

13 Participation

Ce chapitre commente le principe de participation figurant dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. Sous la forme de conseils sur la promotion de la transparence et l'ouverture de l'administration, il propose des orientations sur la promotion du droit à l'information des personnes et sur l'implication des parties prenantes tout au long du processus d'élaboration des politiques. Ce chapitre examine également les éléments clés permettant d'éviter la captation des politiques, notamment la gestion des situations de conflit d'intérêts, la promotion de la transparence dans les activités de lobbying et le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il explore un facteur supplémentaire pour encourager la participation et la redevabilité, à savoir la définition des normes et des conditions pratiques nécessaires pour une société qui inclut les organisations « sentinelles ». Enfin, le chapitre aborde plusieurs défis à la participation, notamment la manière d'élaborer des mesures significatives pour l'implication des parties prenantes et la mise en œuvre de réglementations efficaces en matière de mobilité entre les secteurs public et privé.

13.1. Pourquoi la participation ?

Les politiques publiques occupent une place centrale dans la relation entre les personnes et les gouvernements. Dans une large mesure, elles déterminent la qualité de la vie quotidienne des gens. Si, en principe, les décideurs politiques doivent rechercher l'intérêt public, dans la pratique, ils doivent également reconnaître l'existence de divers groupes d'intérêts légitimes et prendre en considération les coûts et les avantages pour ces groupes. Comme les politiques impliquent généralement des gagnants et des perdants, les véritables situations « gagnant-gagnant » constituent une exception. Ce contexte crée des incitations et des opportunités pour influencer les décisions publiques en faveur d'une partie prenante spécifique, excluant ainsi les autres des processus décisionnels publics.

Le respect du droit à l'information par la transparence et l'accès à l'information, ainsi que la participation inclusive et équitable des parties prenantes et la participation des groupes de défense, des médias et des organisations « sentinelles » sont des instruments essentiels pour assurer l'égalité des chances et prendre des décisions publiques en connaissance de cause. La promotion de l'intégrité et de la transparence dans les activités de lobbying et le financement des partis et des campagnes politiques, ainsi que la gestion et la prévention des conflits d'intérêts, permettent également d'éviter que le processus d'élaboration des politiques ne soit dominé par des intérêts particuliers.

La Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique stipule que les adhérents devraient « encourager la transparence et l'implication des parties prenantes à tous les stades du processus politique et du cycle d'intervention des pouvoirs publics pour promouvoir la reddition de comptes et l'intérêt général, notamment :

- a. en encourageant la transparence et l'ouverture de l'administration, ce qui suppose en particulier de garantir l'accès aux informations et aux données publiques et de répondre en temps opportun aux demandes d'information ;
- b. en accordant à toutes les parties prenantes, y compris le secteur privé, la société civile et les particuliers, un droit d'accès à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ;
- c. en empêchant la captation des politiques publiques par des groupes d'intérêts restreints grâce à la gestion des situations de conflit d'intérêts et à l'instillation de transparence dans les activités de lobbying et dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- d. en encourageant l'avènement d'une société où existent des organisations « sentinelles », des groupes de citoyens, des syndicats et des médias indépendants » (OCDE, 2017^[1]).

13.2. Qu'est-ce que la participation ?

Le renforcement de la participation au processus d'élaboration des politiques publiques est un moyen multidimensionnel de favoriser le contrôle par le public, de garantir la redevabilité et de fournir des informations aux individus. Pour accroître la participation, il convient de prendre les mesures suivantes :

- Le gouvernement est ouvert et transparent, garantissant un accès rapide et illimité à l'information et aux données publiques ouvertes.
- Les parties prenantes peuvent participer à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques.
- De solides mesures sont en place pour éviter la captation des politiques publiques.
- Les environnements juridique, politique et public favorisent un espace civique efficace et, par conséquent, une société civile solide.

13.2.1. Le gouvernement est ouvert et transparent, garantissant un accès rapide et illimité à l'information et aux données publiques ouvertes

La transparence est nécessaire à l'intégrité publique, car elle augmente les coûts de dissimulation et de fraude liés aux activités de corruption. D'un point de vue comportemental, la transparence peut également réduire les comportements non éthiques, car la perception que le comportement d'une personne est visible et potentiellement observé introduit un élément de redevabilité qui rend la justification des actions non éthiques plus difficile (OCDE, 2018^[2]). Le gouvernement ouvert, l'accès à l'information et les données publiques ouvertes sont trois outils essentiels que les gouvernements peuvent utiliser pour garantir la transparence et la redevabilité.

Un gouvernement ouvert

L'administration transparente peut être définie comme « une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des parties prenantes en faveur de la démocratie et d'une croissance inclusive » (OCDE, 2017^[3]). Les principes clés d'un gouvernement ouvert sont détaillés dans la recommandation du Conseil de l'OCDE sur le Gouvernement Ouvert, et comprennent :

- la transparence - la divulgation et l'accessibilité ultérieures des données et informations publiques pertinentes
- l'intégrité - la conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers au sein du secteur public
- la redevabilité - la responsabilité et le devoir du gouvernement d'informer ses citoyens des décisions adoptées et de rendre compte des activités et des performances de l'ensemble du gouvernement et de ses agents publics
- la participation des parties prenantes - tous les modes d'implication possibles des parties prenantes dans le cycle d'intervention des pouvoirs publics et dans la conception et la fourniture de services, y compris par la fourniture d'informations, de conseils et l'engagement (OCDE, 2017^[4]).

Des structures et des mécanismes d'orientation ainsi que de mise en œuvre, de coordination et d'évaluation (par exemple, des stratégies et des plans d'action, des groupes de travail ou des unités de gouvernement ouvert ou numérique, des plateformes ou des portails, des bases de données, des tableaux de bord, des boîtes à outils, etc.) soutiennent les organisations publiques dans leurs efforts quotidiens pour appliquer les principes du gouvernement ouvert (OCDE, 2017^[4]).

L'accès à l'information

Les lois sur l'accès à l'information, un autre élément clé de la transparence, doivent trouver un équilibre entre l'accès et les droits individuels à la vie privée et à la confidentialité des informations qui pourraient nuire à l'intérêt public en cas de divulgation. Au-delà de ce double défi, un régime d'accès à l'information efficace exige un cadre juridique favorable, des exemptions et des obstacles explicitement définis et limités, des ressources adéquates et des réponses rapides.¹

Garantir un environnement juridique favorable à l'accès à l'information

Un cadre juridique favorable garantit le droit d'accès à l'information publique. Toutefois, des dispositions relatives à l'accès, aux exemptions et aux restrictions peuvent exister dans différentes parties du cadre juridique et réglementaire, des lois sur l'accès à l'information publique aux lois sur la protection des données et de la vie privée, y compris les règlements sur les médias et la défense ou sur les secrets

commerciaux. Une dispersion des dispositions peut créer des obstacles dans la mise en œuvre de l'accès à l'information, en raison de chevauchements ou de définitions et de cadres distincts. Ainsi, la cohérence entre les dispositions facilite l'interprétation et la mise en œuvre, et améliore l'efficacité et l'efficience du traitement des demandes d'information et des réponses.

Pour soutenir une mise en œuvre efficace, les éléments politiques qui peuvent également compléter le cadre législatif comprennent :

- les politiques institutionnelles relatives aux délais de réponse en pratique, qui peuvent être plus courts que ceux prescrits par la loi
- un accès gratuit ou gratuit dans certaines circonstances, ou des frais applicables qui ne devraient pas entraver l'accès à l'information
- la gestion de l'information, en tenant compte de la qualité, de la protection et de la sécurité des informations
- la diffusion active de l'information (par exemple, des campagnes, du matériel imprimé ou diffusé) et la manière dont elle doit être présentée (par exemple, des directives, des manuels de style, etc.)
- des conseils sur la manière de gérer les contacts avec les citoyens (OCDE, 2002^[5]).

De plus, pour soutenir la mise en œuvre, les gouvernements peuvent attribuer les responsabilités pertinentes pour la mise en œuvre, le contrôle et l'application des lois sur l'accès à l'information aux niveaux national, infranational et organisationnel (pour en savoir plus, voir le chapitre 2). Les fonctions de surveillance telles que les commissaires à l'information ou les médiateurs peuvent également jouer un rôle en matière de contrôle, de traitement et d'instruction des plaintes (pour en savoir plus, voir le chapitre 12) et dans la formulation de recommandations pour de nouvelles réformes (OCDE, 2002^[5]).²

Limiter les exemptions et les obstacles

Pour l'ensemble des gouvernements de l'OCDE, les exceptions concernant certaines informations gouvernementales sont généralement définies dans le cadre juridique et réglementaire pour tenir compte des données et informations sensibles sur la sécurité nationale, les données personnelles et la confidentialité commerciale (OCDE, 2017^[6]). La limitation des exemptions à ces domaines spécifiques et explicitement définis garantit que l'accès à l'information publique reste la norme. Les gouvernements peuvent préciser que ces justifications ou d'autres ne doivent pas être utilisées pour restreindre indûment le droit des citoyens à accéder à l'information publique.

De plus, si les gouvernements peuvent exiger une identification ou une preuve d'intérêt comme outil de sélection ou de hiérarchisation, un processus contraignant peut créer des obstacles. Le fait de veiller à ce que seules les informations nécessaires soient exigées ou d'autoriser les demandes anonymes peut réduire ces risques. Cependant, des limitations à ces dispositions peuvent s'appliquer lorsqu'une divulgation de l'identité est nécessaire pour traiter la demande. Les gouvernements de l'OCDE ont adopté des positions diverses sur la question de l'anonymat. Par exemple, l'anonymat est assuré de facto au Royaume-Uni et au Canada, tandis qu'en Estonie et en Finlande, il est garanti par des dispositions spécifiques dans les législations respectives sur la liberté de l'information (OCDE, 2017^[6]).

Un autre obstacle aux demandes peut inclure les frais d'accès à l'information publique. La plupart des frais dépendent du nombre de pages (re)produites ou du temps nécessaire pour traiter la demande. Avec la divulgation de données publiques ouvertes, les entités publiques sont encouragées à renoncer aux frais pour garantir l'égalité et la rapidité de l'accès et de la réutilisation des informations publiques.

Attribuer des ressources suffisantes pour garantir l'accès à l'information

La consécration de ressources suffisantes (humaines et financières) permet aux organisations de produire ou de publier des informations de manière proactive, ou de traiter les demandes en temps opportun. De

même, les gouvernements peuvent investir des ressources dans la mise en œuvre d'outils, tels que les instruments électroniques, les registres, les portails ou les applications qui permettent d'accéder à l'information publique. Ces systèmes d'information sont essentiels pour garantir l'exercice effectif des droits d'accès à l'information, et peuvent également atténuer certains des problèmes susmentionnés en permettant l'anonymat ou en accordant un accès immédiat et libre à l'information publique et en permettant sa réutilisation.

Garantir des réponses rapides aux demandes d'accès à l'information

La réglementation des délais de réponse contribue à garantir la fourniture des informations en temps utile, et c'est une pratique commune à presque tous les gouvernements de l'OCDE (dans un délai de 20 jours ouvrables ou moins). Par exemple, une réponse est attendue dans les 5 jours en Estonie, 10 au Portugal, 15 en Finlande et en Pologne, et 20 jours en Slovaquie et au Royaume-Uni (OCDE, 2017^[6]).

