

2. À propos de l'évaluation du SNI

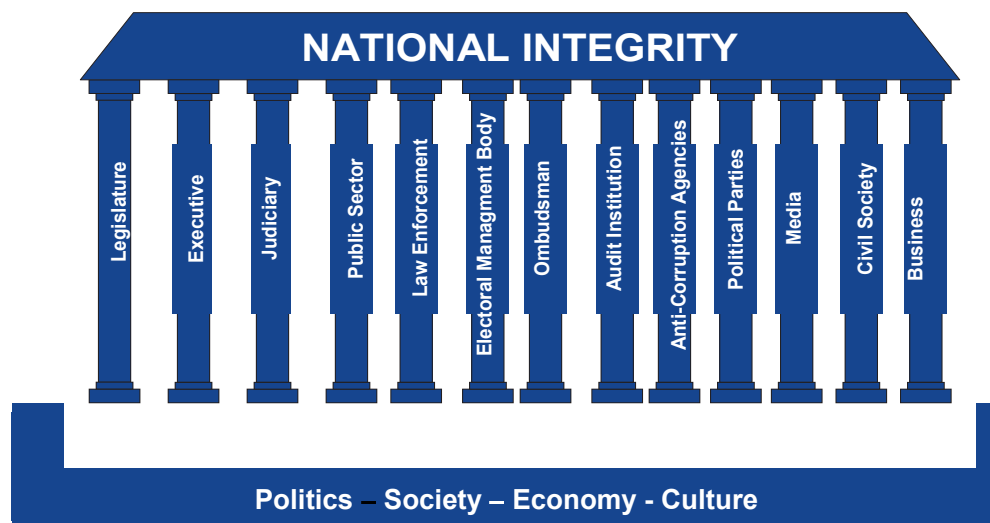


Figure 2.1. Représentation visuelle des piliers du NIS

Une série d'affaires retentissantes en matière de corruption dans les secteurs privé et public a mis en lumière le besoin urgent de lutter contre la corruption en Europe. La corruption fragilise la bonne gouvernance, la primauté du droit ainsi que les droits de l'homme. Elle trompe les citoyens, porte atteinte au secteur privé et fausse les marchés financiers. Soixante-dix-huit pour cent des Européens interrogés dans le cadre de l'enquête Eurobaromètre 2009 de la Commission européenne estiment que la corruption constitue un problème majeur pour leur pays. Le présent rapport entre dans le cadre d'une initiative paneuropéenne de lutte contre la corruption, qui bénéficie du soutien de la Direction générale des Affaires intérieures de la Commission européenne. L'initiative vise à évaluer de manière systématique les Systèmes nationaux d'intégrité (SNI) de 25 États européens et à préconiser des réformes efficaces et durables là où cela s'avère nécessaire.

L'approche suivie ici pour évaluer le Système national d'intégrité, fournit un cadre d'analyse de l'efficacité des institutions en matière de prévention et de lutte contre la corruption. Un SNI qui fonctionne bien offre une protection contre la corruption et contribue à lutter contre les abus de pouvoir, les délits de fonction et les malversations sous toutes leurs formes. Dans les institutions du SNI qui ont des réglementations appropriées et une obligation de rendre des comptes, la corruption risque moins de prospérer. Ce qui produit à son tour un effet domino sur les objectifs de bonne gouvernance, de primauté du droit, et de protection des droits de l'homme. Le renforcement du SNI favorise une meilleure gouvernance à tous les niveaux de la société et contribue, en définitive, à l'émergence d'une société plus juste.

Le rapport national relatif au SNI belge porte sur 13 « piliers » ou institutions censées constituer le système d'intégrité du pays.

