

3

Stratégie

Ce chapitre commente le principe de stratégie figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Il décrit comment développer une approche stratégique de l'intégrité publique fondée sur des preuves dans le but d'atténuer les risques liés à l'intégrité publique. Il est centré sur une approche basée sur les risques pour fixer des objectifs et des priorités stratégiques pour le système d'intégrité publique ; développer des points de référence et des indicateurs ; et collecter des données pertinentes sur la mise en œuvre, les performances et l'efficacité du système. Il aborde en outre les difficultés pour les stratégies d'intégrité à trouver un équilibre entre les approches fondées sur des règles et celles fondées sur des valeurs.

3.1. Pourquoi une stratégie ?

Une stratégie pour l'intégrité publique est essentielle pour soutenir un système d'intégrité cohérent et complet. Elle n'est toutefois pas une fin en soi, mais plutôt un moyen d'atteindre un objectif. Le processus d'élaboration de cette stratégie est donc aussi important que la stratégie elle-même. Un processus d'élaboration de stratégie inclusif et rigoureux peut contribuer à sélectionner des objectifs stratégiques pertinents, significatifs pour les citoyens et les entreprises ; à établir des priorités et à séquencer les actions de manière ouverte pour traiter les risques d'intégrité les plus cruciaux ; et à fournir les données factuelles nécessaires pour les interventions les plus rentables et susceptibles d'avoir le plus grand impact. Les stratégies sont également un moyen de démontrer l'engagement et peuvent contribuer à établir les responsabilités institutionnelles. Toutefois, si les stratégies ne débouchent pas sur des gains visibles – par exemple, en raison d'une mise en œuvre inadéquate – elles peuvent finir par, au mieux, perdre de leur pertinence et, au pire, éroder la confiance du public dans les autorités nationales.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique stipule que les adhérents devraient « élaborer une approche stratégique concernant le secteur public fondée sur des données factuelles et destinée à atténuer les risques en matière d'intégrité publique, notamment :

- a. en fixant des objectifs et des priorités stratégiques pour le système d'intégrité publique qui reposent sur une approche des violations des normes d'intégrité publique axée sur les risques, et tenant compte des facteurs qui jouent un rôle dans l'efficacité des politiques d'intégrité publique ;
- b. en élaborant des éléments de référence et des indicateurs et en recueillant des données fiables et pertinentes en ce qui concerne le niveau de mise en œuvre, de performance et d'efficacité générale du système d'intégrité publique » (OCDE, 2017^[11]).

3.2. Qu'est-ce qu'une stratégie ?

En substance, une approche stratégique de l'intégrité publique est une approche formalisée et appliquée à travers des procédures gouvernementales existantes pour l'élaboration de stratégies en consultation avec les parties prenantes concernées. Elle est fondée sur des données factuelles, adopte une perspective systémique, et est concentrée sur les principaux risques liés à l'intégrité. Pour favoriser les conditions d'un comportement plus éthique, les stratégies d'intégrité équilibrent de plus en plus les approches fondées sur des valeurs et celles fondées sur des règles. Une approche globale peut déboucher sur l'intégration de nombreux objectifs stratégiques visant à réduire les risques liés à l'intégrité dans les stratégies gouvernementales existantes. Certains pays optent pour une stratégie nationale unique en matière d'intégrité ou de lutte contre la corruption, bien qu'une approche stratégique ne nécessite pas de document de stratégie unique. Quelle que soit sa forme, une approche stratégique de l'intégrité publique contient tous les éléments suivants :

- l'analyse des problèmes : identification, analyse et atténuation des risques
- la conception de la stratégie : la hiérarchisation des objectifs, la consultation et la coordination des politiques
- l'élaboration d'indicateurs avec des bases de référence, des jalons et des objectifs
- la rédaction du plan d'action, la répartition des responsabilités et le calcul des coûts des activités
- la mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et la communication des résultats du suivi et de l'évaluation, y compris l'évaluation préalable à la mise en œuvre.

3.2.1. Analyse des problèmes : identification, analyse et atténuation des risques

L'approche basée sur les risques a des répercussions dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des stratégies. Elle met notamment l'accent sur une étape d'analyse des problèmes qui permet d'identifier et d'analyser les risques liés à l'intégrité les plus préjudiciables à l'intégrité publique. Cette approche repose sur la prise de conscience que tous les problèmes ne peuvent pas être traités de façon simultanée et qu'il est donc nécessaire de les hiérarchiser. Une base de données solide permet de choisir, en toute connaissance de cause, les objectifs stratégiques qui doivent être privilégiés.

Comme le processus d'analyse des problèmes comprend l'identification, l'analyse et l'atténuation des risques, il s'inspire du processus d'évaluation des risques abordé au chapitre 10, qui traite de la gestion des risques. Les deux processus ne sont cependant pas identiques. La gestion des risques a une orientation technique ; elle permet de concevoir et d'adapter les contrôles pour aborder les risques pour l'intégrité publique. La phase d'analyse des problèmes consiste à utiliser les résultats du processus d'évaluation des risques pour informer une stratégie d'intégrité aux niveaux national, infranational, sectoriel ou organisationnel. Un processus d'analyse des problèmes pourrait aussi raisonnablement aborder les risques pour l'ensemble du gouvernement ou de la société, et identifier des stratégies d'atténuation pertinentes dans ces domaines.

Ainsi, la phase d'analyse des problèmes peut s'inspirer des éléments clés de la gestion des risques – à savoir le processus d'évaluation des risques, dont l'identification, l'analyse et l'atténuation des risques :

- *l'identification des risques* – identification des types de risques liés à l'intégrité (corruption, népotisme, absentéisme, conflits d'intérêts, fraude à la passation des marchés publics, etc.) dans un processus ou un système donné, sur la base d'une modélisation des risques
- *l'analyse des risques* – estimation de la probabilité et de l'impact de chaque risque, entre autres facteurs
- *l'atténuation des risques* – la mise en œuvre, sur la base des résultats de l'analyse des risques, de mesures pour traiter le risque ainsi que leur suivi et leur évaluation.

La phase d'analyse des problèmes vise à identifier les problèmes et leurs causes, ainsi que les défis et les possibilités de réforme. Au minimum, elle identifie des types spécifiques de manquements à l'intégrité pertinents, les acteurs susceptibles d'être impliqués ainsi que la probabilité et l'impact attendus si le risque se concrétise. L'analyse des problèmes permet de sélectionner les mesures d'atténuation des risques (activités) les plus efficaces plus tard, lorsque la stratégie et son plan d'action auront été élaborés.

De nombreuses méthodes et techniques disponibles pour l'analyse des problèmes exigent beaucoup de temps et de ressources et peuvent nécessiter des compétences spécialisées. Dans un premier temps, l'équipe responsable doit élaborer un plan réaliste de collecte de données afin d'identifier les données factuelles de nature à le soutenir (ONU DC, 2015_[2]). Un choix essentiel au départ consiste à décider si le travail d'analyse des problèmes doit être externalisé, réalisé en interne, ou une combinaison des deux. Chaque option présente des avantages et des inconvénients, en fonction du contexte, des attributions et des compétences disponibles, et de l'envergure de l'initiative (voir tableau 3.1). Quelle que soit l'option choisie, une analyse correcte des problèmes prend du temps. Les données pertinentes sont rarement facilement accessibles, et il est également essentiel d'impliquer et de consulter les différentes parties prenantes – acteurs étatiques et non étatiques – dans la conception, la mise en œuvre et les résultats du travail analytique. C'est important du point de vue de la validité, de l'adoption et de la redevabilité.