En plus de réglementer les délais de réponse, les gouvernements peuvent également utiliser l'administration électronique et les technologies numériques pour permettre des réponses plus rapides aux demandes d'information. Par exemple, un site web ou un portail de données peut faciliter l'accès ou le dépôt de demandes. Ces outils devraient être intuitifs afin d'en améliorer l'utilisation. Cela peut nécessiter une réduction du nombre de dossiers ou de liens pour accéder à l'information, un étiquetage explicite des lots et des pages de données, ou l'inclusion de filtres destinés au tri des données.

Les données publiques ouvertes

Lorsqu'elles sont publiées de manière proactive, dans des formats ouverts et exploitables par machine, et si possible gratuitement, les données publiques ouvertes peuvent contribuer à améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques et des services publics (OCDE, 2019^[7]). L'amélioration de l'accès, du partage et de la réutilisation des données publiques ouvertes permet également une meilleure compréhension et un meilleur suivi des activités, des dépenses et du fonctionnement des gouvernements.

Les données publiques ouvertes reposent sur un principe d'« ouverture par défaut » intégré dans le cadre juridique et réglementaire, où les exceptions liées à la protection des données, à l'éthique et à la réglementation en matière de vie privée sont explicitement énumérées. Pour renforcer leur cadre juridique et réglementaire, les gouvernements peuvent prendre en considération l'ensemble des principes suivants définis par les gouvernements, la société civile et les experts dans la Charte internationale sur les données ouvertes (2015^[8]) :

- ouverture par défaut
- en temps voulu et de manière exhaustive
- accessibles et utilisables
- comparables et interopérables
- pour une meilleure gouvernance et un meilleur engagement des citoyens
- pour un développement et une innovation inclusifs.

Au-delà de l'engagement à ouvrir les données publiques, l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action permet d'opérationnaliser la politique de données ouvertes, avec des objectifs et des actions adaptés et concrets (OCDE, 2019^[7]). Certains gouvernements, tels que l'Irlande et la Pologne, ont développé des stratégies nationales de données ouvertes. D'autres³ ont développé des plans d'action comprenant les données ouvertes, dans le contexte du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). Dans le cadre du PGO, leur mise en œuvre est évaluée et les résultats sont consignés dans des rapports d'avancement pour garantir la redevabilité envers les partenaires de la société civile et le public. En s'appuyant sur les stratégies et les plans d'action en matière de données publiques ouvertes, les organisations publiques, les

entreprises, les individus, la société civile et les journalistes d'investigation peuvent les réutiliser pour créer un nouveau contenu ou devenir partenaires d'initiatives en matière de données publiques ouvertes.

Pour créer de la valeur à partir de données publiques ouvertes, il faut mettre à la disposition du public des ensembles de données de grande valeur (par exemple, fiscales, contractuelles, budgétaires), garantir la qualité des données (exactitude, cohérence, exhaustivité, respect des délais) et promouvoir la demande et la réutilisation des données (Ubaldi, 2013^[9]). Le rapprochement d'acteurs tels que les journalistes spécialistes en données des initiatives des données publiques ouvertes contribue également à promouvoir la réutilisation des données en vue de réaliser les objectifs d'intégrité du secteur public (OCDE, 2017^[10]).

Parmi les initiatives spécifiques de données publiques ouvertes liées à l'intégrité, on peut citer :

- les adjudications ouvertes, qui, par l'ouverture des données relatives aux marchés publics, permettent aux citoyens, à la société civile, aux journalistes et aux chercheurs d'examiner la gestion des ressources publiques, de contrôler les décisions et l'efficacité des dépenses publiques, et d'identifier les risques de corruption
- les budgets ouverts, en tant qu'outils permettant d'accroître la redevabilité des gouvernements, la budgétisation fondée sur la performance ou la transparence fiscale
- d'autres initiatives de données ouvertes pour l'intégrité et la lutte contre la corruption qui fournissent aux citoyens, à la société civile, aux journalistes, aux universitaires et aux chercheurs les moyens de contrôler la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, du financement des partis politiques et des campagnes électorales, de la déclaration de patrimoine et d'intérêts des responsables publics, de la propriété effective, etc. (OCDE, 2019^[7]).

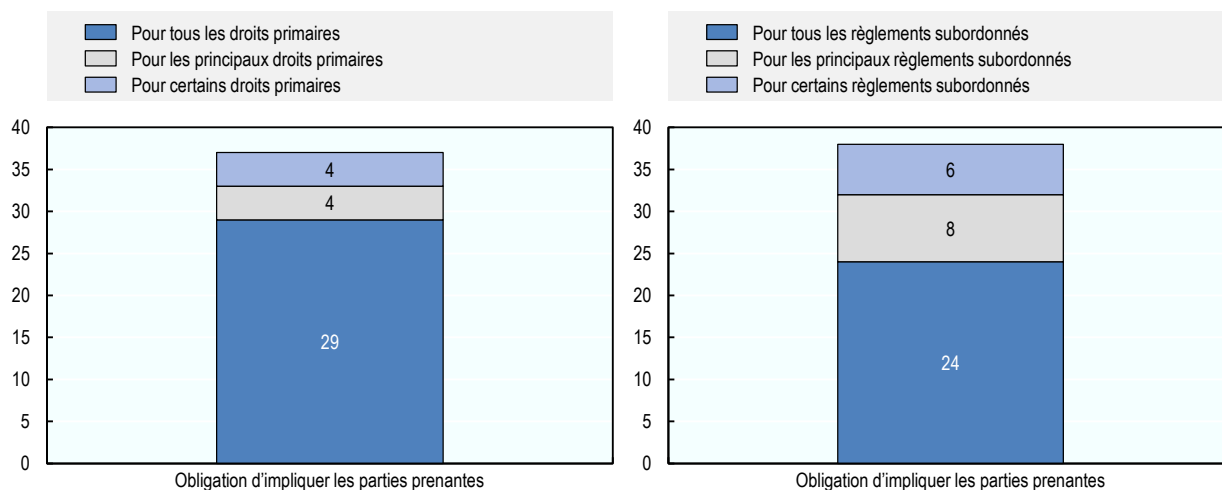
Le succès des initiatives de données publiques ouvertes exige la participation active et proactive des gouvernements pour soutenir et comprendre les besoins des communautés d'utilisateurs, établir des partenariats et concevoir des initiatives et des événements pour favoriser la réutilisation des données ouvertes à des fins d'intégrité.

13.2.2. Les parties prenantes peuvent participer à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques

L'implication des parties prenantes consiste à faire participer les principales parties prenantes (gouvernement, société civile, entreprises et individus) au processus d'élaboration des politiques publiques, à tous les stades du cycle d'intervention des pouvoirs publics ainsi qu'à la conception et la prestation des services (OCDE, 2017^[4]), en leur donnant accès aux documents pertinents et en utilisant leur contribution pour améliorer la qualité des politiques (OCDE, 2018^[11]). Un engagement significatif des parties prenantes préserve l'intérêt public, renforce le caractère inclusif des politiques, inspire l'appropriation des résultats des politiques, et peut également soutenir des solutions innovantes. Les gouvernements peuvent recueillir et vérifier des informations empiriques à des fins d'analyse, identifier des alternatives politiques, mesurer les attentes et, en fin de compte, obtenir des informations précieuses pour y fonder leurs décisions politiques (OCDE, 2018^[11]).

Au niveau national, l'obligation d'impliquer les parties prenantes peut provenir de divers instruments gouvernementaux, notamment la loi, la constitution ou des directives obligatoires. De plus, les exigences relatives à l'implication des parties prenantes peuvent couvrir à la fois le droit primaire et les règlements secondaires, comme le montre le graphique 13.1. Conformément à des exigences formelles moins strictes, les pratiques de consultation dans certains pays sont moins développées pour les règlements subordonnés que pour les règlements primaires (OCDE, 2018^[11]).

Graphique 13.1. Exigences relatives à l'implication des parties prenantes

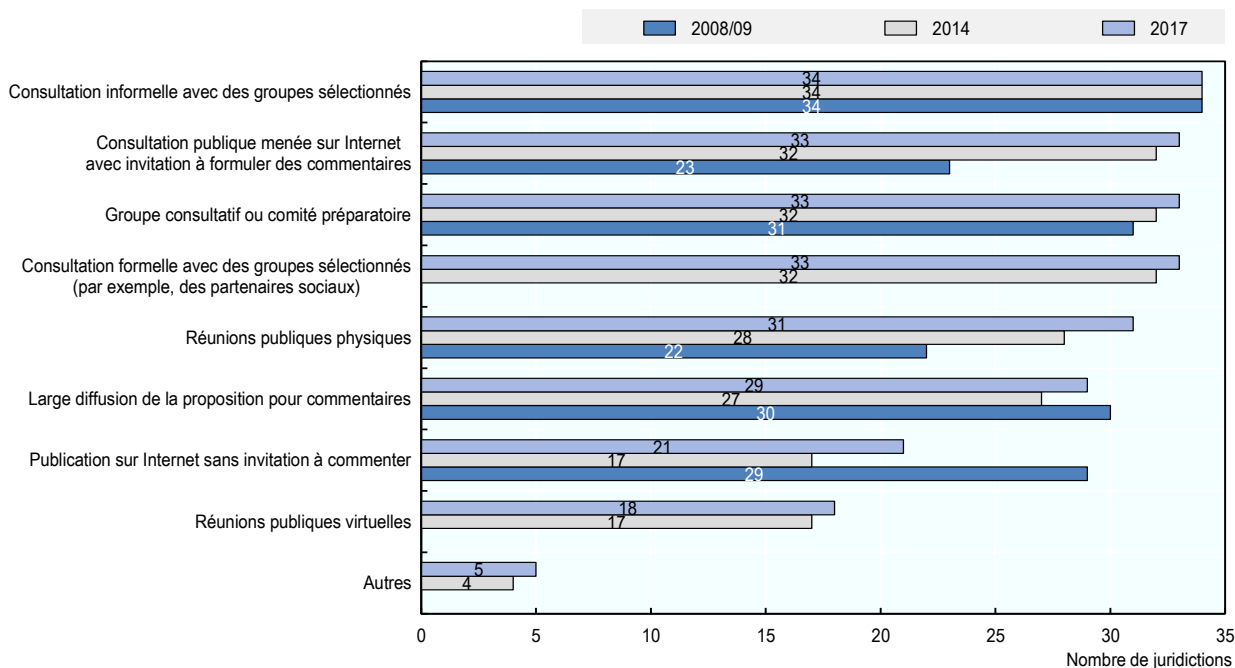


Remarque : Les données relatives aux pays de l'OCDE sont basées sur les 34 pays qui étaient membres de l'OCDE en 2014 et sur l'Union européenne. Les données sur les nouveaux pays membres et les pays en voie d'adhésion à l'OCDE en 2017 comprennent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie.

Source : Indicateurs des enquêtes sur la politique réglementaire et la gouvernance, 2014 et 2017, <http://oe.cd/ireg> (consulté le 19 février 2020).

