



**LIGNES DIRECTRICES POUR LA GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS
DANS LE SERVICE PUBLIC**

RAPPORT SUR LEUR MISE EN ŒUVRE

Introduction

1. Conformément à la décision 196 du Conseil du 28 mai 2003¹ qui charge le Comité de la gouvernance publique de faire rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la *Recommandation du Conseil sur les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, le Secrétaire général transmet le rapport du Comité de la gouvernance publique adopté à sa 33^e session le 6 avril 2006 (voir l'annexe).

2. À la suite de l'approbation des Lignes directrices, vingt pays de l'OCDE ont examiné leurs politiques et pratiques relatives aux conflits d'intérêts. Les réponses à l'enquête de l'OCDE montrent que les examens ont révélé des carences, notamment le manque de clarté et une sensibilisation insuffisante, et que les propositions avancées visent principalement à durcir les restrictions et à simplifier les règles. Par ailleurs, vingt-trois pays ont actualisé leurs dispositifs – principalement les normes – en promulguant de nouvelles lois sur les conflits d'intérêts, par exemple en Espagne, en Italie et en République tchèque, ou en révisant la réglementation - en Allemagne, en Grèce et en Slovaquie. Les codes de conduite en vigueur ont été modernisés, notamment au Canada, en Corée, en Irlande, au Japon et au Mexique, tandis que la l'Espagne et la Norvège ont élaboré de nouveaux codes.

3. Les Lignes directrices sont venues appuyer le dialogue sur les politiques avec les non-membres, notamment en Amérique latine, en Asie et en Europe du Sud-Est. Dans cette dernière région, depuis trois ans la plupart des pays ont adopté une nouvelle législation sur les conflits d'intérêts largement influencée par les Lignes directrices de l'OCDE.

4. Tandis que les pays sont confrontés aux problèmes quotidiens de mise en œuvre, comment l'OCDE pourrait-elle aider au mieux les gouvernements à appliquer les nouvelles règles et à résoudre les problèmes naissants² ? A cet effet, lors de sa 31^e session en avril 2005, le Comité de la gouvernance publique a décidé d'entreprendre un examen des mécanismes de gouvernance destinés à prévenir les situations de conflit d'intérêts impliquant des agents publics qui ont cessé d'exercer des fonctions officielles et à améliorer la transparence en matière de lobbying. Le rapport joint en annexe présente les principales conclusions touchant ces deux aspects à l'interface entre secteur public et secteur privé et recense les questions à traiter d'urgence.

5. Il ressort de l'enquête que les pays ont fixé des interdictions et des restrictions générales pour éviter les conflits d'intérêts dans l'emploi après mandat public, mais que les mécanismes d'application de ces règles au quotidien sont plus rares. Quelques pays, dont l'Allemagne et le Royaume-Uni, exigent que les employeurs éventuels soient informés des restrictions et conditions imposées. Pour de nombreux pays de l'OCDE, l'une des tâches primordiales reste d'instaurer et d'appliquer des sanctions appropriées en cas d'infraction aux règles régissant les emplois qui suivent l'exercice de fonctions officielles.

6. Pour répondre à l'attente d'une transparence accrue, plusieurs propositions ont été élaborées en vue d'accroître la publicité des relations qu'entretiennent les fonctionnaires et les groupes de pression. Toutefois, l'étude montre que cinq pays seulement ont instauré des règles visant le lobbying, par exemple l'obligation de déclarer ces contacts. Les résultats de l'étude ne font pas apparaître de définition unique du lobbying, mais les règles en vigueur ont en commun l'approche, la finalité, les normes de transparence et les mesures d'application. Ainsi, les lobbyistes sont tenus de déclarer l'objectif et l'identité de leur client et de soumettre des rapports périodiques sur leurs activités de lobbying.

¹ Compte rendu succinct de la 1057^e session, C/M(2003)12.

² La Recommandation de 2003 invite le Comité de la gouvernance publique à déterminer les domaines dans lesquels des travaux plus approfondis pourraient être appropriés.

7. S'appuyant sur les conclusions du rapport qui appellent à des orientations précises pour aider les responsables de l'action publique dans ces deux domaines, le Comité de la gouvernance publique, dans le contexte de son programme de travail et budget 2007-08, a poursuivi l'élaboration d'un manuel sur des mesures efficaces pour éviter les conflits d'intérêts après l'exercice de fonctions officielles³, ainsi que la mise au point d'un cadre, comprenant notamment des principes pour la conception de mécanismes de gouvernance en vue de renforcer la transparence et la responsabilité en matière de lobbying⁴.

³ Les projets de principes et de cadre de bonnes pratiques pour éviter les conflits d'intérêts après l'exercice de fonctions officielles ont été examinés en juin 2007 par le Groupe d'experts sur les conflits d'intérêts. Pour de plus amples informations, voir *Intégrité dans le secteur public et emploi après mandat public : Problèmes, solutions et références*, GOV/PGC/ETH(2007)3.

⁴ Le 17 octobre 2007, le Comité de la gouvernance publique a examiné le projet de cadre et approuvé le lancement de consultations avec les parties prenantes. Pour plus de précisions, voir *Élaborer un cadre pour plus de transparence et de responsabilité en matière de lobbying*, GOV/PGC(2007)17.

ANNEXE

LIGNES DIRECTRICES POUR LA GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS DANS LE SERVICE PUBLIC

RAPPORT SUR LEUR MISE EN ŒUVRE

1. Progrès de la gestion des conflits d'intérêts dans le service public

Maintenir la confiance dans les institutions publiques a été un souci majeur dans les pays

Les conflits d'intérêts ont été un enjeu primordial ces dernières années, dans la mesure où la prévention et la gestion des conflits d'intérêts dans le service public sont considérées comme un facteur crucial pour assurer une bonne gouvernance publique et comme un élément vital pour maintenir la confiance envers la prise de décision publique.

Deux tiers des pays de l'OCDE ont examiné leur politique et leurs pratiques en matière de conflits d'intérêts ...

A la suite de l'approbation en 2003 de la *Recommandation* de l'OCDE sur les *Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, les pays ont fait de sérieux efforts pour examiner et vérifier si les dispositions en vigueur étaient encore adaptées au traitement des préoccupations émergentes, compte tenu particulièrement de la disparition des barrières entre secteur public et secteur privé.

...et ont repéré des carences, en particulier le manque de clarté et une sensibilisation insuffisante,...

Le manque de clarté a été identifié comme une faiblesse commune à la fois dans les pays qui disposent depuis longtemps de codes de conduite, comme le Canada, et dans ceux qui ont un nouveau code dont le libellé est complexe, par exemple le Japon. Les examens ont aussi souligné que la connaissance inégale des règles et politiques en vigueur constitue un obstacle majeur à la mise en oeuvre.

Les résultats des examens ont indiqué des voies de progrès et proposé des amendements pour :

...ils ont présenté des propositions pour renforcer les restrictions, simplifier les règles,...