Tableau 3.1. Avantages et limites de l'analyse des problèmes en interne par rapport à l'externalisation

<p>Option 1 : L'analyse est confiée à des agents publics internes dans les ministères et les agences</p>	<p>Un groupe de travail, composé d'agents publics issus des principales institutions disposant de compétences et d'une expertise complémentaires et éventuellement d'experts externes mené par l'institution principale, peut être créé pour diriger le processus d'analyse. Une conception appropriée de l'analyse, incluant la définition des bonnes questions et sources d'information afin de pouvoir réaliser une évaluation impartiale et informative, est la clé du succès de l'analyse interne.</p> <p><i>Avantages</i> : une meilleure connaissance interne des problèmes ou des lacunes, le renforcement sur le terrain de l'expertise des agents publics impliqués dans le processus.</p> <p><i>Limites</i> : plus chronophage (les agents publics ont généralement d'autres tâches à accomplir en plus de l'analyse), moins de possibilités d'appliquer des méthodes d'analyse sophistiquées, plus grand risque de partialité.</p>
<p>Option 2 : L'analyse est externalisée</p>	<p>Un prestataire de services externe est engagé pour effectuer l'analyse. Le ministère ou l'agence doit élaborer un cadre de référence pour bien cibler le champ d'application et définir la méthodologie ; cela nécessite de l'expertise.</p> <p><i>Avantages</i> : possibilité d'utiliser des approches méthodologiques plus sophistiquées ou plus complexes pour obtenir des preuves plus solides dans les cas où l'expertise interne n'est pas disponible ; possibilité d'une analyse plus rapide qu'en interne.</p> <p><i>Limites</i> : moins d'appropriation interne ; information limitée sur les problèmes aigus non visibles pour un analyste externe ; nécessité des ressources financières supplémentaires ; limite le développement des compétences internes nécessaires.</p>
<p>Option 3 : Combinaison (l'analyse initiale est confiée aux agents publics dans les ministères et les agences)</p>	<p>Un prestataire de services externe est engagé pour effectuer une analyse plus approfondie (ou complémentaire) dans certains domaines, pour recueillir des données supplémentaires ou procéder à un examen externe afin de vérifier la qualité et les résultats de l'analyse interne. L'institution aux commandes doit élaborer un cadre de référence pour bien cibler le champ d'application et définir la méthodologie ; cela nécessite de l'expertise. Une autre solution peut consister à créer un groupe de travail mixte (agents publics, experts, OSC), dans lequel des experts préparent des documents de référence et des analyses, puis discutent et achèvent l'analyse du problème lors de réunions du groupe de travail avec les responsables publics.</p> <p><i>Avantages</i> : permet de mieux comprendre et tester la qualité de l'analyse initiale afin de s'assurer qu'aucune question essentielle n'a été omise ; permet d'utiliser des approches méthodologiques plus robustes pour obtenir des preuves plus solides.</p> <p><i>Limites</i> : demande plus de temps, de ressources financières, d'efforts de coordination; réduit les possibilités de développement des compétences en interne ; risque d'appropriation limitée par rapport à une gestion totalement en interne.</p>

Source : (OCDE, 2018^[3]).

Les objectifs stratégiques en matière d'intégrité peuvent être énoncés dans plusieurs documents gouvernementaux émis par des autorités différentes. À ce titre, et en fonction de la structure du gouvernement, il est recommandé de mandater périodiquement un organe interinstitutionnel, par exemple un groupe de travail conjoint composé de membres des organes du gouvernement central et des institutions de contrôle concernées, afin de préparer un rapport analytique sur les risques pour l'intégrité publique. Ce rapport pourrait formuler des recommandations et identifier des priorités pour l'ensemble du système d'intégrité publique (encadré 3.1).

Encadré 3.1. Analyser les risques pour élaborer la stratégie de lutte contre la corruption au Royaume-Uni

La stratégie britannique de lutte contre la corruption pour la période 2017-2022 a été élaborée dans le cadre d'un vaste débat intergouvernemental sous l'égide de l'Unité conjointe de lutte contre la corruption (Joint Anti-Corruption Unit ou JACU) du Cabinet Office. La stratégie a été établie à partir de l'analyse directe de trois risques spécifiques pour le pays dus à la corruption : la sécurité nationale, la prospérité nationale et la confiance du public dans les institutions. L'analyse de chacun des trois risques a été menée à la fois au niveau national et en relation avec le contexte international. Ce processus a permis de définir les objectifs inscrits dans la stratégie ainsi que les mesures nationales, transnationales (par exemple, l'amélioration de l'environnement commercial international et l'intégrité du financement du développement) et infranationales (par exemple, les frontières, la défense, la police, les prisons, le sport et l'intégrité dans le secteur financier, le secteur privé et le gouvernement local) à mettre en œuvre.

Source : Adapté de (Pyman et Eastwood, 2018^[4]).

Avant de procéder à une analyse du problème, une considération supplémentaire réside dans les cadre(s) analytique(s) et sources de données à utiliser (pour un aperçu des possibilités, voir (Johnson et Soreide, 2013^[5] ; OCDE, 2019^[6] ; OCDE, 2009^[7] ; PNUD, 2015^[8] ; ONUDC, 2013^[9]). Les cadres couramment utilisés pour l'élaboration des stratégies sont par exemple l'analyse FFOM (forces, faiblesses, opportunités, menaces), PESTLE (les facteurs politiques, économiques, sociologiques, technologiques, juridiques et environnementaux) et l'analyse de causalité des problèmes (pour en savoir plus sur FFOM et PESTLE, voir (OCDE, 2018^[3])). Ces cadres sont utiles pour faciliter la réflexion au sein de l'équipe et avec les parties prenantes externes. Cependant, en l'absence de données solides, le processus peut être inclusif, mais il n'est pas fondé sur des données probantes. Les sources d'information suivantes peuvent fournir des indications utiles pour identifier et analyser les risques liés à l'intégrité :

- les enquêtes auprès des salariés, des ménages ou des entreprises
- d'autres données d'enquête, comme des enquêtes auprès des utilisateurs ou des sondages d'instituts de recherche locaux
- des données des registres publics (par exemple, des services répressifs, des institutions de contrôle, des services nationaux de statistiques)
- des documents de recherche publiés par des organisations nationales ou internationales ou des universités (par exemple, des articles, des rapports, des documents de travail, des analyses d'économie politique)
- des recherches commanditées
- les indicateurs des organisations internationales ou des instituts de recherche
- des entretiens ou des groupes de discussion avec les parties prenantes concernées
- les évaluations des risques menées par les ministères ou d'autres entités gouvernementales pour leurs propres programmes.

Toutes les sources susmentionnées peuvent être utiles pour *identifier* les risques potentiels pour l'intégrité, mais elles ne peuvent pas toutes être utilisées pour analyser l'ampleur ou l'impact des différents types de risques. Les données administratives des registres publics et les données issues d'enquêtes fiables peuvent être utilisées pour identifier et évaluer le niveau de risque, tandis que, par exemple, les discussions de groupe sont principalement utiles pour identifier les types de risques.

En Estonie, des enquêtes régulières sur l'éthique, la corruption et la confiance menées par le ministère de la Justice ont servi de base à l'élaboration de la stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2013-2020 (encadré 3.2).

Encadré 3.2. Identification et évaluation des risques pour la stratégie d'intégrité en Estonie

En Estonie, le ministère de la Justice est responsable de la politique générale de lutte contre la corruption et mène régulièrement des enquêtes sur l'éthique et la confiance au sein du service public, notamment une « enquête sur la corruption parmi trois groupes cibles », à savoir les agents publics, les citoyens et les entreprises.

Diverses enquêtes ont permis d'éclairer la stratégie de lutte contre la corruption du pays pour la période 2013-20. Une enquête menée auprès des citoyens en 2016 a révélé que 9 % des Estoniens en contact avec des prestataires de soins de santé se sont vu demander un pot-de-vin, ce qui en fait le domaine d'interaction des citoyens avec le secteur public le plus exposé à la corruption.