L'implication des parties prenantes peut prendre de nombreuses formes, notamment des groupes de discussion, des panels d'experts et des enquêtes (OCDE, 2017^[6]). Le graphique 13.2 identifie différentes formes de pratiques d'implication des parties prenantes qui peuvent être utilisées pour la consultation sur la législation primaire et secondaire, bien que les pratiques d'engagement puissent aller au-delà des processus réglementaires (OCDE, 2017^[12] ; OCDE, 2018^[11]).

Graphique 13.2. Formes d'implication des parties prenantes



Remarque : Les données sur les nouveaux pays membres et les pays en voie d'adhésion à l'OCDE en 2017 comprennent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie.

Source : Indicateurs des enquêtes sur la politique réglementaire et la gouvernance, 2014 et 2017, <http://oe.cd/ireg> (consulté le 19 février 2020).

Il ne suffit pas d'exiger formellement l'implication des parties prenantes pour garantir une mise en œuvre efficace : le calendrier et la portée sont également importants. Par exemple, la plupart des initiatives d'implication concernant les propositions législatives ou réglementaires ont lieu vers la fin du processus d'élaboration des règles, par le biais d'une consultation publique sur Internet ou d'une consultation menée auprès de groupes choisis (par exemple, les associations d'entreprises et les syndicats) (OCDE, 2018^[11]). Ce moment est souvent trop tardif pour influencer le processus et peut indiquer que l'implication des parties prenantes n'est qu'une simple formalité.

Ainsi, pour veiller à ce que l'implication des parties prenantes soit significative - tout en garantissant la légitimité démocratique - les gouvernements peuvent l'intégrer à l'ensemble du cycle d'intervention des pouvoirs publics, de la définition de l'ordre du jour à l'évaluation des politiques. Le Tableau 13.1 identifie les outils que les gouvernements peuvent utiliser à chaque étape pour assurer une implication significative.

Tableau 13.1. Exemples des mesures d'implication des parties prenantes pour garantir la redevabilité et l'intégrité publique tout au long de la politique

Définition de l'ordre du jour	Élaboration de la politique	Adoption de la politique	Mise en œuvre de la politique	Évaluation de la politique
<ul style="list-style-type: none"> Promouvoir les plateformes et les canaux participatifs plutôt que les priorités (par exemple, la budgétisation participative) Mener des consultations publiques, s'il y a lieu Les médias indépendants devraient tenir les partis politiques responsables de leurs engagements électoraux 	<ul style="list-style-type: none"> Étendre l'invitation aux consultations publiques Faciliter l'action concertée des intérêts confrontés à des problèmes d'organisation et de participation effective (par exemple, les consommateurs, les usagers des services publics) Assurer la participation des parties dotées d'une expertise pertinente, en particulier pour les sujets impliquant des degrés élevés de complexité et de technicité 	<ul style="list-style-type: none"> Limiter la participation des agents publics qui semblent se trouver dans une situation de conflit d'intérêts Limiter les opportunités de restriction du temps des débats législatifs Imposer des restrictions aux projets de loi omnibus 	<ul style="list-style-type: none"> Permettre aux parties intéressées de suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre (par exemple, grâce aux outils TIC) Garantir des mécanismes de redevabilité appropriés pour les personnes chargées de la mise en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> Inviter des experts externes et indépendants Partager l'évaluation avec des publics plus larges

Source : (OCDE, 2017^[13]).

En outre, pour éviter que les processus d'implication des parties prenantes ne soient « détournés » par des intérêts puissants, les gouvernements peuvent aller au-delà des processus de consultation traditionnels, en ciblant les « disposés, mais incapables » et les « capables, mais non disposés ». Certains groupes sociaux, entravés par un manque de sensibilisation, une faible culture de participation et une surcharge d'informations, sont très peu susceptibles de s'impliquer efficacement (« disposés, mais incapables ») même lorsqu'on leur en donne l'occasion ; en revanche, les groupes bien organisés utilisent les canaux traditionnels de communication avec le gouvernement de manière plus efficace. Les gouvernements peuvent faire appel à des personnes qui sont « capables, mais non disposées » à participer en raison d'obstacles subjectifs, tels qu'un faible intérêt pour la politique ou un manque de confiance dans une utilisation constructive de la contribution populaire dans le processus de consultation (OCDE, 2009^[14]). Dans certains pays, les gouvernements travaillent avec des groupes de la société civile pour accéder aux groupes sociaux difficiles à atteindre. Par exemple, des organisations telles que Involve au Royaume-Uni et MASS LBP au Canada rassemblent différents groupes de la société afin de leur permettre de s'impliquer au niveau des gouvernements nationaux et infranationaux sur des questions politiques spécifiques. Le tableau 13.2 fournit un cadre pour gérer l'implication des parties prenantes afin de promouvoir la redevabilité et l'intérêt public.

Tableau 13.2. Gérer l'implication des parties prenantes pour la redevabilité et l'intérêt public

Objectifs de politiques publiques		Mesures de politiques publiques
Garantir la transparence et la redevabilité	Fixer un objectif explicite et définir la portée de l'implication	Identifier les objectifs et le résultat souhaité de l'implication : <ul style="list-style-type: none"> • Rechercher des connaissances spécialisées ? • Obtenir l'adhésion des parties prenantes ? • etc. Définir les rôles et les responsabilités de toutes les parties et le niveau d'implication requis. Consulter, collaborer et responsabiliser
	Diffuser activement des informations équilibrées et objectives sur la question	Mettre les informations pertinentes à la disposition du public par des moyens tels que des sites web, des bulletins d'information et des brochures
	Autoriser la divulgation des informations	Fournir un accès à l'information sur demande des parties prenantes <ul style="list-style-type: none"> • Loi sur la liberté de l'information Promouvoir le contrôle des médias et de la société civile Mettre en place une instance de surveillance indépendante pour garantir une divulgation appropriée
Améliorer la qualité et la fiabilité	Groupes cibles concernés par la question	Trouver la bonne combinaison de participants et s'assurer qu'aucun groupe n'est exclu par inadvertance : <ul style="list-style-type: none"> • Cartographie et analyse des parties prenantes • Pas de marginalisation des groupes généralement sous-représentés
	Intégrer les connaissances et les ressources au-delà de l'administration publique	Consulter des experts et faire appel à leur expertise par des moyens tels que des ateliers de groupes d'experts et des sondages délibératifs
	Promouvoir la coordination au sein des organisations gouvernementales et entre elles	Assurer la cohérence des politiques, éviter les doubles emplois et réduire le risque de lassitude des consultations : <ul style="list-style-type: none"> • Créer une agence ou une unité centrale axée sur la coordination intergouvernementale
Promouvoir la mise en œuvre et le respect des règles	Prévoir un temps suffisant	Organiser l'implication des parties prenantes le plus tôt possible dans le processus politique pour permettre un plus grand éventail de solutions et augmenter les chances de réussite dans la mise en œuvre
	Renforcer la confiance dans les décisions prises	Renforcer la compréhension mutuelle pour augmenter les chances de conformité
	Gérer les attentes et atténuer les risques	Identifier et prendre en compte les risques plus tôt dans le processus, permettant ainsi de réduire les futurs coûts
Fournir un soutien et des capacités complets	Introduire de nouveaux forums et de nouvelles technologies pour la sensibilisation	Développer des outils d'engagement en ligne (par exemple, la participation sur le web, les médias sociaux)
	Soutenir les parties prenantes	Fournir un soutien aux parties prenantes pour les aider à comprendre leurs droits et leurs responsabilités : <ul style="list-style-type: none"> • Sensibiliser et renforcer l'éducation civique/les compétences • Soutenir le renforcement des capacités
	Développer les capacités internes du secteur public	Fournir des conseils ou un code de conduite pour favoriser une culture organisationnelle soutenant l'implication des parties prenantes Fournir des capacités et une formation adéquates, c'est-à-dire : <ul style="list-style-type: none"> • Des ressources financières, humaines et techniques suffisantes • L'accès aux compétences, à l'orientation et à la formation appropriées pour les agents publics
	Évaluer le processus avec les parties prenantes	Évaluer l'efficacité de l'engagement et procéder aux ajustements nécessaires : <ul style="list-style-type: none"> • Identifier les nouveaux risques pour les objectifs de politiques publiques à l'échelle du système • Identifier les stratégies d'atténuation

Source : (OCDE, 2017^[13]).

13.2.3. Mise en place de mesures solides pour éviter la captation des politiques publiques

La captation des politiques publiques est le processus qui consiste à orienter de manière cohérente ou répétée les décisions de politique publique aux détriments de l'intérêt public et en faveur d'un groupe d'intérêt ou d'une personne spécifique. La captation des politiques peut être réalisée par divers moyens tels que la corruption, mais aussi par le biais des activités et des mécanismes légaux tels que le lobbying et le soutien financier aux partis politiques et aux campagnes électorales (OCDE, 2017^[13]). Pour éviter que des intérêts spécifiques ne capturent les politiques publiques, il est essentiel de mettre en place des mesures explicites et proportionnées pour i) prévenir et gérer les conflits d'intérêts, ii) gérer la déclaration de patrimoine et d'intérêts, iii) instiller la transparence et l'intégrité dans les activités de lobbying, et iv) garantir la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Mise en place de mesures pour gérer les conflits d'intérêts

La gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public est essentielle. Si les conflits d'intérêts ne sont pas détectés et gérés de manière appropriée, ils peuvent saper l'intégrité des agents publics, des décisions, des organismes et des gouvernements et conduire en fin de compte à imposer l'influence d'intérêts privés sur les politiques publiques (OCDE, 2005^[15]). La gestion des conflits d'intérêts permet de promouvoir l'égalité des chances et de garantir aux parties prenantes un accès équitable et adéquat aux décideurs politiques et aux processus d'élaboration des politiques. La recommandation du Conseil de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public a adopté une définition pour soutenir l'identification et la gestion efficaces de ces situations :

Un « conflit d'intérêts » est un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités. (OCDE, 2005^[15])

Les gouvernements peuvent fixer des règles explicites sur ce qui est attendu des agents publics pour prévenir et gérer les situations de conflit d'intérêts, tant au moment de leur entrée dans la fonction publique que tout au long de leur carrière (pour en savoir plus, voir les chapitres 1 et 4). Les règles devraient indiquer de façon explicite que les agents publics sont responsables de la gestion et de la prévention des conflits d'intérêts. De plus, les règles devraient fournir une description explicite et réaliste des circonstances et des relations qui peuvent conduire à une situation de conflit d'intérêts. La description des situations de conflit d'intérêts devrait être cohérente avec l'idée qu'il existe des situations dans lesquelles les intérêts privés et les affiliations d'un responsable public créent, ou peuvent créer, un conflit avec la bonne exécution des fonctions publiques. La description devrait également reconnaître que les organisations publiques sont responsables de définir les situations et les activités incompatibles avec leur rôle ou leurs devoirs publics. Des règles et des descriptions explicites aident à établir une compréhension commune des situations de conflit d'intérêts au sein du secteur public, mais aussi avec les partenaires extérieurs, ce qui renforce la transparence et l'intégrité des processus décisionnels publics.