- Améliorer la clarté et renforcer les restrictions, par exemple dans le nouveau Code d'éthique au Japon ;
- Élaborer un nouveau code de conduite, par exemple au Portugal;
- Actualiser et simplifier les normes, par exemple au Mexique ;
- Étendre le champ d'application du code de conduite, par exemple en Corée de façon à couvrir le personnel des agences publiques en plus des fonctionnaires de l'administration ; et
- Clarifier la terminologie, par exemple pour assurer une mise en œuvre cohérente des Normes de conduite éthique aux États-Unis.

...renforcer les mécanismes d'application et de sanction, ...

Parmi les suggestions visant à améliorer la mise en oeuvre, on citera :

- Le renforcement de la sensibilisation et l'amélioration du suivi, par exemple en Allemagne avec l'organisation de réunions d'information et d'examen interne ;
- La simplification et l'harmonisation des formulaires et des procédures de déclaration, par exemple aux États-Unis et en Hongrie ; et
- Le renforcement de la coordination et du suivi par une cellule centrale, par exemple en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas et au Portugal.

... et ont recensé les risques et les nouveaux défis...

Les règles et politiques traditionnelles sont remises en question par de nouvelles pratiques, notamment :

- De nouveaux types de parrainage, par exemple en Allemagne ; et
- Des formes inédites de cadeaux et de gratifications, telles que les "honoraires" censément versés pour des articles au Japon.

Certains pays commencent aussi à se préoccuper de mettre en place des normes adéquates pour :

- Les salariés qui sont chargés d'accomplir des missions publiques bien qu'ils ne soient pas employés par des organisations publiques ;
- Les fonctionnaires travaillant dans les conseils ou comités d'organismes créés par la loi, dans des agences administratives et dans des entreprises d'État.

...tels que la conduite à tenir face à l'apparition d'un conflit d'intérêts.

L'intérêt croissant manifesté par les médias a obligé de nombreux pays à accorder davantage d'attention à l'apparition de problèmes, notamment au plus haut niveau, concernant l'emploi après mandat public et le lobbying. L'élaboration de solutions pour améliorer et faire appliquer des mécanismes de transparence capables de traiter efficacement l'apparition de conflits d'intérêts a préoccupé de nombreux pays comme le Canada, le Danemark, la Pologne et le Portugal.

Les examens ont surtout porté sur l'adéquation des règles et codes juridiques en vigueur...

Les examens ont principalement consisté à vérifier si les règles, lois et codes en vigueur étaient encore appropriés :

- L'efficacité des règles ou lois existantes, par exemple le régime des incompatibilités en Espagne, en France et au Portugal, et les lois pénales sur les conflits d'intérêts aux États-Unis ;
- Le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique et le Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat au Canada ;

...et à l'occasion sur des instruments spécifiques.

La collecte par voie d'enquêtes de données sur la situation de départ a été une préoccupation essentielle dans les pays qui ont introduit de nouveaux codes et de nouvelles lois, notamment le Japon et la Slovaquie.

Certains examens ont mis en lumière des mesures et mécanismes spécifiques, tels que les mécanismes de contrôle, par exemple en Belgique, au Mexique et en Grèce, et les systèmes de notification financière, par exemple en Espagne, aux États-Unis et en Hongrie.

Des examens préventifs ont été réalisés en interne par l'administration...

Les examens ont été généralement réalisés préventivement par l'administration et n'ont pas été déclenchés par des scandales. Bien que les conflits d'intérêts soient considérés comme une question névralgique, cette démarche anticipative a évité que le débat sur les conclusions à tirer devienne politisé à l'extrême. Certains pays ont même intégré les examens dans des évaluations périodiques visant à contrôler la mise en oeuvre des règles et normes, par exemple en ce qui concerne la mise en oeuvre des Directives de 1998 en Allemagne et l'application du Code d'éthique de 2000 au Japon.

Rares sont les examens qui ont été lancés au cas par cas, sous la pression de l'opinion publique, ou demandés de l'extérieur par:

...et exceptionnellement de manière externe.

- Une instance relevant d'un autre pouvoir, par exemple le Congrès aux États-Unis.
- Des institutions indépendantes de contrôle des finances publiques comme le Vérificateur Général au Canada et la Cour des Comptes en France.

Dans ce dernier cas, cependant, le rapport de 2003 de la Cour a été immédiatement suivi d'un examen approfondi du Service central de prévention de la corruption (SCPC) sur les conflits d'intérêts dans la fonction publique en 2004 et dans le secteur privé en 2005.

Plus des trois quarts des pays de l'OCDE ont mis à jour leur politique et leurs pratiques concernant les conflits d'intérêts ...

Dans leur très grande majorité, les pays de l'OCDE ont mis à jour des éléments essentiels des cadres qui leur permettent de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts, en particulier :

- Les codes de conduite – cet instrument relativement souple joue un rôle essentiel dans la fixation de normes de prévention des conflits d'intérêts. En conséquence, plusieurs pays ont actualisé leurs codes ou en ont élaboré de nouveaux ; ainsi, au Canada, le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique et le Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques ont été renforcés de façon à refléter les engagements de l'administration envers les Canadiens. Par ailleurs, le Code de Conduite de la fonction publique a été actualisé en 2004 en Irlande, le Code d'éthique l'a été en 2005 au Japon, le Code de bonne gouvernance a été approuvé en 2005 en Espagne⁵ et un nouveau Code de Conduite adopté en 2005 en

⁵

Pour de plus amples informations, voir *Moderniser la législation visant les conflits d'intérêts: L'expérience espagnole*, GOV/PGC/ETH (2006)2.

... pour améliorer les cadres juridiques et...

rendre les dispositions existantes plus efficaces.

Les Lignes directrices de l'OCDE ont contribué au débat, aux examens et...

...à la mise à jour des politiques et pratiques en matière de conflits d'intérêts

Norvège⁶. Au Mexique, la plupart des agences de l'administration centrale⁷ ont mis au point ou actualisé leur code de conduite à la suite de l'approbation du Code d'éthique des fonctionnaires de l'administration fédérale.

- Les lois – certains pays ont même promulgué de nouvelles lois sur les conflits d'intérêts, par exemple en Espagne, en Italie et en République tchèque. Plusieurs pays ont mis à jour les réglementations en vigueur dans ce domaine : ainsi, de nouveaux amendements ont durci les restrictions concernant les fonctionnaires en Slovaquie, la Directive de 1998 a été révisée en Allemagne, et des sanctions plus sévères ont été instaurées en Grèce.
- Les instruments pratiques – propres à favoriser la sensibilisation et le processus de mise en oeuvre, notamment des lignes directrices, des modes d'emploi et des manuels, par exemple en Allemagne, au Canada, en Finlande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande et en République tchèque.
- Le cadre institutionnel – création d'un Commissariat indépendant à l'éthique en 2004 au Canada, d'une unité centrale de coordination en Allemagne, et du Bureau d'éthique des fonctionnaires en Turquie en 2004.
- Les mécanismes de mise en oeuvre – nouveau système de déclaration en Norvège en 2005, introduction d'un Système de fonds fiduciaires sans droit de regard en Corée en 2005 et procédures rationalisées de déclaration d'actifs et d'intérêts financiers en Hongrie.

