

Éthique publique

Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

The Congress

Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Éthique publique

**Combattre le népotisme
au sein des pouvoirs locaux
et régionaux**

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
du Conseil de l'Europe

Édition anglaise:

Fighting nepotism within local and regional authorities

La reproduction des textes est autorisée à condition d'en citer le titre complet ainsi que la source: Conseil de l'Europe. Pour toute utilisation à des fins commerciales ou dans le cas d'une traduction vers une langue non officielle du Conseil de l'Europe, merci de vous adresser à publishing@coe.int.

Couverture et mise en pages: Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale du SPDP.

Conseil de l'Europe, juillet 2019

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	7
Introduction	10
Contexte	11
Intérêt général ou intérêt personnel ?	13
Le clientélisme et le favoritisme dans la Gestion des ressources humaines	13
Des systèmes de recrutements impartiaux : un élément essentiel	17
Combattre le népotisme : le cadre international de lutte contre la corruption	24
Études de cas au niveau national	31
Conclusions et recommandations	46
RÉSOLUTION 441 (2019)	49
RECOMMANDATION 428 (2019)	55

Avant-propos

Dans un contexte de défiance croissante des citoyens à l'égard des pouvoirs publics, la lutte contre le népotisme et la nécessité de garantir des procédures de recrutement impartiales n'ont jamais été aussi importantes. Le rapport adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'inscrit dans une stratégie globale de lutte contre la corruption. La promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional est devenue un objectif majeur des politiques locales.

Le niveau de confiance du public dans les institutions est souvent lié à la qualité et au comportement professionnel des employés travaillant dans les institutions publiques. Il convient donc de mettre en place de solides pratiques de gestion des ressources humaines afin que les administrations locales et régionales embauchent les personnes dont le profil, les compétences et les motivations correspondent le mieux au poste.

C'est pourquoi le Congrès appelle les collectivités locales et régionales à adopter des procédures claires, garantissant l'équité des pratiques de recrutement. La mise en place des mécanismes de signalement des cas éventuels de favoritisme et de conflit d'intérêts peut s'avérer particulièrement efficace. Dans sa recommandation, le Congrès souligne la nécessité pour les gouvernements d'intégrer dans la législation nationale des dispositions visant à lutter contre toutes les formes de népotisme.

La collection « Ethique publique » présente les rapports adoptés par le Congrès dans le cadre de sa feuille de route sur les activités de prévention de la corruption et de promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional. L'objectif est d'apporter un ensemble de réponses pratiques aux nouveaux défis auxquels sont confrontées les collectivités territoriales.

Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux

Exposé des motifs

CG36(2019)16final

2 avril 2019

**Rapporteure : Wilma DELISSEN VAN TONGERLO,
Pays-Bas (L, GILD)**

Résumé

Le népotisme et le favoritisme aux niveaux local et régional peuvent compromettre l'efficacité et l'efficience de la prestation des services publics, affaiblir la confiance des citoyens et nuire à l'image des autorités publiques locales et régionales en tant qu'entités servant les intérêts de leurs administrés.

Le présent rapport énonce des normes en matière de bonnes pratiques et présente des stratégies de prévention de la corruption dans les procédures de recrutement des collectivités locales et régionales. Il propose un examen des effets négatifs du népotisme sur la performance et la culture des organisations et soutient que des systèmes de gestion des ressources humaines transparents, impartiaux et fondés sur le mérite permettent d'atténuer ces effets.

Dans sa résolution, le Congrès invite les collectivités locales et régionales à renforcer la transparence des processus de recrutement et de promotion en adoptant des procédures claires, garantissant l'égalité et l'équité, et à mettre en place des mécanismes de signalement pour relever les cas éventuels de favoritisme ou de conflit d'intérêts. Dans sa recommandation, il demande au Comité des Ministres d'appeler les gouvernements à veiller à ce que la législation nationale contienne des dispositions aptes à atténuer le risque de népotisme.

INTRODUCTION

Le népotisme et le favoritisme sous toutes leurs formes sont des types de corruption qui peuvent saper le bon fonctionnement de l'État et compromettre la capacité des pouvoirs publics à servir l'intérêt général. Aux niveaux local et régional, ils compromettent l'efficacité et l'efficience de la prestation de services publics, affaiblissent la confiance des citoyens et portent atteinte à l'image des pouvoirs locaux et régionaux en tant que serviteurs des intérêts de leurs administrés.

Face à ces risques, le présent rapport établit des normes de bonne pratique et présente des stratégies de prévention de la corruption dans les procédures de recrutement des collectivités locales et régionales en Europe. Il examine les effets négatifs du népotisme et des autres formes de favoritisme sur la performance globale et la culture de ces structures, et fait valoir que des systèmes de gestion des ressources humaines transparents, impartiaux et fondés sur le mérite permettent de réduire cet impact. Il offre un aperçu du cadre international de lutte contre la corruption (en matière de recrutement et de gestion du personnel) et présente des bonnes pratiques pour la prévention du népotisme et du favoritisme au sein des administrations locales et régionales.

CONTEXTE

Les pouvoirs locaux et régionaux sont les structures publiques les plus proches des citoyens et constituent leurs points d'interaction les plus courants. Compte tenu de cette proximité, les administrations locales et régionales ont :

- ▶ de meilleures chances d'être à l'écoute des populations locales et de répondre à leurs attentes ;
- ▶ une plus grande souplesse permettant de fournir des services publics transparents, responsables et adaptés aux besoins spécifiques des personnes et des populations ;
- ▶ plus de facilités pour bénéficier d'un retour d'information et prendre des mesures contre les pratiques abusives.

Les collectivités locales et régionales peuvent ainsi « prendre le pouls » des populations locales, répondre de manière adaptée à leurs préoccupations immédiates et élaborer les politiques locales de la manière qui prend le mieux en compte les besoins actuels et futurs des administrés. En fournissant des services publics transparents et responsables et en répondant immédiatement à toute irrégularité, les pouvoirs locaux et régionaux peuvent devenir les étendards de la bonne gouvernance et les moteurs du changement éthique. Et pourtant, bien que les institutions publiques locales ou régionales comptent parmi celles en qui les citoyens européens ont le plus confiance,¹

1. Le niveau de confiance dans les pouvoirs locaux et régionaux dans l'UE pendant la période 2008-2016 était de 49,84 % en 2008, 41,56 % en 2015 et 47,45 % en 2016. Aperçu disponible sur : <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>

il se trouve 77 % des citoyens qui pensent que la corruption existe en leur sein (TNS Opinion & Social 2014). Les perceptions des citoyens européens correspondent à celles des habitants d'autres régions², qui placent les élus locaux (26 %) aux côtés des parlementaires et des responsables gouvernementaux (31 % et 30 % respectivement) parmi les élites les plus corrompues (PRING 2016). Ces perceptions ternissent sérieusement l'image des pouvoirs locaux et régionaux, sapent la confiance de la population dans leur capacité à s'acquitter correctement et efficacement de leurs missions et renforcent les pratiques de corruption.

Le favoritisme, le népotisme et l'abus de pouvoir, entre autres pratiques de corruption, peuvent toucher pratiquement toutes les activités de ressources humaines (CHÊNE 2015), le recrutement, la promotion, la formation et les mutations de personnel figurant parmi les secteurs les plus vulnérables. Le risque d'achat/vente de poste, et de nomination ou promotion d'un ami, d'une connaissance ou d'un membre du même parti est particulièrement élevé lorsque le poste est considéré comme lucratif ou offre des possibilités d'enrichissement illicite, et/ou lorsque le taux de chômage est élevé et que les postes dans la fonction publique

-
2. L'étude a examiné les perceptions de personnes vivant dans 42 pays d'Europe et d'Asie centrale vis-à-vis de neuf groupes spécifiques, parmi lesquels les hauts responsables politiques (président/Premier ministre et leurs collaborateurs, parlementaires et responsables gouvernementaux); les principaux agents du secteur public avec lesquels les citoyens sont en contact (fonctionnaires des services fiscaux, policiers, juges, magistrats et agents des collectivités locales); et les acteurs qui ne relèvent pas du secteur public mais ont un poids dans la vie politique (dirigeants d'entreprise et responsables religieux).

peuvent apporter un revenu stable et d'autres avantages. Dans ce type de situation, l'existence de pouvoirs discrétionnaires élevés, l'absence de systèmes de contrôle solides et de contrepouvoirs, et la faiblesse des mécanismes de transparence sont autant de facteurs favorisant les pratiques de corruption.

Le niveau de confiance des citoyens et la perception de la corruption dépendent de la qualité et du comportement professionnel des employés travaillant dans chaque institution spécifique. Il est donc crucial, pour enraciner la confiance de la population et combattre la corruption, de mettre en place de solides pratiques de gestion des ressources humaines qui garantissent que les administrations publiques locales et régionales embauchent les personnes dont le profil, les compétences et les motivations correspondent le mieux au poste. Véritables « gardiennes de la démocratie » (INGRAHAM and RUBAIL-BARRETT, 2007:1), ces pratiques sont un gage d'impartialité et de qualité de la prestation de service.

