre prudent.

51. Comportement respectueux de la moralité et de l'éthique : il faut faire preuve de caractère et de sens des responsabilités, valoriser et promouvoir l'image de la fonction publique.

52. Lutte contre la corruption à tout niveau et à tout instant. Il convient de désigner et de saisir des commissions d'enquête, de partir en guerre contre l'indiscipline et de faire preuve d'ascendant moral. On tiendra également compte des travaux des spécialistes et des approches confidentielles mentionnées plus haut.

53. Gestion de qualité : une notion à développer et à pratiquer. À cet effet, on fera comprendre qu'il vaut mieux faire son travail correctement dès le départ et éviter l'erreur coûteuse consistant à multiplier et à répéter des travaux de qualité médiocre. Il faut éviter de tricher dans son travail, pratiquer l'éthique professionnelle, se motiver davantage pour servir l'intérêt public et savoir actualiser en permanence son action.

54. Le citoyen vu comme un être humain et un membre de la collectivité, et non pas seulement comme un consommateur ou un client actif sur le marché. Il faut décourager toute culture d'entreprise trop partielle, qui tend à promouvoir la corruption et les malversations. Le marché ne saurait remplacer la fonction publique. Au contraire, la gestion rigoureuse des affaires publiques et une collectivité de citoyens responsables sont les conditions sans lesquelles il ne peut y avoir d'environnement favorable à l'entreprise, de marchés dynamiques, de démocratie digne de ce nom et de paix sociale.

ANNEXE

Problèmes d'éthique administrative

Les fonctionnaires doivent faire face quotidiennement à d'importants problèmes déontologiques. Certains sont propres à une organisation, d'autres concernent la société dans son ensemble et relèvent de l'éthique et de la responsabilité. Les fonctionnaires doivent examiner ces deux catégories en se guidant sur les principes déontologiques. La liste de thèmes ci-après pourrait servir de base aux débats au cours de la réunion:

Recrutement et sélection

Dépistage de l'usage de la drogue chez les employés et déontologie

Alcoolisme

Abolition des mesures disciplinaires

Traitements, salaires, indemnités et prestations

Discrimination sous toutes ses formes

Réductions d'effectifs

Ceux que doivent viser en premier les compressions de personnel

Harcèlement sexuel et préférences sexuelles sur le lieu de travail

Diversité de la main-d'oeuvre

Droit de grève

Activités politiques des fonctionnaires

Changements structurels touchant les fonctionnaires

Activités sportives pour les employés

Censure

Usage privé du temps et des compétences des employés

Favoritisme et pratiques fondées sur le mérite

Dénonciations d'irrégularités

Possibilité de retrouver un emploi

Conduite privée et conduite publique

Conflits entre les fonctionnaires de carrière et le personnel politique

/...

Protection du supérieur hiérarchique

Ordres hiérarchiques

Conflit d'intérêts

Pots-de-vin et petites malversations

Trafic d'influence

Népotisme et favoritisme

Éthique de la privatisation

Morale et productivité

Politisisation de la fonction publique

Érosion du système fondé sur le mérite

Usage de la propriété publique à des fins privées

Race, couleur, croyances et sexe

Impartialité, équité, justice, efficacité et efficience