Gouvernement	Secteur public	Hors secteur public
1. Pouvoir législatif 2. Pouvoir exécutif 3. Pouvoir judiciaire	4. Administration publique 5. Services chargés de faire respecter la loi 6. Autorités électorales 7. Médiateur 8. Institutions supérieures de contrôle 9. Services anticorruption	10. Médias 11. Société civile 12. Partis politiques 13. Entreprises

Chacune de ces 13 institutions est évaluée dans trois de ses dimensions, qui ensemble sont déterminantes de la capacité de prévention de la corruption. La première dimension concerne la capacité générale. Elle est définie en termes de ressources disponibles et de statut juridique de l'institution, qui sont à la base de son efficacité. La deuxième dimension renvoie aux réglementations en matière de gouvernance et de fonctionnement de l'institution. La transparence, la volonté de rendre compte, le niveau d'intégrité et la politique d'intégrité d'une institution y sont avant tout examinées, ces points étant tous essentiels pour prévenir la corruption au sein de l'institution. Enfin, la troisième dimension concerne la mesure dans laquelle l'institution remplit le rôle qui lui a été confié au sein du système de lutte contre la corruption, par exemple en exerçant une surveillance effective sur le gouvernement (pour le pouvoir législatif) ou en engageant des poursuites (pour les organes d'application de la loi). Ensemble, ces trois dimensions couvrent la capacité de l'institution à agir (capacité), son efficacité interne (gouvernance) ainsi que son efficacité externe (rôle) au regard de sa mission de lutte contre la corruption.

Chaque dimension est évaluée au moyen d'indicateurs communs. L'évaluation examine aussi bien le cadre légal de chaque pilier que la réalité de la pratique institutionnelle, mettant ainsi en évidence les écarts entre les dispositions légales et la pratique sur le terrain.

Dimension	Indicateurs (<i>loi, pratique</i>)
Capacité	Ressources Indépendance
Gouvernance	Transparence Obligation de rendre des comptes Intégrité
Rôle au sein du système de gouvernance	Entre 1 et 3 indicateurs, spécifiques à chaque pilier

L'objectif n'est pas de présenter une évaluation détaillée de chaque pilier mais une analyse de l'ensemble des piliers concernés au moyen d'un grand nombre d'indicateurs afin d'obtenir un aperçu du système dans sa globalité. L'évaluation s'intéresse également aux interactions existant entre les institutions afin de comprendre pourquoi certaines d'entre elles sont plus

solides que d'autres et de quelle manière elles s'influencent mutuellement. Le SNI présuppose que les faiblesses d'une seule institution peuvent entraîner des failles importantes dans l'ensemble du système. La compréhension des interactions entre les piliers aide aussi à fixer des priorités pour les réformes éventuelles. Afin de prendre en compte des facteurs contextuels importants, l'évaluation des institutions de gouvernance est intégrée à une analyse succincte des conditions politiques, sociales, économiques et culturelles d'ensemble, que les *fondations* et sur lesquelles reposent ces piliers.

Méthodologie

L'évaluation du SNI est un outil de recherche qualitatif s'appuyant sur une combinaison de recherches documentaires et d'entretiens approfondis. Un processus final de validation externe et de consultation des principales parties prenantes permet de s'assurer, avant la publication, de la pertinence et l'exactitude optimales des résultats.

L'évaluation est guidée par un ensemble de « fiches de notation des indicateurs » mises au point par le Secrétariat de TI. Les fiches comprennent une « question d'évaluation » pour chaque indicateur, laquelle est étayée par quelques « questions cadres », assorties de lignes directrices pour les notes minimales, moyennes et maximales, par exemple:

Exemple de fiche de notation des indicateurs : le pouvoir législatif	
<i>Capacité – Indépendance (loi)</i>	
Question d'évaluation	La Constitution ou les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur garantissent-elles l'indépendance du pouvoir législatif?
Questions cadres	Le pouvoir législatif peut-il être dissout ? Si oui, dans quelles circonstances ? Le pouvoir législatif peut-il décider lui-même de se réunir en dehors des séances ordinaires si les circonstances l'exigent ? Le pouvoir législatif décide-t-il de son propre ordre du jour ? Décide-t-il de la désignation/de l'élection du président du parlement et des désignations aux commissions ? Peut-il fixer son propre calendrier ? Peut-il désigner son propre personnel technique ? La police doit-elle disposer d'une autorisation spéciale pour accéder au pouvoir législatif ?
Lignes directrices de notation	
Note minimale (0)	Il n'existe aucune loi visant à garantir l'indépendance du pouvoir législatif.
25	
Note moyenne (50)	Bien qu'il existe un certain nombre de lois/dispositions réglementaires, celles-ci ne couvrent pas tous les aspects de l'indépendance du pouvoir législatif et/ou certaines dispositions comportent des lacunes.
75	
Note maximale (100)	Il existe une législation exhaustive visant à garantir l'indépendance du pouvoir législatif.