INTÉRÊT GÉNÉRAL OU INTÉRÊT PERSONNEL ? LE CLIENTÉLISME ET LE FAVORITISME DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Depuis l'époque d'Aristote et de Platon, la primauté de l'intérêt général sur l'intérêt personnel (qui se traduit par l'absence de corruption) est ce qui distingue la bonne gouvernance de la mauvaise gouvernance³. Le devoir qui

3. Voir MULGAN, R. (2012), « Aristotle on Legality and Corruption », in M. BARCHAM, B. HINDESS, P. LARMOUR (dir.), *Corruption: Expanding the Focus*, Canberra, ANU Press; FRIEDRICH, C. (2002), « Corruption concepts in Historical perspective », in A. HEIDENHEIMER et M. JOHNSTON (dir.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers, p. 15-23.

s'impose à chaque agent public de faire passer l'intérêt général de la société avant son intérêt personnel est l'une des pierres angulaires d'un service public exempt de corruption, efficace et performant. Le Code modèle de conduite pour les agents publics élaboré par le Conseil de l'Europe⁴ (ci-après le «Code modèle de conduite») fait explicitement référence à cette notion, soulignant que les agents publics doivent être honnêtes, impartiaux et efficaces, et ne doivent tenir compte que de l'intérêt public lorsqu'ils prennent une décision dans une affaire spécifique (article 5.2). Les agents publics doivent éviter que leurs intérêts privés entrent en conflit avec leurs fonctions publiques, doivent éviter les conflits d'intérêts, «qu'ils soient réels, potentiels ou susceptibles d'apparaître comme tels», et ne doivent pas tirer d'avantage indu de leur position officielle pour leur intérêt personnel (article 8). L'intérêt personnel englobe tout avantage qu'un agent public peut obtenir pour lui-même, sa famille, des parents, des amis et des personnes ou organisations avec lesquelles il a ou a eu des relations d'affaires ou politiques (article 13.2).

Le favoritisme peut se définir comme le soutien inéquitable accordé à une personne ou un groupe, notamment par une personne ayant autorité. Sous ses diverses formes, il incarne la situation type du conflit d'intérêts dans laquelle l'intérêt

4. Conseil de l'Europe (2000a), Recommandation no R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics (adoptée par le Comité des Ministres le 11 mai 2000 à sa 106e session). Le Code modèle de conduite pour les agents publics figure en annexe à la recommandation. <https://rm.coe.int/16806cc1ed>.

personnel de l'agent public passe avant son devoir d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions publiques. Ce type de comportement peut donner lieu aux pratiques suivantes :

- ▶ le népotisme : une forme spécifique de favoritisme, par laquelle un agent public use de son pouvoir ou de sa position pour faire bénéficier un membre de sa famille d'un avantage indu (emploi, faveur, traitement préférentiel, etc.);
- ▶ le copinage : forme spécifique de favoritisme par laquelle l'agent public donne la préférence à ses amis ou connaissances⁵;
- ▶ le favoritisme politique : forme de favoritisme par laquelle une personne est choisie pour occuper un emploi ou bénéficie d'allocations publiques en raison de son soutien ou de son appartenance à une formation politique.

Autre forme de comportement lié à la corruption, le clientélisme est un système d'« échanges mutuels et inégalitaires de biens et de services entre des "patrons" plus riches et/ou puissants exploitant des « clients » moins riches et/ou puissants » (Transparency International 2009). Des formes de clientélisme peuvent être utilisées comme stratégie électorale, ou comme

5. Signalons que certaines définitions du népotisme couvrent le copinage. Le guide de Transparency International intitulé La lutte contre la corruption en termes clairs (2009) définit ainsi le népotisme comme « une forme de favoritisme fondée sur les relations et les liens familiaux : le détenteur d'une position officielle use de son pouvoir pour favoriser ou faire nommer à un poste un membre de sa famille ou un ami, indépendamment de ses mérites et qualifications ».

stratégie générale en vue d'obtenir ou de conserver des soutiens politiques. Le lien entre citoyens et dirigeants qui usent de cette stratégie se fonde clairement sur l'intérêt personnel: les dirigeants octroient des avantages matériels directement à certaines personnes ou petits groupes de personnes en échange de leur soutien, de leur suffrage ou de leur adhésion (MIKKELSEN 2013:365).

Dans tous les cas évoqués, les principes d'équité et d'impartialité du service public sont bafoués du fait de la collusion, réelle, perçue ou potentielle, entre l'intérêt personnel de l'agent public et l'intérêt de la société. Le manquement de l'agent public à son devoir de servir les citoyens et l'utilisation d'avantages indus constituent typiquement un comportement corrompu⁶.

Lorsqu'elles interviennent dans les processus de recrutement, les pratiques de copinage, de népotisme, de favoritisme politique et de clientélisme peuvent conduire à l'embauche de personnes (parents, amis ou membres du cercle politique) qui n'ont pas les capacités, la volonté ou les compétences nécessaires pour s'acquitter des tâches qui leurs sont confiées. Et même lorsque ces personnes disposent de la volonté, des compétences et des qualifications nécessaires pour remplir leurs fonctions, le traitement spécial dont elles bénéficient porte atteinte au principe d'équité, génère une inégalité des chances, facilite la corruption, fait baisser l'efficacité et l'efficacité du fonctionnement des organisations et entraîne

6. On définit habituellement la corruption comme une pratique consistant à «abuser des responsabilités conférées pour s'enrichir personnellement» (Transparency International 2009:14).

des problèmes liés à la compétence, à l'indépendance, à la confiance et à l'esprit de corps (ou plutôt à l'absence de ces éléments).

DES SYSTÈMES DE RECRUTEMENTS IMPARTIAUX : UN ÉLÉMENT ESSENTIEL

Les pouvoirs locaux et régionaux disposent généralement d'un degré élevé d'autonomie dans la gestion et le recrutement de leur personnel. Différents systèmes, disposant d'un degré d'autonomie spécifique, ont été mis en place en Europe en fonction du contexte culturel, administratif et juridique. Dans certains pays (par exemple la Belgique), l'administration locale est habilitée à fixer le statut administratif et financier de ses employés. Ailleurs (comme en Espagne), les fonctionnaires des collectivités territoriales ont le même statut que les fonctionnaires de l'administration centrale et relèvent des mêmes textes de loi. D'autres pays (par exemple la Hongrie) appliquent une combinaison des deux systèmes, et d'autres encore (comme la Grèce) ont mis en place un cadre spécifique pour le personnel des collectivités locales.

Concernant les modalités d'emploi et le statut du personnel, certains pays ont mis en place un modèle dans lequel les employés des collectivités locales et régionales ont un statut juridique spécial et sont considérés comme des fonctionnaires, tandis que d'autres les placent sous le régime général régi par le droit du travail national. D'autres pays encore appliquent un modèle mixte combinant les deux systèmes (MORENO et AL 2012).

Si ces différences peuvent avoir des implications considérables sur les procédures de recrutement et les autres conditions de service, les principes déontologiques dans lesquels doit s'inscrire le cadre de gestion des ressources humaines n'en demeurent pas moins les mêmes. Les principes d'égalité et d'impartialité du recrutement dans la fonction publique sont les éléments fondamentaux de la fourniture de services publics efficaces et performants. Le principe d'équité pour la sélection du personnel de la fonction publique est directement lié au niveau de confiance des citoyens dans la capacité des institutions à assurer un service public. Il a des implications organisationnelles profondes déterminant la philosophie du service public au niveau des collectivités locales et régionales. L'absence d'un recrutement fondé sur le mérite est l'un des facteurs importants de la progression de la corruption (DAHLSTRÖM, LAPUENTE et TEORELL (2012)) et conduit, selon VAN DUYNE (2001), à l'érosion des structures organisationnelles et aux pratiques de « constitution de cour » et de « nominations à la Caligula ».

Le phénomène de « constitution de cour » décrit par van Duyne correspond à une situation dans laquelle le (ou les) responsable(s) d'une structure met(tent) en place un cercle rapproché, dont les membres ont les mêmes valeurs et opinions que lui (eux) et ne remettent jamais en question son (leur) avis. Ce ne sont plus les compétences et les qualités de la personne qui pèsent le plus dans le recrutement et la sélection, mais l'obéissance au supérieur. Cette pratique, indique VAN DUYNE, peut conduire à des « nominations à la Caligula »: les responsables se sentent autorisés à recruter qui ils veulent indépendamment des compétences et

qualifications des personnes. Il en résulte le plus souvent des nominations de médiocre qualité, les personnes compétentes pouvant commencer à créer des problèmes. Dans ces structures, les normes de bonne gouvernance sont remplacées par un complexe mécanisme d'échange social fondé sur des faveurs personnelles. Les principes de mérite, de transparence et de responsabilité disparaissent au profit d'obscurités pratiques en matière de ressources humaines, dans lesquelles la corruption, le favoritisme et le clientélisme sont tolérés et portent finalement atteinte = au bon fonctionnement de l'organisation.