Les Lignes directrices de l'OCDE ont influencé le débat, soit entre experts soit dans le grand public, sur les conflits d'intérêts dans les pays de l'OCDE. D'une manière générale, elles ont servi d'étalon international pour l'évaluation des dispositions en vigueur, par exemple en Allemagne, en France, au Mexique, et pour la formulation de nouvelles règles et de nouveaux mécanismes, par exemple en matière de déclaration en Corée et en Hongrie.

Les Lignes directrices de l'OCDE ont fourni un cadre pour la mise au point de nouvelles législations sur les conflits d'intérêts, par exemple en Espagne, en Norvège et en République tchèque. Le Code espagnol de bonne gouvernance, approuvé par le gouvernement en 2005, fait spécialement référence aux Lignes directrices de l'OCDE. D'autres pays ont également inséré des mesures spécifiques provenant des Lignes directrices : c'est le cas par exemple du Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique au Canada. En Australie, la Commission indépendante de Nouvelle-Galles-du-Sud contre la corruption et la Commission du Queensland sur les crimes et délits ont mis au point une série de directives sur le modèle des Lignes directrices de l'OCDE, ainsi qu'une version locale du Mode d'emploi pour la gestion des conflits d'intérêts.

⁶ *Norwegian Ethical Guidelines and Post Employment Guidelines*, GOV/PGC/ETH (2006)4/ANN.

⁷ Selon une enquête de septembre 2005, 92.8 % des agences et entités fédérales ont un Code de conduite et 81.7 % des codes d'agence comportent des dispositions sur les conflits d'intérêts.

Les Lignes directrices ont également été traduites dans de nombreux pays afin d'étendre leur diffusion et leur utilisation dans l'examen des politiques, par exemple en Espagne, en Hongrie, au Portugal, en République tchèque et en Slovaquie.

Les Lignes directrices ont aussi alimenté un dialogue avec les pays non membres dans le cadre d'un partenariat mondial...

Pour aider les gestionnaires à mettre en pratique les Lignes directrices, un "Mode d'emploi pour la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public"⁸ a été mis au point puis testé dans plusieurs pays appartenant à diverses régions. Les pays non membres ont montré un vif intérêt pour la démarche pratique définie par les Lignes directrices de l'OCDE et le Mode d'emploi. Ces instruments ont joué un rôle primordial dans le dialogue sur les politiques entre les pays de l'OCDE et les pays non membres à travers le monde ; en particulier :

- Ils ont élevé le niveau de sensibilisation des décideurs en favorisant une nouvelle compréhension du concept de conflit d'intérêts dans les pays en transition d'Europe centrale et orientale, ainsi que la mise au point de nouveaux cadres juridiques. Par exemple, en Europe du Sud-Est les Lignes directrices de l'OCDE et le Mode d'emploi ont été approuvés lors d'un Forum de haut niveau en novembre 2003. Au cours des années suivantes, la grande majorité de ces pays ont adopté une nouvelle législation sur les conflits d'intérêts qui est largement influencée par les Lignes directrices de l'OCDE. En outre, le Mode d'emploi a été traduit dans toutes les langues principales de la région et on l'utilise largement pour la formation.
- Ils ont contribué à l'«élaboration de règles et d'outils clairs permettant d'identifier et de gérer les conflits d'intérêts»⁹ dans le cadre du Plan d'action anti-corruption ADB-OCDE pour l'Asie-Pacifique. De nombreux pays, par exemple les Philippines et le Vietnam, ont déjà utilisé les Lignes directrices dans la mise au point de nouvelles lois, tandis que le Mode d'emploi a été traduit en chinois pour faciliter des actions de formation.
- Les Lignes directrices de l'OCDE et le Mode d'emploi ont aussi aidé à la mise en oeuvre des mesures préventives de la Convention interaméricaine contre la corruption en Amérique latine. Le Mode d'emploi a été reconnu comme étant un "instrument pratique qui pourrait être adapté aux contextes nationaux pour faciliter la mise en oeuvre des politiques relatives aux conflits d'intérêts"¹⁰ dans les pays latino-américains. Les Lignes directrices et le Mode d'emploi ont été traduits en espagnol et en portugais pour aider à l'élaboration des politiques et ils ont déjà été utilisés pour la formation, par exemple en Argentine et au Brésil.

⁸ *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public. Mode d'emploi*, sur www.oecd.org/gov/ethics.

⁹ Première priorité adoptée dans les Conclusions et recommandations de la 4^e Conférence régionale anti-corruption ADB/OCDE pour l'Asie-Pacifique, Kuala Lumpur, Malaisie, 3-5 décembre 2003, http://www1.oecd.org/daf/asiacom/pdf/conclusions_kl_051203.pdf

¹⁰ Conclusions du Forum OCDE/IDB/OEA sur la mise en oeuvre des politiques relatives aux conflits d'intérêts dans le service public, 5-6 mai 2004, Rio de Janeiro, Brésil, [.http://www.oecd.org/dataoecd/55/5/31830920.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/55/5/31830920.pdf)

...et noué un contact avec le secteur privé.

Les Lignes directrices ont été considérées comme une bonne pratique de gouvernance publique qui a inspiré les politiques et pratiques de gouvernement d'entreprise, par exemple dans l'examen des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE¹¹. Elles font aussi partie de l'Outil de gestion du risque destiné aux investisseurs exerçant dans les zones à déficit de gouvernance¹² et du Cadre d'action de l'OCDE pour l'investissement¹³.

Les Lignes directrices sont devenues un instrument international reconnu...

Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gestion des conflits d'intérêts dans le service public sont considérées comme l'instrument international le plus exhaustif pour aider les gouvernements et les institutions publiques à examiner et moderniser leur politique dans cette dimension cruciale de la bonne gouvernance publique. Le fait que les Lignes directrices sont largement utilisées indique combien les pays membres et non membres y sont fortement sensibilisés, et démontre leur utilité dans les débats entre experts et au sein du grand public en vue de trouver des solutions pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts dans le service public. Ces expériences fournissent une base solide pour :

...qui sert aussi de support pour relever de nouveaux défis.

- Trouver une réponse à de nouveaux défis, qui se posent en particulier aux interfaces entre secteur public et secteur privé telles que l'emploi d'après mandat, le lobbying, les marchés publics, le parrainage et le partenariat public-privé, mais aussi à l'interface entre le politique et l'administratif.
- Mettre au point des instruments et des outils pratiques permettant d'évaluer les formules de gouvernance en vigueur et de fournir des options d'amélioration des politiques et des pratiques fondées sur de bonnes pratiques internationales dûment reconnues¹⁴.