« L'analyse de la situation » qui a précédé la stratégie d'intégrité en Estonie a également examiné les statistiques sur les crimes de corruption et une auto-évaluation des activités existantes de lutte contre la corruption.

Source : (Sööt, 2017^[10] ; Ministère de la Justice, Estonie, 2013^[11] ; Ministère de la Justice, Estonie, 2016^[12]).

Les examens réalisés par les organisations internationales peuvent également contribuer à l'analyse des problèmes et à des recommandations politiques. On peut citer, à titre d'exemple, le mécanisme d'examen de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), les évaluations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, les évaluations du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (WGB) et les examens de l'intégrité de l'OCDE.

La compréhension du contexte actuel, des performances et des défis au sein d'un pays ou d'une organisation spécifique permet d'établir des priorités stratégiques dans les domaines d'action et d'identifier des objectifs réalistes. Cependant, la pratique dans le domaine de l'intégrité et de la lutte contre la corruption manque souvent d'un diagnostic approfondi des risques liés à l'intégrité pour éclairer la planification stratégique (ONUDC, 2015^[2] ; PNUD, 2014^[13] ; Hussmann, Hechler et Peñailillo, 2009^[14]). Il en résulte que la fixation des priorités du processus stratégique est biaisée, ce qui compromet au final l'efficacité du système d'intégrité en matière d'atténuation des risques (OCDE, 2018^[15]). En identifiant les principaux risques liés à l'intégrité lors de la phase d'analyse des problèmes, les décideurs politiques entament un processus de réflexion sur les conséquences potentielles si ces risques venaient à se matérialiser, ainsi que sur les compétences et les équipements nécessaires pour gérer ces conséquences (OCDE, 2018^[16]). Il est difficile d'élaborer une stratégie significative et réaliste sans une solide analyse des problèmes. Il est pourtant tout aussi important que le processus de conception de la stratégie tienne réellement compte des conclusions de l'analyse des problèmes et que les objectifs stratégiques soient systématiquement hiérarchisés sur la base de données probantes (OCDE, 2005^[17]).

3.2.2. Conception de la stratégie : la hiérarchisation des objectifs, la consultation et la coordination des politiques

Après avoir procédé à une analyse approfondie des problèmes, l'étape suivante consiste à élaborer la stratégie d'atténuation des risques identifiés. Le facteur clé pour choisir le type de stratégie – qu'il s'agisse d'une stratégie unique ou de l'intégration de l'intégrité dans les plans et stratégies politiques existants – consiste à garantir la cohérence entre les organisations, les politiques et les objectifs. Une stratégie unique peut plus facilement signaler un engagement, et la centralisation des efforts peut faciliter la coordination

et une approche à l'échelle du système. Toutefois, comme décrit ci-dessous, dans la pratique, les stratégies uniques sont confrontées à de multiples défis quant à leur mise en œuvre, et elles nécessitent une attention particulière et une structure institutionnelle appropriée.

D'autre part, l'intégration de l'intégrité dans les plans et stratégies politiques existants constitue également un défi. Pour être efficace, une approche stratégique de l'intégrité publique fondée sur l'intégration implique la fixation d'objectifs primaires (de premier niveau)¹ pour atténuer les risques liés à l'intégrité dans toutes les stratégies, ainsi que la garantie d'une couverture adéquate pour constituer une approche à l'échelle du système.

Quel que soit le type de document de stratégie, tout processus d'élaboration de stratégie bénéficie d'une approche systématique et inclusive pour i) identifier et hiérarchiser les objectifs et ii) consulter et coordonner les parties prenantes concernées.

Identifier et hiérarchiser les objectifs stratégiques

Qu'il s'agisse d'une stratégie unique ou d'une approche intégrée, les objectifs stratégiques sont une boussole qui guide les responsables de l'exécution de la stratégie et permettent de former des indicateurs et des cibles au regard desquels la stratégie sera évaluée. Les objectifs doivent être alignés sur la vision globale établie pour l'intégrité publique, ainsi que sur la politique sectorielle spécifique. Les objectifs stratégiques, du général au spécifique, établissent un lien direct avec les résultats de l'analyse des problèmes et s'alignent sur les indicateurs, leurs bases de référence (c'est-à-dire celles des indicateurs) et les objectifs. Les principaux risques liés à l'intégrité identifiés dans l'analyse des problèmes devraient être traités au travers d'objectifs primaires, répercutés ensuite en cascade sur des objectifs secondaires, des actions, des indicateurs, des étapes et des cibles plus spécifiques.

Généralement, une attention particulière accordée à la gestion des risques liés à l'intégrité bénéficie aux domaines suivants :

- la gestion des ressources humaines, notamment les violations des normes d'intégrité publique
- la gestion des finances publiques, notamment une réduction de la fraude et de la mauvaise gestion financière
- le contrôle interne et la gestion des risques
- la passation des marchés publics.

Outre ces domaines transversaux, une approche stratégique à l'échelle du système aura également des objectifs stratégiques primaires visant à atténuer les risques liés à l'intégrité dans les stratégies sectorielles – par exemple la santé, l'éducation, le logement, la fiscalité, les douanes et les infrastructures. Un cadre stratégique avancé dépasse le cadre du secteur public et reconnaît le rôle du secteur privé, de la société civile et des individus dans le respect des valeurs d'intégrité publique dans leurs interactions avec le secteur public, comme le stipule le principe d'une approche englobant toute la société (voir chapitre 5). L'encadré 3.3 décrit l'approche intergouvernementale de la Finlande pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la corruption. Un cadre stratégique avancé pourrait avoir pour objectifs d'atténuer les risques en matière d'intégrité publique dans le secteur privé, les entreprises publiques, les entreprises d'État ou les partenariats public-privé, ainsi que dans les interactions avec les organisations de la société civile.

Encadré 3.3. Une approche intergouvernementale pour l'élaboration de la stratégie en Finlande

La stratégie de lutte contre la corruption en Finlande a été élaborée par un groupe intergouvernemental, qui rassemblait la police, les autorités locales et des organisations de la société civile. Six objectifs stratégiques ont été définis, puis détaillés sous la forme de treize objectifs et vingt-trois mesures de réforme spécifiques.

L'identification et la hiérarchisation des objectifs stratégiques se sont appuyées sur une cartographie des risques à large spectre et sur l'analyse des données et des statistiques de la police, du bureau du médiateur parlementaire, de l'autorité finlandaise de la concurrence et des consommateurs, de l'administration fiscale et de Transparency International Finlande. Les secteurs à haut risque identifiés sont la construction, les marchés publics et les appels d'offres, l'urbanisme, le financement politique et le mécanisme de prise de décision, le commerce extérieur et les sports.

Source : (Pyman et Eastwood, 2018^[4]).

Consultation et coordination entre les acteurs concernés

Le processus d'élaboration de la stratégie devrait garantir la participation appropriée des acteurs responsables de la mise en œuvre de toutes les parties de la stratégie. Comme évoqué au chapitre 2, différents organismes, départements, unités et individus des différentes branches du pouvoir ont des responsabilités lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les éléments d'une stratégie, et leur acceptation et leur soutien actif seront essentiels à la réussite de cette stratégie.

Lors de l'élaboration d'une stratégie impliquant différents organes, une option consiste à confier à un petit comité la responsabilité principale de la rédaction du document de stratégie et à lui accorder un degré raisonnable d'autonomie dans l'élaboration du projet ; ce comité serait composé de représentants des organismes publics concernés. Des représentants de la société civile – comme des associations professionnelles ou commerciales, des groupes de réflexion et des universités – peuvent également être invités à participer, soit en tant que membres à part entière, soit en tant qu'observateurs (encadré 3.4). L'inclusion d'un large éventail de voix dans le processus de développement peut contribuer à construire une vision commune et à accroître la légitimité de la stratégie, et donc à augmenter le soutien politique dont elle bénéficie dans la société au sens large (ONU DC, 2015^[2]). Le secteur des entreprises, les organisations de la société civile, les médias, les universitaires et le public en général peuvent apporter des contributions précieuses, non seulement au stade de l'élaboration, mais aussi pendant le suivi et l'évaluation ultérieurs de la stratégie (PNUD, 2014^[13]).