Les pratiques de favoritisme peuvent prospérer y compris dans les cas où les phénomènes de « constitution de cour » et de « nomination à la Caligula » ne sont pas présents. Le principe est alors que les membres de la famille, les amis et ceux qui appartiennent au même cercle politique ont droit à un traitement de faveur et sont les mieux à même de servir les intérêts de la structure. Dans de nombreux pays, on avance parfois le fait que de fournir un appui à ses parents, à ses amis ou aux membres de son parti politique relève de la tradition locale. Plusieurs études portant sur les traditions culturelles et la perception de la corruption font toutefois valoir que toutes les cultures et toutes les traditions n'acceptent pas la corruption (SMITH 2007, PERSSON, ROTHSTEIN et TEORELL 2013).

Les études qui se penchent sur les racines de la corruption montrent que les actes de corruption se développent non pas parce que les gens les considèrent véritablement comme appropriés, mais parce que, dans un pays où la corruption est généralisée, le coût de l'honnêteté s'avère très élevé. Lorsqu'une société considère que la corruption fait partie de la

vie de tous les jours, les individus ont tendance à se comporter de manière corrompue, sans quoi ils risqueraient de subir des « pertes » du fait de leurs principes moraux. Les individus ne voient aucune raison d'être honnêtes et d'agir à l'encontre de leur intérêt personnel (PERSSON, ROTHSTEIN et TEORELL 2013). Ces situations créent un cercle vicieux dans lequel l'utilisation de moyens corrompus dans l'objectif d'influencer les décideurs politiques et les administrateurs entraîne une baisse de la confiance dans les fonctionnaires, ce qui pousse à utiliser des moyens officiellement interdits pour obtenir ce que l'on veut et affaiblit davantage encore la responsabilité et la légitimité du système politique (PHILP 2001:358).

Examinant les fondements de la confiance des citoyens dans les pouvoirs locaux et nationaux en Europe occidentale, FITZGERALD et WOLAK (2016) indiquent que le niveau de confiance politique dans les collectivités locales est à la mesure de la façon dont on vit dans la collectivité, de l'état des liens sociaux et du bon fonctionnement de l'exécutif. On le voit en particulier dans les petites localités, où la façon dont fonctionnent les pouvoirs locaux et les éventuels abus de pouvoir sont immédiatement connus de la population. Les pratiques telles que le népotisme, le copinage et le favoritisme politique créent des situations de conflit d'intérêts qui faussent la relation entre l'exécutif local ou régional et les administrés. Pour WECHSLER (2013), lorsque les agents publics ne révèlent pas les conflits d'intérêts qui les concernent et ne se retirent pas des processus de décision dont ils sont susceptibles de tirer un intérêt personnel (famille, amis, connaissances professionnelles), ils sont généralement considérés comme n'étant pas dignes de confiance et comme étant les agents masqués de(s)

personne(s) avec laquelle (lesquelles) ils entretiennent une relation spéciale.

Si de tels comportements ne sont pas sanctionnés, c'est l'administration toute entière qui est regardée comme égoïste et guidées par les intérêts des amis et des familles, et non pas par ceux de la population locale. Non seulement la confiance des citoyens chute, mais ces croyances au sein de la population constituent une entrave sérieuse au recrutement de personnes hautement compétentes et au comportement éthique rigoureux, qui seront moins motivées à se porter candidates à un poste dans une administration qu'elles pensent soumise à la corruption et dénuée d'esprit de corps. Cette idée vient à l'appui de la théorie de PETTINGER (2010), pour qui l'attitude des employés vis-à-vis de leur organisation repose sur :

- ▶ la manière dont l'organisation a procédé pour le dépôt des candidatures ;
- ▶ l'impartialité des procédures de nomination ;
- ▶ l'accueil et l'orientation initiale ;
- ▶ l'attitude des collègues et des responsables hiérarchiques ;
- ▶ le style de gestion de l'organisation ;
- ▶ la culture de l'organisation et l'ambiance qui y règne ;
- ▶ l'éthique de travail collective

Les pratiques en matière de ressources humaines qui sont entachées de népotisme, de copinage, de favoritisme politique ou de clientélisme ont en outre des répercussions importantes sur la culture interne et par conséquent sur le fonctionnement de l'organisation. SAUSER (2010) fait valoir que les employés qui ne sont pas animés de principes moraux forts constituent

le principal danger pour le bon fonctionnement de toute structure administrative, car ils agissent en fonction de leur intérêt personnel et non de l'intérêt général, et sapent l'esprit de corps. Si la culture organisationnelle est comprise comme un système commun de valeurs et de convictions guidant le comportement du personnel, la présence dans les processus de recrutement de pratiques de favoritisme et autres actes de corruptions met en place les mauvais repères, qui peuvent alors passer rapidement à tous les autres domaines de fonctionnement et processus de l'organisation. En outre, lorsqu'elles sont soutenues ou mises en œuvre par l'encadrement, ces pratiques affaiblissent la crédibilité morale de la hiérarchie et font d'elle un piètre modèle en matière d'éthique. Le comportement des dirigeants étant un élément déterminant pour la mise en œuvre de pratiques de recrutement fondées sur le mérite, les membres de la hiérarchie qui appuient, facilitent ou tolèrent des pratiques de favoritisme sont parfois les principaux coupables de l'essor d'une culture organisationnelle corrompue (PELLETIER et BLIGH 2008).

Le népotisme dans les procédures de recrutement n'a pas pour seules conséquences négatives l'instauration des mauvais repères et l'encouragement de comportements non éthiques. Après avoir examiné les attitudes à l'égard de responsables perçus comme ayant été embauchés en raison de leurs liens familiaux et non pour leurs mérites personnels, PADGETT et MORRIS (2005) indiquent que ces cadres sont considérés comme moins compétents et sont moins soutenus par leurs subordonnés. Les personnes travaillant sous leur responsabilité se montrent moins confiantes vis-à-vis d'une promotion future et sont nettement moins engagés envers leur organisation. Complétant ces conclusions, l'étude de PELLETIER et BLIGH (2008) sur les réactions émotionnelles

des employés vis-à-vis des différentes formes de pratiques de favoritisme met en évidence une série d'émotions allant de la colère et la frustration à la paranoïa et la peur, en passant par le cynisme et le pessimisme. Ces émotions pèsent lourd lorsque les employés ont le sentiment qu'ils ne peuvent compter sur l'objectivité de leur hiérarchie, et entraînent une série de conséquences indésirables: absentéisme, vol, intention de quitter l'organisation, baisse de la motivation au travail et affaiblissement des comportements citoyens (PELLETIER et BLIGH 2008:829).

On peut résumer de la façon suivante les conséquences négatives des pratiques de favoritisme sur la culture et le fonctionnement d'une organisation, et leur impact sur la société au sens large:



COMBATTRE LE NÉPOTISME : LE CADRE INTERNATIONAL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)⁷ et le Code modèle de conduite constituent le principal cadre international de normes anticorruption applicables aux pratiques de gestion des ressources humaines. Les deux documents établissent une série de règles et de normes éthiques à suivre pour le recrutement, la promotion, l'évaluation et la gestion des agents publics. Leur champ d'application s'étend à tous les types d'employés travaillant aux niveaux local et régional.

La définition de l'agent public donnée par la CNUCC est la suivante: «i) toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un État Partie, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique; ii) toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public, tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l'État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État; iii) toute autre personne définie comme "agent public" dans le droit interne d'un État Partie.» Le texte précise: «Toutefois, aux fins de certaines mesures spécifiques prévues au chapitre II de la présente Convention, on peut entendre par "agent public" toute personne qui exerce une fonction publique ou qui fournit un service public tels que ces termes

7. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié la CNUCC.

sont définis dans le droit interne de l'État Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet État.» (article 2 de la CNUCC).

Le Code modèle de conduite considère comme «agent public» toute personne employée par une autorité publique (article 1(2)). La Recommandation no R (2000) sur le statut des agents publics en Europe⁸ (ci-après «Recommandation sur le statut des agents publics») donne un point de vue légèrement différent, l'agent public étant entendu comme «tout membre du personnel, statutaire ou contractuel, employé par les autorités ou départements de l'État, dont le salaire est prélevé sur le budget de l'État, à l'exclusion des représentants élus et de certaines catégories du personnel, dans la mesure où elles font l'objet d'une réglementation spécifique».

Dans la pratique, les définitions respectives des Nations Unies et du Conseil de l'Europe mettent tous les employés du secteur public et tous les élus sur un pied d'égalité, indépendamment de leur statut, de leur mode de nomination et du niveau (local, régional ou central) auquel ils exercent. Cette définition large de l'«agent public» implique que les principes et normes en matière de lutte contre la corruption applicables à la gestion des ressources humaines doivent être les mêmes pour le personnel de l'administration centrale et celui des administrations locales et régionales.

