

LUX BARCELONA

REVUE DE TRANSPARENCE MÉTROPOLITAINE

03

| *Édition en français* |

LUX BARCELONA

REVUE DE TRANSPARENCE MÉTROPOLITAINE

LUX BARCELONA

Revue de transparence métropolitaine

n. 03

Lux Barcelona est une revue promue par l'Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone (AMB) qui est publié en trois langues (catalan, espagnol et anglais). Exceptionnellement, ce numéro 3 se publie aussi en français.

Conseil consultatif de Transparence métropolitaine

Mercè Barceló

Manel Camós

Victòria Camps

Tomàs Font

Joaquim Triadú

Josep Maria Vallès

Les opinions exprimées dans les articles publiés n'engagent que leurs auteurs.

Direction

Gemma Calvet, directrice de l'Agence de transparence

Coordination des contenus

Joan Cotxà (AMB, Agence de transparence)

Citations sélectionnées par Gemma Calvet:

Simone Weil (*Écrits historiques et politiques*), Rob

Riemen (*La noblesse de l'esprit, un idéal oublié*),

Abraham Lincoln (*Lettre au professeur de son fils*) et

Haruki Murakami (*Kafka sur le rivage*).

Conception et mise en page

Úrsula Solans (AMB, Service de communication)

Cecília M. Clos

Correction et traduction

Tau Traduccions SL

Impression

Dilograf, SL

DL: B 19267-2020

ISSN 2696-5429 (papier)

ISSN 2604-0980 (numérique)

© des photographies : Kim Manresa

© des illustrations : Jordi Duró

© des textes : les auteurs

© de l'édition : Àrea Metropolitana de Barcelona

Barcelone, juillet 2020

LE MIROIR INTERNATIONAL DE L'AIDE À L'INTÉGRITÉ

Le troisième numéro de la revue *Lux Barcelona* est une monographie consacrée à la dimension internationale de l'aide à l'intégrité publique. L'Aire métropolitaine de Barcelone (AMB), a créé, avec Bogota, Montréal et Paris, un réseau de coopération internationale par l'entremise du programme Lorenzetti d'échange d'expériences et de bonnes pratiques en matière de transparence, intégrité publique, prévention de la corruption et bonne gouvernance.

Le document de synthèse résultant constitue le « pilier » de ce numéro. Il réunit de manière systématisée les initiatives, expériences et bonnes pratiques que les partenaires ont partagées dans le cadre du programme Lorenzetti et présentées à New York devant le Bureau de la déontologie des Nations Unies le 20 juin 2019.

Ce document est précédé d'une introduction de Gemma Calvet, directrice de l'Agence de transparence, d'une réflexion de la journaliste Joana Bonet et de sept « Phares » de nos partenaires et collaborateurs du programme Lorenzetti : Brigitte Bishop, inspectrice générale de Montréal, Jean-Louis Nadal, président de la

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en France, Yves Charpenel, président de la Commission de déontologie des élus du Conseil de Paris, Marie-Françoise Lebon-Blanchard, déontologue centrale de la mairie de Paris, Fabrizio Dall'Acqua, secrétaire général et responsable de la transparence et la prévention de la corruption de la mairie de Milan, Jaime Torres-Melo, veedor du district de Bogota, et Bloomberg Associates.

Comme dans les numéros précédents, les articles sont intercalés de portraits de la réalité métropolitaine du photographe Kim Manresa, de dessins du chroniqueur graphique Jordi Duró illustrant les contenus de la revue, ainsi que d'une sélection de citations bibliographiques que Gemma Calvet soumet à la réflexion du lecteur.



“ Malheureusement les États ne peuvent agoniser eux-mêmes sans faire agoniser en même temps beaucoup de choses précieuses et beaucoup d’hommes. Mais la somme des misères et des destructions irréparables dans le domaine de la matière et dans celui de l’esprit serait diminuée, si un nombre suffisant d’hommes responsables pouvaient être assez lucides et assez résolus pour préparer et favoriser méthodiquement la transformation que l’humanité, par bonheur, ne peut éviter en aucun cas. ”

Simone Weil

“ Sans noblesse d’esprit, la démocratie succombe à sa propre liberté. ”

Rob Riemen

L'UTOPIE DE L'INTÉGRITÉ

Lorsque, à la Renaissance, dans la ville de Sienne, Ambrogio Lorenzetti peignit le triptyque intitulé *Allégorie du bon gouvernement*, confrontée à celle du mauvais gouvernement, il s'inspira de l'Utopie en tant qu'idéal éthique et politique, destiné à concrétiser une action politique au niveau institutionnel.

Le tableau des *Effets du bon gouvernement* se trouve dans la salle de la Paix du Palazzo Pubblico de cette République qui commença avec le gouvernement des Neuf. Il représente, comme l'a décrit Maria Luisa Meoni, l'idéal d'une cohabitation harmonieuse et sereine sur un territoire judicieusement gouverné par un pouvoir non abusif.

L'expression de la ville dans la dimension précise du pouvoir et de l'idéal éthique et politique que lui conférait Lorenzetti, inspira, il y a quatre ans, la définition d'une voie commune entre l'Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone, la mairie de Paris, la Veeduría de Bogota et le Bureau de l'inspecteur général de la ville de Montréal. Le mémorandum du Programme Lorenzetti signé et l'implication de ses contributeurs, nous a permis de créer de précieuses synergies et de contribuer à la présentation des conclusions indiquées ci-après qui lancent des défis stimulants aux démocraties du XXI^e siècle. Le paradigme de la transparence et de l'intégrité engendre deux voies du train démocratique, en vigueur aujourd'hui plus que jamais avec la pandémie de la covid 19.

Le droit de savoir et le droit à une bonne administration publique, le droit d'être informé de la gestion des deniers publics, de renforcer la participation de la citoyenneté et d'éviter la convergence irrégulière d'intérêts privés dans l'administration publique sont des défis envisageables. Les changements de réglementation des marchés publics, l'administration électronique, l'identification des conflits d'intérêts, les relations avec les lobbys et le droit d'accès à l'information sont des questions stratégiques. La lutte contre la corruption passe par une vaste antichambre où les politiques d'intégrité constituent la prévention et la construction d'une nouvelle culture de bonne gouvernance et d'administration.

Nous sommes partis de modèles de services de garantie et de contrôle très différenciés en fonctions et en dimension, de différents contextes géographiques et culturels. En dépit de quoi nous avons été capables d'ébaucher des conclusions qui montrent que, pour progresser en matière d'intégrité, il faut être autonomes, disposer de services spécialisés, miser sur un engagement politique fort et renforcer nécessairement la formation des cadres de direction au respect des codes déontologiques.

Le programme Lorenzetti nous a permis d'avancer et de résister, c'est un parapluie qui nous permet de continuer à travailler afin de promouvoir un leadership public déterminé et techniquement spécialisé avec une volonté d'« action éthique ».

En juin 2019, nous avons été invités par le Bureau de la déontologie des Nations Unies à présenter les conclusions du programme et les lignes stratégiques à suivre. L'accueil a été extraordinaire et la synergie continue. Ce programme est une action modeste que nous développons en tant qu'opérateurs publics assignés à des tâches de bonne gouvernance. Cette petite graine est peut-être celle qui saura le mieux guider les grands défis de l'arbre de la gouvernance mondiale. Nous œuvrons entre l'utopie et la tangibilité du droit positif. Les choses sont en train de changer et, malgré certaines résistances et quelques zones d'ombre, la conviction que les citoyens désirent un bon gouvernement, à petite et moyenne échelle, nous permet de garder espoir et de croire en l'efficacité de nos efforts conjugués.

La ville de Milan, promotrice d'une vision globale de l'intégrité publique, a récemment rejoint notre réseau Lorenzetti d'échange de bonnes pratiques en

matière de politiques d'intégrité, de déontologie publique et de prévention des conflits d'intérêts. Dans ce nouveau numéro de *Lux Barcelona*, nous voulons développer notre capacité d'échange sur le terrain en assumant nos responsabilités et en ne cessant de nous poser cette question : la promotion de l'intégrité publique est-elle utile ? Comme toujours la parole revient aux citoyens.

Dans sa fresque, Lorenzetti disposa les quatre vertus Prudence, Justice, Tempérance et Courage en compagnie de la Paix.

De la Renaissance à l'Agenda mondial 2030 dans lequel l'ODD 16 nous fixe d'instaurer des institutions solides et la culture de la paix. Nous poursuivrons ensemble dans cette voie. Nous devons éviter le risque permanent d'un nouveau Moyen Âge.

Je tiens à remercier Rose Gill de Bloomberg Associates pour son soutien constant, Jean Louis Nadal, ancien président de la Haute Autorité française pour la transparence de la vie publique, pour son leadership charismatique contre la corruption, fruit de sa longue trajectoire juridique, et Elia Yi Armstrong, directrice du Bureau de la déontologie des Nations Unies, pour qui nos efforts conjugués sont gage d'avenir.

Gemma Calvet Barot

Directrice de l'Agence de transparence

LES FLEURS DU BIEN

« *Avoue que ce qui répand la lumière de la vérité sur les objets de la connaissance et confère au sujet qui connaît le pouvoir de connaître, c'est l'idée du Bien ; puisqu'elle est le principe de la science et de la vérité, tu peux la concevoir comme objet de connaissance, mais si belles que soient ces deux choses, la science et la vérité, tu ne te tromperas point en pensant que l'idée du Bien en est distincte et les surpasse en beauté.* » (Livre VI, *La République*, Platon)

Demandez du pain, mais toujours avec des livres. À la manière de Victor Hugo, Federico García Lorca, Michel de Montaigne, Emilia Pardo Bazán ou Hannah Arendt. Il est impossible de comprendre l'histoire de l'humanité sans l'évolution de sa pensée, bien au-delà de l'économie, des courbes de productivité et du développement macro-financier. Mais quelle place leur accordons-nous aujourd'hui dans notre culture *mainstream* ? L'actualité est suspendue aux valeurs boursières, à l'inflation et au PIB, érigés en indicateurs de croissance, à l'exclusion bien entendu de la mesure du progrès intellectuel. D'ailleurs, ne vivons-nous pas dos aux classiques, ceux-là mêmes qui se sont acharnés à défendre les valeurs impérissables de la bonté, la beauté, la vérité et la connaissance ?

Marguerite Yourcenar, dans ses *Mémoires d'Hadrien*, affirme que « presque tout ce que les hommes ont dit de mieux a été dit en grec » : démocratie, littérature, philosophie, art, etc. Or l'actualité venue de Grèce, celle qui envahit nos écrans aujourd'hui, ne parle que de pénurie et des équilibres de ses politiciens. C'est la même chose à Rome et à Alexandrie où, dans notre mémoire de substitution, la bibliothèque d'Hypatie brûle toujours, symbole de la destruction de la nourriture indispensable à l'humanité, la culture qui s'est peu à peu trouvée reléguée dans la catégorie de simple divertissement.

L'intolérance accrue par les radicalismes et les mouvements populistes qui, sous le drapeau de la démagogie, propagent la xénophobie, l'inégalité, la soumission des femmes ou le recul des droits et des libertés individuelles, bouleverse aujourd'hui le monde entier. Le tout abrité sous le manteau de l'ignorance de ceux qui sacralisent le dogme et se considèrent détenteurs de la raison absolue, propriétaires d'une vérité en carton pâte, ne laissant jamais place à la quête de certitudes ni à la force du doute, se contentant au contraire d'imposer chaque fois des idées verrouillées sur elles-mêmes.

Le citoyen lambda a l'impression que l'information est monopolisée par des groupes d'intérêt qui répandent des *fake news* et les brandissent comme une nouvelle arme de destruction massive. Pendant ce temps, à lui de prouver son innocence et sa crédibilité à chaque inspiration, en répondant aux injonctions d'une Administration opaque qui fait maintes fois preuve d'arbitraire — des erreurs du système nous dit-on —, au lieu de s'attacher à garantir l'exercice d'une justice équitable.

À l'opposé des abus et des raccourcis si fréquemment utilisés pour prendre de l'avancement, comme les portes giratoires, à l'opposé aussi de l'hypercriticisme peu constructif dans un monde déstabilisé, une seule conspiration s'impose : celle de la culture. Dépouillée de sa misanthropie de mansarde et de sa condition périphérique, elle devrait se placer au cœur des politiques publiques. Non pas tant pour ses effets positifs de garantie humanisme — comme ascenseur social et engrenage civique — que pour ses propriétés préventives. Pour que, loin de priver les sociétés de ses outils éducatifs — non pas des succédanés, mais des outils véritables d'éducation à l'excellence —, son pouvoir transformateur soit encouragé en faveur de cette idée du bien qui était la plus belle

entre toutes pour Platon, non plus pour sa signification intrinsèque, mais pour son pouvoir extrinsèque, garant de la société des justes, condition essentielle du bon gouvernement.