Encadré 3.4. Exemple d'implication de la société civile dans l'élaboration d'une stratégie d'intégrité et dans sa mise en œuvre aux Pays-Bas

La plateforme pour la prévention de la corruption aux Pays-Bas fournit un exemple de la manière dont les différentes parties prenantes, y compris les organisations de la société civile (OSC), peuvent être impliquées dans la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la corruption, ainsi que dans la conception des stratégies futures. En plus des institutions publiques, des représentants des entreprises et de la société civile ont été invités. Ces représentants étaient issus de services privés d'intégrité et d'enquête, de services de gestion des risques et de la sécurité de multinationales, de l'Association des chambres de commerce, de l'Association des entreprises commerciales, de Transparency International Pays-Bas, de journalistes et du monde universitaire. Les réunions ont permis aux participants d'échanger leur expertise et leurs expériences en matière de lutte contre la corruption aux Pays-Bas, et de contribuer ensemble à la conception et à la mise en œuvre de politiques, à l'identification des risques de corruption, à la recherche et à la formation.

Source : (Centre for the Study of Democracy, 2014^[18]).

L'organe de rédaction peut être présidé par une personne ayant une stature, une légitimité et une influence politique suffisantes pour agir en tant que « champion » efficace de l'organe de rédaction et, en fin de compte, de la stratégie elle-même (ONU DC, 2015^[2]). Comme indiqué ci-dessus, la stratégie britannique de lutte contre la corruption a été élaborée par l'unité conjointe de lutte contre la corruption (JACU) du ministère de l'Intérieur, et la stratégie de lutte contre la corruption en Finlande a été développée par un groupe intergouvernemental rassemblant des membres de la police, des autorités locales et des organisations de la société civile (Pyman et Eastwood, 2018^[4]).

L'organe chargé de formuler toute stratégie contenant des objectifs relatifs à l'intégrité publique devrait envisager de consulter les organes suivants : l'autorité de lutte contre la corruption, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, l'institution centrale responsable du contrôle interne, l'institution du médiateur, la police, l'autorité chargée des marchés publics, les autorités fiscales ou douanières et l'autorité de poursuite ou l'administration judiciaire. Pour le processus de consultation publique, toutes les pièces justificatives devraient être mises à la disposition du public, y compris, par exemple, les résultats des études d'impact réglementaires ou livres blancs. Il conviendrait également de préciser comment les observations formulées par le public et les organisations ont été prises en compte dans la version finale de la stratégie, en fournissant des explications au sujet des observations qui n'ont pas été prises en compte.

La mise en œuvre de procédures établies pour les consultations intergouvernementales et publiques peut accroître l'acceptation des politiques par le public et en empêcher l'accaparement (pour en savoir plus, voir le chapitre 13). En outre, pour les stratégies relatives à l'intégrité publique, il est souvent recommandé d'encourager au maximum la participation, par exemple grâce à des réunions-débats ou à la diffusion sur les réseaux sociaux. Les stratégies peuvent être adoptées à différents niveaux du gouvernement ; cela permet d'encourager le soutien à la stratégie et d'assurer la coordination (ONU DC, 2015^[2]). Aux niveaux national et infranational (régional et municipal), chaque ministère, agence, ou autre institution aurait intérêt à préparer ses propres stratégies pour atténuer les risques liés à l'intégrité dans son domaine de responsabilité. Toutefois, la perspective systémique du principe de stratégie encourage une approche plus large, plus complète et mieux coordonnée. Dans la pratique, il est donc recommandé d'adopter des stratégies au moins au niveau du gouvernement, c'est-à-dire du conseil des ministres ou de l'organe collégial équivalent au sein de l'exécutif.

L'alignement des nouvelles stratégies sur les stratégies existantes favorise la cohérence. Par exemple, l'élaboration de la stratégie d'intégrité d'un hôpital local peut tenir compte de son contexte spécifique (nombre d'employés, situations dans lesquelles des cas de corruption se produisent, etc.), ainsi que de la stratégie d'intégrité sectorielle du ministère de la Santé ou d'une stratégie plus large de prestation de services publics adoptée au niveau du gouvernement.

3.2.3. *Élaboration d'indicateurs avec des bases de référence, des jalons et des objectifs*

Une approche stratégique nécessite également des indicateurs et l'établissement de leurs bases de référence, jalons et objectifs. Les indicateurs devraient refléter les objectifs stratégiques, dont certains peuvent faire partie du document de stratégie et d'autres du plan d'action. En tant que telle, l'élaboration d'indicateurs constitue un processus itératif qui peut contribuer à améliorer les objectifs stratégiques à différents niveaux ainsi que les activités du plan d'action.

Les indicateurs – et en particulier leurs bases de référence, jalons et cibles – sont souvent négligés dans la phase de conception de la stratégie, et développés trop tard dans le processus pour être utiles. Les personnes chargées de la mise en œuvre de la stratégie ne disposent donc pas d'une feuille de route appropriée pour savoir quels résultats concrets doivent être obtenus ni comment les obtenir. Cela complique également l'évaluation par le gouvernement et les acteurs non étatiques du niveau de réussite, des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs stratégiques et des corrections nécessaires, le cas échéant.

L'objectif des indicateurs consiste à permettre la comparabilité dans le temps. Cela permet de procéder à une analyse comparative qui permet d'évaluer l'efficacité de différentes interventions dans la stratégie et dans d'autres parties du système d'intégrité publique. Dans un contexte national, ces bases de référence peuvent être établies avec une approche « avant-après », si les indicateurs sont établis et les données collectées en amont de la mise en œuvre de la stratégie, ou une approche « avec et sans » où la performance d'un groupe de comparaison est mesurée en même temps que le groupe de traitement.² Les indicateurs comparables en interne sont rares et l'évaluation comparative doit être effectuée avec diligence et en tenant compte des limites des méthodologies utilisées. Les indicateurs d'intégrité publique de l'OCDE peuvent servir d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre de l'approche stratégique, ou de source d'inspiration pour élaborer d'autres indicateurs.

Au cours de l'élaboration des indicateurs, il est particulièrement nécessaire de tenir compte des limites des « indices emblématiques » mentionnés dans l'encadré 3.5³ qui ont servi de mesures principales de la corruption et de la lutte contre la corruption. La majorité des mesures existantes s'appuient fortement sur des sources de données secondaires fondées sur des avis d'experts et ne disposent pas d'un cadre théorique ou normatif qui définisse ce que les indicateurs devraient mesurer (Oman et Arndt, 2007^[19]).

Encadré 3.5. Limites des indices comparables au niveau international

Depuis la naissance du mouvement moderne de lutte contre la corruption au début des années 1990, les gouvernements ont demandé des mesures fiables de la corruption et de la lutte contre la corruption qui puissent être comparées entre différentes juridictions et périodes. L'indice de perception de la corruption depuis 1995, l'indice des corrupteurs depuis 1999 et les indicateurs de gouvernance mondiale depuis 2002 ont joué un rôle crucial dans la sensibilisation à ce problème ; toutefois, leur niveau élevé d'agrégation, l'utilisation extensive de sources de données secondaires principalement basées sur le jugement d'experts et l'absence d'une théorie sous-jacente de ce qui fonctionne (cadre normatif) ont été critiqués par les experts, et les gouvernements les trouvent moins utiles comme indicateurs de performance. Ils se concentrent également soit sur la corruption en tant que concept vaguement défini, soit sur la probabilité de la petite corruption du point de vue des entreprises.