¹¹ Les Principes révisés de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise comprennent de nouveaux principes sur l'amélioration de la transparence et la prévention des situations de conflits d'intérêts, pour permettre par exemple au conseil d'administration de formuler en toute indépendance des jugements objectifs sur les affaires d'une société (VI. Les responsabilités du conseil d'administration). Les Principes révisés et les annotations aux Principes peuvent être consultés sur <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>.

¹² L'Outil de gestion du risque destiné aux investisseurs exerçant dans les zones à déficit de gouvernance peut être consulté sur <http://www.oecd.org/dataoecd//59/37/35719139.pdf>.

¹³ Les Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts figurent dans le Cadre d'action de l'OCDE pour l'investissement ; voir pour les détails le chapitre sur la gouvernance publique sur <http://www.oecd.org/dataoecd/59/37/35719139.pdf>.

¹⁴ Le Groupe d'experts sur les conflits d'intérêts a analysé les principaux problèmes liés à l'emploi après mandat public et examiné les projets de principes et de cadre de bonnes pratiques pour éviter les conflits d'intérêts relatifs à l'emploi après mandat public. Pour de plus amples informations, voir *Intégrité dans le secteur public et emploi après mandat public : Problèmes, solutions et références*, GOV/PGC/ETH(2007)3.

2. La prévention des conflits d'intérêts dans l'emploi d'après-mandat¹⁵

Les pays de l'OCDE ont encouragé les mouvements de personnel entre secteurs pour soutenir le dynamisme du marché du travail.

Les pays de l'OCDE éprouvent de plus en plus de difficulté à attirer les éléments les plus brillants pour qu'ils servent l'intérêt public dans des organisations publiques. Plusieurs pays ont encouragé la mobilité du personnel entre secteur public et secteur privé. Au Royaume-Uni, par exemple, plus des trois quarts des nouveaux entrants dans des emplois de grade supérieur n'étaient pas issus de la fonction publique, et au bout de 4 ou 5 ans ils cherchaient à revenir dans le secteur privé ou dans le secteur à but non lucratif.

Dans de nombreux pays, l'opinion publique est favorable à l'amélioration des qualifications et des compétences des fonctionnaires par une expérience acquise dans le secteur privé¹⁶. Le développement des qualifications et "la suppression des obstacles à l'exercice d'une activité [sont] devenu[s] la priorité majeure dans la plupart des pays de l'OCDE".¹⁷

Cependant, tout soupçon d'irrégularité, comme l'utilisation abusive d'"informations confidentielles", pourrait entamer la confiance dans le service public.

Quitter une charge publique soulève également des questions légitimes sur l'usage qui pourrait être fait des connaissances et idées personnelles d'anciens fonctionnaires. La connaissance d'informations commercialement sensibles pourrait par exemple procurer un avantage déloyal à des concurrents. Le soupçon d'irrégularités, comme le détournement potentiel d'"informations confidentielles"¹⁸ pour procurer un avantage illicite à d'anciens fonctionnaires, correspond à une préoccupation largement répandue dans les pays de l'OCDE, dans la mesure où cela pourrait mettre en danger la confiance à l'égard des décisions publiques et des fonctionnaires.

L'emploi après mandat public pourrait devenir un enjeu particulièrement sensible pendant les phases de transition gouvernementale ou les périodes d'externalisation ou de réduction des effectifs. Étant donné la fréquence accrue des échanges de personnels entre secteurs, il est impératif que :

- Les normes de prévention des conflits d'intérêts reflètent correctement les attentes du public ; et que
- Les mécanismes existants permettent l'application effective de ces normes dans les situations de conflit d'intérêts.

¹⁵ Les termes « emploi après mandat public » désignent les situations où des fonctionnaires quittent l'administration afin de travailler dans le secteur ou le secteur à but non lucratif.

¹⁶ Par exemple, une enquête en France a indiqué que 70 % des personnes interrogées sont favorables à la mise en place d'un système obligeant les fonctionnaires à acquérir une expérience dans le secteur privé au cours de leur carrière (source : *Les Français et la fonction publique, Sondage de l'Institut CSA*, février 2006).

¹⁷ *Towards More and Better-Paid Jobs: A Reassessment of the OECD Jobs Strategy*, p.1, OCDE, 2006.

¹⁸ Informations non accessibles au grand public, par exemple les informations administratives classées comme confidentielles (concernant les intentions gouvernementales, la sécurité nationale, etc.), les données sur la vie privée des personnes, ainsi que les informations commercialement sensibles (par exemple les secrets commerciaux).

Les pays sont conscients des risques et introduisent dans la législation des règles pour éviter les conflits d'intérêts...

Les conclusions de l'examen de l'OCDE ont montré que les gouvernements sont conscients des risques potentiels de conflits d'intérêts lorsque des fonctionnaires quittent l'administration. La très grande majorité¹⁹ des pays de l'OCDE ont établi des interdictions et des restrictions législatives pour éviter tout conflit d'intérêts dans l'emploi après mandat public. Près de la moitié des pays membres ont également examiné et actualisé leurs dispositifs, et beaucoup d'entre eux les ont même durcis au cours des cinq années écoulées. Ainsi, au Canada, le Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques a été renforcé en 2006 et comprend des dispositions plus strictes relatives à l'après-mandat.

...conformément à des objectifs d'action spécifiques.

Pour préserver la confiance à l'égard de l'administration et de la prise de décision publique, on estime qu'il est impératif d'empêcher l'usage abusif d'"informations confidentielles" par d'anciens fonctionnaires et de réduire au maximum la possibilité pour un agent public d'utiliser ses fonctions pour obtenir indûment un emploi après le mandat public. En conséquence, les objectifs primordiaux des interdictions et restrictions en matière d'emploi après mandat dans les pays de l'OCDE sont les suivants :

- Éviter que des « informations confidentielles » ne soient utilisées au détriment d'anciens employeurs du secteur public et/ou d'éventuels concurrents dans le secteur privé.
- Décourager l'utilisation inappropriée d'une influence personnelle et éviter toute suspicion de rémunération obtenue pour des décisions antérieures pouvant avantager un employeur éventuel.

L'approche des pays de l'OCDE consiste à cibler les fonctionnaires plutôt que les éventuels employeurs...

En règle générale, les interdictions et restrictions d'après-mandat s'appliquent principalement à des agents publics quittant leurs fonctions. Dans les pays de l'OCDE, il est assez exceptionnel que l'on cherche à imposer des restrictions aux employeurs potentiels ou aux nouveaux employeurs d'anciens fonctionnaires.

Au centre de la plupart des interdictions et restrictions, il y a le fait d'accepter pour l'avenir un emploi ou une nomination, par exemple à un conseil d'administration, à des organes consultatifs ou à des instances de contrôle, et d'utiliser de façon abusive des « informations confidentielles ». Une tendance qui se dessine dans les pays de l'OCDE consiste à appliquer des restrictions spécifiques, par exemple pour empêcher :

- De "changer de camp"²⁰, au Canada, aux États-Unis, en France, en Irlande, en Italie, au Mexique, au Royaume-Uni et en Turquie.
- De mener des activités de lobbying en direction des pouvoirs publics, au Canada, aux États-Unis, en France, au Mexique, aux Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni et en Turquie.