Au lieu d'encourager des valeurs agonisantes, comme le succès, l'argent, la vanité, la compétitivité à outrance ou l'égoïsme, la culture en promeut d'autres qui correspondent aux fondements de la vertu citoyenne classique : l'*andreia* (le courage), la *sofrosine* (la modération ou l'équilibre) et la *dicaiosine* (la justice). Elle favorise ainsi l'authenticité, la responsabilité et la transparence. Parce que lorsque le pouvoir n'assume pas le bien commun, il dérive en perversion et régit la domination des cyniques sur les ingénus.

Soldat de la Guerre de Crimée ayant combattu, tué et tout dévasté avec son peloton d'artillerie russe, Léon Tolstoï fut privé de médaille parce qu'il se trouvait au cachot. Un supérieur l'avait surpris en train de jouer aux échecs pendant qu'il était de garde. Le jeu d'échecs, son refuge de l'âme. Un peu plus tard, Tolstoï abandonna l'armée, marqué entre autres par la découverte de l'analphabétisme chez la plupart des paysans qu'il avait rencontrés. C'est alors qu'il se convertit, convaincu que le plus important était de faire le bien autour de lui, en commençant par donner aux gens une éducation de qualité, une arme efficace contre la cruauté. Le propriétaire terrien Tolstoï libéra les serfs de son domaine et fonda chez lui, à Iasnaïa Poliana, une grande école ouverte aux analphabètes pauvres. Il demanda à être enterré comme eux, sans pierre tombale ni inscription. Tolstoï ne cessa jamais de jouer aux échecs, parvenant même, après une très mauvaise passe, à gagner sa dernière partie contre son bon ami Goldenweiser, professeur au conservatoire de Moscou. Tolstoï écrit

« il semble aux hommes que leur situation s'améliore grâce aux changements des formes extérieures de la vie [...] ; or la vie ne s'améliore que dans la mesure où ces changements sont basés sur une évolution de la conscience ».

Le soutien de l'idée du bien se manifeste aujourd'hui dans un espace public rénové : volontariat, nouvel associationnisme, *crowdfunding* ; et sous la forme de la défense du bien commun qui, à partir de la conviction profonde de ce qu'il y a lieu d'entendre par service public, prône une conscience globale faite de transparence et de reddition de comptes. Bertrand Russell disait, à propos de l'idéaliste magnanime qui se présentait aux élections au Parlement, combien celui-ci s'étonnait du cynisme de l'électorat qui le supposait intéressé par la mention honorifique « membre du Parlement » à la suite de son nom. Mais lorsque la campagne s'achevait et que l'idéaliste prenait le temps d'y réfléchir, il se disait qu'après tout, les électeurs avaient peut-être raison. Malheureusement, la vanité que Russell a si bien décrite, l'arrogance, le manque de dialogue et l'épaisseur d'une Administration souvent lente et confuse entravent la mise en place d'un nouveau cadre promouvant la connaissance : l'évolution de cette conscience qui, selon Tolstoï, est la seule à pouvoir rendre nos vies meilleures. La société réclame une éthique de l'attention qui implique de placer la vie des individus au cœur de la politique et nécessite des leaders qu'ils modifient l'ordre des priorités publiques en éradiquant définitivement les fleurs du mal. Parce que la principale nourriture dont s'alimente notre existence, à savoir la culture, se consomme avec du pain.

Joana Bonet

Journaliste



LUTTER ENSEMBLE POUR L'INTÉGRITÉ

Tout comme l'Agence de la transparence de Barcelone et bien d'autres organismes de même nature, le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal a été créé en réaction à l'éclatement d'un scandale sur la place publique. La mise sur pied d'institutions de ce type constitue un geste fort, responsable et courageux pour quiconque souhaite donner le coup de barre requis pour redresser la situation et restaurer la confiance des citoyens en leur administration publique.

Toutefois, alors que peut s'estomper le sentiment initial d'indignation face à l'injustice mise au jour, oublier que la corruption, la fraude et les autres abus en tout genre constituent des maux qui persistent à travers les époques et qui ne connaissent pas de frontières serait une grave erreur. Un État efficace ne peut se permettre de brèves poussées éthiques, aussi fortes

puissent-elles être en réponse à de graves moments de crise ; face à une criminalité s'avérant bien organisée, ce sont des efforts méthodiques, systématiques et soutenus qui doivent être déployés.

Un tel objectif se décline en de multiples axes qui requièrent tous une attention constante. Évidemment, la pierre d'assise demeure la valorisation et la protection des individus qui osent braver les conséquences personnelles en dénonçant l'inacceptable, le tout au bénéfice du bien public. Le moyen le plus simple pour un organisme d'y parvenir est de se montrer à la hauteur de la confiance que lui témoigne l'individu en agissant efficacement pour stopper la problématique.

Pour ce faire, il est certes nécessaire de réprimer la délinquance lorsqu'elle fait ponctuellement surface. Cependant, les institutions se doivent

non seulement de lutter *contre* la corruption, mais également d'adopter une visée plus large en luttant *pour* l'intégrité. Il leur est crucial de savoir agir en amont en cultivant les réflexes éthiques des divers acteurs par l'entremise de formations et la mise en place d'autres mesures préventives ayant mêmes effets. Les ambassadeurs d'intégrité ainsi créés permettront de décupler la force de frappe pouvant être mise en œuvre.

En revanche, cela ne saurait être un dialogue de sourds. En effet, non seulement doit-on écouter les individus présents quotidiennement sur le terrain et les spécialistes issus de domaines variés, mais il faut chercher activement à aller à leur rencontre de façon à solliciter leur expertise. Ce n'est que dans de telles circonstances que les institutions pourront déceler les failles existant dans le système et y apporter des solutions concrètes et pragmatiques. Un programme de coo-

pération et de partage des meilleures pratiques, comme le programme Lorenzetti, s'inscrit en droite ligne avec cette philosophie.

En somme, étant nées de scandales, les institutions sont les premières à savoir qu'il est loin d'être exclu que d'autres cas similaires puissent survenir. Bien qu'il soit fondamentalement de leur mission de prévenir un tel cas de figure, ce n'est qu'en s'alliant à d'autres et en favorisant une approche systémique qu'elles y parviendront.

Brigitte Bishop



LA HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE ET L'ESSOR D'UNE CULTURE DE L'INTÉGRITÉ EN FRANCE

La déontologie et la prévention des conflits d'intérêts doivent constituer, dans une société démocratique, deux valeurs cardinales d'intérêt général. La multiplication des scandales politico-financiers, dans les années 1990-2000, a montré les limites du cadre légal d'intégrité français, tout en contribuant à une crise de confiance des citoyens envers les institutions et les responsables publics.

Les lois du 11 octobre 2013, créant la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, répondent à cette attente citoyenne d'intégrité et d'exemplarité. La régulation des comportements des responsables publics ainsi que la garantie d'accès à des informations pertinentes et exactes se doivent d'être portées par une institution. Cette dernière doit être indépendante, mais également vivante, aux prises avec le réel et capable d'adapter la pratique de la transparence et de l'intégrité.

La Haute Autorité, par son statut d'autorité administrative indépendante, a su s'imposer dans le paysage institutionnel français et prouver son efficacité. En effet, sa composition, sa structure et son organisation sont autant de garanties de son indépendance et de sa neutralité.

Depuis sa création, dans le cadre de ses missions de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, elle s'est imposée comme un véritable « outil institutionnel » au service d'une diffusion d'une culture de l'intégrité dans la sphère publique, tant au niveau individuel qu'institutionnel.

En effet, le foisonnement des normes relatives à la transparence, à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts (pas moins de huit textes se sont succédé depuis 2013) peut être une source de difficultés pour les responsables publics soumis à ces obligations, tout comme pour les structures qui doivent les appliquer. D'où

l'importance cruciale, pour imposer ces principes et dispositifs et ancrer, à chaque niveau de responsabilité publique, un nouvel état d'esprit, de mener un long travail de sensibilisation, de pédagogie et d'apprentissage.

C'est justement dans cette perspective que s'inscrit la Haute Autorité, partenaire déontologique des responsables publics. Dans le cadre des prérogatives qui lui sont conférées par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, elle a su élaborer une doctrine cohérente et développer une expertise reconnue en matière déontologique, tout entières mises au service de l'accompagnement des responsables publics dans la prévention des conflits d'intérêts. L'ambition première de la prévention des conflits d'intérêts n'est pas d'introduire une suspicion envers le responsable public mais bien de le protéger des risques d'ordre pénal, déontologique et démocratique.

Les obligations déclaratives pesant sur les 15 800 élus et agents afin qu'ils assurent leur mission publique de manière intègre, au service de l'intérêt général, ont une contrepartie : disposer d'un conseil déontologique concret, opérationnel et rassurant face aux difficultés qui peuvent se poser dans l'exercice de leurs missions. Les déclarants de la Haute Autorité peuvent ainsi la saisir pour avis confidentiels sur toute question d'ordre déontologique qu'ils rencontrent, mais aussi lorsqu'ils souhaitent mettre en œuvre des dispositifs internes pour une gestion éthique de leurs structures, comme des chartes de déontologie. Depuis 2017, la Haute Autorité peut être également saisie préalablement à la nomination, que ce soit en cabinet ministériel ou au sein de l'administration centrale. S'agissant d'avis individuels, plusieurs mesures de prévention graduées peuvent être recommandées : publicité interne de l'intérêt, déport ou encore abandon de l'intérêt en cas de risque trop important.

L'accompagnement doit également intervenir à l'issue ou à la reprise de fonctions publiques. En effet, la frontière entre secteur public et sphère privée est devenue de plus en plus perméable au cours des dernières années, rendant indispensable l'encadrement juridique des « allers-retours » entre le secteur public et le secteur privé. Ainsi, préalablement à l'exercice d'une activité dans la sphère privée, les anciens membres de gouvernement, d'autorités administratives indépendantes et les titulaires de fonctions exécutives locales doivent obligatoirement saisir la Haute Autorité, en charge de contrôler la compatibilité de la nouvelle activité privée avec les fonctions publiques antérieures. Le risque n'est pas seulement pénal, c'est-à-dire de prise illégale d'intérêts, mais aussi déontologique.

Cette mission de conseil déontologique s'est d'ailleurs considérablement étoffée avec l'absorption de la Commission de déontologie de la fonction publique par la Haute Autorité, décidée par la loi du 6 août 2019. À

compter du 1er février 2020, la Haute Autorité assurera un contrôle déontologique de tous les agents publics. Les supérieurs hiérarchiques constitueront le premier niveau de contrôle en cas de départ vers le secteur privé. En cas de doute sérieux, celui-ci pourra saisir le référent déontologue. La Haute Autorité n'interviendra qu'en dernier recours si ce doute n'est pas levé et pour tous les agents exposés aux risques déontologiques occupant des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient.

La France dispose ainsi aujourd'hui de terres solides sur lesquelles faire fleurir une culture de l'intégrité. Il ne faut pas se résigner à l'effritement de la confiance des citoyens dans leurs institutions et leurs responsables publics. Ces derniers, par leur exemplarité, par la transparence, par la diffusion de cette nouvelle culture de l'intégrité, ont déjà commencé à renouer le lien citoyen, le but ultime restant de redonner l'envie de la démocratie.

Jean-Louis Nadal



LES VALEURS AU CŒUR DE LA BONNE GOUVERNANCE, L'EXEMPLE DES ÉLUS PARISIENS

Le vaste mouvement que connaît la France en faveur de la transparence de la vie publique depuis 2013 s'est traduit par l'adoption de lois successives qui ont sensiblement renforcé les dispositifs de prévention et de répression des atteintes à la probité publique.

Il faut ainsi relever l'importance de la création d'une Haute Autorité de la transparence de la vie publique qui est en charge de recueillir et de contrôler les déclarations d'intérêts et de patrimoine des élus et des hauts fonctionnaires, celle d'un procureur national financier en charge des enquêtes et des poursuites des affaires de corruption ou encore celle d'une Agence française Anticorruption, un service à compétence nationale placé auprès des ministres de la Justice et du Budget, qui a pour mission d'aider les personnes, morales ou physiques, qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les atteintes à la probité.

Dans cette logique d'une meilleure gouvernance publique, la maire de Paris a fait adopter, dès 2014, un dispositif destiné à rendre effective cette ambition vertueuse.

Les nouvelles obligations volontaristes des élus et des hauts fonctionnaires parisiens se fondent sur un code de déontologie adopté en mai 2014.

Ses dispositions rappellent les valeurs qui doivent inspirer le mandat des 163 conseillers de Paris et des principaux collaborateurs (52 membres du cabinet de la maire et de ses adjoints).

Cinq valeurs fondamentales sont ainsi mises en exergue, l'intérêt public qui doit prévaloir sur leurs intérêts privés, la probité qui exclut tout avantage personnel dans l'exercice de leurs fonctions, l'impartialité qui interdit de s'impliquer dans un dossier où ils ont un intérêt personnel, familial ou pro-

fessionnel, l'indépendance qui permet d'éviter de se placer en situation de dépendance à l'égard d'une personne morale ou physique, et l'exemplarité qui consiste à promouvoir dans leurs actions et dans leur assiduité les principes du code de déontologie.