Les enquêtes – auprès des agents publics, des entreprises, du public ou de parties prenantes spécifiques – peuvent fournir des éléments précieux pour éclairer les politiques d'intégrité. Ils constituent un instrument de mesure qui peut être conçu pour refléter la culture et les défis d'un pays ou d'une organisation en particulier. Par exemple, selon l'enquête stratégique de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines, 16 pays membres incluent l'intégrité sur le lieu de travail dans leurs enquêtes auprès des employés (OCDE, 2017^[20]). Qu'il s'agisse d'une enquête spécifique ou d'un module intégré à une enquête existante, ces enquêtes permettent d'obtenir des informations sur les modèles de comportement corrompu, la satisfaction à l'égard des services, la confiance dans les institutions publiques et d'autres domaines connexes. Aux Pays-Bas, une enquête exhaustive auprès du personnel se trouve au cœur de la détermination de l'ordre du jour en matière de futures politiques d'intégrité (encadré 3.6). En outre, certaines enquêtes transnationales peuvent fournir des données fiables pour éclairer les stratégies nationales, et même constituer une base de référence nationale si elles sont réalisées avec soin (encadré 3.7). D'autres données, telles que celles qui figurent dans les registres de données nationaux, peuvent également s'avérer précieuses pour alimenter les indicateurs des stratégies d'intégrité, si les données collectées répondent à des normes de qualité raisonnables.

Encadré 3.6. Le moniteur d'intégrité dans l'administration publique néerlandaise

Depuis 2004, le ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume des Pays-Bas observe régulièrement l'état de l'intégrité dans le secteur public néerlandais. À cette fin, les fonctionnaires (parmi lesquels les titulaires de charges politiques, les secrétaires généraux et les directeurs) sont interrogés à tous les niveaux de l'administration selon des méthodes mixtes (notamment des enquêtes en ligne à grand échantillon et des entretiens approfondis).

Le moniteur d'intégrité, qui est un système flexible d'évaluation de l'intégrité, aide les décideurs politiques à concevoir, mettre en œuvre et communiquer les politiques d'intégrité. Les résultats de l'enquête sont communiqués au Parlement. Le ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume utilise le moniteur pour sensibiliser à l'éthique, détecter les lacunes dans la mise en œuvre et engager l'administration publique décentralisée à assumer la responsabilité des réglementations en matière d'intégrité. Les résultats d'enquêtes antérieures ont permis d'identifier les priorités en matière de lutte contre la corruption et de passer d'une approche restrictive des politiques d'intégrité à la création d'une culture organisationnelle de l'intégrité.

Source : Présentation de Marja van der Werf lors de la réunion du groupe de travail de l'OCDE des hauts responsables de l'intégrité publique (28 mars 2017, Paris) (Lambooy et de Jong, 2016^[21]).

Encadré 3.7. Enquêtes permettant des comparaisons entre les pays

Les enquêtes transnationales suivantes peuvent fournir des données fiables pour informer les stratégies nationales et constituer une base de référence nationale :

- L'Eurobaromètre a produit une édition spéciale sur la corruption, comparant les résultats à ceux d'un précédent sondage réalisé en 2013 (Commission européenne, 2017^[22]).
- L'enquête internationale sur les victimes de la criminalité (ICVS) (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, s.d.^[23]), un programme international mesurant l'expérience directe de la victimisation criminelle, comprenait également une section destinée à mesurer l'expérience de la corruption au sein de la population.
- Les enquêtes de la Banque mondiale sur les entreprises et les enquêtes économiques sur les entreprises (Banque mondiale, s.d.^[24]) fournissent les données issues d'enquête les plus étendues sur l'expérience de la corruption au niveau des entreprises.
- Le Baromètre mondial de la corruption de Transparency International utilise des enquêtes auprès de la population générale, et l'Indicateur de l'état de droit du World Justice Project combine les évaluations d'experts (codées QRQ) avec des enquêtes auprès de la population générale (codées GPP).⁴

3.2.4. Rédaction du plan d'action, répartition des responsabilités et calcul des coûts des activités

Une fois les objectifs stratégiques établis et les indicateurs et cibles fixés, l'étape suivante consiste à planifier les activités spécifiques nécessaires pour que les objectifs puissent être atteints de manière réaliste. C'est un plan d'action.

Toutes les stratégies gouvernementales bénéficient de plans d'action, et chaque pays dispose de son propre ensemble de directives concernant les caractéristiques d'un bon plan. Les stratégies d'intégrité ne posent aucun problème particulier à cet égard. Néanmoins, afin de souligner la nécessité d'une approche fondée sur les faits et les risques et de sa viabilité financière, et parce que les stratégies d'intégrité dépendent souvent de plusieurs agents de mise en œuvre, les caractéristiques suivantes sont recommandées pour les plans d'action dans le cadre des stratégies d'intégrité (voir également (Conseil de l'Europe, 2013^[25])) :

- des indicateurs de résultats, avec une base de référence, des jalons et des cibles, liés aux objectifs et aux activités
- l'identification au minimum d'organisations principales auxquelles assigner chaque objectif
- la description des modalités de suivi, de rapport et d'évaluation
- l'utilisation de sources de données administratives provenant de registres publics existants, comme les systèmes d'information sur la gestion des ressources humaines, les bases de données de la passation des marchés publics, les rapports d'audit, les registres des risques, les statistiques sur les affaires judiciaires et les statistiques des services répressifs
- l'utilisation de sources de données provenant d'enquêtes auprès du personnel, des ménages ou des entreprises
- si cela est pertinent pour l'objectif stratégique, les activités au niveau infranational
- des estimations des dépenses d'investissement et de fonctionnement
- l'identification des coûts supplémentaires accompagnés d'estimations des coûts
- des plans financiers pluriannuels liés au cadre de dépenses à moyen terme
- la mise à disposition du public du plan d'action complet, ainsi que des rapports de suivi correspondants (voir section 3.2.5).

La présentation du plan d'action doit rester simple et permettre aux lecteurs extérieurs à l'administration d'identifier à première vue les réponses aux questions clés telles que « Quelles sont les actions », « Qui en sera responsable », « Quand auront-elles lieu » et « Comment leur impact sera-t-il mesuré ? » (Hope, 2013^[26]). Même dans le cas apparemment simple de la rédaction d'un nouveau code de conduite, il pourrait être utile de diviser le processus en une série d'étapes (par exemple, rédaction du code, consultations, soumission pour approbation et diffusion).

3.2.5. Mise en œuvre, suivi, évaluation et communication des résultats du suivi et de l'évaluation, y compris l'évaluation préalable à la mise en œuvre

Une stratégie et un plan d'action efficaces en matière d'intégrité doivent non seulement présenter un ensemble complet de réformes de fond, mais aussi indiquer les moyens d'assurer sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation. Comme indiqué au chapitre 2, un organisme, un ministère ou une unité spécifique relevant d'un ministère devrait se voir confier la responsabilité de cette tâche, parfois conjointement avec d'autres entités. Indépendamment de la structure institutionnelle spécifique, chaque stratégie doit bénéficier d'une fonction de coordination centrale responsable de la mise en œuvre, du suivi, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur la stratégie et son plan d'action.

Mise en œuvre du cadre stratégique

Les entités responsables de la conception de la stratégie d'intégrité et du plan d'action ne sont pas nécessairement responsables de l'ensemble (ou de certaines parties) de sa mise en œuvre (OCDE, 2017^[20]). Cela peut entraver la mise en œuvre. Il ne suffit pas de faire circuler des brochures sur les politiques si leur mise en pratique est laissée à l'initiative et au jugement de chacun (U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2007^[27]). La clé de la mise en œuvre d'une stratégie d'intégrité consiste donc à réunir les différents acteurs de l'intégrité derrière une vision commune et à coordonner leur action en faveur de l'intégrité publique.