8. Conseil de l'Europe (2000b), Recommandation no R (2000) 6 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut des agents publics en Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 24 février 2000 lors de la 699e réunion des Délégués des Ministres.

4.1. Systèmes de recrutement et de promotion fondés sur le mérite

Le principe du recrutement au mérite est l'un des éléments fondamentaux de la Charte européenne de l'autonomie locale, dont l'article 6(2) indique que « [l]e statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence ». La CNUCC et la Recommandation sur le statut des agents publics affirment elles aussi ce principe en prévoyant la mise en œuvre des normes de gestion des ressources humaines suivantes :

- ▶ les systèmes de recrutement, de fidélisation, de promotion et de retraite des agents de la fonction publique et autres agents non élus devraient reposer sur les principes d'efficacité, d'efficacité, de mérite, d'équité et d'aptitude ;
- ▶ les agents de la fonction publique devraient bénéficier d'une rémunération et d'échelles salariales adéquates.

La mise en place de politiques de recrutement et de promotion ainsi que de systèmes d'évaluation et de gestion des performances fondés sur le mérite, d'une rémunération transparente et attractive, et d'un système efficace de contrôles internes joue un rôle essentiel dans la prévention de la corruption.

L'idée de politiques de recrutement et de promotion fondées sur le mérite s'inscrit dans la vision selon laquelle le recrutement et la promotion des agents publics devrait être basée sur le niveau de connaissances et les compétences de chaque personne, et non sur ses relations familiales, amicales ou politiques. CHÈNE (2015) souligne l'importance spécifique de

l'utilisation du terme « mérite » (faisant référence aux connaissances et compétences) par opposition à la définition large de « capable d'exercer les fonctions », indiquant que cette expression crée une ambiguïté susceptible d'être détournée au profit de candidats moins qualifiés et moins compétents, mais dont on considère, en raison de leurs liens familiaux, amicaux ou politiques spécifiques, qu'ils correspondent au poste.

La Recommandation sur le statut des agents publics recommande expressément que le recrutement de ces agents repose « sur l'égalité d'accès aux postes publics, une sélection basée sur le mérite, la libre concurrence et l'absence de discrimination » (article 4). Ceci implique que les procédures de recrutement doivent être ouvertes et transparentes, et que leurs règles doivent être claires et permettre de sélectionner le meilleur candidat en fonction des besoins spécifiques de l'organisme concerné (article 5).

La CNUCC réaffirme ces principes en demandant aux États signataires de s'efforcer « d'adopter, de maintenir et de renforcer des systèmes de recrutement, d'embauchage, de fidélisation, de promotion et de retraite des fonctionnaires et, s'il y a lieu, des autres agents publics non élus qui : a) reposent sur les principes d'efficacité et de transparence et sur des critères objectifs tels que le mérite, l'équité et l'aptitude » (article 7(1a)). Cette disposition est fondée sur l'idée que le recrutement et le maintien dans l'emploi des personnes possédant le plus haut niveau de compétences et d'intégrité est un élément indispensable à la mise en place d'un secteur public efficace, performant et exempt de corruption. Les dispositions pratiques pour l'application de l'article 7 figurent

dans le Guide technique de la CNUCC, qui met en avant les points suivants :

- ▶ établissement de profils/descriptions de postes indiquant clairement les aptitudes et les qualifications exigées ;
- ▶ publication transparente des vacances de poste ;
- ▶ procédures de sélection claires et transparentes ;
- ▶ critères de sélection/nomination clairs et transparents ;
- ▶ mise à disposition d'éléments confirmant les qualifications des candidats retenus ;
- ▶ établissement du contrat de travail/de la nomination selon des conditions claires ;
- ▶ rémunération correspondant aux obligations et responsabilités du poste ;
- ▶ mise en place d'un système d'évaluation annuelle afin de déterminer l'efficacité des agents, leurs besoins en formation et leurs possibilités d'avancement dans leur carrière et de promotion.

Pour sa part, le Code modèle de conduite prévoit que l'agent public ayant des responsabilités en matière de recrutement et de promotion du personnel a la responsabilité de conduire les vérifications appropriées concernant l'intégrité des candidats (article 24).

Le second élément essentiel permettant de garantir l'intégrité des services publics est la mise en place de systèmes d'évaluation et de gestion des performances basés sur le mérite. L'existence de critères clairs et objectifs d'appréciation de la performance, un processus d'évaluation transparent et la limitation des pouvoirs discrétionnaires de la hiérarchie sont les

éléments centraux d'une gestion des performances fondée sur le mérite.

4.2. Prévention des conflits d'intérêts

Les pratiques de favoritisme sous leurs diverses formes constituent des situations typiques de conflit d'intérêts, dans lesquelles les intérêts privés de l'agent public prennent le pas sur l'intérêt général. Ces situations créent des inégalités et mettent en danger l'impartialité et la qualité de la prestation des services publics. Du fait de ces risques, la CNUCC et le Code modèle de conduite consacrent une série de dispositions spécifiques à la prévention des situations de conflit d'intérêts.

L'article 8(5) de la CNUCC prévoit que les États signataires doivent «mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public». Dans le même esprit, le Code modèle de conduite prévoit que tout agent public est personnellement tenu d'éviter tout conflit d'intérêts réel, perçu ou potentiel. Lorsque cette situation ne peut être évitée, l'agent public doit déclarer l'existence d'un conflit d'intérêts ; il doit aussi s'abstenir de toute décision susceptible de provoquer un tel conflit (articles 13 et 14). Le manquement à l'obligation de déclarer tout conflit d'intérêts réel, perçu ou potentiel devrait donner lieu à des sanctions disciplinaires efficaces et appropriées.

Appliquée aux processus de recrutement, la mise en œuvre de ces dispositions implique que :

- ▶ les agents publics ne doivent pas participer à un processus de recrutement ou de sélection dans lequel leur impartialité peut être mise en cause ;
- ▶ les membres d'une même famille ne peuvent se trouver dans une situation où l'un est le supérieur direct de l'autre ;
- ▶ tout conflit d'intérêts d'un candidat à un poste dans la fonction publique doit être résolu avant la nomination.

Le Guide technique de la CNUCC accorde une attention spécifique au fait que les procédures et règlements en matière de conflit d'intérêts devraient porter plus particulièrement sur les types de situations de conflit d'intérêts les plus fréquents dans chaque pays. Reconnaisant que dans certains cas (par exemple au sein de petites communautés) les situations de conflit d'intérêts ne peuvent être évitées, le Guide préconise l'adoption de procédures spéciales permettant de sauvegarder l'intérêt public. Toutefois, ces procédures doivent bien tenir compte de la situation locale et ne doivent pas « paralyser » l'activité de l'administration.

4.3. Rôle de la hiérarchie

Compte tenu de l'écart important qui existe bien souvent entre les règles officielles de nomination des agents publics et les pratiques concrètes de favoritisme, les supérieurs hiérarchiques ont un rôle essentiel à jouer pour faire progresser l'impartialité dans les procédures de recrutement (SUNDELL 2014). Les responsables hiérarchiques au sein des collectivités

locales et régionales doivent instaurer/appuyer/renforcer une culture de l'éthique et du refus de toute forme de favoritisme et de clientélisme. Ils doivent pour cela avoir un comportement exemplaire en termes de morale, appliquer les pratiques de recrutement fondées sur le mérite qui existent, et imposer des sanctions en cas de non-respect.

Le Code modèle de conduite met l'accent sur ces responsabilités et souligne que les supérieurs hiérarchiques doivent répondre des actes (ou omissions) de leur personnel qui sont contraires aux règles éthiques fixées et aux politiques de lutte contre la corruption. Les dirigeants et les cadres doivent donner, grâce à leur conduite personnelle, un exemple d'intégrité, et doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir la corruption. Il peut s'agir de mener des actions de sensibilisation et de formation en matière de déontologie, d'être attentif aux signes de difficultés financières ou autres du personnel, d'appliquer les lois et les règlements et de sanctionner les comportements répréhensibles (article 25).

ÉTUDES DE CAS AU NIVEAU NATIONAL

Le rôle des administrations locales et régionales dans l'établissement d'une gouvernance locale juste, efficace et performante s'étend au-delà de l'application du cadre juridique national concerné. Il englobe également le respect de normes élevées d'intégrité et la mise en place d'un leadership éthique dans les communautés locales.