L'objectif assigné au nouveau dispositif adopté en 2014 est bien de traduire dans le réel du quotidien municipal ces valeurs cardinales de toute bonne gouvernance.

La commission de déontologie du Conseil de Paris, créée en octobre 2014, est elle-même une structure indépendante, composée de 5 membres issus de la Cour de cassation, du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de l'Université et de la société civile qui sont désignés par la maire. Elle a ainsi vocation à mettre en œuvre ces valeurs selon des modalités susceptibles de prévenir les conflits d'intérêts.

Les élus ont donc été invités à signer une déclaration d'engagement à respecter le code de déontologie, à déclarer leurs intérêts ainsi que ceux de leurs conjoints, leur patrimoine au début puis à la fin du mandat ainsi que les voyages et cadeaux relatifs à leur mission à la Ville.

L'essentiel de ces déclarations est publié sur le site de la Ville où elles peuvent être consultées par le grand public.

Depuis sa création, la commission a vu son périmètre s'étendre, en 2017 aux principaux collaborateurs de la maire et de ses adjoints, tous assujettis aux mêmes obligations déclaratives, puis en 2019 aux collaborateurs des maires d'arrondissement et aux référents déontologiques des sociétés d'économie mixte relevant de la mairie qui peuvent solliciter ses avis.

La commission de déontologie, qui a vocation à fournir des avis sollicités par l'exécutif municipal ou par les élus eux-mêmes, s'inscrit depuis 2018 dans le dispositif global mis en place par la mairie et notamment en lien avec la déontologue centrale qui veille au respect des obligations déontologiques des 50 000 fonctionnaires de la Ville.

Quatre missions nouvelles ont pris un essor particulier depuis 2019.

D'une part l'élaboration d'une doctrine du conflit d'intérêts et la réalisation d'outils pratiques en lien tant avec la déontologue centrale qu'avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

D'autre part la rédaction d'avis, en lien avec la jurisprudence de la commission de déontologie de la fonction publique, sur les conditions déontologi-

ques du départ dans le secteur privé des fonctionnaires de la Ville, dans le cadre de la prévention du « pantouflage ».

Par ailleurs l'aide à la rédaction des déclarations de fin de mandats dans la perspective des prochaines élections municipales en mars 2020.

Enfin le développement de partenariats nationaux avec les institutions et organisations comparables des principales collectivités territoriales françaises, mais également de partenariats internationaux avec notamment la participation de Paris au programme Lorenzetti initié par l'Agence de la transparence de Barcelone.

L'affirmation de ces valeurs de probité et de transparence voulues par la maire de Paris, après 5 années de fonctionnement de la commission de

déontologie du Conseil de Paris, permet de souligner trois tendances encourageantes.

La première est le succès d'une démarche de déclarations exigeante pour les élus dans un cadre purement volontariste puisque non fondé par la loi, comme en témoigne le chiffre de 100% des déclarations d'intérêts reçues et publiées par la commission.

La deuxième est le décloisonnement en cours entre élus et fonctionnaires sur la question centrale du conflit d'intérêts, favorisant ainsi un regard convergent sur les contours pratiques d'une réelle transparence.

La troisième est l'émergence d'une véritable culture effective de la probité nourrie par les échanges internes et externes des bonnes pratiques en la matière.

Le moment crucial pour la vie démocratique municipale qui s'annonce avec le scrutin de mars 2020 devrait permettre un nouveau test de l'efficacité espérée de cette logique de transparence au bénéfice d'un climat politique utilement allégé des polémiques relatives à la probité des élus parisiens.

Yves Charpenel



Castellbisbal. Pont du Diable
au-dessus du fleuve Llobregat,
qui relie Castellbisbal à Martorell
© KIM MANRESA

QUE VEUT DIRE INTÉGRITÉ POUR LES AGENTS DE LA VILLE DE PARIS ?

Si la probité et l'intégrité sont des valeurs proclamées haut et fort pour les agents publics et par toutes les autorités dans les lois, guides et chartes, encore faut-il que ces valeurs soient effectives et que l'on puisse mesurer leur application.

Cette démarche vertueuse s'inscrit dans un objectif réaffirmé à maintes reprises par la maire de Paris de bonne gouvernance, de contrôle des risques que les autorités indépendantes françaises (AFA) ou juridictionnelles (Cour des comptes) sont à même de vérifier. Il s'agit du programme de conformité dont un bilan récent a été dressé.

1. Les outils

La charte destinée aux agents de la Ville de Paris a été réécrite et publiée en mai 2019, avec le concours des 20 directions de la ville et de leurs représentants. Elle a été approuvée par les organisations syndicales représentatives de la Ville de Paris. Elle a été également validée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, auto-

rité indépendante créée en France à la suite de scandales mettant en cause des hommes politiques.

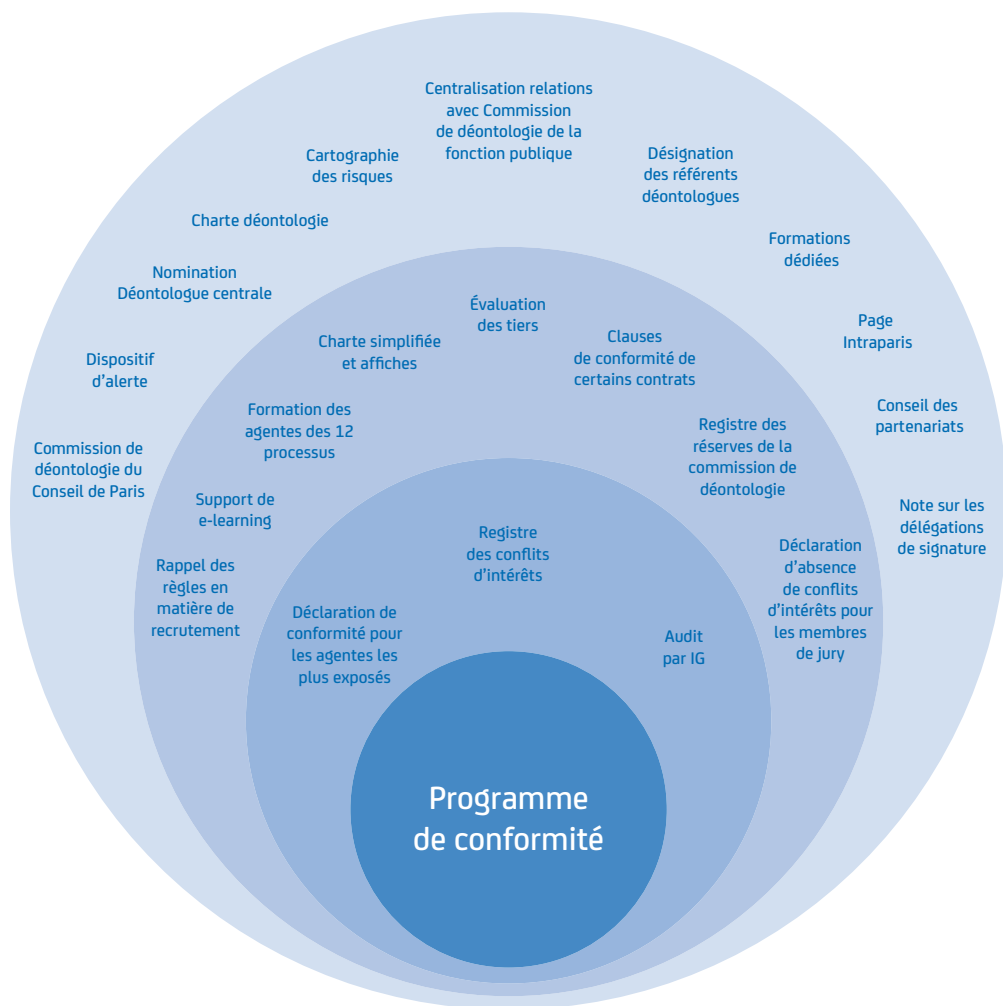
Cette charte parisienne a même été simplifiée et présentée en bande dessinée pour être mieux appréhendée par tous les agents.

Une campagne de communication a été initiée dès le printemps dernier et se poursuit actuellement avec les e-learning, une vidéo, bientôt un « chat » ou une série de questions-réponses en direct.

En outre, la formation s'avère essentielle pour développer une culture déontologique. Elle est déclinée à plusieurs niveaux : elle peut être générale (devant les cadres, de nouveaux arrivants) ciblée en fonction des risques déontologiques prévus dans la cartographie des risques, à la demande des services.

Des fiches techniques sont élaborées pour la plupart des cas rencontrés (cumuls d'emplois, départ vers le privé,

Un an après sa signature, bilan de la mise en place du programme de conformité



- À faire
- Conçu mais à mettre en place
- Fait et opérationnel

conflits d'intérêts, etc.) et sont mises à la disposition des agents et de leur hiérarchie.

2. Les dispositifs

Le pilotage central de la mise en œuvre revient au Secrétariat général. Des notes de service sont rédigées par la Secrétaire générale à l'intention de toutes les directions. Elles ont vocation à être déclinées via les directeurs et directrices et les référents déontologues désignés. On parle de réseau de référents qui constitue un maillage des 55 000 fonctionnaires de la Ville de Paris.

L'impulsion, si elle est politique puisque décidée par la maire, est portée par une magistrate judiciaire honoraire désignée déontologue centrale par la maire et dont l'indépendance est un atout majeur, car elle a vocation à renforcer la confiance des agents.

Des moyens humains de plus en plus importants ont été dédiés au pôle déontologie. Ainsi, actuellement une équipe de trois personnes entoure la déontologue, dont deux chargés de mission :

ces personnes écoutent, accompagnent et conseillent les agents dans un souci de prévention des risques déontologiques. La déontologue peut être saisie facilement grâce à une boîte mail dédiée et confidentielle, et chaque agent peut la consulter en toute confidentialité pour avis.

Des mécanismes de déclaration en ligne sur un espace confidentiel sont actuellement en vigueur pour les cadeaux, les voyages, les invitations.

Un imprimé de déclaration d'absence de conflit d'intérêts doit être rempli par chaque membre de jury de recrutement à la Ville de Paris.

3. L'effectivité de la démarche déontologique

Les principes déontologiques proclamés n'ont de valeur que parce qu'ils sont appliqués, contrôlés, vérifiés. C'est à ce prix que la confiance de nos concitoyens en la chose publique pourra être maintenue, voire reconquise. Voi-

ci quelques chiffres pour illustrer cette montée en puissance de la préoccupation déontologique des agents de la Ville de Paris.

En France, à l'instar de tous les agents publics d'État, de la fonction publique hospitalière ou territoriale, lorsque les agents de la Ville de Paris (contractuels ou statutaires) souhaitent partir travailler dans le secteur privé, c'est-à-dire « pantoufler », ils doivent avoir l'autorisation de la commission de déontologie de la fonction publique.

La Secrétaire générale de la Ville de Paris a mis en place un circuit, qui passe obligatoirement par la direction des ressources humaines, pour constituer les dossiers, s'assurer qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts entre la mission exercée par l'agent à la Ville de Paris et le nouvel emploi projeté dans le secteur privé et vérifier, en outre, qu'il n'y a pas de méconnaissance des principes déontologiques.

Un avis motivé sous cet angle double est demandé à la déontologue

centrale, lequel éclairera la commission dans sa décision. Il y a eu 30 avis rendus, sur un total de plus de 50 saisines de la commission de déontologie de la fonction publique.

Ainsi peut-on illustrer ces propos par deux exemples réels :

– un fonctionnaire cadre, qui a contribué à la préfiguration d'une société privée, ou d'économie mixte, ne pourra pas rejoindre cette société pour cause de conflit d'intérêts, sous peine d'enfreindre la loi pénale.

– un agent de la Ville de Paris spécialisé en économie circulaire qui décide de se faire embaucher par une société privée de recyclage devra veiller à ne pas traiter avec la Ville de Paris dans ses futures fonctions et à ne pas faire état de ses anciennes missions à la Ville de Paris.

Mais plus encore, la déontologue centrale peut et doit être garante du respect des règles déontologiques. Voici un exemple réel : La maire de Paris, interpellée par une parisienne sur la régularité d'une opération immobilière,

lière, a confié à la Secrétaire générale le soin de diligenter une enquête. C'est au vu de cette enquête que la déontologue a répondu à cette parisienne que les principes déontologiques n'avaient pas été mis en cause.

Quid de l'avenir ?

En France, une réforme sur la transformation de la fonction publique va être mise en œuvre dès le mois de février 2020. Il est prévu de supprimer la commission de déontologie de la fonction publique au profit de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le rôle de la déontologue sera ainsi renforcé tout au long de la carrière dès le recrutement des agents.

Consultée obligatoirement pour certains postes, la déontologue pourra émettre un doute sérieux et s'appuyer sur la Haute Autorité. Il est envisagé à Paris de constituer un collège pour éclairer la décision de la déontologue. Par ailleurs le Secrétariat général jouera un rôle pivot entre la Commission de déontologie du Conseil de Paris, présidée par Yves Charpenel et la déontologue centrale.