Différents gouvernements exigent que les différents ministères ou départements concernés préparent des plans de prévention de la corruption adaptés aux risques internes et externes spécifiques à leur organisation. Chaque organisation est différente, et les risques d'intégrité varient en fonction du mandat, du personnel, du budget, de l'infrastructure et du développement informatique. Par exemple, les ministères responsables du transfert des prestations sociales sont confrontés à des risques de fraude plus élevés ; de même, les ministères dont les dépenses en matière de marchés publics sont plus élevées (comme la santé ou la défense) peuvent être confrontés à des risques de corruption liés à cette activité. Même si une stratégie est mise en œuvre par plusieurs organismes, l'existence d'un mécanisme de contrôle central est nécessaire. Au minimum, les rapports de suivi devraient :

- être publiés à intervalles réguliers, dans le respect des délais et mis à la disposition du public
- informer des progrès réalisés par rapport aux indicateurs et aux objectifs prédéfinis dans le plan d'action
- présenter le taux de mise en œuvre des activités du plan d'action
- dresser des conclusions et fournir des recommandations à la direction
- être discutés avec les organismes compétents, y compris non étatiques.

Les différentes agences sont souvent trop optimistes lorsqu'elles évaluent la qualité de la mise en œuvre d'un programme, et les modalités de suivi de nombreuses stratégies ont échoué parce qu'elles s'appuyaient sur les organisations responsables de la mise en œuvre pour surveiller leurs propres progrès. L'agence chargée de coordonner la mise en œuvre de la stratégie devrait donc veiller, dans la mesure du possible, à ce que les progrès soient validés de manière indépendante. Dans certains cas, il peut être conseillé de demander à une organisation de procéder à une auto-évaluation préliminaire, puis de comparer les résultats avec une évaluation ou un audit indépendant (réalisé peut-être par l'unité de coordination, un autre ministère ou un contrôleur externe tel qu'une organisation de la société civile ou un consultant extérieur). Entre autres avantages, cela pourrait aider les organismes de mise en œuvre à comprendre comment mieux autoévaluer leurs propres performances (ONU DC, 2015^[21]). Un exemple de tels processus est décrit dans l'encadré 3.8.

Encadré 3.8. Suivi et évaluation de l'intégrité en Corée

La Commission de lutte contre la corruption et des droits civils (ACRC) en Corée utilise deux cadres d'évaluation complémentaires pour contrôler et évaluer la qualité de la mise en œuvre des efforts de lutte contre la corruption ainsi que leurs résultats : l'évaluation de l'intégrité et l'évaluation de l'initiative de lutte contre la corruption.

Évaluation de l'intégrité (IA)

La Corée évalue chaque année l'intégrité de tous les organismes gouvernementaux à travers des enquêtes standardisées. Le personnel de 617 organismes est interrogé sur son expérience et sa perception de la corruption. En outre, les citoyens qui ont été en contact avec les différents organismes sont interrogés ainsi que les parties prenantes et les experts affectés par le travail de ces organismes. Les réponses, ainsi que toute autre information, sont évaluées sous la forme d'un indicateur composite – l'indice d'intégrité global.

Évaluation de l'initiative de lutte contre la corruption (AIA)

L'évaluation de l'initiative de lutte contre la corruption est une évaluation comparative des politiques d'intégrité des organismes gouvernementaux en Corée. Les agences sélectionnées pour l'évaluation soumettent un rapport de performance sur leur mise en œuvre des politiques d'intégrité. Des visites sur site permettent de vérifier les informations, qui sont ensuite notées par une équipe d'évaluation externe. Cela permet à l'ACRC d'observer la volonté et les efforts d'intégrité dans l'ensemble du secteur public.

Analyse comparative et concurrence

Les sous-performances aux IA ou AIA n'entraînent aucune sanction. Toutefois, les résultats sont rendus publics et la comparaison directe de différentes entités gouvernementales sur la base d'indicateurs d'intégrité crée une concurrence entre ces entités. Les résultats entrent également dans l'évaluation des performances du gouvernement. En outre, des récompenses institutionnelles et individuelles sont attribuées aux performances élevées, comme un programme d'études à l'étranger pour les responsables publics faisant preuve de performances exceptionnelles en matière d'intégrité. L'amélioration continue des performances tend à indiquer que ces incitations pourraient être efficaces.

Source : Présentation de Sung-sim Min, directeur de la Division des enquêtes et de l'évaluation en matière de lutte contre la corruption, ACRC, lors de la réunion du Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (SPIO) au siège de l'OCDE à Paris en novembre 2016.

Suivi et évaluation du cadre stratégique

Pour bien mesurer l'efficacité d'une stratégie d'intégrité, il est important de préciser les modalités d'évaluation.⁵ Ces mécanismes sont souvent institutionnalisés dans le cadre du processus d'élaboration de toutes les politiques publiques (Jacob, Speer et Furubo, 2015^[28]). Des mécanismes d'évaluation à différents stades du processus politique sont définis et planifiés avant la mise en œuvre de toute action. Avoir une idée précise des données qui seront collectées pour l'évaluation, ainsi que de la manière et du moment où les mesures prises seront évaluées, informe la conception et la mise en œuvre des actions. Des mécanismes d'évaluation doivent être établis en amont de la phase de mise en œuvre pour garantir la mesurabilité, les rapports d'avancement et la redevabilité. Certaines données peuvent être redondantes par rapport à celles collectées dans le cadre de la procédure d'identification et d'évaluation des risques au stade antérieur, mais les dispositifs de suivi et d'évaluation ont un objectif différent : tenir les acteurs chargés de la mise en œuvre responsables de ce qui a été réalisé et de l'efficacité de cette réalisation. Comme l'analyse des problèmes, l'évaluation peut être réalisée en interne ou être externalisée. Il est également possible de ne sous-traiter que certaines parties du processus. Le choix dépend de l'objectif

de l'évaluation et des attributions disponibles. En bref, les évaluations internes facilitent l'autoréflexion et l'apprentissage organisationnels, sont moins coûteuses et leur exécution est plus rapide ; dans le même temps, elles sont considérées comme moins objectives, et le personnel interne n'a souvent ni le temps ni les compétences nécessaires pour une évaluation approfondie. Le tableau 3.2 détaille les avantages et les inconvénients de chaque approche.

Tableau 3.2. Avantages et limites des options de mise en place de l'évaluation

Option 1 : Évaluation en interne	L'évaluation est conçue et réalisée en interne par le personnel de l'institution aux commandes. <i>Avantages</i> : peut permettre une évaluation plus rapide, car cela élimine le recours à des procédures de passage de marchés standard, l'accès à des informations privilégiées l'amélioration des compétences analytiques et des connaissances. <i>Limites</i> : pourrait être moins objective, en raison de la réticence à divulguer les défis et les problèmes.
Option 2 : Évaluation externalisée	L'évaluation est effectuée par des consultants externes dans le cadre d'une procédure d'externalisation. <i>Avantages</i> : évaluation objective par des examinateurs externes et indépendants. <i>Limites</i> : nécessite des attributions supplémentaires pour obtenir l'expertise ; peut nécessiter davantage de temps pour trouver les prestataires de services.
Option 3 : Évaluation mixte/combinée	Seules certaines parties de l'évaluation sont externalisées (par exemple, la collecte des données et certaines des analyses les plus sophistiquées), tandis que le reste est réalisé en interne. <i>Avantages</i> : évaluation objective grâce à la participation d'évaluateurs externes et indépendants ; processus d'évaluation plus rapide, car les étapes d'évaluation les plus longues peuvent être sous-traitées. <i>Limites</i> : nécessite des attributions supplémentaires pour l'obtention de certains services.

Source : (OCDE, 2018^[3]).