Les études de cas décrites ci-après présentent des exemples de mesures prises par diverses autorités locales en vue de prévenir le favoritisme et d'autres comportements liés à la

corruption dans leurs procédures de recrutement. Elles s'attachent à trois facettes spécifiques de la prévention : mettre en place des lignes directrices claires et complètes pour le recrutement et la sélection du personnel ; recenser les vulnérabilités à la corruption et élaborer des stratégies solides de lutte contre la corruption ; détecter les cas de manquement aux règles d'intégrité (par exemple toutes les formes de favoritisme ou de clientélisme, et toute autre activité liée à la corruption), les signaler et enquêter sur ces faits. Bien que de nature différente, ces trois facettes poursuivent le même objectif : appuyer la fourniture de services publics impartiaux, efficaces et performants, exempts de toute influence indue et ayant pour objectif de servir l'intérêt général.

Ces études de cas ne constituent pas un ensemble exhaustif et ont pour objectif de mettre en lumière des bonnes pratiques pouvant être adaptées et reproduites dans d'autres administrations locales ou régionales.

5.1. Politiques et lignes directrices pour la sélection et le recrutement du personnel

L'élaboration de lignes directrices complètes pour les procédures de sélection et de recrutement du personnel compte parmi les bonnes pratiques les plus largement adoptées. La mise en place de procédures claires, aisément compréhensibles et accessibles pour les candidats et les membres du personnel participant au processus de sélection est une condition indispensable d'un processus de recrutement transparent et responsable. De telles politiques et lignes directrices reprennent les principes énoncés dans la CNUCC et le Code modèle de conduite (voir plus haut), et constituent

une garantie d'équité et d'objectivité dans les procédures de sélection. Elles favorisent l'égalité des chances de tous les candidats et sont fondées sur l'idée que la personne la plus qualifiée pour occuper un emploi donné doit être choisie.

5.1.1. Ville de Manchester, Royaume-Uni

L'élaboration de la politique de recrutement et de sélection de la ville de Manchester s'est déroulée en quatre étapes :

- ▶ recherche approfondie sur les politiques de recrutement et de sélection au niveau national (Commission de la fonction publique), dans d'autres collectivités locales et dans des structures privées ;
- ▶ élaboration d'un projet de politique adaptée aux besoins locaux ;
- ▶ consultations avec la direction, les syndicats et les responsables des ressources humaines, et discussions au sein du sous-groupe des ressources humaines du conseil municipal de Manchester ;
- ▶ intégration des résultats et adoption de la politique par le conseil municipal.

La politique énonce plusieurs règles de comportement à suivre en toute circonstance :

- ▶ les candidats doivent être traités avec clarté, équité et courtoisie durant tout le processus de recrutement ;
- ▶ les informations sur le recrutement doivent pouvoir être évaluées, être à jour et être formulées de manière simple ;

- ▶ tous les membres du personnel participant au processus de recrutement doivent mettre en avant les notions de service à la clientèle et d'excellence du service ;
- ▶ l'idée de travailler dans le sens des initiatives du conseil municipal en matière d'emploi prévaudra à l'examen de toute possibilité de recrutement ;
- ▶ tout choix pour un poste doit être justifiable et fondé sur une évaluation juste et objective des candidats par rapport aux compétences, aux connaissances, au comportement et à l'expérience exigés pour le poste ;
- ▶ il convient de veiller à ce que les processus de recrutement et de sélection soient efficaces, en termes de coût et de temps occasionné pour les agents.

La politique établit un cadre souple permettant à la hiérarchie de recruter du personnel de la manière qui convient le mieux à la situation particulière. La procédure suit toutefois des instructions spécifiques pour la sélection et l'évaluation, énoncées dans le Best Practice Guidebook on Recruitment and Selection. Complément de la politique, ce guide des bonnes pratiques en matière de recrutement et de sélection est une référence simple à consulter que tous les employés participant aux procédures de recrutement doivent suivre. C'est le principal document sur lequel s'appuie le personnel de la municipalité chargé de la sélection de nouveaux agents. Il présente en détail :

- ▶ les principales dispositions légales applicables ;
- ▶ le type et la forme de description de poste et de profil recherché ;
- ▶ les différentes sortes de méthodes d'évaluation ;

- ▶ les principales questions liées à la réaffectation de personnel;
- ▶ les bonnes pratiques pour la publicité des annonces;
- ▶ une méthode de conduite d'entretien.

Sur l'intranet de la municipalité, le guide contient une foire aux questions intitulée « Je veux... ». Il s'agit de répondre aux questions que les cadres de la ville sont susceptibles de se poser, par exemple : Je veux pourvoir un poste vacant ; je veux préparer une annonce et j'ai besoin de savoir où la diffuser ; je veux faire une première sélection ; je veux envoyer un retour d'information aux candidats ; je veux préparer des questions pour les entretiens, etc. Dans un souci d'équité, d'ouverture et de responsabilité vis-à-vis des administrés et de tous les candidats potentiels, le guide est mis à disposition du public sur le site web de la ville.⁹

5.1.2 Conseil municipal de Stafford, Royaume-Uni

Le conseil municipal de Stafford a adopté en 2004 une Politique de recrutement et de sélection¹⁰. Le document se fonde sur l'idée que les agents de la collectivité locale sont le principal

9. Plus d'information sur : https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiU67Hzw5XVAhUOPFAKHwokCFwQFghJMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruitment_and_selection_guide&usq=AFQjCNFz5DHeRIXGdx0XI51tnQrufNamwA

10. Plus d'information sur : <http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>

atout de la structure. Ce sont eux qui permettent à la ville de servir les administrés et de mettre en œuvre concrètement les initiatives nationales et locales. La politique entend donc promouvoir les bonnes relations au sein du personnel et mettre en place l'égalité des chances pour tous. Pour ce faire, des procédures conformes aux bonnes pratiques de gestion des ressources humaines et renforçant la place du conseil en tant que modèle pour d'autres structures locales ont été instaurées.

La politique précise le rôle des responsables des ressources humaines et s'organise en 26 parties portant sur :

- ▶ l'égalité des chances ;
- ▶ l'étape préalable à l'annonce et l'annonce elle-même ;
- ▶ quand recruter et quel type de contrat proposer ;
- ▶ informations à communiquer aux personnes souhaitant postuler ;
- ▶ procédures de pré-sélection, d'entretien et de tests ;
- ▶ retour d'information et suivi.

Une partie spécifique est consacrée aux vérifications à effectuer avant la nomination (examen médical, casier judiciaire, justificatifs des titres et diplômes, permis de travail, etc.).

Le document contient en annexe une Déclaration de politique générale sur l'emploi des personnes handicapées et un Guide à l'intention du personnel d'encadrement pour l'évaluation de la période d'essai. Plusieurs formulaires types sont également fournis :

- ▶ Formulaire d'évaluation pour l'entretien ;
- ▶ Questions aux personnes citées comme référence ;
- ▶ Formulaire de décisions pour la présélection et l'entretien
- ▶ Formulaire d'évaluation de l'agent en période d'essai.

5.2. Audit éthique ou anti-corruption : le fondement d'une bonne stratégie de lutte contre la corruption

Les audits en matière d'éthique ou d'attitude anti-corruption sont des outils permettant de diagnostiquer les risques et les faiblesses institutionnels. Véritables « bilans de santé » des infrastructures en matière d'éthique, ils sont l'occasion pour les autorités locales et régionales de prendre des mesures efficaces pour résoudre les problèmes éthiques ou de corruption et adopter des solutions adaptées à la situation concrète et aux besoins locaux. Ceci est particulièrement important pour les pratiques de gestion des ressources humaines, où l'on constate parfois un écart entre les règles officielles et leur mise en œuvre.

5.2.1. Ville de Martin, Slovaquie

Outre le secteur public, la loi Sapin II prévoit une protection dans le secteur privé et exige des sociétés qu'elles définissent des règles internes sur l'alerte. La ville de Martin a reçu en 2011 le Prix des Nations Unies pour le service public pour la région Europe et l'Amérique du Nord dans la catégorie « Promouvoir la prévention et lutter contre la corruption dans la fonction publique »¹¹. Le prix correspond aux mesures de grande ampleur prises par l'administration locale pour combattre de manière efficace la corruption sous toutes ses formes. Cette stratégie globale de lutte contre la corruption a commencé avec un projet baptisé « Une ville transparente », marquant la collaboration entre le maire de la ville et Transparency International-Slovaquie. À la

11. Plus d'information sur : <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

demande du maire, TI a soumis le travail de l'administration locale à un audit anti-corruption. Les grands domaines d'intervention ont été examinés, et notamment :

- ▶ la gestion des avoirs ou biens meubles et immeubles ;
- ▶ la politique de ressources humaines pour le recrutement du personnel (y compris dans les entreprises détenues par l'administration locale) ;
- ▶ la participation citoyenne dans la prise de décision au niveau local ;
- ▶ l'accès à l'information ;
- ▶ les infrastructures éthiques et les politiques en matière de conflit d'intérêts ;
- ▶ la politique de communication ;
- ▶ la politique en matière d'urbanisme et de construction ;
- ▶ les subventions ;
- ▶ la transparence des personnes morales créées par la ville ;
- ▶ les marchés publics ;
- ▶ les partenariats public-privé ;
- ▶ l'attribution de logements et de places dans les structures sociales ;
- ▶ le processus budgétaire.