La Ville de Paris se prépare donc activement à cette réforme, qui, sans bouleverser les principes légaux et jurisprudentiels, nécessite une adaptation rapide et efficiente des dispositifs déontologiques.

La Ville de Paris sera, comme relevé par le bureau de l'Éthique à l'ONU, à l'instar des autres collectivités faisant partie du réseau Lorenzetti invité à NYC, exemplaire et innovante dans sa démarche déontologique de bonne gouvernance.

*Marie-Françoise
Lebon-Blanchard*



L'EXPÉRIENCE DE LA MAIRIE DE MILAN DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA DIFFUSION DES RÈGLES D'INTÉGRITÉ

Fermement convaincue qu'une action efficace contre la corruption ne passe pas seulement par des mesures répressives, mais aussi par des interventions préventives, la mairie de Milan a approuvé, dès janvier 2014, un plan triennal de lutte contre la corruption et de transparence, qui est mis à jour chaque année.

Approuvé par le conseil municipal sur proposition du secrétaire général chargé de la lutte contre la corruption et de la transparence, ce plan résulte d'une analyse partagée par tous les responsables municipaux qui tient compte du contexte externe et interne de l'administration, des points forts et des points faibles des procédures de travail, ainsi que des indications de la commission de lutte contre la mafia et pour la transparence et des différents agents liés à la corporation.

Le Plan anti-corruption de la mairie de Milan est un outil de travail très concret qui identifie :

- les domaines d'activité exposés à un risque majeur de corruption
- les mesures organisationnelles à prendre pour éviter ou réduire la possibilité de cas de corruption
- le calendrier d'application des mesures
- les dirigeants responsables de la mise en œuvre de ces mesures.

L'implication de tous les organes politiques municipaux et de tous les employés responsables du partage et de la mise en œuvre de la réglementation du plan visant à créer un contexte défavorable à la corruption, à réduire les possibilités de corruption et à faciliter la découverte de toute affaire de corruption au sein de la corporation, en est le principal point fort.

Avec le concours de la direction de l'audit interne et d'un gestionnaire des risques, la mairie de Milan a mis au point une méthode particulièrement efficace pour évaluer le risque de corruption. Elle permet d'identifier le degré d'exposition au risque, la nature discrétionnaire ou non de l'activité administrative, l'existence de règles de transparence, la présence d'intérêts économiques de tiers, l'existence de conflits d'intérêts et l'état d'avancement de la mise en application des mesures de lutte contre la corruption prévues dans le plan.

La mairie, qui a également adopté un code de déontologie, investit énormément dans la formation de son personnel sur les questions spécifiquement liées à la lutte contre la corruption et aux valeurs éthiques, consciente que cette lutte présuppose notamment un exercice de maturité culturelle.

Parmi les principales mesures envisagées, il convient de mentionner tout particulièrement celles relatives à la rotation du personnel, aux mesures de contrôle, à l'introduction de normes de transparence, aux accords

d'intégrité applicables aux marchés publics, au contrôle des intérêts persistants après une mutation ou une fin de carrière et à la possibilité de dénoncer les actes illicites.

En ce qui concerne ce dernier point, la mairie permet à ses employés et au personnel des opérateurs économiques, sous contrat avec la corporation, d'informer de la production d'actes illicites dont ils auraient eu connaissance, par le biais d'une plateforme informatique garantissant la confidentialité des données de l'informateur, ce qui leur permet de révéler les abus de pouvoir public détectés.

En conclusion, nous pouvons juger très positivement la stratégie de lutte anti-corruption appliquée ces dernières années, ainsi que l'adéquation des mesures de transparence mises en œuvre. Ces outils ont consolidé la confiance des citoyens dans l'institution municipale et celle des employés vis-à-vis de leurs supérieures, tout en renforçant le sentiment d'appartenance et la fierté, ce qui a également contribué, à l'étranger, à donner une image de ville fiable, efficace et imperméable aux demandes illicites.

Fabrizio Dall'Acqua



Santa Coloma de Cervelló,
Crypte de l'église de la
Colònia Güell (Antoni Gaudí)
© KIM MANRESA

BOGOTA MISE SUR UNE POLITIQUE PUBLIQUE FONDÉE SUR LA TRANSPARENCE, L'INTÉGRITÉ ET LA TOLÉRANCE ZÉRO FACE À LA CORRUPTION

Bogota a adopté une politique publique de district fondée sur la transparence, l'intégrité et la tolérance zéro face à la corruption, un processus qui répond à un programme de développement durable de la ville, établi selon une approche des droits et articulé autour de deux engagements principaux : un gouvernement ouvert et une culture de l'intégrité. Dirigé par la Veeduría du district, le processus a permis de développer une vaste stratégie de participation des citoyens et d'articuler différents acteurs stratégiques.

Cette politique publique a établi une feuille de route de dix ans pour la ville. Elle prévoit de renforcer la transparence, mettre en œuvre des actions préventives et avancer vers une culture de l'intégrité contribuant à la bonne gouvernance. Les stratégies se doivent d'être fondées sur des normes et des valeurs communes, compte tenu des responsabilités et de l'engagement de tous les acteurs, notamment des décideurs, non seulement dans le secteur public, mais aussi dans le secteur privé et la société civile.

1. Un engagement territorial de transparence

La politique publique a pour objectif principal de renforcer les institutions afin d'atténuer l'impact négatif des pratiques de corruption dans le secteur public, le secteur privé et chez les citoyens. Elle se développe autour de quatre objectifs spécifiques : 1) avancer vers un gouvernement ouvert, 2) parvenir à une culture de l'intégrité, 3) mettre en œuvre des mesures de lutte contre la corruption et 4) renforcer les capacités institutionnelles pour agir en prévention.

Le processus de formulation a impliqué de reconnaître le problème de la corruption dans la ville et de décider de s'y attaquer au moyen d'un instrument de planification à long terme dans une perspective préventive. Il convient de noter que, si le phénomène de la corruption affecte la relation directe avec les citoyens dans l'accès aux biens et services sur le territoire et a des répercussions sur la confiance dans les institutions et le développement durable, il est fondamental que la ville s'engage territoria-

lement en faveur de la transparence. Cette politique doit donc miser sur un « gouvernement ouvert » afin de consolider des institutions plus transparentes, qui rendent des comptes et adoptent des décisions participatives et ouvertes.

À partir d'un diagnostic et de la stratégie de participation des citoyens, les problèmes ont été identifiés et les informations analysées selon un ensemble de sept approches des droits : droits de l'homme, droits des femmes, droits de la population, droits différentiels, droits territoriaux, droits environnementaux et droits culturels. Cette analyse des approches a permis une compréhension plus profonde et plus complète du problème et, par conséquent, elle a contribué à améliorer les conditions de vie des citoyens. Ainsi, l'individu a-t-il été reconnu en tant que sujet de droits, avec ses particularités et ses besoins spécifiques, et la politique publique, en tant qu'instrument permettant d'éliminer les obstacles résultant de pratiques de corruption, qui entravent l'accès à la jouissance effective de ces droits.

Compte tenu de ce que nous venons de dire, les mesures de transparence doivent s'accompagner de mesures visant à consolider la capacité des citoyens à agir sur la base des informations disponibles et dans les espaces de participation. D'autre part, les actions de nature à garantir le droit d'accès à l'information publique comprennent la production d'informations ainsi que le respect des exigences de qualité et d'accessibilité. Ce dernier point est essentiel lorsque l'information est utilisée pour garantir des droits fondamentaux et mettre en œuvre des mécanismes de contrôle social.

2. L'intégrité, gage du bon gouvernement

L'un des aspects que les citoyens ont mis en évidence dans le processus de formulation se rapporte au manque d'intégrité des fonctionnaires publics et à la forte perception de la corruption. En ce sens, à Bogota, la consolidation du modèle de « gouvernement ouvert » exige de renforcer la culture de l'intégrité au sein des organismes publics comme chez les acteurs privés et les citoyens.

La production d'informations dépourvues de qualité, d'accessibilité et de déontologie affecte directement la confiance dans les institutions. La politique reprend ainsi le cadre d'intégrité promu par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Sur la base de ce modèle, Bogota mettra en œuvre une stratégie de l'intégrité et des lignes politiques générales et préventives. La ville développera également des normes et des valeurs communes pour le secteur public du district, avec des responsabilités et l'engagement de tous les acteurs, notamment des décideurs. Cela devra s'accompagner d'une culture de l'intégrité comprenant non seulement le secteur public, mais aussi le secteur privé et la société civile.

Les conventions internationales contre la corruption ont encouragé des mesures de coresponsabilité du secteur privé. Au cours du processus de formulation, il a été constaté que 96% des entreprises interrogées ont l'impression que des dessous-de-table circulent au cours des transactions et que, dans 53% des cas, ceux-ci répondent à la demande directe ou indirecte de

fonctionnaires publics en vue d'obtenir certains avantages ou d'effectuer des démarches et des procédures ennuyeuses. En outre, seules 47% des entreprises planifient et mettent en œuvre des mécanismes visant à s'opposer à de telles pratiques.

La politique publique est un instrument idéal pour consolider la gouvernance et la coresponsabilité dans la lutte contre la corruption, ainsi que pour renforcer les institutions du district et promouvoir la participation active des citoyens. La gouvernance à plusieurs niveaux est un élément clé pour créer des espaces permettant d'articuler les actions entre les différents acteurs impliqués aux niveaux national et local, entre les organismes du district et avec les acteurs de la société civile et du secteur privé.

Jaime Torres-Melo



L'INTÉGRITÉ, UNE VALEUR MUNICIPALE FONDAMENTALE

L'intégrité doit être la base du gouvernement, car celui-ci fonctionne mieux lorsque les citoyens lui font confiance et que les règles sont les mêmes pour tous. À mesure que les villes améliorent la qualité et l'offre de services, elles doivent également investir dans les mécanismes de contrôle correspondants afin de garantir la transparence, l'honnêteté et l'efficacité de leur gouvernement. Pour ce faire, il est essentiel de disposer d'un organe de contrôle efficace qui protège et favorise cette intégrité. L'organe de contrôle prend souvent la forme d'un Bureau de l'inspecteur général (OIG), mais il existe d'autres modèles efficaces. Les OIG déterminent les responsabilités, améliorent les contrôles internes et économisent des ressources fiscales importantes afin que les services municipaux soient meilleurs et plus efficaces.

La plupart des grandes villes aux États Unis, telles que New York, Phila-

delphie, Baltimore, Miami et Detroit ont créé des OIG. Ces villes, parmi bien d'autres, sont membres de l'Association nationale des inspecteurs généraux (AIG) qui offre un programme de certification professionnelle, des conférences de formation, un site web et un espace dédié au partage des idées et des bonnes pratiques. L'AIG a pour vocation d'améliorer la détermination des responsabilités au sein du gouvernement grâce à une supervision indépendante. Elle a établi des principes et des normes de fonctionnement pour les OIG, publiés sous forme de directives régissant l'exercice professionnel de leurs fonctions officielles.

L'équipe chargée de l'intégrité municipale de Bloomberg Associates (BA) a aidé des villes du monde entier à établir et à renforcer leurs systèmes d'intégrité. À Atlanta, elle a collaboré avec le groupe de travail pour la promotion de la confiance du public en

organisant des séances publiques de suivi et elle a émis un rapport préconisant la création d'une OIG. Elle a également travaillé avec le défenseur des droits et le secrétaire à la Santé de la ville de Bogota à un projet de remaniement contre la corruption dans le plus grand hôpital public de la ville. À la mairie de Milan, BA aide les bureaux de recrutement et de lutte contre le trafic de personnes à renforcer les procédures d'examen pour empêcher l'acquisition de biens liés à ce trafic et collabore également à la création du Bureau de l'intégrité institutionnelle de Lima, une agence anti-corruption nouvellement créée. En outre, elle aide la mairie de Detroit à gérer sa procédure d'annulation du casier judiciaire et travaillera avec la mairie de Paris pour revoir son système d'intégrité.

L'intégrité n'est pas comme le massage des ordures ou la réparation des trous sur la chaussée : elle est

plus intangible et se doit d'influencer toutes les activités municipales. Le message doit venir d'en haut. Il doit rappeler constamment que l'intégrité est le cœur et la base du gouvernement.

Bloomberg Associates

*“ Apprenez-lui à être doux avec les doux
et durs avec les durs. Éloignez-le de l’envie,
si vous pouvez, enseignez-lui le secret d’un
rire apaisé. Enseignez-lui qu’il est bien plus
honorabile d’échouer que de tricher.
Apprenez-lui à se moquer des cyniques. ”*

Abraham Lincoln

*“ Des esprits étroits, sans aucune imagination
et très intolérants. Les thèses déconnectées
de la réalité, les termes vidés de leur sens,
les idéaux usurpés, les systèmes rigides.
Voilà ce qui me fait vraiment peur. ”*

Haruki Murakami

Initiatives, expériences et bonnes pratiques dans la mise en œuvre des politiques de transparence, intégrité publique, prévention de la corruption et bonne gouvernance

Document de synthèse du programme Lorenzetti

Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone, Mairie de Paris, Bureau de l'inspecteur général de Montréal et Veeduría du district de Bogota

I. Introduction

Programme Lorenzetti : objectifs et finalités

Promu par l'Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone, la Mairie de Paris, le Bureau de l'inspecteur général de la ville de Montréal et la Veeduría du district de Bogota, le programme Lorenzetti vise à mobiliser des connaissances partagées pour le développement de la bonne gouvernance au XXI^e siècle. À cet effet, il prévoit un échange d'expériences et de bonnes pratiques dans la mise en œuvre des politiques de transparence, intégrité publique, prévention de la corruption et bonne gouvernance.