Les rapports d'évaluation des stratégies d'intégrité devraient être rendus publics, et il est souvent utile d'inclure des acteurs non étatiques soit comme évaluateurs, soit dans le cadre d'un processus formel d'assurance qualité.⁶ Les données de suivi doivent être utilisées activement dans les rapports d'évaluation, et le but ultime est que l'exercice d'évaluation améliore les approches et les pratiques, par exemple en renseignant la conception des initiatives de suivi.

Communiquer les résultats de suivi et d'évaluation

Outre le suivi et la mesure des avantages de la stratégie pour l'intégrité, la communication des progrès et des résultats aux parties prenantes internes et externes, y compris au grand public, permet non seulement une reddition des comptes, mais aussi l'augmentation de la crédibilité des efforts en matière d'intégrité et la stimulation de futures actions de lutte contre la corruption et d'intégrité. Dans leur plan d'action, les pays peuvent inclure des activités d'information et de communication, en tenant compte de tous les nouveaux médias d'information comme les réseaux sociaux, ainsi que des approches traditionnelles et éprouvées comme les réunions et présentations publiques (ONUDDC, 2015^[2]).

La communication devrait commencer dès que la stratégie d'intégrité est prête, avant même sa mise en œuvre. Son contenu et la mise en œuvre envisagée ainsi que les organes chargés de son exécution devraient être largement partagés. Cela garantira la transparence et aidera à mobiliser le soutien populaire, tout en créant une attente du public quant à l'engagement des personnes impliquées dans le processus de réforme. Le public peut être informé de la stratégie et des progrès de sa mise en œuvre par les médias, les sites web du gouvernement et des présentations publiques ciblées, ainsi que par les organisations de la société civile (OSCE, 2016^[29]). Le chapitre 5 traite des facteurs liés à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de communication efficace.

3.3. Défis

Une approche stratégique en matière d'intégrité publique peut se heurter à des difficultés selon qu'une stratégie nationale unique est formulée ou non, ou que les objectifs stratégiques en matière d'intégrité sont intégrés ou non aux stratégies existantes. Quel que soit le document choisi, une approche stratégique exige un engagement de haut niveau lors du processus de conception de la stratégie, ainsi que la garantie que l'approche évite des objectifs de conformité trop rigides et mette l'accent sur la promotion du changement culturel au sein des organisations.

3.3.1. Assurer un engagement de haut niveau et attribuer les ressources adéquates pour soutenir le cadre stratégique

Sans un engagement au plus haut niveau politique et administratif, les stratégies d'intégrité ont peu de chances d'être efficaces ou durables à long terme (pour en savoir plus, voir le chapitre 1). Une bonne pratique pour recueillir le soutien nécessaire à la stratégie et aux réformes proposées dans l'ensemble de l'administration consiste à garantir une participation appropriée à la phase d'élaboration de la stratégie de représentants de tout organisme, département ou unité du gouvernement concerné par la stratégie (OSCE, 2016^[29]). La participation des acteurs concernés (responsables de la mise en œuvre, de l'application effective et du suivi) au processus d'élaboration de la stratégie présente l'avantage d'améliorer leur coopération dans ces trois domaines, qui sont tous essentiels à l'efficacité du système d'intégrité (ONU DC, 2015^[21]). Le fait de veiller à ce que le processus comprenne un haut responsable public ou un responsable du gouvernement central peut également soutenir l'engagement à la mise en œuvre (pour en savoir plus, voir le chapitre 2).

Un défi qui se pose en particulier pour les stratégies nationales uniques en matière d'intégrité concerne la nécessité d'une structure institutionnelle appropriée et de hauts responsables politiques. Les objectifs stratégiques peuvent être significatifs, mais non atteints si les structures de gestion, les processus, les technologies de l'information, les registres de données et le personnel sont inadéquats, ou si le temps et le budget ne sont pas à la hauteur des ambitions. En fixant les objectifs, les concepteurs de la stratégie doivent faire correspondre les attentes avec la capacité de mise en œuvre, le temps et les ressources disponibles de l'administration publique concernée (Conseil de l'Europe, 2013^[25]). Il est essentiel d'éviter de dresser une « liste de souhaits » irréaliste. La hiérarchisation dans l'élaboration des stratégies peut se faire en fixant des objectifs à court, moyen et long terme, et en échelonnant la mise en œuvre des activités.

Une approche stratégique qui intègre les objectifs d'intégrité dans les stratégies existantes rencontre souvent moins de problèmes relatifs à la structure institutionnelle, à la dotation en personnel et au financement, car ces stratégies sont établies ; elle doit cependant encore relever le défi d'une approche collaborative à l'échelle du gouvernement. Par exemple, les ministères sectoriels peuvent être réticents à collaborer étroitement avec les institutions de contrôle, les autorités de lutte contre la corruption ou les organisations de la société civile, de peur que les faiblesses de leurs systèmes d'intégrité ne soient mises en évidence. Il est encore plus nécessaire pour de telles approches qu'un organe interinstitutionnel soit chargé de préparer périodiquement un rapport analytique sur les risques pour l'intégrité publique qui formule des recommandations et fixe des priorités pour l'ensemble du système d'intégrité publique, comme mentionné ci-dessus. Sinon, les risques pour l'intégrité ne seront identifiés et analysés qu'au sein de sous-systèmes spécifiques de l'administration.

3.3.2. Équilibrer les approches fondées sur les règles et les valeurs

Un défi commun à tous les types de stratégies d'intégrité consiste à trouver le bon équilibre entre une approche fondée sur des règles ou sur la conformité et une stratégie fondée sur des valeurs. Au fil des ans, les gouvernements ont adopté des cadres juridiques et institutionnels pour renforcer l'intégrité dans le secteur public. Toutefois, dans de nombreux pays, ces cadres reposent largement sur des mécanismes de conformité et d'application.

L'objectif de toute stratégie d'intégrité devrait consister à renforcer l'intégrité dans le secteur public, et non pas à simplement réduire les comportements répréhensibles et la corruption. Les approches fondées sur la conformité se concentrent sur le respect des procédures administratives et des règles fixant des normes minimales. Si ces efforts fournissent le cadre propice nécessaire, une stratégie d'intégrité également fondée sur des valeurs contribuera à créer un environnement qui favorise un comportement éthique positif. L'idée est que les valeurs servent de cadre commun applicable dans le processus décisionnel dans des fonctions, des équipes et des départements différents (voir tableau 3.3).

Tableau 3.3. Équilibrer les stratégies d'intégrité fondées sur les règles et les valeurs

	Stratégie fondée sur des règles	Stratégie fondée sur des valeurs
Objectif	Prévenir des comportements répréhensibles	Permettre une conduite responsable
Éthique	Conformité avec les normes imposées de l'extérieur	Autonomie selon les valeurs et les normes de conduite choisies
Encadrement	Dirigée par un juriste/responsable de la conformité	Dirigée par la direction, assistée de conseillers en intégrité et en éthique, de conseillers en ressources humaines et de juristes
Hypothèses comportementales	Êtres autonomes guidés par l'intérêt matériel personnel	Êtres sociaux guidés par des valeurs, des normes de conduite, des pairs
Normes	Droit pénal et réglementaire	Code d'éthique, code de conduite et politiques, règlements et lois connexes
Personnel	Avocats/ressources humaines/responsables de la conformité	Responsables de l'intégrité, ressources humaines, gestionnaires
Méthode	Formation au cadre juridique existant, aux normes et systèmes de conformité, à la réduction du pouvoir discrétionnaire, à la notification des fautes, à l'audit et aux contrôles, aux processus d'enquête, aux sanctions, etc.	Renforcement des compétences éthiques des agents publics par le développement de valeurs organisationnelles, l'éducation et la formation aux valeurs et aux normes de conduite, la formation à l'intégrité et les conseils en matière d'éthique, les autorités morales et gestionnaires exemplaires, la redevabilité, la transparence, les cadres d'intégrité, l'audit, les sanctions, l'intégration des valeurs dans les processus quotidiens de l'administration, la communication et la sensibilisation