Pour veiller à ce que les employés comprennent leurs responsabilités en ce qui concerne les mesures relatives aux conflits d'intérêts, les gouvernements pourraient faire participer les employés et leurs représentants à l'examen des politiques existantes en matière de conflits d'intérêts, mener des consultations avec les agents publics sur les futures mesures de prévention, et renforcer les capacités des agents publics pour qu'ils acquièrent les connaissances et les compétences nécessaires à la gestion des conflits d'intérêts. Les organisations publiques peuvent également publier la politique en matière de conflits d'intérêts, effectuer des rappels réguliers et veiller à ce que les règles et les procédures soient disponibles et accessibles. En outre, comme la prévention et la gestion des conflits d'intérêts sont des responsabilités partagées avec le secteur privé, les organisations publiques peuvent sensibiliser aux normes de conduite

mises en place pour prévenir et atténuer les conflits d'intérêts des agents publics (pour en savoir plus, voir le chapitre 4).

De plus, les organisations publiques doivent veiller à ce que des mesures spécifiques soient en place pour traiter les fonctions à risque tels que les marchés publics, la collecte des recettes ou l'octroi de licences, ainsi que les situations à risque telles que les emplois avant et après l'entrée dans la fonction publique, les emplois supplémentaires ou les nominations externes. Les mesures peuvent comprendre le renvoi (temporaire ou permanent), la récusation ou la restriction, le transfert ou le réarrangement et la démission (pour en savoir plus, voir le chapitre 4).

En outre, il est essentiel d'attribuer des responsabilités explicites dans la politique en matière de conflits d'intérêts afin de garantir sa mise en œuvre (pour en savoir plus, voir le chapitre 2). Certains gouvernements confient la responsabilité à un organe centralisé, tandis que d'autres ont un organe centralisé avec des points de contact au sein de chaque ministère ou organisme. Par exemple, au sein de l'exécutif américain, le bureau central chargé de superviser toutes les mesures relatives à l'éthique est le Bureau d'éthique gouvernementale (« Office of Government Ethics » – OGE), qui est soutenu par des points de contact - connus sous le nom de responsable de l'éthique désigné au sein de chaque organisme exécutif (« Designated Agency Ethics Officials »). Le facteur essentiel consiste à garantir une responsabilité politique en identifiant une fonction comme responsable de l'élaboration et du maintien de la politique et des procédures en matière de conflits d'intérêts.

Enfin, pour favoriser une redevabilité efficace en matière de gestion et de prévention des situations de conflit d'intérêts, les organisations publiques peuvent mettre en œuvre des procédures explicites pour identifier une infraction de conflit d'intérêts, et des conséquences proportionnelles en cas de non-respect de la politique de conflit d'intérêts (y compris des sanctions disciplinaires). Les organisations publiques peuvent également mettre en place des mécanismes de contrôle pour détecter les violations de la politique, qui pourraient par exemple inclure des mécanismes de plainte pour gérer les allégations de non-respect.

Mise en place de mesures pour gérer la déclaration de patrimoine et d'intérêts

La déclaration de patrimoine et d'intérêts est très répandue dans les gouvernements de l'OCDE (OCDE, 2016^[16]). En favorisant la transparence, la déclaration contribue à renforcer les mécanismes de redevabilité et les garanties contre toute influence indue sur les décideurs politiques et les processus d'élaboration des politiques publiques. De plus, la mise en œuvre de mécanismes de déclaration de patrimoine et d'intérêts permet de détecter et de prévenir les comportements non éthiques et les abus de pouvoir au sein du service public, ainsi que les risques de blanchiment d'argent et de corruption (Rossi, Pop et Berger, 2017^[17]). Lorsque les intérêts et le patrimoine sont couverts, les gouvernements ont choisi soit un seul formulaire de déclaration, comme au Mexique, soit deux formulaires distincts, comme en France, en Lituanie et au Portugal. Les dispositions en matière de déclaration couvrent le patrimoine et intérêts financiers et non financiers que les agents publics détiennent, notamment :

- financiers : actifs immobiliers et biens personnels (maisons, champs, bateaux, bijoux, œuvres d'art, etc.), actifs financiers et investissements, titres et actions, fiducies, revenus, actifs incorporels (licences, permis, droits de propriété intellectuelle), dettes, fonctions, postes et activités extérieures rémunérés ainsi que contrats gouvernementaux
- non financiers : fonctions, postes et activités extérieures non rémunérés, fonctions du conjoint ou du partenaire, etc.

Des gouvernements ont parfois demandé aux agents publics de déclarer des informations supplémentaires telles que la propriété effective ou le contrôle de sociétés, les cadeaux et les voyages parrainés, les dépenses et les transactions effectuées dans le cadre de leurs fonctions, les fonctions et les activités avant l'embauche, les fonctions et les activités des enfants et d'autres parents, etc.

Il est essentiel de définir explicitement les objectifs poursuivis par les processus de déclaration et de vérification du patrimoine et des intérêts afin de garantir leur mise en œuvre effective. Certains mécanismes de déclaration visent à détecter l'enrichissement illicite, d'autres à prévenir les conflits d'intérêts, et d'autres encore les deux. En tant que tels, ces mécanismes favorisent la redevabilité des agents publics envers les institutions de contrôle et le public. Ils jouent un rôle déterminant dans la détection des intérêts financiers et non financiers qui peuvent influencer leurs décisions. Toutefois, la vérification de la conformité aux exigences de déclaration ainsi que la vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité du contenu doivent être effectuées pour une mise en œuvre efficace. Ces processus peuvent nécessiter des ressources humaines spécialisées possédant les compétences techniques nécessaires et peuvent inclure le recoupement des informations avec d'autres sources de données accessibles au public (biens immobiliers, registres publics des sociétés, etc.) et des bases de données administratives (administration fiscale, unités de lutte contre le blanchiment d'argent, bases de données sur les marchés publics, etc.). L'exécution des procédures de vérification visant à prévenir ou à détecter les conflits d'intérêts comprend :

- Le respect des restrictions visant à renforcer l'intégrité publique, notamment en ce qui concerne les activités extérieures interdites (règles d'incompatibilité), la cession d'intérêts financiers, les restrictions postérieures à l'emploi, etc. Le non-respect de ces restrictions et exigences peut entraîner des sanctions.
- La détection d'intérêts ou d'activités spécifiques susceptibles de donner lieu à des situations de conflits d'intérêts potentiels, réels ou apparents, avec les devoirs et les fonctions d'un agent public.

En outre, des objectifs explicites et les processus de vérification correspondants contribuent à garantir la régularité de la déclaration et de la vérification. Une déclaration est souvent prévue avant ou au moment de la prise de fonctions publiques et lors du départ. Ces processus jouent un rôle déterminant dans la détection des conflits d'intérêts potentiels dans les fonctions publiques ou après un emploi public. Dans l'intervalle, les gouvernements peuvent opter pour une déclaration supplémentaire, à cadence régulière (annuellement ou tous les deux ans) ou lorsque des changements interviennent dans les fonctions publiques ou dans les biens et intérêts des agents publics, afin de détecter tout problème pouvant découler de ces changements. Lorsque le champ couvert par les exigences de déclaration est important et/ou que la fréquence est plus élevée, il est nécessaire d'adopter une approche fondée sur le risque pour hiérarchiser les contrôles.

Le cadre juridique et réglementaire peut également prévoir des mécanismes de transparence proportionnels aux fonctions occupées et aux risques d'intégrité, afin de favoriser non seulement la gestion, mais aussi la prévention des conflits d'intérêts dans le secteur public. Différentes méthodes sont utilisées pour rendre l'information publique et accessible. Il s'agit notamment de publier les déclarations d'intérêts, comme en France, en Lettonie et au Mexique ; de fournir des résumés des déclarations, comme au Canada ; ou de publier des résumés de déclarations de patrimoine au Journal officiel de l'État et des déclarations d'activités sur demande, comme en Espagne. Un intérêt ou un conflit d'intérêts potentiel peut également être rendu public par le biais d'une déclaration publique ponctuelle - par exemple, au cours d'un débat en commission parlementaire ou en séance plénière, comme à la Chambre des communes du Royaume-Uni (Chambre des Communes, 2009^[18]).

La mise à disposition d'informations contribue également à informer le public sur les intérêts, les liens et les biais potentiels des agents publics dans l'élaboration des politiques publiques, ce qui constitue un mécanisme supplémentaire de redevabilité et de contrôle. Les informations rendues publiques peuvent être réutilisées à des fins d'enquête par des journalistes et d'autres juridictions, pour des recherches par des universités et des groupes de réflexion, ou à des fins de plaidoyer par des organisations de la société civile. Cela permet de responsabiliser les agents publics et de vérifier s'ils ont effectivement pris des dispositions particulières pour gérer leurs conflits d'intérêts.

Mise en place de mesures visant à instaurer la transparence et l'intégrité dans les activités de lobbying

Le lobbying est « la communication orale ou écrite avec un agent public en vue d'influencer la législation, la politique ou les décisions administratives » (OCDE, 2010^[19]). Il fournit aux décideurs des informations et des idées précieuses, et peut faciliter l'accès des parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Pourtant, il est souvent perçu comme un obstacle à l'accès équitable et à l'élaboration de politiques publiques justes, impartiales et efficaces, car ce mécanisme peut être utilisé par des groupes puissants ou des intérêts spécifiques pour influencer les lois et les règlements au détriment de l'intérêt public. En effet, les pratiques qui visent à influencer les politiques publiques vont au-delà du lobbying et peuvent inclure une myriade d'autres actions, telles que le parrainage, le financement de la recherche et de l'éducation, le financement des organisations, la philanthropie et le soutien aux réseaux de défense des intérêts. Une influence indue peut également être exercée sans que les décideurs publics ne soient directement impliqués ou informés, par la manipulation des informations qui leur sont fournies ou l'établissement de liens sociaux ou émotionnels étroits avec eux (OCDE, 2017^[13]).

La recommandation du Conseil de l'OCDE sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying définit les mesures suivantes afin de faire en sorte que le lobbying soit un outil utile pour l'élaboration des politiques :

- établir des définitions claires pour les « lobbyistes » et le « lobbying »
- renforcer la transparence des activités de lobbying
- favoriser une culture d'intégrité dans les interactions entre les lobbyistes et les agents publics
- garantir une application, un respect des règles et un réexamen efficaces (OCDE, 2010^[19]).

Les gouvernements peuvent garantir une définition claire du lobbying et des lobbyistes en déterminant les acteurs couverts par les règles et réglementations en matière de lobbying. Certains pays, comme le Royaume-Uni, optent pour un champ d'application étroit qui n'inclut que les consultants ou les lobbyistes internes, tandis que d'autres couvrent des catégories plus larges telles que les organisations de la société civile, les entreprises et autres, comme c'est le cas en France et en Irlande (Encadré 13.1). En effet, l'inclusion d'un large éventail d'acteurs dans la définition du lobbying, tels que les lobbyistes internes ou consultants, les associations commerciales et d'entreprises, les syndicats, les groupes de réflexion ou les OSC, peut contribuer à garantir la clarté en ce qui concerne les personnes ayant une influence sur le processus d'élaboration des politiques publiques. En outre, les gouvernements peuvent définir les types de communication avec les agents publics qui sont ou ne sont pas considérés comme du lobbying, comme dans le cas de la loi irlandaise sur la réglementation du lobbying (encadré 13.1).