Caractérisées par des dimensions, des compétences et des modèles différents, les institutions fondatrices assument la responsabilité de garantir la transparence et l'intégrité publique, de prévenir les conflits d'intérêts, la fraude et la corruption, et de promouvoir la bonne gouvernance avec des effets à l'échelle locale ou métropolitaine. Elles partagent l'objectif de renforcer la collaboration mutuelle, de développer des projets d'intérêt commun et de valoriser la nature des organes de garantie qu'elles représentent, et, pour l'atteindre, elles ont créé ce programme — du nom du peintre italien Ambrogio Lorenzetti, qui peignit l'*Allégorie du bon gouvernement*, au Palazzo Pubblico de Sienne — basé sur l'échange d'expériences et de bonnes pratiques dans la mise en œuvre des politiques de transparence, intégrité publique, prévention de la corruption et bonne gouvernance.

Le programme Lorenzetti est une initiative née du 1er séminaire international sur la transparence et la bonne gouvernance, qui s'est tenu à Barcelone en 2016, avec la participation de quelques hauts fonctionnaires représentant les parties signataires. Les premiers contacts internationaux, l'échange périodique d'informations et de bonnes pratiques, ainsi que les bases de l'exécution de ce projet-pilote ont été établis à cette occasion. L'année suivante, dans le cadre du 2e séminaire international, une réunion de travail a permis de présenter les projets et les défis des organisations respectives qui ont ratifié leur volonté de consolider ces échanges par la signature d'un protocole d'accords destiné à régulariser leur collaboration.

Les domaines de travail prioritaires prévus dans ces accords sont au nombre de quatre : la prévention de la corruption, la gestion des conflits d'intérêts, les méthodologies de mise en œuvre de la transparence et la promotion de l'éthique publique et de l'intégrité.

Dans le cadre du programme Lorenzetti, deux réunions se sont tenues à Barcelone les 10 et 11 mai 2018 et le 12 avril 2019 pour partager les progrès réalisés en matière de transparence et d'intégrité publique dans leurs domaines de responsabilité respectifs, mettre en commun leurs expériences et leurs bonnes pratiques et définir des lignes de travail stratégiques.

Ce document de synthèse est l'aboutissement de toutes ces années de collaboration et d'apprentissage partagé. Il rassemble les particularités des organisations participantes et leurs contributions respectives à ce projet d'échange d'informations et d'expériences. La première partie du document rend compte des initiatives les plus innovantes qui ont encouragé les différentes organisations à développer des politiques de transparence, d'intégrité publique, de prévention de la corruption et de bonne gouvernance. La deuxième partie analyse, pour chacune des sept lignes stratégiques de travail, les programmes et les actions qui ont permis de les développer, ainsi que les résultats obtenus, les résistances, les difficultés rencontrées et les défis à relever.

Les organes de garantie de la bonne gouvernance à Barcelone, Bogota, Montréal et Paris

Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone

L'Agence de transparence a été créée en 2015 dans le but de promouvoir, coordonner et évaluer la mise en œuvre de la législation sur la transparence, garantir le droit d'accès à l'information publique et promouvoir la bonne gouvernance dans la région métropolitaine de Barcelone.

Ses compétences vont au-delà des institutions métropolitaines, puisqu'elle veille également au respect des règles des institutions catalanes, des organisations

patronales, des consortiums de services publics et de prestataires de services. Elle bénéficie à ce titre du soutien du Conseil consultatif sur la transparence métropolitaine, constitué un an plus tard et formé d'experts et d'universitaires, lequel organise des débats et propose des critères non contraignants applicables aux actions assignées à l'Agence de transparence. Son fonctionnement repose sur la participation en réseau d'employés provenant de tous les services administratifs de l'Aire métropolitaine de Barcelone (AMB), de ses organismes associés et d'entreprises prestataires de services, chargés de mettre en œuvre les obligations de transparence.

Le portail de la transparence de l'AMB, créé dès le début, travaille de concert avec le portail catalan de la transparence, afin de faciliter le droit d'accès à l'information. Il se charge notamment de régulariser les procédures de gestion et de traitement des demandes d'accès à l'information publique. Il a également promu la rédaction d'un code de déontologie et de bonne conduite destiné aux cadres supérieurs de l'AMB, et développé le programme SERGI, une application de suivi de leurs relations avec les groupes d'intérêt, conformément à la réglementation en vigueur qui exige de publier leur calendrier de travail.

En 2016, l'Agence a encouragé la préparation des bases du Plan stratégique de la transparence métropolitaine, avec la collaboration de plusieurs directeurs de l'AMB et d'experts externes, ainsi qu'un programme de subventions destinées aux municipalités de l'Aire métropolitaine. En outre, conformément au Plan d'action métropolitain (PAM), des mécanismes de coordination et de collaboration ont été établis avec d'autres institutions, en particulier avec les organes de contrôle et de garantie : la Commission pour la garantie du droit d'accès à l'information publique (GAIP), l'Autorité catalane de la protection des données (APDCAT) et l'Office catalan contre la fraude (OAC).

Par ailleurs, l'Agence s'est chargée de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'AMB, avec le programme Demeter, un instrument d'intégration de la perspective des genres dans les politiques de transparence et les projets d'innovation dans un cadre de bonne gouvernance. L'une des autres mesures prises en compte a consisté à créer un cours sur la transparence à partir d'un programme de formation continue qui organise des conférences, des séminaires et des tables rondes. Enfin, elle publie *Lux Barcelona*, la revue de la transparence métropolitaine, et promeut la recherche et la formation continue sur la transparence, le droit d'accès et la bonne gouvernance en tant que modèle de gouvernance métropolitaine.

Mairie de Paris

La Commission de déontologie de la Mairie de Paris a été créée en 2014 dans le cadre de la mise en place d'un système global de transparence et de prévention de la corruption qui, à l'échelle nationale, bénéficie du soutien de la

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, de l'Agence française anti-corruption et du Parquet national financier.

Il s'agit, à Paris, d'un dispositif à caractère volontariste, car aucune loi n'oblige la Mairie à prévoir de tels mécanismes. Il est néanmoins de l'intérêt des élus d'y participer pour démontrer leur volonté d'intégrité.

Formée de trois magistrats, d'un professeur de droit et d'une ancienne ministre, sur proposition de la mairie de Paris pour une période de six ans, cette commission, qui a la transparence pour principe directeur, publie un rapport annuel de ses activités.

Lors de la première mission, elle a obtenu trois types de déclarations : d'une part, le compromis de transparence des 163 conseillers de Paris et des 50 collaborateurs de la Mairie — qui l'ont tous signé — ; d'autre part, la déclaration d'intérêts, qui comprend la participation à des syndicats, à des activités sociétales, y compris au sein d'organisations à but non lucratif, et à des activités professionnelles (personnelles ou du conjoint), entre autres — obligatoire et publique — ; et enfin, la déclaration du patrimoine au moment de l'entrée en fonction, qui indique le montant de la fortune et son origine — dans ce cas, elle est également obligatoire, bien que sa publication soit facultative (la moitié des déclarants ont accepté de la rendre publique).

La deuxième mission consiste à émettre des recommandations sur les conflits d'intérêts potentiels que les déclarations peuvent révéler, comme l'incompatibilité déontologique entre l'activité publique et l'activité privée d'un élu dans un secteur donné. La troisième mission est de déclarer l'incompatibilité entre les élus de Paris et l'accès à l'habitat protégé. Le quatrième consiste à conseiller la Mairie sur les éventuels conflits d'intérêts entre ses conseillers dans les processus décisionnels auxquels ils participent.

La cinquième mission et la sixième consistent à répondre à des consultations ; d'une part, à celles que formulent la Mairie et les groupes politiques sur l'interprétation du code déontologique, et d'autre part, à celles des conseillers ou des collaborateurs sur les affaires susceptibles de les concerner. Ces consultations ont notamment permis d'établir des critères applicables à la possibilité de recevoir des cadeaux et des invitations.

Les nouvelles technologies sont un outil primordial pour la mise en œuvre de la politique de déontologie et la promotion de la transparence. Les déclarations du patrimoine et d'intérêts des élus, les rapports annuels, les consultations effectuées, les formulaires, etc., sont accessibles sur le site de la Mairie de Paris qui dispose également d'un système informatisé de publication des réunions avec les représentants des groupes d'intérêt ainsi que d'un système d'alertes permet-

tant aux fonctionnaires et au public en général de déposer des signalements anonymes de manière sécurisée pour dénoncer les mauvaises pratiques ou les risques de corruption détectés.

Bureau de l'Inspecteur Général de Montréal

Le Bureau de l'inspecteur général de Montréal a été créé en 2014, après la révélation d'une affaire de corruption administrative au sein du gouvernement. Le Parlement du Québec a approuvé la loi relative à sa création en tant qu'organe de contrôle indépendant chargé de veiller sur l'intégrité des processus de passation de marchés publics, promouvoir la transparence et rétablir la confiance entre l'administration municipale et les habitants.

L'inspecteur général a pour mandat de superviser le processus de passation des marchés publics et leur exécution au nom de la ville de Montréal et de toute société rattachée, comme la Société de transport de Montréal (STM), la Société d'habitation et de développement de Montréal (SHDM) et la Société du parc Jean-Drapeau (SPJD). La ville emploie près de 40 000 fonctionnaires publics, répartis dans ses 19 districts et organismes.

Le Bureau vise à maintenir et à promouvoir la reddition des comptes et leur intégrité. Son travail est basé sur la confiance entre les citoyens et leurs institutions publiques en matière de passation de marchés, raison pour laquelle il supervise leur intégrité et celle de l'exécution des contrats. Il travaille aussi à améliorer la transparence des activités et des décisions municipales, en intervenant dans divers domaines pour lesquels il propose des recommandations et des plans d'action.

Les principales fonctions de l'inspecteur général sont de surveiller les procédures de passation des marchés publics et de s'assurer qu'elles soient correctement exécutées par la ville ou toute personne morale qui lui est liée, de recommander au conseil d'administration des mesures visant à éviter les transgressions d'intégrité en rapport avec leur exécution, de donner des conseils sur les mesures destinées à promouvoir le respect des dispositions légales ou des actions requises, de vérifier l'application des mesures recommandées et, enfin, de former les membres du conseil municipal, ainsi que les fonctionnaires et les employés, afin de prévenir les atteintes à l'intégrité et de les informer des règles applicables en matière de passation de marchés publics et exécution.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'inspecteur général a la faculté d'exiger la remise d'informations et de documentation de la part des conseillers ou des employés de la ville, autrement dit, il doit pouvoir faire des copies de tout livre, registre et toutes archives, de même qu'il peut utiliser tout ordinateur se trouvant sur les lieux visités, en bénéficiant, à sa demande, de l'assistance requise.

Il a aussi le pouvoir, conféré par la loi, d'annuler tout processus d'adjudication de contrat, de le résilier ou d'en suspendre l'exécution, s'il estime que les exigences énoncées dans la documentation n'ont pas été respectées ou que les manquements détectés sont assez graves pour intervenir. Cette décision peut être révoquée ultérieurement par le conseil municipal.

L'indépendance de l'inspecteur général repose sur différents facteurs : d'une part, elle est régie par la loi, ce qui empêche l'administration municipale de l'entraver éventuellement ; d'autre part, sa nomination doit être soutenue par les deux tiers des voix du conseil municipal. Outre l'autonomie hiérarchique et budgétaire attachée à sa fonction, son mandat n'est pas renouvelable et son dévouement doit être total.

Veeduría du District de Bogota

La Veeduría du district est un organisme public de contrôle préventif à Bogota (Colombie), qui s'est engagé à promouvoir le contrôle social, la transparence et la lutte contre la corruption pour améliorer la gestion publique de la ville. Bogota est une ville de plus de 8,1 millions d'habitants, organisée en 20 municipalités locales, 15 régions administratives et quatre sous-réseaux de services de santé. Dans ce contexte, la Veeduría du district est un organisme voué à améliorer la confiance entre les citoyens et l'Administration publique.

L'organisme a été créé par l'accord de district 24 de 1993, qui établit que, dans l'exercice de ses fonctions, la Veeduría du district doit promouvoir la participation des citoyens au suivi, à l'évaluation et au contrôle de la conception et de l'exécution des politiques publiques, des contrats de l'Administration et des actions des fonctionnaires, ainsi qu'à la cogestion du développement de la ville. En ce sens, l'organisme réalise le suivi du développement urbain dans ses différentes dimensions afin d'améliorer la compréhension de la réalité de la ville, d'informer les citoyens des progrès et des retards dans la résolution des problèmes publics et de guider la prise de décisions à Bogota.