Au total, l'évaluation comprend plus de 150 indicateurs et environ 12 indicateurs par pilier. Les « questions cadres » pour chaque indicateur ont été élaborées en examinant les meilleures pratiques internationales et en recourant aux outils actuels d'évaluation pour

chaque pilier, ainsi qu'en utilisant l'expérience propre à TI et en interviewant des experts internationaux sur l'institution concernée. Les fiches de notation des indicateurs apportent des lignes directrices au chercheur, et TI-B a, le cas échéant, fourni des informations complémentaires ou laissé des questions sans réponse, dans la mesure où toutes les lignes directrices ne sont pas applicables au contexte belge. Vu l'étendue de l'évaluation du SNI, l'analyse de chaque pilier est nécessairement brève et dans certains cas les recherches font apparaître la nécessité d'effectuer des recherches approfondies complémentaires sur des problématiques spécifiques dépassant le champ de l'évaluation du SNI. L'ensemble des outils d'évaluation et des fiches de notation est disponible sur le site web de TI-B : www.transparencybelgium.be.

Pour répondre aux « questions cadres », les chercheurs se sont appuyés sur trois sources d'information principales : la législation, des études et des rapports secondaires, ainsi que des entretiens avec d'éminents experts. Les sources secondaires sont entre autres des rapports fiables publiés par des organisations de la société civile, des organisations internationales, des organes de l'État, des groupes de réflexion et des universitaires.

Au minimum deux informateurs principaux ont été interviewés pour chaque pilier, dont au moins un représentait l'institution évaluée et l'autre était un expert externe du domaine concerné. Les références figurent en notes de bas de page et non en fin de document, afin de garantir la plus grande transparence possible en ce qui concerne les sources d'information utilisées pour la justification des conclusions et des notes.

Liste des personnes interviewées

Dans le cadre de notre étude, 32 interviews ont été effectuées.

- Geert Bouckaert, Professeur, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.
- David D'Hooghe, Professeur, Instituut voor Administratief Recht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, KU Leuven.
- Catherine De Bruecker, Médiatrice fédérale.
- Kurt Debruyne, Inspecteur-général des finances accrédité auprès de la Communauté flamande, Inspection des Finances.
- Wim De Naeyer, Manager-auditeur, Interne Audit van de Vlaamse Administratie.
- Peter De Roeck, Coordinateur Surveillance de l'Intégrité, Bureau d'éthique et de déontologie administratives, SPF Budget et Contrôle de la gestion.
- Nadia De Vroede, Président, Conseil supérieur de la Justice.
- Jean-François Dumont, Secrétaire général adjoint, Association des Journalistes Professionnels.
- Jean Faniel, Chercheur, Centre de recherche et d'information socio-politiques.
- Frank Hallez, Regional Compliance Officer BeLux, Siemens.
- Anita Harrewyn, Premier Avocat général, Parquet général auprès de la Cour d'appel de Gand.
- Annie Hondeghe, Professeur, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.

- Marc Hooghe, Professeur, Centrum voor Politicologie, Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.
- Bernard Hubeau, ancien Médiateur flamand, Professeur, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen.
- Danny Jacobs, Directeur, Bond Beter Leefmilieu.
- Alain Luyckx, Chef de service, Office Central pour la Répression de la Corruption, Police Fédérale.
- Koen Muylle, Référendaire, Cour constitutionnelle.
- Pierre Reynders, Inspecteur-général des finances, Chef de corps, Inspection des Finances.
- Frankie Schram, Secrétaire, Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs.
- Guido Schuermans, Médiateur fédéral.
- Bart Verhaeghe, Coordinateur politique, Verenigde Verenigingen.
- Etienne Van Verdegem, Conseiller, Direction Générale Institutions et Population, SPF Intérieur.
- Jeroen Van Nieuwenhove, Docteur, Instituut voor Constitutioneel Recht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, KU Leuven.
- Pierre Verjans, Professeur, Unité d'étude des systèmes politiques belges, Université de Liège.
- François Vincke, Avocat au barreau de Bruxelles, Anti-Corruption Commission International Chamber of Commerce.
- Karolien Weekers, Docteur, Centrum voor Politicologie, Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.