Afin de renforcer la transparence des activités de lobbying, les gouvernements peuvent exiger des déclarations de la part des lobbyistes, comprenant leur nom, leurs coordonnées, le nom de leur employeur et le nom de leurs clients, et qu'ils précisent si le lobbyiste est un ancien agent public, s'il reçoit des fonds publics ou s'il contribue à des campagnes politiques. Les gouvernements peuvent également permettre l'examen des activités de lobbying en fournissant en temps utile des informations publiques fiables, accessibles et compréhensibles sur les rapports relatifs à ces activités. De plus, la création de registres ouverts et intuitifs peut faciliter l'accès du public aux données sur les activités de lobbying. Cela peut se faire par exemple par le biais d'un registre en ligne ouvert (comme c'est le cas au Canada, en France et en Irlande, entre autres pays). Pour assurer un taux de conformité élevé et la divulgation des informations pertinentes en temps utile par les lobbyistes, l'enregistrement ou le dépôt de déclarations devrait être facile. Il peut s'agir de fournir des listes de menus génériques pour les informations de base à divulguer, ou des conseils en contexte pour répondre aux questions fréquemment posées et soutenir les lobbyistes tout au long de ces processus, et leur permettre d'accéder, de mettre à jour et de modifier les anciens enregistrements, rapports et déclarations, s'il y a lieu. Le développement de ces instruments nécessite

des ressources financières et humaines spécialisées, ainsi que des capacités et des compétences pour soutenir à la fois le développement et la mise en œuvre de ces outils.

La promotion d'une culture d'intégrité dans les interactions entre les agents publics et les lobbyistes exige l'établissement de règles et de directives de conduite claires pour les agents publics. Cela comprend des principes, des normes et des procédures qui donnent aux agents publics des indications explicites sur la manière de s'impliquer et de communiquer avec les lobbyistes (OCDE, 2014^[20]). Par exemple, en Irlande, un code de conduite a été rédigé pour guider leur comportement à la suite d'une consultation à grande échelle (encadré 13.1). Un tel processus consultatif permet d'impliquer les parties prenantes dans le processus, de comprendre leurs contraintes, les malentendus potentiels et leurs exigences, et de garantir une plus grande acceptabilité et une meilleure mise en œuvre des règles.

Encadré 13.1. Réglementation du lobbying et code de conduite pour les personnes exerçant des activités de lobbying en Irlande

La réglementation irlandaise sur le lobbying a été élaborée à la suite d'un vaste processus de consultation qui a permis de recueillir des avis sur sa conception, sa structure et sa mise en œuvre, sur la base de la recommandation de l'OCDE sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

La loi de 2015 sur la réglementation du lobbying est simple et exhaustive : toute personne, entreprise ou OSC qui cherche à influencer directement ou indirectement des agents publics sur une question politique doit s'inscrire dans un registre public et déclarer toute activité de lobbying. Les règles couvrent toutes les réunions avec des agents publics de haut niveau, ainsi que les lettres, les courriels ou les tweets destinés à influencer la politique.

Selon la réglementation, un lobbyiste est quiconque emploie plus de 10 personnes, travaille pour un organe de défense des intérêts, est un professionnel payé par un client pour communiquer au nom de quelqu'un d'autre ou communique sur l'aménagement du territoire. Toutes les personnes et entités couvertes par cette définition sont tenues de s'enregistrer et de déclarer les activités de lobbying qu'elles exercent et de se conformer à un code de conduite établi.

Le 28 novembre 2018, la Commission des normes dans la fonction publique a lancé son code de conduite pour les personnes exerçant des activités de lobbying. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et sera réexaminée tous les trois ans. La définition de ce code était également fondée sur un vaste processus de consultation, impliquant des acteurs locaux, nationaux et internationaux. Toutes les contributions à la consultation ont été rendues publiques sur le site web de la Commission en même temps que le code.

Le code énonce les huit principes qui régissent les activités de lobbying :

- Faire preuve de respect envers les organes publics
- Agir avec honnêteté et intégrité
- Garantir l'exactitude des informations
- Déclarer l'identité et l'objet des activités de lobbying
- Préserver la confidentialité
- Éviter les influences abusives
- Respecter les dispositions de la loi sur la réglementation du lobbying
- Tenir compte du code de conduite.

Source : (Parlement d'Irlande, 2015^[21] ; Standards in Public Office Commission, 2018^[22] ; Standards in Public Office Commission, 2015^[23]).

De plus, les lobbyistes eux-mêmes peuvent garantir l'intégrité de leur engagement auprès des agents publics grâce à des mécanismes d'autorégulation, tels qu'un code de conduite et un système de contrôle et d'application. Un certain nombre de mesures existantes sont en place pour promouvoir le respect de normes de conduite strictes dans le domaine du lobbying, notamment le code de Venise, le code d'Athènes, le code de Lisbonne, la charte de Stockholm et le code de Bruxelles, ainsi que des codes et des chartes régionaux au sein des organisations professionnelles (pour un aperçu concis de ces codes et normes, ainsi que d'autres mesures d'autorégulation, voir (Transparency International Ireland, 2015^[24] ; OCDE, 2012^[25])

Garantir l'intégrité des activités de lobbying implique également la mise en place de normes pour les agents publics qui quittent leurs fonctions afin d'éviter les conflits d'intérêts lorsqu'ils cherchent un nouveau poste, empêcher l'utilisation abusive d'« informations confidentielles » et éviter les « changements de camp » après les fonctions publiques dans des procédures spécifiques pour lesquelles d'anciens agents publics ont été largement impliqués (Encadré 13.2) (OCDE, 2014^[20]). Les délais, ou périodes de carence sont un outil utile pour limiter le lobbying, le « changement de camp » et l'utilisation d'informations d'initiés après l'emploi dans le secteur public.

Encadré 13.2. Délais de carence dans les pays membres de l'OCDE : exemples choisis

Dans les pays qui appliquent des délais de carence, les délais adoptés varient substantiellement entre les pays et à l'intérieur d'un même pays, en fonction du poste. Par exemple :

- En Australie, l'article 7 du Code de conduite du lobbying fixe un délai de carence de 18 mois pour les ministres et les secrétaires parlementaires, et de 12 mois pour le personnel ministériel. Pendant ces périodes, il est interdit aux premiers de se livrer à des activités de lobbying concernant toute question sur laquelle ils ont travaillé au cours des 18 derniers mois d'emploi, et au cours des 12 derniers mois pour les seconds.
- Au Canada, la loi sur le lobbying interdit aux « anciens titulaires d'une charge publique désignés » d'exercer la plupart des activités de lobbying pendant une période de cinq ans.
- En Italie, des dispositions juridiques nationales spécifiques (d. lgs. 165/2001, art. 53, c. 16-ter, modifié par la loi anticorruption n° 190/2012) empêchent les agents publics qui ont occupé des postes de responsabilité et de négociation au cours des trois années précédentes d'exercer des fonctions connexes dans une entité du secteur privé.
- Au Royaume-Uni, le code ministériel interdit aux ministres de faire du lobbying auprès du gouvernement pendant une durée de deux ans après la fin de leur mandat. En outre, les ministres et les hauts responsables britanniques doivent demander l'autorisation du comité consultatif sur les nominations dans les entreprises avant d'accepter toute nouvelle nomination, rémunérée ou non, durant une période de deux ans suivant la fin de leur mandat ministériel ou de leur service à la Couronne.
- Aux États-Unis, il est interdit aux responsables chargés des marchés publics d'accepter une indemnisation de la part d'un prestataire pendant une durée d'un an après leur emploi au sein du gouvernement s'ils ont occupé certains postes de décision liés au contrat attribué à cet entrepreneur. Ils sont également tenus de déclarer tout contact concernant l'emploi non fédéral d'un soumissionnaire dans le cadre d'un marché public en cours, et soit de rejeter ces offres d'emploi, soit de se disqualifier de toute participation ultérieure au marché public.

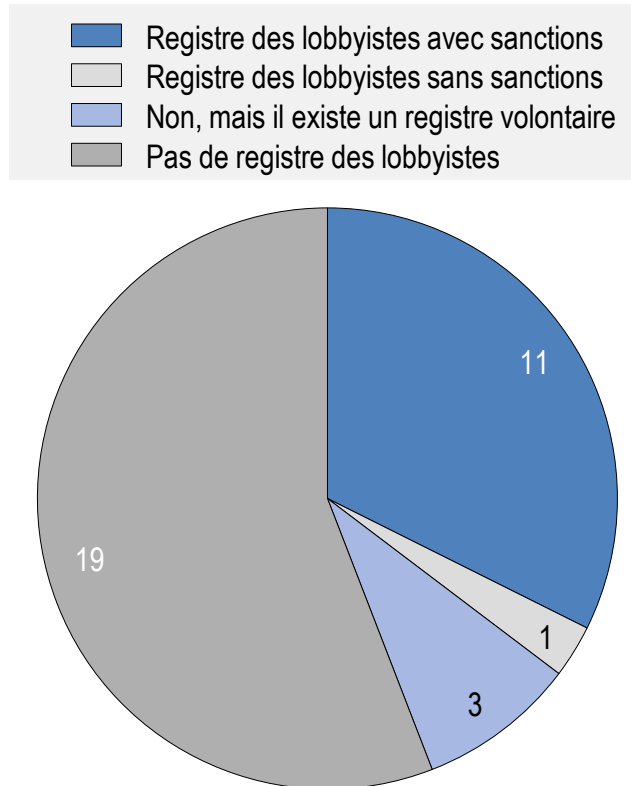
Lors de la détermination de la durée des périodes de carence, les facteurs essentiels à prendre en compte sont notamment de savoir si les durées sont équitables, proportionnées et raisonnables, compte tenu de la gravité de l'infraction potentielle. Il est également nécessaire d'adapter la durée des restrictions en fonction du type de problème et du niveau hiérarchique. Par exemple, une interdiction de faire du lobbying peut être appropriée pour une durée déterminée, mais les restrictions portant sur

l'utilisation d'informations d'initiés devraient être à vie, ou jusqu'à ce que les informations sensibles soient rendues publiques.

Source : (OCDE, 2011^[26]) ; Banque mondiale, OCDE et G20 (à paraître), Prévention et gestion des conflits d'intérêts : Guide des bonnes pratiques.

La mise en œuvre efficace des mesures de lobbying nécessite le respect du cadre ainsi que son réexamen. Les gouvernements peuvent soutenir la mise en œuvre en instaurant des fonctions de contrôle dotées des capacités nécessaires pour détecter le non-respect des exigences en matière d'enregistrement et de déclaration, ainsi que les erreurs dans les informations communiquées. De plus, les gouvernements peuvent fixer des sanctions explicites et contraignantes en cas de violation des normes ou du code de conduite (OCDE, 2014^[20]), bien que, comme le montre le graphique 13.3, seule une poignée de pays disposent d'un registre de lobbying assorti de sanctions. En France, par exemple, à la suite de la détection d'une violation des règles déontologiques et après mise en demeure de la personne physique ou morale, tout nouveau manquement aux règles pendant les trois années suivantes peut entraîner une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de 15 000 EUR (HATVP, 2018^[27]).