La Veeduría du district se compose de quatre organismes publics de contrôle préventif délégués et de deux projets stratégiques associés au Plan local de développement d'une ville meilleure pour tous, « Bogotá Mejor para Todos 2016-2020 », voué à accomplir les fonctions qui lui sont assignées. Ces organismes délégués et ces projets sont les suivants : la Veeduría déléguée pour l'efficacité administrative et budgétaire ; la Veeduría déléguée pour la participation et les programmes spéciaux ; la Veeduría déléguée pour le traitement des plaintes et réclamations ; la Veeduría déléguée chargée du recrutement ; le Projet stratégique de la transparence, l'accès à l'information publique et des mesures anticorruption et le Projet stratégique LABcapital, un laboratoire d'innovation chargé de la gestion publique du district.

En raison de son caractère préventif, la Veeduría du district, contrairement aux deux autres organes de contrôle, ne sanctionne pas, mais instruit des dossiers sur des actes présumés de corruption ou d'inefficacité administrative d'office. À la suite de ces enquêtes, la Veeduría émet des avertissements et des recommandations destinés aux organes chargés de sanctionner et aux organismes de district pour qu'ils améliorent leurs procédures. Depuis 2016, plus de 120 dossiers ont été instruits et le temps moyen de traitement des dossiers est passé d'un an et demi à deux mois seulement.

La Veeduría exerce également le contrôle préventif de la gestion contractuelle et de la gestion du risque, en suivant de près les procédures de sélection et autres activités associées, de manière à prévenir les organismes du district de l'existence de situations susceptibles de compromettre la légalité et la transparence. Elle a accompagné plus de 123 procédures de sélection pour une valeur de plus de 31 billions de pesos colombiens.

L'objectif de la Veeduría pour 2020 est de devenir un organisme reconnu pour sa haute capacité technique et innovante dont les effets sont bénéfiques à la gestion publique dans le district de Bogota et contribuent à accroître la confiance entre les citoyens et les institutions publiques.

Première partie : les bonnes pratiques

Conformément aux objectifs du programme Lorenzetti, les signataires se sont engagés à partager leurs connaissances et leur expérience dans la mise en œuvre des politiques de transparence, intégrité publique, prévention de la corruption et bonne gouvernance. Parmi les multiples initiatives présentées et débattues avec les autres partenaires de ce programme d'échange, chaque partie a sélectionné les trois meilleures pratiques, jugées les plus pertinentes et les plus représentatives de son expérience, pour les présenter dans ce document de synthèse.

Cette première partie comprend une description détaillée des trois initiatives sélectionnées par chacune des organisations du programme Lorenzetti dans le but de promouvoir l'apprentissage mutuel et d'inspirer des actions similaires aux responsables de la mise en œuvre des mesures de transparence et de bonne gouvernance dans d'autres gouvernements locaux.

Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone

Le code de déontologie et la prévention des conflits d'intérêts

L'Agence de transparence a encouragé la rédaction d'un code de déontologie à l'intention des cadres supérieurs de l'Aire métropolitaine de Barcelone (AMB) au cours du mandat 2015-2019, conformément à l'action publique qui conceptualise les valeurs et les principes auxquels doivent souscrire les équipes dirigeantes de l'AMB. Ce code établit des règles de conduite et se présente comme un instrument d'autorégulation contraignant, moyennant signature d'un engagement d'adhésion individualisé. Sans avoir valeur de normes, il est néanmoins assujéti au régime des sanctions de la loi catalane sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance.

Ce code s'adresse à tous les élus, à tous les membres du Conseil métropolitain, aux cadres supérieurs de l'AMB, ainsi qu'à leurs services rattachés, ce qui a demandé à l'époque de gros efforts pour que l'Agence puisse identifier tous les profils à partir des informations fournies par chaque organisme.

Débat, élaboration et approbation du code de déontologie et de bonne conduite

Pour l'élaboration du code, menée à terme entre juin 2016 et juillet 2017, l'Agence de transparence a mis en place un processus participatif autour de trois axes essentiels : la délibération, la participation et le consensus.

Le processus participatif a bénéficié de la collaboration de cadres supérieurs de l'AMB, de ses organismes rattachés et des conseillers des groupes métropolitains qui avaient participé aux séances de formation du Cours de transparence. Il a également bénéficié des liens de transparence entre tous les services, ainsi que de la collaboration du Conseil consultatif sur la transparence métropolitaine et des fonctionnaires publics de l'AMB et de ses organismes rattachés. Tous les contenus du code résultent de l'analyse de cas spécifiques et des contributions des participants. À cet effet, les responsables réunis en deux séances de travail ont soumis leurs conclusions au Conseil consultatif sur la transparence métropolitaine.

Malgré son caractère non prescriptif, il a été jugé opportun de présenter le texte au Conseil métropolitain, l'organe décisionnel suprême, et d'ouvrir une phase d'audience pour que ses destinataires puissent transmettre leurs suggestions et observations. Le Conseil métropolitain l'a approuvé le 30 janvier 2018 et a recueilli les réactions au texte pendant trente jours ouvrables. Des représentants de plusieurs groupes métropolitains et de l'Office catalan de lutte contre la fraude y ont présenté allégations et suggestions. Celles de l'Office antifraude ont été débattues avec le Conseil consultatif sur la transparence métropolitaine.

Envoi des questionnaires et des engagements d'adhésion

Conformément au Plan d'action métropolitain, qui prévoit l'élaboration, l'application et l'évaluation d'instruments de prévention des conflits d'intérêts, l'Agence de transparence a transmis aux cadres supérieurs de l'AMB, ainsi qu'aux organismes rattachés, la déclaration d'adhésion au code de déontologie et de bonne conduite, ainsi que le questionnaire pour la prévention des conflits d'intérêts. La force contraignante du code réside dans l'adhésion individuelle de ses destinataires. La signature du document d'adhésion engage le fonctionnaire à respecter les obligations issues du code et à assumer volontairement les conséquences résultant de tout manquement éventuel. La force du code tient donc à l'engagement personnel pris par chaque fonctionnaire signataire d'une adhésion individuelle. Enfin, il a été signé par 166 fonctionnaires sur 276.

Conflits d'intérêts : questionnaires et gestion

L'Agence de transparence a pour mission de veiller à l'application du code et ce mandat implique de détecter et résoudre les conflits d'intérêts susceptibles de mettre en cause des cadres supérieurs de l'AMB et des organismes rattachés, dans l'exercice de leurs fonctions. L'envoi des questionnaires sur les conflits d'intérêts s'est déroulé au cours du premier semestre 2017. Dès réception, une analyse exhaustive a été effectuée et des mesures de gestion ont été prises pour minimiser tout risque éventuel.

En outre, l'Agence de transparence soutient les destinataires du code et se tient à leur disposition pour tout éclaircissement, interprétation ou conseil éthique concernant l'application des dispositions du code. Le développement de ce conseil, qui est toujours un outil de gestion des conflits d'intérêts, est en cours d'élaboration. D'autre part, une bonne gestion des conflits d'intérêts nécessite une formation et une sensibilisation. En ce sens, plusieurs séances de formation spécifique ont été prévues au cours de ce mandat.

Le suivi des relations avec les groupes d'intérêt (SERGI)

Le Plan d'action métropolitain prévoit la création du registre des groupes d'intérêt (ou *lobbys*) et le programme SERGI est l'application de suivi des relations établies avec ces derniers, comme le stipule la loi sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance. Cette loi oblige à publier les ordres du jour des hauts fonctionnaires et des responsables de toutes les administrations publiques dès lors qu'ils portent sur leurs relations avec les groupes d'intérêt. Plus précisément, l'article 55 prévoit comme principe éthique et règle de conduite, la transparence des activités officielles, des actes et des décisions en rapport avec la gestion des affaires publiques qui leur ont été confiées et de leur ordre du jour officiel à rendre public.

Le code de déontologie et de bonne conduite destiné aux cadres supérieurs de l'AMB et des organismes rattachés établit également l'obligation de publier

l'ordre du jour convenu avec les groupes d'intérêt, moyennant le système de suivi implanté par l'Agence de transparence à des fins de reddition de comptes.

Compte tenu des deux mandats et au vu des compétences attribuées à l'Agence de transparence par la présidence de l'AMB (décret de la présidence du 14/12/2015), le développement du programme SERGI s'est déroulé d'avril 2018 à mars 2019.

L'Instruction pour le suivi, la taxation et le contrôle des relations avec les groupes d'intérêt de l'AMB et des organismes rattachés a été approuvée le 24 mai 2018 et communiquée au Conseil métropolitain. Cette instruction prévoit, pour les personnes chargées de l'ordre du jour des élus ayant une responsabilité exécutive ainsi que des cadres supérieurs, l'obligation de suivre le protocole applicable à la concertation de réunions, d'audiences et de contacts, en remplissant le formulaire de l'application SERGI. L'instruction stipule également que le suivi des informations relatives aux groupes d'intérêt doit être effectué par l'Agence de transparence de l'AMB, et que les informations collectées sur les contacts maintenus avec des groupes d'intérêt par des cadres supérieurs de l'AMB, à partir des formulaires prévus à cet effet, doivent être publiées, sous réserve de garanties appropriées pour la protection des données personnelles, sur le portail de la transparence de l'AMB qui fait l'objet d'une mise à jour régulière.

Depuis juin 2018, date de l'entrée en vigueur de cette instruction, les élus qui ont des responsabilités exécutives (présidence, vice-présidence exécutive et vice-présidence de secteur), ainsi que les hauts fonctionnaires, les directeurs de département et de services de l'Aire métropolitaine ont l'obligation, sous la responsabilité de ces derniers, de publier l'ordre du jour officiel de leurs rencontres avec les groupes d'intérêt.

SERGI, application de suivi

Pour suivre les consignes de l'instruction, l'Agence de transparence a lancé le prototype et en a développé les fonctionnalités. L'application de suivi des relations avec les groupes d'intérêt est un logiciel permettant d'enregistrer les réunions des cadres supérieurs de l'AMB et de ses organismes rattachés avec des personnes, des sociétés, des organisations ou des organismes susceptibles d'avoir la considération de groupes d'intérêt. Par le biais de l'application, l'Agence de transparence révise ou valide les informations saisies et en gère la publication sur le portail de la transparence.

Afin de faciliter l'installation de l'application, l'Agence a préparé un manuel d'utilisation qui contient la liste exhaustive des étapes à suivre à tout moment pour saisir et inscrire chaque nouvelle réunion. Par ailleurs, il convient de noter

que des présentations ont été organisées auprès des institutions afin de les familiariser avec l'existence et les fonctions du système SERGI, comme la Commission exécutive et le Comité directeur de l'AMB, l'Office catalan de la lutte antifraude ou la mairie de Barcelone, entre autres.

L'évaluation et l'analyse de la transparence (méthodologie MIPAT)

Conformément aux fonctions assignées par la présidence et au plan d'action de l'AMB, l'Agence de transparence a développé les actions nécessaires à la conception d'une méthodologie permettant d'implanter un système de suivi de l'information, de la publicité active et de la transparence (MIPAT) applicable à l'AMB et à son secteur instrumental.

Le MIPAT est le principal instrument qui, par le biais de l'observation directe des informations publiées sur les sites web, mesure le niveau de publication des contenus établis dans la loi de la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance, qui permet d'identifier les forces et les faiblesses existantes dans l'exécution des obligations de publicité active. Cet outil permet de promouvoir les mesures correctives nécessaires, en accordant la priorité aux actions qui ont le plus d'impact sur la bonne gouvernance et l'intégrité de la gestion publique. Le système est basé sur 160 paramètres, classés en catégories et sous-catégories, répartis sur cinq niveaux de priorité, qui se réfèrent aux administrations publiques et aux organismes du secteur public.

Le processus d'élaboration du MIPAT a été mis au point en 2017, à partir d'un travail préliminaire qui détectait les principaux paramètres en la matière. Il a été structuré en cinq phases détaillées ci-après :

- Définition des paramètres de transparence à partir des contenus établis par les organismes référents en la matière et des travaux préliminaires.
- Classification et regroupement des contenus en six grandes catégories et vingt sous-catégories.
- Identification des contenus applicables aux administrations publiques et aux organismes du secteur public.
- Hiérarchisation des contenus de transparence en cinq niveaux de priorité.
- Développement du système d'analyse et de suivi.

Le processus d'élaboration de la méthodologie du MIPAT se termine par une série de présentations de l'instrument, destinées au personnel de l'AMB et aux organismes rattachés, et par des liens sur la transparence. La méthodologie d'analyse une fois conçue et présentée, c'est en tant qu'organe de promotion et de contrôle de la transparence dans le secteur public métropolitain que l'Agence de transparence commence à préparer périodiquement cinq types de rapports individuels de contrôle de la transparence qui se distinguent par l'exhaustivité et les contenus analysés : du rapport élémentaire, qui analyse les

paramètres les plus prioritaires, au rapport le plus exhaustif, en passant par le rapport InfoParticipa (projet d'analyse de la transparence de l'Université autonome de Barcelone) et le rapport ITA, qui correspond aux indicateurs de l'indice de transparence international.