Six personnes interviewées ont préféré garder l'anonymat. C'est pourquoi leurs noms ne sont pas cités. Trois d'entre elles ont toutefois accepté que leur organisation soit mentionnée : deux personnes travaillaient au sein du Comité P et une auprès de l'administration des Douanes et Accises.

Nous avons contacté la Cour des comptes en vue d'organiser une interview dans le cadre du pilier « Cour des comptes » mais la Cour a préféré répondre par écrit. Les explications reprises dans ce pilier se basent dès lors en grande partie sur cette communication écrite qui nous a été transmise le 26 octobre 2011 par voie électronique.

Le système de notation

Bien que l'évaluation du SNI soit qualitative, des notes chiffrées sont attribuées afin de résumer les informations recueillies et de contribuer à souligner les faiblesses et les forces principales du système d'intégrité. La longueur du rapport pourrait obscurcir, voire empêcher une vision plus globale. Les notations constituent ainsi une manière d'avoir une vision d'ensemble des 13 institutions, chacune d'entre elles étant évaluée en fonction de 12 indicateurs ou plus. Elles empêchent le lecteur de se perdre dans les détails et favorisent une réflexion globale sur les institutions.

Les notes sont attribuées par TI-Belgium (TI-B) sur une échelle à 5 points distribués par intervalles de 25 points (0, 25, 50, 75, 100), sur base d'une première proposition formulée

par les chercheurs et après consultation d'un groupe de parties prenantes. Une note d'ensemble est calculée pour chaque dimension (une simple moyenne des notes attribuées en fonction des indicateurs), puis on établit une moyenne des notes des trois dimensions pour parvenir ainsi à la note générale de chaque pilier. La différence entre la théorie et la pratique peut ainsi être aussi calculée, tant au niveau de chaque dimension que de l'institution dans son ensemble.

Bien que la méthodologie appliquée pour la notation s'accompagne des meilleures pratiques en termes de sélection des experts, de points de comparaison, de la transparence et du contrôle de la validité, elle laisse aux équipes nationales (dans ce cas TI-B) le dernier mot concernant les notes. Ceci est également conforme à l'objectif général de l'évaluation qui consiste à créer une dynamique de changement des politiques de lutte contre la corruption au sein du pays concerné. En l'absence de comité international pour assurer le contrôle et le calibrage de l'ensemble des notes, pour garantir la similarité des informations, de la méthodologie et des procédés d'évaluation utilisés dans tous les pays concernés, nous ne produisons pas de classements par pays et déconseillons d'utiliser les résultats bruts à des fins de comparaisons internationales.

Approche consultative et validation des résultats

L'évaluation du SNI en Belgique a réservé une large place aux questions et à la consultation, dans le but d'impliquer les principaux acteurs de la lutte contre la corruption, tant les pouvoirs publics, la société civile que les autres secteurs concernés. Cette approche a deux objectifs : la validation des résultats de l'étude et la consultation d'un large groupe de parties prenantes, autant pour créer une dynamique et une volonté politique que pour répondre à la demande de réformes de la part de citoyens. L'approche consultative se compose de deux parties : un Groupe consultatif de haut niveau et un Workshop national des parties prenantes.

Groupe consultatif du SNI	
Nom	Affiliation
Delepière Jean-Claude	Président de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF)
Denolf Johan	Directeur de la Direction de la lutte contre la criminalité économique et financière de la Police judiciaire fédérale

De Roeck Peter	Conseiller général en Politique d'intégrité - SPF Budget et Contrôle de la gestion
De Wolf Patrick	Avocat général auprès de la Cour d'appel de Bruxelles ; Coordinateur principal des ECOFINFISC et corruption du Collège des Procureurs généraux ; Magistrat de liaison de la cellule stratégique du Secrétaire d'État à la Coordination de la lutte contre la fraude
Guillams Eddy	Administrateur général de Interne Audit Vlaamse Administratie (IAVA)
Reynders Pierre	Chef de corps du Corps interfédéral de l'Inspection des Finances
Vandeputte Tony	Secrétaire général de la Chambre de commerce internationale – section belge
Van Cutsem Michael	Membre du conseil d'administration de la Société wallonne de l'évaluation et de la prospective (SWEP) ; Directeur de l'Institut Destrée
Voets Filip	Secrétaire général et médiateur du Raad voor de journalistiek
Wascotte Franz	Conseiller à la Cour des comptes
Évaluateur externe	
Vincent de Coorebyter	Directeur général du CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques)