L'audit s'est appuyé sur l'examen des documents, du cadre juridique et des processus et procédures internes de la ville. Il comportait également une analyse de la performance des différentes politiques, menée par le biais de questionnaires et d'entrevues individuels dont l'objectif était aussi de repérer les vulnérabilités à la corruption. S'appuyant sur les résultats de l'audit et les recommandations émises, la ville de Martin a

élaboré une stratégie ciblée de lutte contre la corruption en vue d'atténuer les risques de corruption dans chaque domaine identifié. La stratégie a été adoptée par le conseil municipal.

Ce type d'approche systémique est nécessaire car une prévention efficace du favoritisme et des autres pratiques de corruption exige une stratégie ciblée et spécifiquement adaptée, prenant en considération les réalités locales; les forces et les faiblesses de la structure; les vulnérabilités et problèmes spécifiques; l'écart entre les règles imposées et leur application; les ressources disponibles et le niveau de confiance/la perception des citoyens. Tous ces éléments devraient être soigneusement examinés et intégrés dans une politique simple, réaliste et applicable.

Des audits anti-corruption de ce type ont été conduits dans plusieurs villes et régions slovaques (par exemple les villes de Prievidza, Banská Bystrica, Bratislava-Ružinov et Trnava, et la région de Žilinský).

5.3. Structures de gestion de l'intégrité

De même que les stratégies de lutte contre la corruption, les structures en matière d'intégrité ont un rôle important à jouer pour le respect de la politique de l'organisation en matière d'éthique et la mise en œuvre de la tolérance zéro vis-à-vis de la corruption. Elles peuvent revêtir diverses formes (Bureau de l'intégrité, personnes de confiance, centre de signalement, etc.) et avoir des objectifs et des missions d'ampleur différente. La nomination d'un coordonnateur en la matière, chargé de missions telles que la promotion de l'intégrité, l'évaluation des risques potentiels ou le suivi des cas de comportement répréhensible est un mécanisme essentiel qui favorise l'épanouissement d'une culture éthique.

Dans les grandes administrations, la création d'un Bureau de l'intégrité chargé d'enquêter sur les cas de pratiques répréhensibles et de faire respecter la déontologie est un bon outil permettant à la direction de promouvoir les règles d'éthique et les normes de comportement. La mise en place de moyens permettant de lancer des alertes et de mécanismes de signalement clairs à utiliser en cas de (suspçon de) violation des règles d'intégrité témoigne aussi de la volonté de la direction d'appliquer une politique rigoureuse en matière d'intégrité. Tous ces mécanismes ont un effet anticorruption horizontal majeur, qui s'étend à toutes les activités des collectivités locales. Ils ont également un effet dissuasif particulièrement important pour prévenir les tentatives de favoritisme dans les processus de recrutement car ils permettent de repérer, de suivre et de signaler toute influence indue ou tout conflit d'intérêts dans les processus de sélection.

5.3.1. Municipalité de Hellevoetsluis, Pays-Bas

En application des obligations en matière d'intégrité figurant dans la loi néerlandaise relative au service public¹², la municipalité de Hellevoetsluis a adopté une politique d'intégrité en 2010 et nommé un professionnel spécialisé chargé des questions d'intégrité au sein de la municipalité. Les principales missions du coordonnateur intégrité sont les suivantes :

-
12. La loi néerlandaise relative à la fonction publique prévoit que toutes les autorités compétentes au niveau du gouvernement, des provinces, des communes et des wateringues appliquent une politique d'intégrité visant à promouvoir un comportement approprié de la part des fonctionnaires ainsi qu'à prévenir les conflits d'intérêts, la discrimination et les abus de pouvoir. Cette politique a vocation à faire partie intégrante de la politique de l'autorité concernée en matière de ressources humaines.

- ▶ élaboration de la politique municipale en matière d'intégrité, préparation de son adoption et mise à jour ;
- ▶ élaboration du Code de conduite (et de ses mises à jour) ;
- ▶ communication aux employés des informations sur les différentes questions liées à l'intégrité (y compris formation initiale des agents nouvellement recrutés) et sensibilisation ;
- ▶ supervision des procédures administratives dans les cas de mauvaises pratiques, avérées ou présumées ;
- ▶ élaboration de procédures/lignes directrices pour l'action des autorités municipales en cas de violation (présumée) des règles d'intégrité ;
- ▶ organisation de réunions régulières avec les personnes de confiance sur les questions d'intégrité ;
- ▶ appui et conseil à la direction de l'organisation sur les questions d'intégrité ;
- ▶ mise en place d'un réseau régional de partage des connaissances entre collègues de municipalités voisines ;
- ▶ préparation de rapports annuels sur les questions d'intégrité.

En 2013, l'administration municipale a adopté des règles de procédure pour le traitement des infractions présumées aux normes d'intégrité¹³. Il s'agissait de gagner en clarté et de

13. Pour plus d'information, voir : STOUT A. (2016), « An organisation with integrity: feasible or a question of ideals? On the design of the integrity position within the Hellevoetsluis municipal authority », in L. HUBERTS et A. HOEKSTRA (dir.), *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*, BIOS, Pays-Bas. Disponible sur : http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integriteit_hoofdstuk_8.pdf.

faire en sorte que les violations (présumées) de l'intégrité soient traitées de manière uniforme. Ces dispositions ont notamment mis en place des mécanismes et des procédures de signalement prévoyant qu'en cas de soupçon de manquement, quel qu'il soit, à l'intégrité, les employés peuvent se tourner vers leur supérieur hiérarchique, ou bien vers une personne de confiance ou encore vers le centre de signalement.

Le Centre de signalement en matière d'intégrité compte quatre agents, dont le coordonnateur intégrité. Il a une mission de conseil et de traitement des signalements. Pour faciliter le processus de signalement, deux personnes de confiance ont en outre été nommées, l'une en interne et l'autre en externe. La personne de confiance externe a travaillé au préalable à la municipalité et connaît bien la structure. Toutes deux rencontrent régulièrement le coordonnateur intégrité pour évoquer les questions en la matière – le fond des enquêtes en cours sur les cas de manquement à l'intégrité n'est toutefois pas abordé et les personnes de confiance ne participent pas à ces investigations. Toutes ces procédures ont été mises en place afin de prévenir les pratiques de favoritisme ou de corruption, ou faire en sorte qu'elles soient détectées de manière précoce et qu'une suite appropriée y soit donnée.

5.3.2. Ville d'Amsterdam, Pays-Bas

Les principaux objectifs du Bureau de l'intégrité de la ville d'Amsterdam sont de préserver et de faire prévaloir l'intégrité et la culture éthique au sein de l'organisation. Le Bureau accomplit pour ce faire les tâches suivantes : enquêtes internes, analyses de risques, activités de conseil et de formation. Une nouvelle fonction a été ajoutée en 2015 : le contrôle

des parties externes avec lesquelles la ville d'Amsterdam travaille ou souhaite travailler¹⁴.

Le Bureau de l'intégrité est organisé en quatre pôles principaux : enquêtes, analyse de risques, contrôle, conseil et formation. Il intègre dans sa structure le Centre de signalement des violations des règles d'intégrité et le Conseiller central pour les questions d'intégrité.

Le Centre de signalement des violations des règles d'intégrité est une structure essentielle qui appuie le travail de la section d'enquête. Il est ouvert aux employés et aux conseillers de la ville d'Amsterdam, ainsi qu'à tout citoyen et aux entreprises. Il a pour principale mission de recevoir et enregistrer les signalements faisant état de possibles manquements aux règles d'intégrité. Il peut s'agir de conflits d'intérêts ; de manipulation ou d'abus de l'information, ou abus d'accès à l'information ; d'abus de pouvoir ou de fonction ; d'incompatibilité de fonctions, engagements ou activités ; de comportement inapproprié (harcèlement sexuel, discrimination, agression et violences) ; d'infractions pénales commises pendant les heures de travail (vol, malversation, corruption, etc.) ; d'infractions pénales commises en dehors des heures de travail ; de gaspillage ou utilisation inappropriée de biens municipaux, ou de toute autre infraction aux règles d'intégrité.

14. Pour plus d'information, voir : « Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam », in L. HUBERTS et A. HOEKSTRA (dir.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Pays-Bas. Disponible sur : http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf.