Les résultats de MIPAT sont systématisés dans un rapport individualisé qui rassemble, pour chaque organisme examiné, une évaluation numérique globale et un ensemble d'observations qualitatives sur les paramètres incorporés, ainsi que des recommandations et des propositions d'amélioration. Ces documents sont portés à la connaissance des organismes analysés afin de leur permettre d'envisager les corrections nécessaires à l'exécution de leurs obligations en la matière et de les publier sur le portail de la transparence.

Mairie de Paris

Politique de déontologie

Compte tenu des précédents de corruption qui ont visé plusieurs maires de Paris et après le scandale provoqué par l'affaire Cahuzac, en 2012, la Mairie de Paris promeut activement des politiques de transparence, d'intégrité et de régénération démocratique pour retrouver des rapports de confiance avec ses administrés. La loi de 2016 sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, oblige toutes les municipalités à se doter d'une instance en matière de déontologie. La Ville de Paris a été la première à créer une Commission déontologique qu'elle a dotée de l'autorité et de l'indépendance nécessaires.

Le travail de cette commission incombe aux 163 membres du conseil municipal, aux 20 arrondissements de la ville et aux 50 000 fonctionnaires employés par la Mairie.

Les 163 conseillers municipaux et les 50 collaborateurs de la Mairie ont signé une première déclaration d'engagement pour une plus grande transparence. À partir de ce moment, la Commission déontologique a commencé à réunir et publier les autres déclarations.

Les déclarations d'intérêts

Les déclarations d'intérêts présentées par les conseillers de Paris sont examinées et, le cas échéant, des recommandations sont adressées aux élus qui se trouvent dans une situation pouvant donner lieu à un conflit. Y figurent leur appartenance à des organisations à but non lucratif, ainsi que les intérêts et l'activité professionnelle de leurs conjoints. Le code de déontologie prévoit que tous les conseillers de Paris doivent remplir cette déclaration, qui est ensuite publiée sur le site de la Commission de déontologie.

Les déclarations de patrimoine

Dès leur entrée en fonction, les élus doivent déclarer le montant et l'origine de leur patrimoine. La publication de cette déclaration est facultative, autrement dit, l'élu peut la refuser. Fins 2018, plus de 90% des conseillers municipaux avaient néanmoins accepté de la rendre publique.

La publication des déclarations des conseillers parisiens s'effectue dans le plus grand respect de leur vie privée, comme le prévoit la décision du Conseil municipal du 9 octobre 2013, laquelle considère que cette publication ne doit pas porter atteinte de manière disproportionnée à la vie privée des élus.

Outre les élus, quatre hauts fonctionnaires sont également tenus de remettre leurs déclarations de patrimoine et d'intérêts : le secrétaire général, son adjoint et les directeurs d'administration. Dans ce cas cependant, leur déclaration n'est pas adressée à la Commission de déontologie, mais à l'Autorité pour la transparence de la ville, une instance en formation collégiale, compétente pour examiner les déclarations d'intérêts et de patrimoine des fonctionnaires.

Habitation, cadeaux et autres références

La commission examine la situation des conseillers municipaux de Paris par rapport à l'accès ou à la disposition d'un logement social, géré par l'administration parisienne, conformément à la loi dite Solidarité et Renouvellement urbain du 13 décembre 2000. En ce sens, le code de déontologie stipule que les élus, qui n'occupent pas de logements sociaux au moment de leur élection, doivent s'engager à ne pas y accéder ni à en disposer. Pour ceux qui auraient déjà un logement social et souhaiteraient le conserver, la commission de déontologie émet un avis au cas par cas sur les situations qui lui sont soumises et en transmet copie à la Mairie de Paris qui rend sa décision.

Sont également examinées les déclarations annuelles de cadeaux, invitations et voyages effectués par les élus dans le cadre de leur mandat. La Commission fournit également des conseils sur l'interprétation et l'application du code de déontologie quant aux questions soulevées par la Mairie ou les commissions du conseil municipal (ces recommandations sont faites par écrit lorsqu'elles répondent à un intérêt collectif). Enfin, en cas de doute sur l'interprétation du code de déontologie par les conseillers de Paris, les demandes sont traitées de manière confidentielle. En ce sens, une boîte aux lettres est à la disposition de tous les fonctionnaires de la ville pour toute consultation.

Les nouvelles technologies sont un outil essentiel pour la mise en œuvre de la politique de déontologie et la promotion de la transparence. Sur la plateforme www.paris.fr/deontologie il est possible de consulter les déclarations de patrimoine et d'intérêts des élus, les rapports annuels, les consultations formulées, les formulaires, etc.

Relations avec les lobbys

La Ville de Paris voulait aller plus loin, au-delà de la loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique de 2016, connue comme loi Sapin 2, qui oblige les groupes d'intérêt à déclarer leurs activités à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

En ce sens, depuis novembre 2017, la Mairie de Paris dispose d'un système informatisé pour publier les réunions tenues par la Mairie, ses députés et les conseillers délégués avec des représentants des groupes d'intérêt.

Promue par l'accord du Conseil de Paris, le 30 janvier de cette même année, l'application de suivi des relations avec les lobbys publie en accès libre les données de ces rencontres, qui impliquent les élus avec des organisations qui ont intérêt à influencer les politiques publiques de Paris.

Collaboration entre organisations

Cette application a été développée conjointement par l'ONG Transparency International et par la HATVP qui a également créé et mis à jour un répertoire de représentants d'intérêts connectés avec des cadres locaux. Tout cela est supervisé par la Commission de déontologie du Conseil de Paris, autrement, la Commission supervise les rencontres entre les élus et les lobbys enregistrés par la HATVP.

Malgré les réticences initiales à la publication de ces informations, celle-ci a fini par être évaluée positivement en tant qu'instrument d'autoprotection des élus, puisque qu'elle leur permet de démontrer l'impartialité de leurs décisions. Les résultats de ces réunions sont publiés sur <http://transparence.lobby.paris.fr>.

Système de signaleurs

L'un des outils récemment mis en place est un système d'alertes qui permet aux fonctionnaires et aux administrés de dénoncer anonymement et de manière sûre les mauvaises pratiques et les risques de corruption détectés. Au cours des premiers mois de 2018, cinq signalements ont été transmis.

Les informateurs ou signaleurs, qui dans l'intérêt général font état de certaines irrégularités, permettent de prévenir ou de révéler les erreurs ou dysfonctionnements de l'État. Leur contribution est notamment importante dans la lutte contre la corruption dans tous les domaines. La loi de 2016 sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique crée un régime général de protection des informateurs.

Selon cette loi, un informateur est une personne physique qui révèle ou signale, d'une manière désintéressée et de bonne foi, un délit ou une infrac-

tion, une erreur grave et manifeste enfreignant un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, une loi ou un règlement, ou une menace et un préjudice grave portant atteinte à l'intérêt général, dont il a eu connaissance personnellement. Sont exclus du système d'alerte les faits, informations ou documents, quels qu'en soient la forme ou le support, relevant du secret de défense nationale, du secret médical ou de la confidentialité des échanges entre un avocat et ses clients.

Le signaleur peut s'adresser à un supérieur direct ou indirect, à son employeur ou à un référent désigné par ce dernier. Si ceux-ci ne sont pas diligents dans un délai raisonnable, il peut en référer directement à l'autorité judiciaire ou administrative. Enfin, si rien n'est fait, il peut divulguer les faits publiquement.

Afin de permettre de définir la gravité du signalement, la loi prévoit que certaines institutions ou organisations, selon leur taille, soient dotées de procédures internes pour recueillir les signalements émis par leur personnel ou leurs collaborateurs. Ces protocoles doivent garantir la stricte confidentialité de l'identité des personnes qui participent au signalement, celles qui signalent les manquements détectés autant que celles qui en assument la gestion.

Protection des signaleurs et des objectifs d'alerte

L'identité du signaleur ne peut être révélée sans son consentement et celui-ci ne peut être considéré pénalement responsable. Il doit également être protégé de toutes représailles professionnelles éventuellement envisagées par ses employeurs (les fonctionnaires par exemple ne peuvent pas être sanctionnés).

En outre, la loi sanctionne la mauvaise foi des signaleurs, de même qu'elle sanctionne en cas de signalement infondé ou émis avec des intentions malveillantes.

Bureau de l'inspecteur général de Montréal

Programme de formation

Afin de détecter les brèches susceptibles de léser l'intégrité des personnes qui interagissent avec l'Administration, qu'il s'agisse d'employés ou d'élus, il convient de former le personnel à l'analyse des marchés publics et des coûts. Depuis 2007, plus de 800 fonctionnaires sont formés chaque année à cette tâche, ce qui a permis d'améliorer la qualité des procédures de passation des marchés et la qualité des réponses aux plaintes déposées.

L'objectif de la formation est de permettre aux personnes qui font partie de l'Administration municipale de Montréal autant que des organismes rattachés d'identifier, de détecter et de prévenir les déficiences nuisant à l'intégrité des procédures de passation des marchés publics et de comprendre le rôle du Bureau de l'inspecteur général en la matière.

Conception des cours

Les cours sont spécialement conçus pour les gestionnaires et les employés chargés de rédiger les documents d'appel d'offres, d'attribuer les contrats et d'en superviser l'exécution. Ils comprennent la connaissance des facteurs de vulnérabilité et des erreurs d'intégrité, les pistes et les schémas de collusion, les bonnes pratiques en matière contractuelle, ainsi que l'interprétation et l'application des conditions requises en la matière.

La formation dispensée depuis la création du Bureau se présente en deux modules :

- Un module de formation sur les fonctions et les responsabilités du Bureau de l'inspecteur général, qui définit sa mission et sa juridiction, les facultés et les procédures opérationnelles placées sous son contrôle, l'indépendance dont il jouit et les différentes dispositions qui développent la protection des lanceurs d'alertes, c'est-à-dire, des personnes qui dénoncent d'éventuelles irrégularités commises dans l'un des organes de l'Administration ou un organisme collaborateur.
- Un module pratique pour reconnaître et prévenir les brèches dans l'intégrité, afin d'éviter les problèmes de corruption ou de collusion. L'accent est mis sur la reconnaissance de la corruption, de la complicité et du manque d'honnêteté ; sur la détection des facteurs de vulnérabilité qui peuvent entraîner des risques plus élevés de connivence ; sur la localisation des alarmes et des manquements et, enfin, sur l'utilisation des estimations de coûts contractuels comme outil de prévention.

À partir de 2018, deux autres modules ont complété cette formation :

- Leçons apprises suite aux enquêtes préalables du Bureau de l'Inspecteur général. Il existe des modèles récurrents comme, par exemple, ceux qui font référence aux complicités et aux actions frauduleuses, aux mauvaises pratiques entrepreneuriales et à la malhonnêteté. En outre, l'accent est mis sur les concepts et normes juridiques pertinents. L'importance et l'impact de l'introduction de clauses contractuelles dans les appels d'offres publics sont également soulignés.
- Des modules d'information en ligne disponibles sur le web. Dans ce cas, une introduction est présentée au Bureau avec les options de communication qui peuvent être établies. Les offres et les estimations des coûts des marchés y sont également analysées et les cas de collusion susceptibles d'apparaître dans certaines branches industrielles sont examinés en profondeur.

En 2018, seulement dans les six premiers mois de l'année, plus de 800 personnes ont participé à ces formations, dont principalement des employés de la ville, mais aussi des élus et une représentation importante de personnes extérieures à l'Administration publique qui travaillent pour des agences en dépendant.

En minimisant les risques, ce processus contribue à consolider la confiance du public dans les institutions municipales.

Intervention sur le terrain

Il est important de garantir la présence permanente du Bureau sur le terrain, en particulier dans les travaux de construction, aux côtés des représentants de la municipalité et d'autres acteurs stratégiques. En ce sens, certaines interventions ont été menées dans le cadre de contrats spécifiques.

À titre d'exemple, nous pouvons citer l'intervention réalisée dans le cadre du programme complémentaire de goudronnage de la voie publique, au cours de laquelle le Bureau a détecté des situations problématiques concernant la qualité du produit final et des erreurs dans la direction des travaux. Plus précisément, des déficiences ont été constatées dans la qualité des matériaux utilisés et le manque d'aptitude du personnel des entreprises sous-traitantes. Ces constats ont entraîné une action d'expertise qui a imposé la correction des irrégularités. En conséquence, le contrat a été suspendu en attendant l'application de mesures appropriées.