Les membres du groupe consultatif se sont réunis une première fois le 8 mars 2011 et une seconde fois le 18 octobre 2011. Cette seconde réunion a été entièrement consacrée à l'analyse des principaux résultats du projet de rapport et des notes attribuées en fonction des indicateurs. La réunion a donné lieu à un certain nombre d'adaptations des notes. TI-B a assuré l'appréciation finale des notes.

Le 1^{er} décembre 2011, TI-B a présenté la méthodologie et les résultats de l'évaluation au cours d'un Workshop national des parties prenantes. Le projet de rapport a été mis préalablement à la disposition des participants. L'objectif de cet atelier était de contribuer à affiner le rapport, notamment en ajoutant des recommandations et en fixant des priorités.

Enfin, le rapport complet a été examiné par le secrétariat de TI et un évaluateur externe, Vincent de Coorebyter, y a apporté commentaires et remarques. Après sa publication, les

résultats du rapport sur le SNI seront discutés pendant les séminaires et les tables rondes organisés avec les différents groupes cibles.

Limites et choix

Les chercheurs de la KU Leuven, de l'UGent et de l'ULg ont été confrontés au cours de cette étude à un certain nombre de restrictions qui ont amené à d'autres délimitations.

La recherche en matière de corruption et de politiques de lutte contre la corruption est très limitée en Belgique, particulièrement si on la compare avec ce qui se fait dans d'autres pays tels le Royaume-Uni ou les Pays-Bas. Les données à la disposition des chercheurs étaient par conséquent peu nombreuses. En outre les ressources à disposition pour mener cette étude étaient également limitées. Au total, les chercheurs ont consacré près de 200 jours de travail (dont, comme convenu, 30 financés par TI). Malgré cet investissement supplémentaire, les chercheurs estiment qu'ils ont disposé de trop peu de temps pour fournir une description approfondie et scientifique de tous les aspects du cadre SNI. Pour cela, les chercheurs auraient dû effectuer, pour chaque pilier, une étude plus approfondie basée sur plusieurs interviews, observations, analyses documentaires, études quantitatives, etc.

Pour ces raisons, quelques choix importants ont été faits.

- L'accent est mis sur le niveau fédéral. Le niveau régional est uniquement abordé en guise d'illustration, dans quelques cas exceptionnels. Pour souligner cela, ces illustrations ont été placées dans des cadres séparés.⁴ Cette information ad hoc sur les régions n'a pas été prise en considération dans l'attribution des notes.
- L'étude met l'accent sur la dimension légale et sur ce qui peut être décrit au moyen d'une étude documentaire (*desk research*). Il y a eu quelques interviews additionnelles, mais elles ne sont que complémentaires. La description de la réalité empirique est dès lors limitée.
- Cette recherche limitée permet de décrire ce qui est visible et aisé à détecter (par ex. un code éthique). Il est beaucoup plus difficile d'observer si quelque chose manque (par ex. une certaine pratique de contrôle interne), parce que cela demande une analyse systématique, souvent au sein de plusieurs organisations.

La valeur du rapport, c'est du moins le souhait des chercheurs, réside dans le fait qu'il s'agit d'une première tentative d'offrir une large vue d'ensemble du SNI en Belgique. Il ne doit certainement pas être vu comme la réponse définitive aux nombreuses questions posées dans le cadre du SNI. C'est plutôt une première, mais toutefois large exploration sur base des informations disponibles, qui peut dès lors être considérée comme un point de départ pour des recherches futures.

⁴ Il y a deux exceptions à cela. Dans le pilier « médiateur », non seulement les services des médiateurs fédéraux sont systématiquement analysés mais également les régionaux. C'est pourquoi on n'y utilise pas de cadres séparés. Dans le pilier « médias », les politiques des communautés sont traitées dans le texte et pas dans des cadres séparés, étant donné leur rôle important dans la politique des médias.