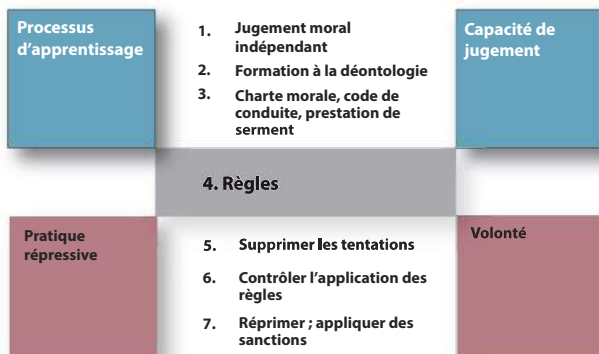
Le Conseiller central pour les questions d'intégrité contribue lui aussi de manière importante au respect de l'intégrité au sein de l'administration municipale. Il est chargé de coordonner et superviser le travail en matière d'intégrité dans la ville d'Amsterdam. Pour cela, il recrute et sélectionne des personnes de confiance, organise des formations et dispense des conseils sur les cas difficiles. Il est aussi la personne de confiance pour les personnes qui ne peuvent pas ou ne veulent pas avoir affaire avec le référent au niveau local.

Les personnes de confiance au niveau local sont les agents et conseillers référents. Elles sont formées pour être en mesure de détecter les problèmes en matière d'intégrité et conseiller les employés afin de leur permettre d'agir individuellement sur les questions d'intégrité. Elles offrent une oreille attentive et, au besoin, une aide concrète pour décider d'une éventuelle action à prendre.

Le travail de ces structures est appuyé par l'Unité d'évaluation des risques, qui mène des évaluations régulières des processus de travail. Celles-ci portent en particulier sur la qualité et l'efficacité des mesures prises pour atténuer les éventuels risques en matière d'intégrité, et se fondent sur l'expertise et les observations concrètes des agents du Bureau, ainsi que sur les entretiens tenus avec les titulaires des différents postes sur les risques et vulnérabilités de leur travail. L'objectif de ces évaluations est d'apporter des mesures pratiques pour limiter le risque de violation des règles d'intégrité. L'idée fondamentale est que la mise en œuvre de toute politique d'intégrité susceptible de prévenir le favoritisme et toutes les autres formes de corruption suppose :

- ▶ une culture organisationnelle forte ;
- ▶ une direction forte et exemplaire au plan moral, qui promeut l'intégrité et soutient les mesures d'identification et d'atténuation des risques ;
- ▶ la mise en place de barrières (séparation des tâches ou rotation de poste par exemple) visant à éviter les comportements répréhensibles, et le renforcement des contrôles internes.

La politique en matière d'intégrité défendue par la ville d'Amsterdam est sous-tendue par l'idée que la formation, la prévention et la répression sont indissociables et doivent être mises en place conjointement pour garantir le respect des règles d'éthique. Les principales composantes de la politique d'intégrité sont présentées ci-dessous :



Source: KOOISTRA J. (2016), « Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam », in L. HUBERTS et A. HOEKSTRA (sous la direction de), *Integrity management in the public sector, The Dutch approach*, BIOS, Pays-Bas.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La prévention du népotisme et des autres formes de favoritisme dans les procédures de recrutement est une condition préalable essentielle à une gouvernance locale exempte de corruption, efficace et performante. Compte tenu des caractéristiques administratives et culturelles propres à chaque région ou pays, la politique de prévention de la corruption doit être conçue en fonction des risques et des vulnérabilités spécifiques de chaque organisation. Toutefois, indépendamment des différences de contexte, de modalités d'emploi et de système structurel, il existe, aux côtés des bonnes pratiques, un certain nombre de normes communes pour la prévention de toute influence indue dans les procédures de sélection et de recrutement dans les structures publiques nationales, régionales et locales. Ces normes figurent dans plusieurs documents de fond et juridiques du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, les plus importants étant la CNUCC et le Code modèle de conduite.

Les pouvoirs locaux et régionaux qui veulent combattre fermement le favoritisme dans leurs procédures de recrutement et autres processus de gestion des ressources humaines doivent s'efforcer de mettre en place une approche systémique fondée sur : l'identification des risques potentiels ; l'instauration de mécanismes de prévention solides ; le respect de la mise en œuvre, le signalement et la répression des manquements aux règles. Une telle approche comprendra par exemple les étapes suivantes :

- ▶ audit ou évaluation des risques de corruption dans les procédures de recrutement et de sélection afin de repérer les faiblesses et/ou les éventuels écarts entre le cadre normatif et son application. L'audit ou l'évaluation doit proposer des mesures de limitation des risques à mettre

en œuvre et servir de base à l'élaboration de la politique de recrutement et de sélection ;

- ▶ mise en place de procédures de recrutement et de sélection fondées sur le mérite garantissant à tous les candidats intéressés une égalité d'accès et une égalité des chances ; privilégiant les compétences et les connaissances des personnes ; et évaluant les attitudes et comportements en matière d'éthique. Les procédures de recrutement doivent être transparentes et conçues de manière à permettre que le meilleur candidat pour chaque poste spécifique soit choisi ;
- ▶ mise en place d'une politique permettant d'éviter tout conflit d'intérêts, réel, perçu ou potentiel, dans les procédures de recrutement. Il s'agit de faire en sorte qu'aucun agent public ne soit impliqué dans la sélection et le recrutement d'un candidat avec lequel on puisse considérer qu'il entretient une quelconque forme de relation susceptible de créer un conflit d'intérêts ;
- ▶ mise en place d'une ou plusieurs structures de soutien en matière d'intégrité – personnes de référence, conseillers ou bureau, par exemple. Ces structures pourront faire bénéficier les instances de direction des conseils de professionnels et donner des lignes directrices aux agents publics. Elles peuvent jouer le rôle d'observateurs indépendants dans les procédures de sélection et/ou de structures responsables du contrôle des déclarations de conflits d'intérêts ;
- ▶ mise en place de mécanismes adaptés et adoption de lignes directrices pour le signalement des cas de manquement (préssumé) aux règles. L'existence de ces mécanismes doit être rendue largement publique, et ils doivent être accessibles au grand public et aux agents des administrations locales et régionales. La confidentialité et l'anonymat des personnes effectuant des signalements doivent être garantis.

En bref

L'adoption d'une politique claire et complète en matière de recrutement et de sélection est capitale. Cette politique (ainsi que les lignes directrices qui l'accompagnent) doit être une référence aisément consultable par les candidats et les membres du personnel participant au recrutement, et doit comprendre une description étape par étape de l'ensemble du processus. Il est extrêmement important que le processus de recrutement et de sélection soit clair, transparent pour toutes les parties impliquées et conçu de manière à attirer les meilleurs candidats possibles (voir également le Guide technique de la CNUCC, qui présente des mesures concrètes).

Il est recommandé de soumettre tous les agents publics impliqués dans une procédure de sélection et de recrutement à l'obligation de signer une déclaration confirmant l'absence de toute relation présente ou passée et de tout conflit d'intérêts réel ou potentiel avec les candidats. Pour éviter tout malentendu sur la notion de conflit d'intérêts, il peut s'avérer utile de mettre à disposition des lignes directrices ou une note de référence.

La participation d'une tierce partie (organisation de la société civile) à des audits éthiques et des évaluations de risques est une bonne pratique, qui marquera la fermeté de l'engagement de l'autorité et son ouverture à d'éventuelles critiques et suggestions sur le fond.

Résolution 441 (2019)

Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux

Débatue et adoptée par le Congrès
le 2 avril 2019

1. Les ressources humaines sont essentielles aux collectivités locales et régionales dont elles constituent le principal atout. Pour fonctionner efficacement, ces collectivités ont besoin de personnels de qualité et très motivés. L'existence de systèmes de recrutement et de promotion fondés sur le mérite est une condition préalable à l'impartialité et à la qualité du service public offert. Parallèlement, la grande autonomie dont disposent les collectivités locales et régionales pour recruter et licencier du personnel est considérée comme l'un des principaux risques de corruption.

2. Reconnaissant que la corruption sous toutes ses formes fait peser une lourde menace sur la bonne gouvernance aux niveaux local et régional, le Congrès a accepté, dans le cadre de sa feuille de route liée aux activités de lutte contre la corruption, adoptée en octobre 2016 à sa 31^e session, d'élaborer un rapport sur le népotisme pour répertorier les mesures préventives et les bonnes pratiques dans la lutte contre cette forme de corruption.

3. Les collectivités locales et régionales sont particulièrement exposées au népotisme et à d'autres formes de favoritisme, en raison de leur taille, de leur autonomie et de leur proximité avec les citoyens. Pouvant, dans ces circonstances, être plus visibles du grand public, les pratiques de népotisme risquent davantage d'entamer la confiance de celui-ci. Il est donc capital, pour jouir de la confiance de la population et combattre la corruption, de mettre en place de solides pratiques de gestion des ressources humaines.

4. Le faible esprit d'équipe, l'absentéisme, la manque de motivation, de respect envers la hiérarchie et le déficit de

confiance en cette dernière peuvent poser des problèmes particuliers au niveau local. Compte tenu de l'importance de la confiance et de la satisfaction des employés sur le lieu de travail, il est essentiel d'établir des pratiques de gestion des ressources humaines efficaces et responsables.