...et à fixer des interdictions générales applicables à tous les fonctionnaires.

¹⁹ Les détails sur les chiffres, les évolutions et les bonnes pratiques peuvent être consultés dans le document *Éviter les conflits d'intérêts de l'après-mandat : Examen comparatif des interdictions, des restrictions et des mesures d'application dans les pays de l'OCDE*, GOV/PGC/ETH(2006)3.

²⁰ D'anciens fonctionnaires changent de camp dans une négociation ou une procédure en cours pour représenter la partie adverse dans un contentieux.

Les conclusions indiquent que les pays de l'OCDE recourent davantage à l'approche consistant à fixer des interdictions et des restrictions en matière d'emploi d'après-mandat qui sont applicables à tous les fonctionnaires. Dans quelques pays, les restrictions peuvent différer selon le niveau hiérarchique des fonctionnaires. Par exemple, en Corée et aux États-Unis, plus le fonctionnaire est de rang élevé, plus les restrictions sont rigoureuses.

Des restrictions spécifiques sont prévues dans quelques pays principalement pour les hautes fonctions...

Une minorité de pays de l'OCDE ont mis au point des règles spécifiques pour certaines catégories de fonctionnaires. Elles visent principalement l'échelon le plus élevé, à savoir :

- Les grands décideurs, tels que les ministres, les membres de cabinets ministériels, les hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement et leurs conseillers, les membres du Parlement et du Congrès.
- Les hauts fonctionnaires, les directeurs généraux et administrateurs des entreprises publiques.

...et exceptionnellement pour les domaines à risque.

Pour prévenir efficacement les situations de conflits d'intérêts après l'exercice d'une charge publique, il est crucial d'accorder une attention appropriée aux domaines à risque, en particulier l'interface entre secteur public et secteur privé, mais très peu de pays ont édicté des interdictions et des restrictions pour des domaines à risque tels que :

- Les agences de contrôle et de régulation, par exemple les agences de la concurrence, de l'énergie et de la sécurité nucléaire en Espagne, les agences de régulation des télécommunications et de l'énergie ainsi que le Centre national des technologies de l'information pour l'administration publique en Italie, et les agences de régulation des institutions financières aux États-Unis.
- La gestion des marchés et des contrats publics, par exemple en Italie pour les fonctionnaires qui supervisent les marchés de travaux publics, et aux États-Unis lorsque le montant des marchés et des contrats dépasse 10 millions USD.
- Les administrations des douanes et des impôts, les inspections effectuées par exemple par les brigades de sapeurs-pompiers en Corée, et la manipulation ou l'utilisation de fonds publics fédéraux, par exemple au Mexique.

Les pays de l'OCDE cherchent à fixer des délais raisonnables pour une application adaptée des interdictions et des restrictions.

Parvenir à un juste équilibre du cadre juridique est une préoccupation majeure de la part des pays de l'OCDE, étant donné que des interdictions et restrictions excessives en matière d'emploi d'après-mandat pourraient entraver sérieusement l'entrée de personnes compétentes et expérimentées dans le service public. Les interdictions et restrictions sont généralement considérées comme des solutions temporaires, et les pays cherchent à instituer des limites de temps raisonnables adaptées à la situation ; par exemple :

- Avant la prise de certains types de *nouveaux emplois* extérieurs au service public, la très grande majorité des pays de l'OCDE définissent une période spécifique "d'attente" au sein du cadre

temporel déterminé par les lois. Parmi les pays de l'OCDE les limites maximales fixées par la loi vont de six mois en Norvège²¹ à cinq ans en Allemagne et en France. En général, cette période d'attente est d'un an, par exemple pour les fonctionnaires au Canada, en Irlande, au Mexique, en Pologne et en Slovaquie; ou de deux ans, par exemple en Corée, au Japon, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Turquie. La longueur d'une période d'attente reflète des préoccupations d'ordre sociopolitique, et on considère souvent que cette disposition est essentielle pour rétablir la confiance à l'égard des pouvoirs publics. Ainsi, au Canada, la nouvelle loi fédérale sur la responsabilité²² a instauré une interdiction de cinq ans applicable aux ministres, au personnel des cabinets ministériels, aux membres des équipes de transition et aux hauts fonctionnaires dans les cas de lobbying à l'égard du gouvernement. Bien que les restrictions liées à la "période d'attente" servent principalement à préserver la confiance à l'égard du service public, elles instaurent également une période d'apprentissage permettant à la fois aux anciens fonctionnaires et aux agents restés dans l'administration de se familiariser avec la nouvelle relation qui s'est créée entre eux.

- Lorsqu'il y a utilisation d'"informations confidentielles" après exercice d'une charge publique, les pays de l'OCDE n'appliquent en général aucune limite temporelle, par exemple en Autriche, en Belgique, au Canada, au Danemark, au Luxembourg et en Suède. Toutefois les restrictions visant les anciens fonctionnaires restent valables jusqu'à ce que les informations en question deviennent déclassifiées et publiques.
- Pour éviter les "changements de camp" dans les cas où d'anciens fonctionnaires ont personnellement participé de façon substantielle à la prise de décision, aucune limite de temps fixe n'est appliquée. La durée effective des limitations dépend de l'évolution d'une affaire spécifique, par exemple une question controversée.

Alors qu'il existe diverses mesures pour la communication des règles, rares sont les pays ayant instauré des procédures pour l'approbation d'un nouvel emploi.

Il ressort de l'enquête que, si la très grande majorité des pays fixent des règles générales pour la prévention des conflits d'intérêts dans le cas d'un emploi d'après-mandat, les pays ont mis en place beaucoup moins de mécanismes pour appliquer ces règles au quotidien. Une majorité de pays recourent à une combinaison de mesures pour la communication des règles, par exemple des réunions d'information lors de la nomination et du départ, des déclarations écrites indiquant que les fonctionnaires sont au courant des règles, des conseils et des rappels périodiques.

²¹ Pour de plus amples détails, voir *La conception et la mise en œuvre de la réglementation de l'après-mandat des fonctionnaires et des responsables politiques : L'initiative de la Norvège*, GOV/PGC/ETH(2006)4.

²² Loi fédérale sur la responsabilité, http://www.faa-lfi.gc.ca/index_e.asp.

En revanche, quelques pays seulement ont instauré des procédures pour faciliter l'application des interdictions et des restrictions. Ainsi, le Canada, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal imposent aux fonctionnaires de déclarer leur futur emploi, et une autorisation est également exigée avant l'acceptation d'une nouvelle nomination.

L'encadrement reste très important pour l'application des règles, même si des organismes indépendants ont été récemment créés pour assurer l'impartialité des décisions d'autorisation dans le cas des hauts fonctionnaires.