Graphique 13.3. Registres de lobbying dans les pays membres de l'OCDE



Source : Base de données de l'OCDE sur les PMR 2018, <http://oe.cd/pmr>.

Mise en place de mesures visant à garantir la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales

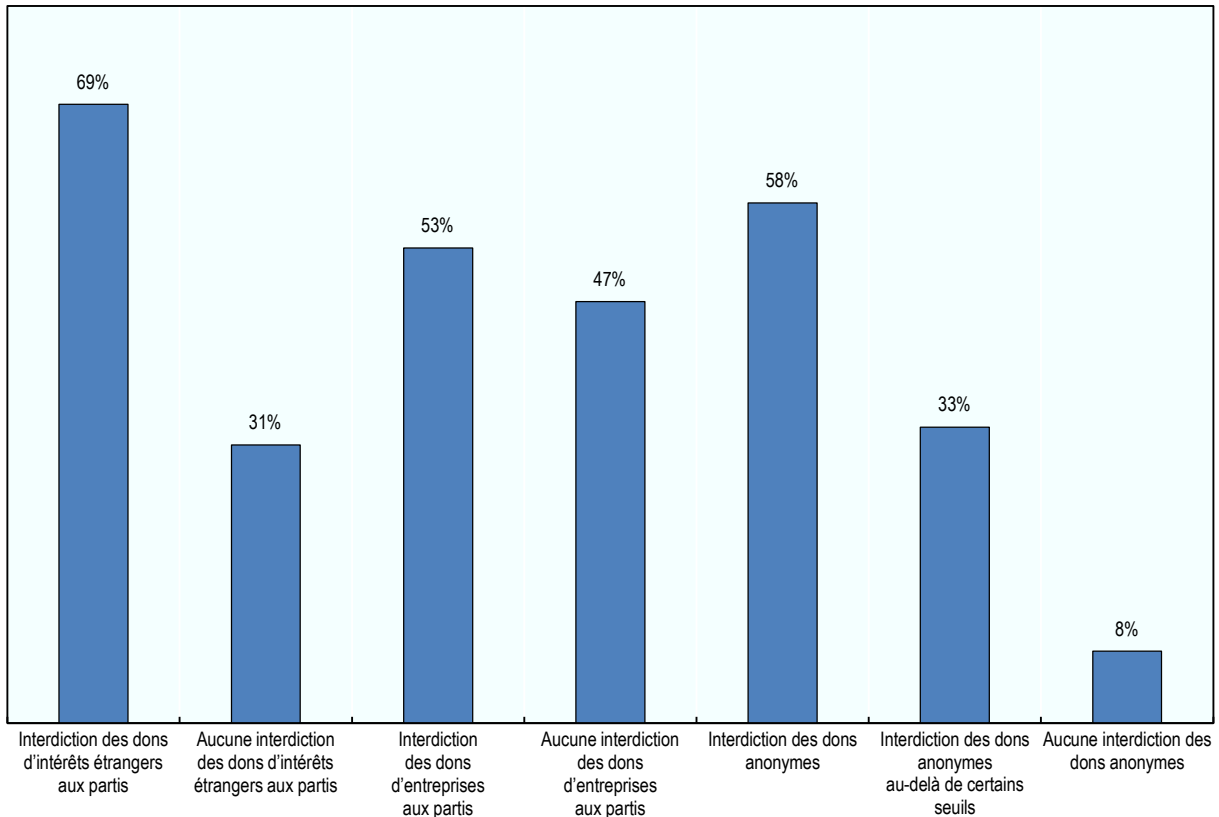
Il est essentiel de garantir la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales pour l'élaboration des politiques publiques. Les contributions financières permettent aux personnes et aux entités de canaliser leur soutien aux candidats, aux partis politiques et aux questions particulières qui les intéressent. Elles constituent une ressource nécessaire aux candidats et aux partis pour se présenter aux élections et diffuser des idées et des manifestes. Toutefois, le financement des partis politiques peut également présenter des risques importants pour l'intégrité de la prise de décision. Si le financement des partis politiques et des campagnes électorales n'est pas réglementé de manière adéquate, l'argent peut devenir un instrument d'influence indue et de captation des politiques publiques. L'instauration de la transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales vise à réduire les risques de captation des politiques (OCDE, 2017^[28]).

Le cadre de l'OCDE pour le financement de la démocratie définit les éléments clés d'un cadre juridique solide pour la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et notamment :

- promouvoir des conditions équitables
- garantir la transparence et la redevabilité
- promouvoir une culture d'intégrité
- assurer le respect des règles et leur réexamen (OCDE, 2017^[28]).

Afin de promouvoir des conditions équitables, un certain nombre d'options juridiques et de politiques publiques sont disponibles. Par exemple, pour équilibrer le financement provenant de sources publiques et privées, les gouvernements (ou les services compétents chargés de réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent fournir un financement direct aux partis politiques ou aux candidats sur la base de critères explicites et équitables, tels que l'égalité d'accès et la proportionnalité. D'autres outils peuvent également être utilisés, tels que le financement indirect - y compris les exonérations fiscales - et l'accès subventionné aux médias et aux salles de réunion. Il faut noter certaines considérations dans la détermination du niveau de financement direct et indirect. Si le financement public est trop restrictif, il peut empêcher la création de nouveaux partis, mais, s'il est trop permissif, il peut favoriser la création de partis factices. Le cadre législatif pourrait donc permettre aux partis de se concurrencer et d'équilibrer les inégalités par des subventions monétaires ou en nature, tout en maintenant une marge pour les contributions privées. Toutefois, l'interdiction de certains types de contributions privées, notamment les dons anonymes, les contributions d'États étrangers ou d'entreprises étrangères et publiques, contribue à assurer l'équilibre des intérêts. Le graphique 13.4 donne un aperçu des types d'interdictions de financement privé dans les pays de l'OCDE. De plus, les gouvernements (ou les fonctions pertinentes de réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent interdire l'utilisation de ressources et de fonds publics en faveur ou en défaveur de partis politiques pendant une campagne électorale. Ils peuvent également intégrer des mesures dans le cadre législatif qui imposent des plafonds de dépenses de campagne aux partis politiques, aux candidats et aux tiers.

Graphique 13.4. Interdiction du financement privé dans les pays de l'OCDE



Source : IDEA, base de données sur le financement politique, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

Le deuxième élément concerne les mesures de transparence et de redevabilité. La déclaration d'informations financières suffisantes et pertinentes au sujet des partis politiques et des candidats aide à comprendre les intérêts privés qui se cachent derrière les contributions, les mécanismes et les sources de financement, ainsi que leur impact potentiel sur la concurrence politique et les processus décisionnels (OCDE, 2017^[13]). À cette fin, les gouvernements (ou les services compétents chargés de réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent exiger la déclaration et l'enregistrement de toutes les contributions aux partis politiques et aux candidats. Ce faisant, ils devraient garder à l'esprit le droit des donateurs à la vie privée et à la protection des données, et exiger des partis politiques la publication des rapports financiers, comprenant toutes les contributions qui dépassent un plafond fixe (comme c'est le cas aux États-Unis – voir l'encadré 13.3). De plus, les gouvernements (ou les services compétents chargés de réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent exiger que les partis politiques et les candidats rendent compte de leurs finances pendant la campagne électorale. Enfin, les gouvernements (ou les services compétents chargés de réglementer le financement des partis politiques et des campagnes électorales) peuvent appliquer des règles de propriété effective qui exigent la déclaration obligatoire de données sur les entreprises afin d'identifier les propriétaires des sociétés, d'établir un registre central et de rendre les informations accessibles au public.

Encadré 13.3. Transparence et accessibilité de l'information aux États-Unis

La loi sur les campagnes électorales fédérales de 1971 (Federal Election Campaign Act - FECA) oblige les comités politiques à soumettre des rapports financiers à la Commission électorale fédérale (Federal Election Commission - FEC), qui les met ensuite à la disposition du public, en personne, dans les bureaux de la FEC à Washington, DC ou en ligne. La FEC a mis au point des formulaires standardisés détaillés à utiliser, exigeant entre autres des informations précises sur les contributions, les donateurs, les décaissements et les bénéficiaires. Toutes les contributions aux candidats fédéraux sont agrégées sur la base d'un cycle électoral, qui commence le premier jour suivant la date des élections générales précédentes et se termine le jour du scrutin, tandis que les contributions aux partis politiques et autres comités politiques sont agrégées sur la base de l'année civile.

L'intensité des exigences de déclaration peut varier. Par exemple, le comité d'un parti national est tenu de présenter des rapports mensuels pendant les années électorales et non électorales ; le comité de campagne principal d'un candidat au Congrès doit présenter un rapport financier 12 jours avant l'élection, et un autre rapport 30 jours suivant l'élection, ainsi que des rapports trimestriels chaque année. La FECA prescrit que les rapports financiers doivent être rendus publics dans les 48 heures ; cependant, dans la plupart des cas, la FEC parvient à publier des rapports en ligne dans les 24 heures.

Source : (Federal Election Commission, 2019^[29]).

La réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales ne peut être efficace sans favoriser également une culture de l'intégrité. À eux seuls, les contrôles du financement des partis et des élections pourraient simplement amener à réorienter l'argent dépensé pour obtenir une influence politique par le biais du lobbying et du financement par des tiers. Certains éléments du système d'intégrité sont donc particulièrement pertinents pour favoriser une culture d'intégrité chez les bénéficiaires du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il s'agit notamment d'établir des normes d'intégrité et des politiques en matière de conflits d'intérêts, de garantir l'intégrité dans la gestion des ressources humaines, de fournir un renforcement des capacités et des conseils, et de mettre en œuvre des politiques d'alerte ainsi que des mécanismes de contrôle et d'audit (pour en savoir plus, voir les chapitres 4, 7 à 10 et 12).

Enfin, des mécanismes visant au respect des règles et à leur réexamen sont nécessaires pour garantir la transparence et l'intégrité du financement des partis politiques et des campagnes électorales. En particulier, un organe indépendant ayant pour mandat de superviser le financement des partis politiques et des campagnes électorales assure la surveillance de l'ensemble du système. L'instance de surveillance doit avoir des pouvoirs, un mandat et des ressources financières et humaines explicitement définis et adéquats. Cet organe peut se voir confier un mandat pour examiner les rapports financiers des candidats et des partis politiques, mener des enquêtes et renvoyer des affaires à des fins de poursuites. De nombreuses institutions chargées d'examiner les rapports financiers et/ou d'enquêter sur les infractions aux règlements sur le financement politique sont également en mesure d'imposer des sanctions. C'est le cas, par exemple, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Espagne. Dans d'autres cas, une fois les violations constatées et ayant fait l'objet d'une enquête, les dossiers sont transmis aux autorités judiciaires ou aux organes qui ont un pouvoir de sanction, comme, par exemple, en France, en Grèce, en Slovénie, en Irlande et aux États-Unis. Les sanctions doivent être efficaces, proportionnelles aux violations et aux dommages causés, et dissuasives. Au sein des gouvernements de l'OCDE, les sanctions peuvent aller de sanctions administratives à la confiscation, en passant par des mesures correctives obligatoires, la perte de financement public, la radiation et/ou la sanction pénale.