5. Des règles et des réglementations ne sauraient à elles seules éviter le népotisme, les attitudes sociales et la culture administrative doivent aussi changer et évoluer pour que ces pratiques soient moins tolérées et qu'une approche fondée sur l'éthique soit adoptée. Le grand public a un rôle à jouer et doit être conscient des risques et des conséquences dommageables du népotisme pour les pouvoirs publics.

6. Étant donné que tous les États membres du Conseil de l'Europe, en raison de leur culture administrative, n'ont pas la même attitude ni la même tolérance vis-à-vis du népotisme, il convient d'adapter la stratégie de lutte contre cette pratique à chaque contexte.

7. Le Congrès, au vu de ce qui précède et ayant à l'esprit :

- a. le programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption (1996);
- b. la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant sur les vingt principes directeurs;
- c. la Convention pénale sur la corruption (STE no 173);
- d. la Convention civile sur la corruption (STE no 174);
- e. le Code modèle de conduite pour les agents publics (2000);

- f. la Recommandation CM/Rec (2014)7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte.
- 8. Appelle les collectivités locales et régionales des États membres du Conseil de l'Europe à :
 - a. renforcer la transparence des procédures de recrutement et de promotion en établissant des procédures claires et complètes aisément compréhensibles et faciles d'accès pour les candidats et le personnel ;
 - b. garantir l'égalité et l'équité des procédures de recrutement et de promotion en tenant compte des connaissances, de l'expérience, des compétences et du comportement éthique des candidats, en définissant une série commune de règles et en appliquant les principes du recrutement fondé sur le mérite ;
 - c. procéder à des audits en matière d'éthique ou d'attitude anticorruption en accordant une attention particulière aux pratiques de gestion des ressources humaines pour mesurer les risques de népotisme et proposer des contre-mesures appropriées ;
 - d. mettre en place des mécanismes de signalement pour relever les cas éventuels de favoritisme ou de conflit d'intérêts lors de la procédure de recrutement ou de sélection ;
 - e. créer des structures de gestion de l'intégrité, telles que des « bureaux de l'intégrité », composées de conseillers chargés d'enquêter sur les cas présumés de comportements répréhensibles dans ce domaine ;

- f. veiller à ce que toute violation des règles d'intégrité, tout comportement répréhensible ou la non-communication d'informations concernant un éventuel conflit d'intérêts en matière de personnel entraînent des mesures disciplinaires appropriées et dissuasives;
 - g. interdire aux agents publics de participer à toute procédure de recrutement et de sélection risquant de mettre en cause leur impartialité.
9. Appelle les associations nationales de collectivités locales et régionales à :
- a. organiser des activités éducatives dans les institutions publiques, telles que des séminaires, des ateliers, des formations continues, pour sensibiliser aux risques de népotisme ou à toute forme de favoritisme;
 - b. promouvoir la coopération et la collaboration avec d'autres municipalités, par la création par exemple de réseaux régionaux, aux fins d'échange de données théoriques et pratiques sur le traitement du népotisme dans le recrutement de personnel;
 - c. réagir rapidement aux plaintes et aux recommandations des citoyens pour renforcer la confiance de la population dans la gouvernance locale et régionale.

Recommandation 428 (2019)

**Combattre le népotisme
au sein des pouvoirs locaux
et régionaux**

Débatue et adoptée par le Congrès
le 2 avril 2019

1. Pour pouvoir fonctionner efficacement, les collectivités locales et régionales ont besoin de personnels compétents et très motivés. Les recrutements et les promotions fondés sur le mérite sont des conditions préalables à l'impartialité et à la qualité du service public offert. Parallèlement, la compétence des collectivités locales et régionales pour recruter et licencier du personnel présente un risque avéré grave de corruption.

2. Sachant que la corruption sous toutes ses formes fait peser une lourde menace sur l'efficacité et la qualité de la bonne gouvernance aux niveaux local et régional, le Congrès a adopté, à sa 31^e session plénière tenue en octobre 2016, une feuille de route d'activités de lutte contre la corruption, incluant la préparation d'un rapport sur le népotisme.

3. Les collectivités locales et régionales sont particulièrement exposées au népotisme et à d'autres formes de favoritisme, en raison de leur taille, de leur autonomie et de leur proximité avec les citoyens. Pouvant, dans ces circonstances, être plus visibles du grand public, les pratiques de népotisme risquent davantage d'entamer la confiance de celui-ci, laquelle est essentielle au bon fonctionnement de l'administration.

4. Le népotisme peut décourager des candidats qualifiés, motivés et compétents de postuler à certains postes et entraîner le recrutement de personnel non qualifié et, partant, fausser le bon fonctionnement de l'administration en permettant que des intérêts privés l'emportent sur les intérêts publics.

5. Les procédures de recrutement doivent être transparentes et menées selon des règles et des normes éthiques

pour éviter une influence indue des agents publics dans la procédure de sélection, avec le risque de conflits d'intérêts.

6. Comme il est indiqué dans la Charte européenne de l'autonomie locale, une rémunération suffisante est une autre condition essentielle pour disposer de personnel de qualité et réduire au minimum le risque de népotisme et d'autres formes de favoritisme.

7. Le Congrès, au vu de ce qui précède et ayant à l'esprit :

- a. l'article 6.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale;
- b. le programme d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption (1996);
- c. la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant sur les vingt principes directeurs;
- d. la Convention pénale sur la corruption (STE no 173);
- e. la Convention civile sur la corruption (STE no 174);
- f. le Code modèle de conduite pour les agents publics (2000);
- g. la Recommandation CM/Rec (2014) 7 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des lanceurs d'alerte.

8. Invite le Comité des Ministres à encourager les gouvernements et les parlements des États membres et, le cas échéant, les régions à pouvoirs législatifs, à :

- a. veiller à ce que leur législation soit conforme à la présente recommandation et comporte suffisamment de dispositions pour atténuer ce risque, lutter contre les cas prétendus de népotisme et les traiter, notamment en :
 - i. protégeant les lanceurs d’alerte qui signalent des cas de népotisme ;
 - ii. garantissant l’impartialité et la protection des juges et des procureurs qui enquêtent sur des cas de népotisme ;
 - iii. prévoyant des sanctions appropriées en cas de népotisme avéré ;
- b. prendre des mesures pour développer leur culture administrative afin d’exclure toute tolérance face à toutes les formes de favoritisme ;
- c. créer des organismes chargés de suivre l’application et l’efficacité de la législation relative au népotisme et d’assurer une formation professionnelle :
 - i. en proposant des séminaires, des stages ou des réunions aux agents publics ;
 - ii. en sensibilisant les agents publics à leurs droits, à leurs responsabilités et à leurs devoirs à cet égard ;
 - iii. en garantissant la sélection de personnel compétent dans les organismes publics qui contrôlent les collectivités locales et régionales afin de découvrir d’éventuels cas de népotisme ;

- d. garantir l'indépendance du personnel des organismes de contrôle;
- e. garantir la transparence, la responsabilité, l'équité et l'égalité de la procédure de recrutement:
 - i. en ayant recours aux systèmes d'examens normalisés pour nommer et recruter des agents publics;
 - ii. en donnant des explications claires et complètes sur la procédure de recrutement et de sélection;
 - iii. en obligeant les agents publics participant à la procédure de sélection à déclarer toute relation passée ou présente avec des candidats;
 - iv. en interdisant aux agents publics d'exercer une influence directe ou indirecte sur les employés avec lesquels ils ont des liens;
 - v. en interdisant aux agents publics de recommander l'embauche de membres de leur famille sur leur lieu de travail ou de solliciter d'autres employés pour embaucher des membres de leur famille;
 - vi. en garantissant l'efficacité des systèmes de contrôle des procédures de recrutement;
 - vii. en mettant en place des systèmes de gestion des ressources humaines efficaces et responsables;
- f. garantir une rémunération suffisante au personnel des collectivités locales et régionales.
- g. encourager et contribuer à la coopération et à l'échange d'expérience sur ces questions aux niveaux national et

international, y compris la coordination avec des groupes de la société civile et des laboratoires d'idées, en écoutant et en répondant à leurs propositions et recommandations.

Dans un contexte de défiance croissante des citoyens à l'égard des pouvoirs publics, la lutte contre le népotisme et la nécessité de garantir des procédures de recrutement impartiales n'ont jamais été aussi importantes.

C'est pourquoi le Congrès appelle les collectivités locales et régionales à adopter des procédures claires, garantissant l'équité des pratiques de recrutement. La mise en place des mécanismes de signalement des cas éventuels de favoritisme et de conflit d'intérêts peut s'avérer particulièrement efficace. Le Congrès souligne également la nécessité pour les gouvernements d'intégrer dans la législation nationale des dispositions visant à lutter contre toutes les formes de népotisme.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est une institution du Conseil de l'Europe, chargée de renforcer la démocratie locale et régionale dans ses 47 États membres. Formé de deux chambres – la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions – et de trois commissions, il comprend 648 élus représentant plus de 150 000 collectivités territoriales.