L'encadrement joue un rôle essentiel dans l'application des règles. Par exemple la décision d'autorisation dans les cas d'emploi d'après-mandat incombe traditionnellement à la direction des organisations publiques, notamment les secrétaires généraux des ministères en Irlande, le responsable de l'organisation des fonctionnaires en Norvège, le directeur adjoint des organismes publics pour les fonctionnaires au Canada.

S'agissant de la haute administration, toutefois, ce sont des organismes indépendants de création récente qui prennent les décisions, comme le Commissaire à l'éthique pour les titulaires de charges publiques au Canada, l'*Outside Appointments Board* en Irlande pour les fonctionnaires à partir du niveau d'*Assistant Secretary*, l'Autorité de la concurrence en Italie, le Comité d'éthique de l'administration en Corée, et la Commission permanente des nominations politiques externes en Norvège.

Bien que l'on commence à se préoccuper d'une gestion souple des cas, rares sont les pays qui fixent des normes à cet effet ...

On commence à se préoccuper d'introduire de la flexibilité dans l'application de règles générales à des cas individuels. La mise en œuvre de la flexibilité dans des cas concrets exige sans doute des normes pour décider des exceptions et des dérogations, de façon à garantir l'objectivité et l'équité du processus ainsi que l'imputabilité des décisions. Quelques pays ont établi des normes au regard desquelles les décisions d'autorisation d'emploi d'après-mandat peuvent être prises.

...et qui prévoient des mécanismes officiels de recours.

Dans la majorité des pays, les refus d'autorisation prononcés sur des cas d'emploi d'après-mandat ne sont pas susceptibles d'appels en bonne et due forme. Lorsqu'il existe une voie de recours, les décisions peuvent en général faire l'objet d'un appel auprès d'un tribunal indépendant, et/ou d'une instance administrative au sein du service public.

Le soutien à l'application conserve un caractère expérimental...

La mise en œuvre des décisions relatives à l'emploi d'après-mandat incombe en général aux anciens fonctionnaires. Il est assez exceptionnel que l'on recoure à des mesures de soutien visant à suivre et assurer la mise en œuvre des décisions d'autorisation, par exemple :

...et demande à être renforcé sur la base des bonnes pratiques.

- Enregistrer les décisions d'autorisation prises sur des cas individuels pour un futur suivi, par exemple au Canada, en France, au Japon, en Norvège et au Royaume-Uni.
- Mettre à disposition la liste des décisions passées en vue d'évaluations comparatives, par exemple en France et au Japon.
- Informer les éventuels employeurs des restrictions et conditions imposées, par exemple en Allemagne et au Royaume-Uni.
- Exiger des informations sur l'application des décisions, par exemple en Corée et en Irlande.

L'Internet constitue un instrument de communication efficace permettant de diffuser l'information sur les décisions, par exemple, en Norvège, les décisions du Comité permanent des nominations politiques externes. Aux États-Unis, l'*Office of Government Ethics* compile chaque année une description de toutes les poursuites engagées en vertu des dispositions pénales sur les conflits d'intérêts et la publie sur son site Web²³.

Faire appliquer les restrictions et imposer des sanctions appropriées reste un défi majeur pour de nombreux pays.

Des sanctions dissuasives et mises en oeuvre en temps utile constituent des conditions préalables du respect des interdictions et restrictions concernant l'après-mandat. Bien qu'il existe une combinaison de sanctions traditionnelles de nature disciplinaire, pénale et administrative en cas d'infraction, les défis auxquels les pays de l'OCDE restent confrontés est de prévoir et de faire appliquer des sanctions adéquates dans le cas où les règles de l'après-mandat sont violées :

- Dans de nombreux pays, il n'existe toujours pas de sanctions. Par exemple, les lois ne mentionnent pas de sanctions en Turquie, et au Canada des lois seraient nécessaires pour sanctionner les titulaires de charges publiques.
- Les sanctions existantes ont été considérées comme insuffisantes dans certains pays, dans la mesure où elles ne peuvent s'appliquer qu'aux fonctionnaires qui sont en fonction, par exemple en Slovaquie. En Espagne, les sanctions ont été jugées inefficaces, et le gouvernement a proposé d'instituer un régime de sanctions plus sévère par la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts qui a été approuvée au printemps 2006.
- L'absence de mécanismes de contrôle pour imposer des sanctions aux anciens fonctionnaires est une difficulté supplémentaire, par exemple en cas d'infraction au code de conduite.

L'OCDE élabore des outils pour répondre à ces défis.

Les résultats de l'enquête fournissent aux décideurs une vision originale sur les évolutions en cours et sur les solutions permettant d'éviter les conflits d'intérêts une fois que l'on a quitté l'administration. A partir de l'examen des bonnes pratiques, la mise au point de principes et d'outils opératoires, par exemple un cadre de bonnes pratiques assorti d'exemples, pourrait en particulier aider les décideurs à choisir les solutions adéquates parmi les options disponibles.

²³

Les *Conflict of Interest Prosecution Surveys* peuvent être consultées sur http://www.usoge.gov/pages/law_regs_fedreg_stats/other_ethics_guidance.html.

3. Améliorer les mécanismes de gouvernance pour assurer la transparence du lobbying

L'opinion publique s'est interrogée sur la légitimité des décisions publiques.

L'existence de grands groupes d'intérêts et les efforts qu'ils déploient pour influencer l'élaboration des politiques constituent une réalité des démocraties modernes. On affirme cependant que, bien souvent, cela frôle le trafic d'influence ; les lobbyistes ont un accès privilégié auprès des décideurs et leurs démarches se font trop souvent à huis clos, lors d'entrevues où l'intérêt public n'est peut-être pas bien représenté. C'est alors que l'intégrité des institutions se trouve menacée.

Cependant le simple fait de pénaliser l'influence illégalement exercée sur la prise de décision publique n'est sans doute pas suffisant pour préserver la confiance dans le processus décisionnel. Les dispositions en matière de "bonne gouvernance", en particulier celles qui clarifient les normes de comportement attendues et améliorent la transparence et la responsabilité de la prise de décision, deviennent essentielles.

Assurer l'impartialité des décisions est pour les ministres un facteur crucial pour préserver la confiance dans l'administration.

Le risque de voir les « groupes d'intérêts » l'emporter sur la « volonté de la communauté entière » dans la prise de décision publique a été considéré comme une grave menace pour la confiance lors d'une récente réunion des Ministres des pays de l'OCDE sur le thème *Renforcer la confiance dans l'action publique : Quel rôle pour l'État au XXI^e siècle ?*²⁴. Préserver la confiance dans la légitimité des décisions exige un bon fonctionnement des cadres et des dispositifs, de façon à garantir :

- La transparence – en rendant toujours plus visibles les acteurs qui influent sur l'élaboration des politiques, dans la mesure où le public a le droit de savoir comment les décisions publiques ont été influencées par les parties prenantes ou les intérêts en place.
- L'accessibilité – en fournissant un terrain où joueront à égalité toutes les parties prenantes qui souhaitent participer à l'élaboration des politiques publiques, de façon à ce que le "public" ait lui aussi voix au chapitre, et pas seulement les "privilegiés".