13.2.4. Les environnements juridique, politique et public favorisent un espace civique efficace et, ainsi, une société civile solide

Les organisations de la société civile, les syndicats et les médias indépendants (ci-après « la société civile ») peuvent jouer un rôle de « sentinelle » en contrôlant le gouvernement. Une société civile active et engagée peut soumettre l'action du gouvernement à un examen public de l'exercice des fonctions, de l'utilisation des pouvoirs, de l'allocation et de la dépense des fonds publics. Pourtant, la participation effective de la société civile dépend de plusieurs facteurs clés. Tout d'abord, l'existence d'un cadre juridique favorable est essentielle pour permettre à la société civile de participer à tous les aspects de la société sans restrictions politiques ou juridiques (y compris en matière de financement). Deuxièmement, la volonté de l'État de s'engager de manière constructive avec la société civile importe. Comme évoqué dans la section 13.2.2, la consolidation de la relation entre le gouvernement et les individus améliore la qualité des politiques en intégrant différents points de vue et en renforçant la confiance du public dans le gouvernement et ses actions. Troisièmement, les acteurs de la société civile doivent également faire preuve d'un engagement ferme en faveur de l'intégrité au sein de leurs propres organisations (pour en savoir plus, voir le chapitre 5). Le reste de cette section explore les éléments qui devraient être mis en place pour aider les organisations de la société civile et les institutions médiatiques à remplir leur rôle de « sentinelles ».

Mise en place de mesures visant à permettre aux organisations de la société civile de jouer leur rôle de « sentinelles »

Les principales mesures visant à garantir que les organisations de la société civile puissent remplir leur rôle de « sentinelles » comprennent la liberté d'opinion et d'expression, la liberté d'association, de rassemblement pacifique et le droit de participer aux affaires publiques. Ces principes sont inscrits dans le droit international des droits de l'homme et transposés dans les cadres juridiques nationaux. Bien que la réalisation de chacune de ces libertés puisse différer en fonction des pays, les mesures suivantes sont cruciales :

- promouvoir la liberté d'opinion et d'expression, dont une presse ou des médias libres, non censurés et sans entraves
- veiller à ce que la liberté d'association⁴ soit garantie par des dispositions juridiques et administratives minimales favorisant une simple notification à un organe neutre et accessibles à tous à peu de frais ou gratuitement, sans obligation d'enregistrement pour les opérations de base
- soutenir la liberté de réunion⁵ pacifique par une présomption établie par la loi selon laquelle les réunions seront pacifiques, ainsi que par des lois qui précisent que toute personne a le droit d'organiser des réunions et des manifestations et d'y participer sans permis ou autorisation préalable ; ou, le cas échéant, par des critères d'enregistrement explicitement définis et rationnels fondés sur le nombre de participants
- encourager le droit de participer aux affaires publiques en incluant des dispositions juridiques qui développent l'égalité des droits et des chances pour tous les sexes et toutes les communautés de participer aux institutions de l'État et aux organes politiques, ainsi que des dispositions qui permettent l'implication des parties prenantes et la surveillance des actions du gouvernement (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2016^[30]).

Les pays doivent veiller à la mise en place d'une législation et d'institutions visant à protéger la vie, la liberté, l'intégrité physique et la vie privée des acteurs de la société civile contre l'ingérence arbitraire de l'État. En plus de veiller à ce que ces libertés soient inscrites dans un texte juridique, les pays peuvent également soutenir un environnement favorable grâce à des mécanismes d'accès à la justice. Cela comprend l'accès à un système judiciaire indépendant et efficace, aux institutions nationales des droits de l'homme et aux mécanismes régionaux et internationaux des droits de l'homme (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2016^[30]).

Pour être efficace, le cadre juridique doit être complété par un environnement politique et public qui reconnaisse et défende la valeur d'une société civile indépendante, engagée et active. Les gouvernements disposent d'un certain nombre d'outils pour afficher leur soutien à la société civile. Il s'agit notamment de soutenir les programmes d'éducation civique qui encouragent l'engagement des étudiants dans la société civile, de mettre en place des mécanismes permettant d'associer les acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques publiques (comme indiqué dans la section 13.2.2) et d'utiliser des prix et distinctions pour mettre en évidence les contributions de la société civile au paysage politique et public (Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2016^[30]). En outre, comme évoqué dans la section 13.2.1, l'accès à l'information et aux données ouvertes est également l'un des éléments essentiels d'un environnement favorable à la société civile.

Mise en place de mesures visant à permettre aux médias de remplir leur rôle de surveillance

Des médias indépendants sont des outils essentiels pour la lutte contre la corruption, car ils peuvent mettre en lumière des cas de fraude et d'abus de pouvoir qui pourraient autrement rester cachés. Les enquêtes sur la corruption peuvent cependant s'avérer très dangereuses. Partout dans le monde, les journalistes d'investigation sont confrontés à des menaces d'atteintes à leur sécurité, pouvant inclure la mort, des blessures, du harcèlement ou des détentions illégales. Il est donc impératif que des mesures législatives existent pour protéger les journalistes, notamment en assurant une intervention appropriée chaque fois que les journalistes font l'objet de menaces (Conseil de l'Europe, 2016^[31]).

L'efficacité des médias indépendants dans la lutte contre la corruption peut être davantage compromise si les journalistes et leurs sources ne sont pas suffisamment protégés contre d'éventuelles représailles.⁶ Il peut être dangereux pour les membres du public de fournir des informations aux journalistes, surtout si ces informations concernent de graves manquements ou sont liées à la corruption. Le cadre juridique devrait donc protéger les sources des journalistes (Conseil de l'Europe, 2016^[31]). Il est très important de préciser explicitement ces restrictions, afin que les journalistes puissent informer de manière fiable leurs sources potentielles des risques liés à la divulgation de leurs informations.

Bien que les lois en matière de diffamation puissent jouer un rôle dans la prévention de la diffamation de personnes innocentes, les exceptions à la liberté d'expression devraient être définies de manière étroite afin de protéger la vie privée d'autrui. Les exceptions ne peuvent être combinées à des sanctions sévères (y compris des peines d'emprisonnement) visant à dissuader les médias de rendre compte des affaires de corruption. Même les lois non pénales en matière de diffamation peuvent conduire à l'autocensure des médias et doivent donc être conçues aussi soigneusement et explicitement que possible.

La pluralité de la propriété des médias contribue également à un environnement de « sentinelles » plus efficace en réduisant le risque de domination de l'opinion publique par un seul acteur. Une dépendance exclusive vis-à-vis des médias publics complique l'évaluation de l'impartialité du traitement médiatique. De même, une dépendance exclusive vis-à-vis des médias privés peut permettre à des « magnats » des médias d'utiliser leur position pour exercer une influence indue sur le contenu des informations. Par conséquent, le choix et la promotion d'un mélange de médias publics et privés peuvent contribuer à assurer un équilibre (Stapenhurst, 2000^[32]). De même, la transparence de la propriété des médias est également un élément crucial. Pour l'évaluation de l'objectivité de certains médias par le public et de la diversité des médias par le gouvernement, les intérêts commerciaux des propriétaires de médias devraient être transparents et accessibles à tous. Si le patron de presse conclut des affaires avec le gouvernement, la transparence est encore plus pertinente pour lutter contre toute forme d'influence politique indue. Les gouvernements pourraient envisager d'instituer des mesures visant à exiger la divulgation des intérêts commerciaux à un régulateur indépendant ou directement au public sous la forme d'un registre accessible au public, ou les deux. Les gouvernements pourraient également envisager d'établir des mesures de transparence pour identifier les propriétaires effectifs des médias, en particulier dans le secteur de la radiodiffusion.

13.3. Défis

Bien qu'ils puissent varier en fonction des contextes nationaux, les défis à la participation sont les suivants :

- le renforcement des capacités administratives pour garantir un engagement significatif
- la mise en œuvre de la réglementation sur la mobilité entre les secteurs public et privé.

13.3.1. Renforcer les capacités administratives pour garantir un engagement significatif

Bien que le renforcement de l'ouverture, l'amélioration de la transparence et la garantie de processus décisionnels inclusifs contribuent à promouvoir l'intégrité en matière de prise de décision, la mise en œuvre reste un défi commun à la majorité des pays. Cela est dû en grande partie au défi posé par la faible capacité administrative - notamment la faiblesse des mandats, de la planification ou des incitations, ou une culture administrative peu favorable.

Pour que l'implication des parties prenantes devienne une réalité, un changement culturel dans les activités du service public est nécessaire. Comme indiqué ci-dessus, l'implication des parties prenantes ne doit pas avoir lieu uniquement à la fin du processus, mais plutôt tout au long du cycle d'intervention des pouvoirs publics, de la définition de l'ordre du jour à l'évaluation de la politique. Une politique à l'échelle du gouvernement qui fixe les exigences et les objectifs en matière d'implication des parties prenantes peut constituer une première étape efficace, et être soutenue par l'engagement de l'encadrement supérieur à faire participer les individus à l'élaboration des politiques publiques. Il est également essentiel de s'assurer que les agents publics disposent de capacités adéquates en termes de formation aux méthodes efficaces, ainsi que des ressources (en temps et financières) nécessaires pour mener à bien une implication significative des parties prenantes. En effet, la réussite de l'implication des parties prenantes repose sur une planification suffisante et stratégique pour garantir que les ressources et les capacités nécessaires soient en place afin d'assurer la représentation, la modération, l'analyse et l'arbitrage au sein de la communauté.

Enfin, comme évoqué précédemment, les agents publics ont besoin d'orientation sur la manière de garantir la transparence et l'équité du processus afin d'éviter la capture du processus d'implication des parties prenantes. Si les gouvernements ne sont pas tenus d'accepter systématiquement toutes les contributions reçues au cours du processus, les décideurs publics devraient exposer de manière ouverte et transparente les raisons du rejet des contributions et continuer à rendre compte de leur décision.

13.3.2. Mettre en œuvre la réglementation sur la mobilité entre les secteurs public et privé »

La mobilité entre des postes au sein des secteurs public et privé peut entraîner des conflits d'intérêts associés à un risque de captation des politiques. Lorsque les fonctions couvrent des domaines fermés ou qui étaient directement contrôlés par l'ancien agent public, ce phénomène de mobilité entre les secteurs public et privé peut être perçu comme l'octroi d'un avantage déloyal en termes d'information, de relations ou de tout autre type d'avantage obtenu dans le cadre des fonctions publiques précédentes. Dans certains cas, les agents publics peuvent être tentés de prendre ou être perçus comme ayant pris des décisions qui ne sont pas dans l'intérêt public, mais dans l'intérêt d'un ancien ou d'un futur employeur. Compte tenu de la mobilité croissante des individus entre les secteurs public et privé et de l'expertise développée par les individus dans ces secteurs, le phénomène est susceptible de s'amplifier et des problèmes de mobilité entre les secteurs public et privé peuvent se poser dans des situations telles que :

- la recherche d'un futur emploi en dehors de la fonction publique
- des activités de lobbying auprès des anciens employeurs publics
- l'utilisation d'« informations confidentielles »

- l'emploi dans la fonction publique pour effectuer les mêmes tâches que celles effectuées dans le secteur privé
- la réintégration dans la fonction publique, par exemple en tant que consultant, pour effectuer des tâches similaires à celles effectuées dans le cadre d'anciennes fonctions publiques.