Références

- Banque mondiale (s.d.), *Enterprise Surveys*, <http://www.enterprisesurveys.org/data> (consulté le 24 janvier 2020). [24]
- Centre for the Study of Democracy (2014), *Civil Society Involvement in Drafting, Implementing and Assessing Anticorruption Policies: Best Practices Manuel*, Commission européenne, <https://www.files.ethz.ch/isn/185875/Best-practice-manual-civil-society-involvement.pdf>. [18]
- Commission européenne (2017), *EU Open Data Portal*, https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG (consulté le 24 janvier 2020). [22]
- Conseil de l'Europe (2013), *Designing and Implementing Anti-Corruption Policies*, <https://rm.coe.int/16806d8ad7> (consulté le 24 janvier 2020). [25]
- G20 (s.d.), *Issue Paper on Corruption and Economic Growth*, <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf> (consulté le 24 janvier 2020). [30]
- Hope, T. (2013), *Strengthening Anti-Corruption Policies and Practices in Turkey (TYSAP). Designing and Implementing Anti-corruption Policies for Different Sectors*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/16806dd1b6> (consulté le 24 janvier 2020). [26]
- Hussmann, K., H. Hechler et M. Peñailillo (2009), « Institutional arrangements for corruption: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6 », *U4 ISSUE*, n° 2009:4, U4 Anti-Corruption Resource Centre, CHR. Michelsen Institute (CMI), https://agora-parl.org/sites/default/files/U4%20-%20Institutional%20arrangements%20for%20corruption%20prevention%20-%202009%20-%20EN%20-%20PACE_0.pdf. [14]
- Jacob, S., S. Speer et J. Furubo (2015), « The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later », *Evaluation*, vol. 21/1, pp. 6-31, <https://doi.org/10.1177/1356389014564248>. [28]
- Johnson, J. et T. Soreide (2013), *Methods for learning what works and why in anti-corruption: An introduction to evaluation methods for practitioners*, U4, <https://www.u4.no/publications/methods-for-learning-what-works-and-why-in-anti-corruption-an-introduction-to-evaluation-methods-for-practitioners.pdf> (consulté le 2 septembre 2019). [5]
- Lamboo, T. et J. de Jong (2016), « Monitoring integrity: The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands », dans Huberts, L. et A. Hoekstra (dir. pub.), *Integrity Management in the Public Sector : the Dutch Approach*, Dutch National Integrity Office (BIOS), La Haye, <https://www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach> (consulté le 24 janvier 2020). [21]
- Ministère de la Justice, Estonie (2016), *Survey brief*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf (consulté le 12 mars 2020). [12]

- Ministère de la Justice, Estonie (2013), *Anti-Corruption Strategy 2013-2020*, [11]
https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/estonian_anti-corruption_strategy_2013-2020.pdf.
- OCDE (2019), *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf> (consulté le 2 septembre 2019). [6]
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [15]
- OCDE (2018), *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264287532-en>. [16]
- OCDE (2018), *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/termsandconditions> (consulté le 27 août 2019). [3]
- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr. [20]
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020). [1]
- OCDE (2013), *Development Results: An Overview of Results Measurement and Management*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf>. [32]
- OCDE (2009), *Integrity in Government: Towards Output and Outcome Measurement*, Public Governance Committee, Public Governance and Territorial Development Directorate, OCDE, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)4](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/ETH(2009)4). [7]
- OCDE (2009), *Measuring Government Activity*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en>. [31]
- OCDE (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264010604-en>. [17]
- Oman, C. et C. Arndt (2007), *Les indicateurs de gouvernance: Usages et abus*, Études du Centre de développement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264026889-fr>. [19]
- ONU DC (2015), *The United Nations Convention against Corruption. National Anti-Corruption Strategies: A Practical Guide for Development and Implementation*, Nations Unies, Vienne, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/National_Anti-Corruption_Strategies_-_A_Practical_Guide_for_Development_and_Implementation_E.pdf. [2]

- ONU DC (2013), *The United Nations Convention against Corruption: A Resource Guide on State Measures for Strengthening Corporate Integrity*, Office des Nations Unies contre les drogues et le crime, New York, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Resource_Guide_on_State_Measures_for_Strengthening_Corporate_Integrity.pdf (consulté le 13 février 2019). [9]
- OSCE (2016), *Handbook on Combating Corruption*, Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, <https://www.osce.org/secretariat/232761> (consulté le 24 janvier 2020). [29]
- PNUD (2015), *User's Guide - Measuring Corruption and Anticorruption*, PNUD, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/user-s-guide---measuring-corruption-and-anticorruption.html> (consulté le 2 septembre 2019). [8]
- PNUD (2014), *Anti-corruption Strategies: Understanding What Works, What Doesn't and Why? Lessons learned from the Asia-Pacific region*, <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/UNDP%20ACS%20Asia%20Pacific%20%20Anti-corruption%20Strategies.pdf>. [13]
- Pyman, M. et S. Eastwood (2018), *Analysing the anti-corruption approaches of the 26 top-ranked countries: An opportunity for a new generation of strategies*, Norton Rose Fulbright, <https://www.nortonrosefulbright.com/-/media/files/nrf/nrfweb/imported/countries-curbing-corruption---top-26-report.pdf?la=en&revision=cd44489d-caee-4db9-b7e3-c150da13106d> (consulté le 22 octobre 2019). [4]
- Sööt, M. (2017), *Corruption study in Estonia. 2017*, https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/survey_summary_in_english.pdf. [10]
- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2007), « Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia », *U4 Report*, vol. 1, <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac.pdf>. [27]
- United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (s.d.), *ICVS - International Crime Victims Survey*, http://www.unicri.it/services/library_documentation/publications/icvs/ (consulté le 11 février 2020). [23]

Notes

¹ Les objectifs primaires ou de premier niveau sont ceux officiellement adoptés par un conseil des ministres ou un organe similaire, et sont applicables à l'ensemble du gouvernement ou d'un secteur.

² Cela peut, par exemple, être accompli en planifiant un programme d'intégrité dans les écoles dans le cadre de la stratégie et, en raison d'un manque de ressources, en mettant d'abord en œuvre le programme dans certaines municipalités (groupe de traitement) et seulement ensuite, une fois la phase pilote évaluée, dans d'autres municipalités (groupe de comparaison).

³ Pour en savoir plus sur ces limites, veuillez consulter le document de réflexion du G20 sur la corruption et la croissance économique (G20, s.d.^[30]), ainsi que le Guide de l'utilisateur du PNUD pour mesurer la corruption et la lutte contre la corruption (PNUD, 2015^[8]).

⁴ Le Baromètre mondial de la corruption et les baromètres régionaux fournissent des données exploitables sur la prévalence de la corruption dans différents secteurs et sur les attitudes des citoyens à l'égard des efforts de l'administration pour juguler la corruption. Toutefois, en raison des pressions financières et des limites opérationnelles, les échantillons peuvent être biaisés – par exemple en faveur des populations urbaines – et les résultats ne sont souvent pas comparables entre des périodes différentes.

⁵ Le suivi est une fonction continue qui utilise la collecte systématique de données sur des indicateurs spécifiques pour fournir une indication de la réalisation des objectifs. L'évaluation est l'appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Elle se distingue du contrôle en ce qu'elle implique un jugement de la valeur de l'activité et de ses résultats (OCDE, 2013^[32]). Pour en savoir plus sur le suivi des performances des gouvernements, voir (OCDE, 2009^[31]).

⁶ L'édition 2017 de la Qualité de l'administration publique – Boîte à outils de la Commission européenne, fournit des exemples de la manière de promouvoir l'implication active des parties prenantes dans l'évaluation des politiques publiques :

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>.



Extrait de :
OECD Public Integrity Handbook

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2020), « Stratégie », dans *OECD Public Integrity Handbook*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/0776a580-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.