La bonne gouvernance implique aussi de prévoir les risques et les solutions possibles.

Dans de nombreux pays européens, on ne se préoccupe que modérément des activités de lobbying. Dans les pays scandinaves, par exemple, les pratiques établies, les traditions non écrites et les partenaires sociaux reconnaissent les groupes d'intérêts et leur assurent une voie d'accès aux décideurs. Cependant, par suite de divers scandales survenus ces dix dernières années, l'opinion considère les pratiques de lobbying actuelles comme plus ou moins illégales, ou du moins contraires à l'éthique, et réclame une action immédiate.

²⁴

Déclaration du président de séance, M. Alexander Pechtold, ministre néerlandais de la Réforme administrative et des Relations au sein du Royaume, le 28 novembre 2005, à Rotterdam. Le texte intégral de la déclaration peut être consulté sur <http://www.oecd.org/dataoecd/0/11/358062996.pdf>. D'autres informations sur la manifestation sont disponibles sur <http://www.modernisinggovernment.com/>.

Au bout d'une décennie, les attentes du public ont donné un nouvel élan à la révision des dispositions actuelles pour la transparence du lobbying.

L'enquête de l'OCDE montre²⁵ que cinq pays seulement²⁶ ont déjà établi des règles spécifiques à l'égard du lobbying; encore moins nombreux sont ceux qui ont l'expérience de cadres juridiques bien rodés pour améliorer la transparence et la responsabilité en matière de lobbying. Au début des années 90, ce sont les attentes du public qui ont été à l'origine des mises à jour des règles au Canada et aux États-Unis, tandis que le Parlement européen a fixé de nouvelles règles sur le lobbying au niveau supranational.

Après une décennie d'application des règles relatives au lobbying, des attentes accrues en matière de transparence et d'intégrité ont remis ce thème à l'ordre du jour politique à la fois en Amérique du Nord et dans l'Union européenne. La question d'une réglementation en bonne et due forme du lobbying a également suscité un appui politique dans un nombre croissant de pays à travers le monde.

Les initiatives des pays démontrent une ferme volonté d'améliorer les systèmes existants.

En Amérique du Nord, en Europe et en Asie, plusieurs propositions de loi sur le lobbying ont été présentées aux législateurs afin de répondre aux attentes d'un supplément de transparence en donnant plus de publicité à la relation entre les fonctionnaires et les représentants des groupes d'intérêts. Cependant, dans nombre de cas il s'est révélé très difficile de fixer des règles pour le lobbying, parce que celui-ci n'est pas seulement un aspect important de la bonne gouvernance, mais aussi un enjeu politique névralgique.

L'échange d'enseignements sur des points essentiels des dispositifs existants offre des possibilités de solutions...

Bien que les programmes gouvernementaux – notamment en Hongrie, en Irlande et en Slovaquie – et un large consensus sociopolitique – par exemple le K-PACT²⁷ en Corée – aient largement favorisé la mise au point d'un cadre juridique du lobbying ces dernières années, les propositions concrètes ont souvent été rejetées par les législateurs. Il a fallu un débat prolongé dans bien des pays, par exemple en Hongrie, en Irlande, au Mexique, en Pologne et en Slovaquie, pour aboutir à un consensus politique sur l'approche et sur les principaux éléments, tels que les définitions, le champ couvert et les mesures d'application efficaces, qui pourraient figurer dans les projets de loi.

...et favorise un débat dépolitisé sur des aspects essentiels du lobbying.

L'expérience acquise des pays de l'OCDE montre que lorsqu'on examine la réglementation relative au lobbying il convient d'étudier les points suivants :

- Finalité – Pourquoi légiférer, à quoi serviront les règles?
- Objet – Qu'est-ce que le lobbying et quelles activités sont à exclure ?
- Champ couvert – Qui est lobbyiste et qui est visé par le lobbying ?

²⁵ Pour des détails sur les modes d'approche et les réglementations dans les pays de l'OCDE, voir « *Organiser la gouvernance pour assurer la transparence du lobbying : Examen comparatif* », GOV/PGC/ETH(2006)5 et « *Lobbying : Key policy issues* » GOV/PGC/ETH(2006)6.

²⁶ Canada, États-Unis, Hongrie, Pologne, et Royaume-Uni.

²⁷ L'article 15 du Pacte coréen sur la lutte contre la corruption et la transparence plaide sur l'élaboration d'une législation sur le lobbying.

- Normes de comportement – Quelles sont les normes qui peuvent refléter les attentes publiques ?
- Mise en oeuvre – Comment augmenter la transparence et conduire la mise en oeuvre ?
- Mise en conformité – Comment combiner incitations, sanctions et mise en vigueur pour faire en sorte que les règles soient mieux suivies ?

Les résultats révèlent plusieurs traits communs essentiels pouvant être retenus dans la formulation d'une politique, notamment...

Les résultats de l'enquête montrent qu'il n'y a pas de concept et de définition uniques du lobbying dans les pays de l'OCDE. L'approche commune des règles instaurant des mécanismes de gouvernance du lobbying dans les pays membres est centrée sur les lobbyistes. Cependant des indications peuvent aussi être données aux fonctionnaires, par exemple dans le Directory of Civil Service Guidance au Royaume-Uni.

Les règles en vigueur en matière de lobbying présentent un certain nombre de traits communs, en particulier :

...la finalité des règles,...

- Leur objectif général est d'accroître la transparence et de préserver la confiance à l'égard des décisions publiques. L'élaboration de la loi polonaise de 2005 sur le lobbying législatif et réglementaire révèle comment le but originel du projet de loi gouvernemental, qui était le soutien de la prévention et de la répression des trafics d'influence, est devenu, au fil du débat parlementaire, l'amélioration de la transparence dans l'élaboration des lois²⁸.

...les sources explicites des règles,...

- Leur principale source réside dans la loi et le règlement, encore que les codes de conduite soient aussi des règles, destinées en particulier à clarifier les normes de conduite attendues des hauts fonctionnaires. Les codes volontaires pour le secteur public sont rarement utilisés dans les pays de l'OCDE.

...les normes de transparence et...