L'un des principaux défis de la mise en œuvre de la réglementation sur la mobilité entre les secteurs public et privé consiste à trouver un équilibre adéquat et à codifier des règles et restrictions visant à préserver l'intégrité publique sans affecter indûment la carrière des individus ou l'efficacité du service public. En fixant aux responsables publics des restrictions et des interdictions spécifiques et proportionnées, dépendamment des fonctions qu'ils occupent et des tâches qu'ils accomplissent, les gouvernements ont tenté de faire face à ces risques de conflit d'intérêts potentiel (comme c'est le cas en France - voir l'encadré 13.4). Toutefois, la mise en œuvre de ces dispositions relatives à la mobilité entre les secteurs public et privé peut s'avérer difficile, comme précédemment indiqué. Selon l'étendue des fonctions couvertes par les dispositions et le délai de carence choisi, les fonctions chargées de faire appliquer les dispositions relatives à la mobilité entre les secteurs public et privé pourraient manquer de ressources pour vérifier toutes les notifications relatives à un futur emploi ou une activité rémunérée et délivrer une approbation en connaissance de cause, avec des réserves si nécessaires, ou une désapprobation.

Encadré 13.4. Mise en œuvre et suivi des dispositions relatives à la mobilité entre les secteurs public et privé en France

En France, depuis 2013, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (la HATVP) est chargée de contrôler la mise en œuvre des dispositions relatives à la mobilité entre les secteurs public et privé pour les membres du gouvernement, les membres des collèges des autorités administratives indépendantes et les principaux élus locaux. Pendant les trois années suivant la cessation de leurs fonctions, ces responsables publics doivent demander une autorisation avant de se lancer dans toute nouvelle activité privée rémunérée. Tout manquement ou non-respect de la décision de l'institution constitue une infraction pénale. Les décisions prises par la HATVP sont communiquées à la fois à l'ancienne administration et au futur employeur. Les décisions émises pour les anciens membres du gouvernement et les principaux élus locaux, après avoir été communiquées à l'ancien responsables publics, sont publiées en ligne, renforçant ainsi le contrôle et la surveillance du public.

À partir de février 2020, en fusionnant avec la Commission de déontologie de la fonction publique, la compétence de l'autorité s'étendra au contrôle des dispositions sur la mobilité entre les secteurs public et privé applicables à tous les fonctionnaires. Tout fonctionnaire quittant son poste pour des fonctions dans le secteur privé doit consulter son supérieur hiérarchique et, si nécessaire, les référents déontologiques au sein des administrations. En cas de doute non résolu à ces deux premiers niveaux, la HATVP interviendra dans les cas où les agents sont dans des fonctions à risque en dernier recours lorsque le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions l'exige.

Source : (HATVP, s.d.^[33]).

En outre, les hauts responsables spécialisés dans un domaine ou une activité particulière qui sont liés par un délai de carence risquent de voir leur période d'inactivité prolongée s'ils ne reçoivent pas d'approbation. Certains gouvernements ont remédié à ces situations en accordant une indemnité d'un montant équivalant à tout ou partie de l'ancien salaire aux hauts responsables publics couverts par ces dispositions. En France, les membres du gouvernement perçoivent une indemnité pendant trois mois après la cessation de leurs fonctions publiques ; l'indemnité est équivalente à leur ancien salaire mensuel s'ils ont déposé leur déclaration de patrimoine en fin de fonction auprès de l'autorité compétente. Toutefois, ces dispositions ne couvrent généralement pas l'ensemble du délai de carence et ne s'appliquent pas non plus à l'ensemble des fonctions couvertes par les règles en matières de mobilité entre les secteurs public et privé. Des difficultés supplémentaires peuvent surgir en l'absence de notification lorsque des agents publics sont légalement tenus de signaler leurs nouvelles fonctions privées, et dans des situations qui ne sont pas couvertes par le cadre juridique (par exemple, les délais légaux couverts par cette exigence ont été dépassés, mais les anciens agents publics disposent toujours d'« informations d'initiés » utiles).

Pour résoudre les tensions entre le droit des individus à poursuivre une carrière dans leur domaine d'expertise, l'intégrité des décisions publiques et les ressources limitées pour surveiller tous les mouvements - y compris ceux qui n'ont pas fourni de notification de nouvelles fonctions privées - les gouvernements peuvent envisager les mesures suivantes :

- établir ou renforcer le cadre juridique et réglementaire afin de couvrir au minimum les principaux domaines (par exemple, les secteurs, domaines et tâches réglementés relevant des anciennes fonctions publiques) et les fonctions à risque (par exemple, les hauts responsables politiques et administratifs, les régulateurs) en matière de conflits d'intérêts après l'emploi public
- fixer des normes proportionnées, des restrictions (par exemple, délais, fonctions, dispositions pouvant être mis en œuvre dans des situations potentiellement problématiques), des mesures de surveillance et de redevabilité et des sanctions en cas de violation
- communiquer régulièrement ces normes et des conseils et apporter un soutien pour répondre aux questions et aux préoccupations émergentes au moyen de différents canaux et outils (par exemple, par le biais de processus de gestion des ressources humaines, de formations et d'orientations en matière de déontologie en cours d'emploi) en ce qui concerne les options de carrière, les restrictions potentielles et les dispositions à prendre au cas par cas dans le cadre des activités en cours ou futures
- mettre en place des outils numériques pour surveiller la mobilité et des systèmes d'alerte pour les instances de surveillance, basés par exemple sur des informations librement accessibles (par exemple, les informations des médias, les rapports de la société civile et des organismes « sentinelles », les déclarations de patrimoine et d'intérêts, les registres du commerce)
- ajuster régulièrement les normes, orientations et mécanismes de redevabilité pour les adapter à l'évolution du contexte social, économique et politique.

Références

- Access Info (s.d.), *Access Info Europe – The Right to Ask ... The Right to Know*, [34]
<https://www.access-info.org/> (consulté le 17 octobre 2019).
- Chambre des Communes (2009), *The Code of Conduct*, Chambre des Communes, Londres, [18]
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>.
- Conseil de l'Europe (2016), *Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, [31]
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168064147b (consulté le 24 janvier 2020).
- Federal Election Commission (2019), *Federal Election Commission*, <https://www.fec.gov/> [29]
 (consulté le 8 août 2019).
- HATVP (2018), *Guide déontologique*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/HATVP_guidedeontoWEB.pdf (consulté le 24 janvier 2020). [27]
- HATVP (s.d.), *Le contrôle de la mobilité public/privé*, <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/controle-mobilite/> (consulté le 26 février 2020). [33]
- Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2016), *Recommandations pratiques pour la création et le maintien d'un environnement sûr et favorable à la société civile, en se fondant sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés*, Nations Unies, Genève, <https://digitallibrary.un.org/record/841791#record-files-collapse-header> (consulté le 4 septembre 2019). [30]
- OCDE (2019), *Les institutions garantissant l'accès à l'information: OCDE et la région MENA*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c315ec4d-fr>. [35]
- OCDE (2019), *Rapport sur les données ouvertes publiques: Encourager la maturité des politiques de données ouvertes pour un impact durable*, Éditions OCDE, Paris, [7]
<https://dx.doi.org/10.1787/12ea5027-fr>.
- OCDE (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, [2]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, [11]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>.
- OCDE (2017), *Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-corruption: Towards Data-driven Public Sector Integrity and Civic Auditing*, OCDE, Paris, [10]
<https://www.oecd.org/corruption/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm>
 (consulté le 28 novembre 2019).
- OCDE (2017), *Gouvernement ouvert: Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, [6]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr>.
- OCDE (2017), *Le financement de la démocratie: Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264263994-fr>. [28]

- OCDE (2017), *Panorama des administrations publiques 2017*, Éditions OCDE, Paris, [12]
https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-fr.
- OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, [13]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264065239-en>.
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert*, [3]
<http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm>.
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*. OECD/LEGAL/0438, pp. 1-10, [4]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- OCDE (2017), *Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, [1]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0435> (consulté le 24 janvier 2020).
- OCDE (2016), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris, [16]
https://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr.
- OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Éditions OCDE, Paris, [20]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>.
- OCDE (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, Éditions OCDE, Paris, [25]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264084940-en>.
- OCDE (2011), *L'emploi d'après mandat: Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE, Paris, [26]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264056725-fr>.
- OCDE (2010), *Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (OECD/LEGAL/0379)*, OCDE, Paris, [19]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0379> (consulté le 24 janvier 2020).
- OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, [14]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en>.
- OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, Éditions OCDE, Paris, [15]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264104945-fr>.
- OCDE (2002), *Des citoyens partenaires: Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264295575-fr>.
- Open Data Charter (2015), *Principles - International Open Data Charter*, [8]
<https://opendatacharter.net/principles/> (consulté le 12 septembre 2019).
- Parlement d'Irlande (2015), *Regulation of Lobbying Act 2015*, [21]
<https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2015/5/eng/enacted/a515.pdf> (consulté le 8 août 2019).

- Rossi, I., L. Pop et T. Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, World Bank, Washington DC, <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8>. [17]
- Standards in Public Office Commission (2018), *2018 Code of Conduct for Persons Carrying on Lobbying Activities*, https://hea.ie/assets/uploads/2017/04/2018_Code_of_Conduct.pdf (consulté le 22 janvier 2020). [22]
- Standards in Public Office Commission (2015), *Lobbying.ie*, <https://www.lobbying.ie/> (consulté le 24 janvier 2020). [23]
- Stapenhurst, R. (2000), *The Media Role in Reporting Corruption*, World Bank, Washington, D.C., https://www.researchgate.net/publication/265232533_The_Media_Role_in_Curbing_Corruption (consulté le 24 janvier 2020). [32]
- Transparency International Ireland (2015), « Responsible lobbying in Europe: A short guide to ethical lobbying and public policy engagement for professionals, executives and activists », <https://www.transparency.ie/resources/lobbying/responsible-lobbying> (consulté le 17 octobre 2019). [24]
- Ubaldi, B. (2013), « Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 22, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>. [9]

Notes

¹ Pour plus d'informations sur la mise en œuvre de mesures robustes pour l'accès à l'information et sur les orientations et outils connexes, voir par exemple (Access Info, s.d.^[34]).

² Pour plus d'informations sur les institutions qui soutiennent le régime d'accès à l'information, voir (OCDE, 2019^[35]).

³ L'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la France, l'Italie, la Lituanie, le Mexique, la République de Corée, la République tchèque et le Royaume-Uni.

⁴ Le droit à la liberté d'association protège le droit de former des associations et d'y adhérer pour poursuivre des objectifs communs.

⁵ Le droit de réunion pacifique protège le droit des individus et des groupes à se réunir et à manifester pacifiquement.

⁶ Pour plus d'informations sur la manière de garantir et de favoriser un environnement sûr pour les médias, veuillez consulter les travaux du Conseil de l'Europe www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists (consulté le 20 février 2020).



Extrait de :
OECD Public Integrity Handbook

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

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

DOI: <https://doi.org/10.1787/f399e1ee-fr>

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

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

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