- Les mesures visant à accroître la transparence sont au coeur des réglementations du lobbying. La similitude des normes de transparence reflète des attentes communes aux pays de l'OCDE qui appliquent des règles relatives au lobbying, par exemple l'enregistrement obligatoire des lobbyistes, de façon à fournir une base assurant la transparence des activités de lobbying. Les lobbyistes sont généralement tenus de déclarer l'objectif et l'identité de leur client quand ils font du lobbying, et de fournir des rapports périodiques sur les principaux aspects de leurs activités de lobbying. On voit se dessiner une tendance à réclamer davantage d'informations sur des questions qui suscitent des préoccupations croissantes, comme en témoigne l'obligation de déclarer les dépenses de lobbying, les sommes versées à titre conditionnel, les financements publics reçus par le client du lobbyiste et l'emploi antérieur des lobbyistes dans la fonction publique. En outre, les

²⁸

Pour des détails sur l'élaboration de la loi polonaise sur la législation et la réglementation du lobbying, voir « L'élaboration d'un cadre juridique pour le lobbying : L'exemple de la Pologne », GOV/PGC/ETH(2006)7.

pays rendent publics les rapports contenant les informations ainsi fournies, de façon à permettre un contrôle plus rigoureux de la part du public²⁹.

...les mesures de soutien à la mise en œuvre.

- Faire mieux respecter les règles est une préoccupation courante dans tous les pays. L'examen et la vérification des informations fournies dans les inscriptions et dans les rapports sont les moyens les plus couramment utilisés pour promouvoir la mise en œuvre des règles. Les pays explorent également les avantages que peut offrir l'Internet, notamment pour archiver les inscriptions et les déclarations effectuées au titre du lobbying ; ainsi, aux États-Unis, les déclarations doivent être transmises par voie électronique au *Clerk* de la Chambre des Représentants³⁰.

Les résultats de l'enquête révèlent des divergences dans la définition du lobbying,...

Les résultats de l'enquête ont aussi révélé des points de vue divergents sur des aspects importants des règles relatives au lobbying :

- Définition du lobbying – Il n'existe pas de définition unique qui soit utilisée dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Les règles juridiques posent souvent des définitions très complexes, par exemple au Canada et aux États-Unis; ou bien, elles se concentrent exclusivement sur des aspects limités, comme le lobbying dans le processus législatif au niveau central en Pologne.
- Les réglementations visent principalement les lobbyistes professionnels qui perçoivent une rémunération pour leurs activités. Cependant les définitions et même la classification des lobbyistes diffèrent selon les pays. Par exemple, le Canada a récemment introduit une distinction supplémentaire entre les lobbyistes internes en entreprise et dans d'autres organisations, s'ajoutant aux lobbyistes consultants. Les activités de lobbying exercées sans paiement seraient également assimilées à du lobbying, selon le projet de loi sur le lobbying examiné par exemple en Slovaquie.
- Les agences administratives compétentes ainsi que les sanctions encourues varient d'un pays à l'autre. Il n'y a pas de solution unique pour déterminer l'organisme chargé d'administrer les règles sur le lobbying. Selon le contexte national, cette organisation peut être totalement indépendante, comme c'est le cas du Greffier du Tribunal au Canada, du *Clerk* de la Chambre des Représentants et du *Secretary* du Sénat aux États-Unis. Les pays comme la Hongrie et la Pologne, qui ont adopté plus récemment des lois sur le lobbying, ont créé une organisation rattachée à un ministère central qui est chargée d'administrer la législation relative au lobbying.

...la délimitation du champ et...

...la définition des compétences administratives...

²⁹ Ainsi, les rapports sur les lobbies que reçoit l'Office of Public Records du Sénat américain peuvent être consultés sur le site <http://sopr.senate.gov/>, où les visiteurs peuvent également procéder à des recherches selon treize critères.

³⁰ Pour plus d'informations sur la déclaration électronique obligatoire, notamment le *Lobby Registration Form* et le *Lobby Reporting Form*, voir le nouveau site électronique du *Lobbying Disclosure* sur <http://lobbyingdisclosure.house.gov/>.

...et des sanctions,...

- Les sanctions sont généralement infligées soit aux fonctionnaires soit au lobbyiste, sauf au Royaume-Uni où l'on peut imposer à la fois des sanctions administratives aux lobbyistes et des sanctions disciplinaires aux fonctionnaires.

...dans la mesure où ces éléments doivent être examinés de près dans leur contexte national.

Ces aspects divergents peuvent attirer l'attention des décideurs sur la nécessité d'identifier les éléments de la législation sur le lobbying qui devraient principalement refléter des préoccupations d'ordre intérieur et être étudiés de près dans le contexte national sociopolitique et administratif qui est le leur. Par exemple, il est essentiel de disposer d'une définition appropriée du lobbying, car elle fournit une base permettant de répondre correctement aux préoccupations publiques dans un pays donné. Une définition trop étroite ou trop large pourrait rendre inopérants les efforts du législateur.

Il subsiste des défis, notamment celui de mieux faire respecter la loi.

Faire respecter la loi est un défi constant dans les pays dotés de règles sur le lobbying. La détermination à évaluer le niveau réel de conformité et l'engagement des parties prenantes dans ce processus sont deux atouts fondamentaux pour définir des options en vue d'améliorer les règles existantes et les dispositifs assurant leur application effective.

La mise au point d'une démarche anticipative pour bien refléter les attentes grandissantes du public...

Les résultats de l'enquête fournissent des bases à partir desquelles on peut mettre au point une démarche anticipative visant en particulier à conforter :

- Une plus grande prise de conscience et une meilleure compréhension des risques potentiels que les pratiques de lobbying font peser sur l'intégrité du processus de décision publique.
- La capacité opérationnelle des décideurs de bien répondre aux préoccupations naissantes et de trouver des solutions appropriées qui reflètent correctement les attentes, afin d'éviter les réactions excessives.

...et une meilleure combinaison des mesures destinées à rehausser les normes de comportement et la transparence du lobbying...

S'il apparaît qu'une législation ou une réglementation est nécessaire, les choix fondamentaux se situent entre, d'un côté, la divulgation des activités de lobbying pour plus de transparence et de responsabilité et, de l'autre, une réglementation qui fixe des normes de conduite aux fonctionnaires et/ou aux lobbyistes en accord avec les attentes du public.

...peuvent s'appuyer sur des instruments opérationnels élaborés à partir des bonnes pratiques recensées.

Afin de préserver la confiance dans les institutions démocratiques, il faut clarifier et appliquer au quotidien les "règles du jeu" pour la prise de décision. La mise au point d'un Cadre de l'OCDE³¹ comportant des principes à l'appui de mécanismes de gouvernance destinés à améliorer la transparence et la responsabilité en matière de lobbying offrira aux décideurs des options d'action fondées sur de bonnes pratiques, de façon à bien traiter ce problème politiquement délicat et à promouvoir l'intégrité des institutions publiques grâce à l'application des principes de bonne gouvernance dans la pratique quotidienne.

³¹

L'approche et les éléments d'un cadre ont été étudiés lors de la séance spéciale sur le lobbying en juin 2007 (pour plus de détails, voir www.oecd.org/gov/ethics/). Le projet de Cadre consécutif a été examiné par le Comité de la gouvernance publique lors de sa 36e session en octobre 2007. Le Comité a également approuvé le lancement de consultations afin de connaître les vues des parties prenantes. Pour de plus amples informations, voir *Élaborer un cadre pour plus de transparence et de responsabilité en matière de lobbying*, GOV/PGC(2007)17.