Secteurs de coordination

Pour atteindre l'objectif du travail sur le terrain, il est important de coordonner tous les services, afin que le Bureau n'accomplisse pas sa tâche de manière isolée, mais dépasse l'esprit individualiste dans tous les domaines administratifs. La présence du Bureau dans toutes les sections administratives est fondamentale, car la réalisation des objectifs ne doit pas relever de la seule responsabilité de l'inspecteur général, mais de celle de tous les employés et de tous les élus, en plus des organismes rattachés, lesquels partagent les mêmes finalités de contrôle et d'honnêteté. À cet effet, l'unité de coordination des différents services a été créée et complétée par un programme assignant un enquêteur référent à chaque district et à chaque service.

Cette tâche de promotion d'une collaboration permanente, de dialogues et d'échanges d'informations s'étend à d'autres organismes qui effectuent des missions d'inspection, comme, par exemple, les corps de sécurité de l'État, auxquels se réfèrent les infractions pouvant entraîner des sanctions pénales.

D'autre part, dans ce sens également, le Bureau noue des alliances internationales avec d'autres villes, comme l'Association des inspecteurs généraux des États Unis, qui effectuent des visites régulières pour évaluer en permanence la mission de l'inspecteur général et proposer des recommandations particulières.

Résultats

Parallèlement à l'action préventive, telle que la boîte des dénonciations, l'analyse préalable des offres, l'étude des conflits d'intérêts et la prise en compte des

allégations, l'action sur le terrain améliore le respect des exigences contractuelles et la compréhension des problèmes et des enjeux pratiques.

Il en résulte une meilleure crédibilité et visibilité des marchés publics, un plus grand respect des exigences contractuelles et, avec le soutien de la formation, la sensibilisation d'un grand nombre de personnes, une meilleure compréhension des problèmes pratiques de la passation des marchés et une meilleure coopération et collaboration entre les groupes d'intérêt.

Prévention proactive

Il est important d'avoir un système de prévention proactif, car il permet souvent d'éviter des situations plus complexes. C'est pourquoi le Bureau de l'Inspecteur général de Montréal dispose d'une unité d'analyse préalable qui enquête sur les dénonciations notifiées pendant la procédure d'appel d'offres et avant l'attribution d'un contrat, sur les restrictions au libre marché injustifiées, les critères spécifiques excessifs, l'inexécution des conditions légalement requises ou les dénonciations de conflits d'intérêts.

L'inspecteur général peut intervenir rapidement à ce stade en s'adressant directement aux fonctionnaires de la ville et en les avertissant de problèmes éventuels, si nécessaire. En outre, dans les cas justifiés, il est possible de transmettre le dossier à un enquêteur qui effectuera une analyse approfondie. Les irrégularités détectées dans cette première phase peuvent ainsi être corrigées.

Rapports publics

Le Bureau de l'inspecteur général peut émettre des rapports publics sur des passations de marchés spécifiques, aussi bien que des rapports généraux sur l'état d'une situation ou d'une industrie déterminée.

En ce sens, des documents révélant des pratiques frauduleuses commises par un organisme ont déjà été publiés, comme le fait de publier peu de contrats et d'avoir des contacts qui ne respectent pas les normes de probité établies. Par exemple, à la suite d'un rapport du Bureau, une enquête a été ouverte avec plus de cent témoignages et les conclusions ont été présentées au gouvernement municipal. Dans cette affaire, l'enquête ayant révélé des techniques de collusion, les entreprises concernées ont été sanctionnées par cinq ans d'exclusion sur les marchés publics. Ont été identifiées de cette manière, et sanctionnées par la suite, des personnes non autorisées qui se présentaient à un appel d'offres par l'intermédiaire de sociétés écran qui étaient autorisées quant à elles. Ces révélations ont permis de prévoir de nouvelles règles au niveau provincial pour prévenir ce type de pratiques et garantir que tous les participants soient bien autorisés à présenter leur candidature.

Dans une autre affaire, l'inspecteur général est intervenu pour s'assurer que les autorités municipales appliquaient le principe de bonne foi, car des retards in-

justifiés avaient été constatés dans une procédure d'appel d'offres. Il est apparu également, dans une autre affaire, que les autorités municipales abusaient de certaines organisations à but non lucratif, associées à des entreprises, pour remporter des marchés publics sans passer par une procédure ouverte. L'inspecteur général est intervenu pour vérifier qu'il n'y avait pas d'utilisation abusive de ce type de contrat.

Pour mener à bien toutes ces actions préventives, le Bureau dispose d'une boîte de dénonciations, d'un important réseau d'informateurs, de l'analyse préalable des appels d'offres et de l'étude des conflits d'intérêts, ainsi que de la prise en compte des allégations présentées. En outre, il veille au contrôle et à l'amélioration des délais de paiement aux fournisseurs, car c'est un aspect qui régule la concurrence et permet à un plus grand nombre d'entreprises de participer aux marchés publics.

Le Bureau de l'inspecteur général peut également vérifier si l'Administration a tenu compte de ses recommandations, qui peuvent aller de l'exclusion d'une personne physique ou morale à la proposition de rénover les procédures de passation des marchés, d'appliquer des vérifications et des contrôles plus stricts ou d'étudier les contextes des soumissionnaires dans certaines industries.

Veeduría du district de Bogota

Tableau de contrôle citoyen

Qu'est-ce que c'est ?

Le Tableau de contrôle citoyen (TCC) est un outil interactif qui permet de gérer les informations contenues dans les requêtes déposées par le biais du système de plaintes et solutions du district « Bogota à votre écoute » (SDQS), afin de traiter les problèmes de manière stratégique et d'améliorer la prestation de services et l'attention accordées aux habitants de Bogota D.C. Il fournit également à la ville un canal interactif qui permet de suivre et d'analyser des données complexes dans un langage accessible à tous afin de faciliter l'exercice d'un contrôle social.

L'objectif est de gérer stratégiquement l'information des différentes requêtes interposées à Bogota par les habitants à l'aide du système de plaintes et solutions « Bogota à votre écoute », afin d'aborder les problèmes de manière ciblée et d'améliorer les services et l'attention offerts aux citoyens dans le district de la capitale.

Comment s'y est-on pris ?

Dans le cadre de l'alliance entre la Veeduría du district et la fondation Bloomberg Associates, les responsables ont formulé une proposition de conception et mise en œuvre d'un outil permettant de visualiser sur le territoire les plaintes des habitants de Bogota à partir de l'information collectée par le Système des plaintes et solutions « Bogota à votre écoute ».

Le lancement officiel de cet outil a eu lieu le 2 mai 2018 avec la participation du maire principal de Bogota, du veedor du district et du secrétaire général. Après le lancement, la Veeduría du district a organisé une journée de formation avec les secrétaires chefs de secteur du district pour le consolider. À l'issue de cet exercice, toutes les suggestions et préoccupations des secrétaires et de leurs équipes de direction ont été recueillies. Elles ont permis de passer à une version améliorée de l'outil facilitant de meilleurs critères de recherche et de visualisation.

Comment fonctionne-t-il ?

Le Tableau de contrôle citoyen (TCC) contient six items :

- Le premier montre la distribution des requêtes par voie de transmission, typologie et secteur, avec un graphique illustrant le top ten des organismes, les mois, les municipalités et les thèmes qui ont donné lieu à un plus grand nombre de requêtes.
- Le deuxième met en rapport plusieurs champs de recherche et filtre l'analyse par date, type de demande, secteur, organismes et thème. Le résultat est présenté par des graphiques associés au nombre de requêtes, à la pertinence des réponses, aux organismes signalés et à la distribution territoriale.
- Le troisième est un tableau de données où l'utilisateur peut effectuer ses consultations par sollicitude, secteur, organisme, dépendance, thème, sous-thème, territoire, service au citoyen, types, états initial et final de la sollicitude, entre autres.
- Le quatrième permet de lancer des analyses comparées sur un organisme étudié à des périodes différentes.
- Le cinquième renvoie l'utilisateur sur le site web du Système de plaintes et solutions « Bogota à votre écoute » où il pourra déposer sa requête.
- Le dernier item montre une vidéo explicative sur l'utilisation du Tableau de contrôle citoyen.

Méthodologies de contrôle préventif

Avec le soutien de l'Union des capitales ibéro-américaines (UCCI), la Veeduría du district de Bogota a lancé une série de dix méthodes de contrôle préventif dans le dessein de mettre à la disposition des fonctionnaires et des citoyens des outils destinés à améliorer la gestion publique et à encourager le contrôle social.

Dans le but de consolider une culture de la transparence, faire progresser la lutte contre la corruption et promouvoir la participation des citoyens, la Veeduría du district a réussi à avoir un impact direct sur la gouvernance urbaine grâce à ces méthodologies, en améliorant la confiance des citoyens dans leurs institutions et en renforçant les processus et procédures de gestion publique à Bogota.

Cette initiative repose sur la mission préventive de la Veeduría du district, dans la mesure où elle implique la définition d'actions visant à identifier et à éliminer les déficiences administratives et les risques de corruption dans la gestion publique. Ces actions se veulent complètes, elles réduisent les coûts, encouragent le contrôle de la société par les citoyens et sont efficaces dans la lutte contre la corruption.

Les méthodologies sont des documents autonomes qui contiennent toutes les informations et les outils nécessaires à leur réalisation. Elles sont modifiables, reproductibles et s'adaptent à différentes échelles, locales ou nationales, selon les contextes dans lesquels elles seront utilisées.

Chaque méthodologie comprend une présentation générale de l'ensemble de la série, les concepts élémentaires du sujet traité, les conditions de son application et la progression à suivre pas à pas, ainsi que des exemples concrets et des formats applicables à sa mise en œuvre. Avec ce dernier élément, les documents constituent une série unique en Amérique latine, puisqu'aucun manuel ou livret existant ne s'accompagne d'un guide méthodologique aussi précis.

Ces dix documents sont :

1. Méthodologie pour le développement de la voie du contrôle social.
2. Méthodologie pour l'application citoyenne de l'outil de suivi de la gestion publique.
3. Méthodologie pour la procédure de reddition des comptes de l'administration du district et de l'administration locale.
4. Méthodologie AEI (action, empathie et intuition) pour l'innovation publique.
5. Méthodologie pour l'identification des risques de corruption dans la gestion des marchés publics.
6. Méthodologie de gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public au niveau du district.
7. Méthodologie pour l'évaluation des services aux citoyens dans les organismes publics du district.
8. Méthodologie pour l'évaluation du plan de lutte contre la corruption et de services aux citoyens dans les organismes publics.
9. Méthodologie pour l'identification des risques de micro-corruption dans les points de service aux citoyens.
10. Méthodologie pour l'évaluation de l'accessibilité dans les points de service aux citoyens.

La série Méthodologies de contrôle préventif couvre trois domaines principaux, à savoir : i) contrôle social et innovation, ii) transparence et lutte contre la corruption et iii) amélioration de la gestion publique au service des citoyens.

Les méthodologies pour le développement de la voie du contrôle social et des processus de reddition de comptes de l'administration locale et de district sont fondées sur le suivi de la gestion publique par les citoyens et la promotion de processus d'innovation publique par le biais de la méthodologie AEI de l'innovation afin de renforcer le rôle des citoyens en tant qu'agents de changement.

Les méthodologies d'identification des risques de corruption dans la gestion contractuelle et de gestion des conflits d'intérêts visent à mettre en relief l'intégrité et la gestion des risques.

Enfin, les méthodologies d'évaluation des systèmes de service aux citoyens dans les organismes publics de district, d'évaluation des plans de lutte contre la corruption et des services aux citoyens (PAAC), d'identification des risques de micro-corruption et d'évaluation de l'accessibilité de l'environnement physique des points de service aux citoyens ont vocation à améliorer la gestion publique.

Colibri : une plateforme de suivi des engagements

Colibri est un site web qui permet de suivre à tout moment l'avancement et l'accomplissement des engagements pris par les organismes publics et les communautés dans les espaces de participation citoyenne à Bogota.

Pour la première fois, une ville ibéro-américaine dispose d'un outil pratique de démocratie participative qui permet aux citoyens et aux organismes publics d'effectuer un suivi en temps réel des engagements pris dans des espaces de participation citoyenne. Cet outil de contrôle social de la gestion publique se présente également comme un instrument de gestion institutionnelle qui rend possible la reddition de comptes permanente et la prise de décisions sur les plans, programmes et projets dont l'exécution relève du gouvernement de Bogota.

L'objectif de la plateforme Colibri

Colibri se propose de contribuer à surmonter les défis auxquels la ville est confrontée en raison du manque de confiance institutionnelle et de l'inexécution des engagements pris par les organismes publics et les communautés dans les espaces de participation citoyenne. Ainsi, la plateforme cherche à consolider l'accès à l'information, la reddition de comptes et le contrôle social afin d'améliorer la gestion publique de la ville et la qualité de vie de ses habitants.

Origines de sa création

En 2017, la Veeduría du district a conçu une méthodologie destinée au suivi des engagements pris par les organismes publics et les habitants dans des espaces de participation citoyenne. En 2018, avec le soutien de l'Union des capitales latino-américaines (UCCI), la méthodologie s'est développée dans l'idée de concevoir et d'appliquer une plateforme web pour le suivi en temps réel des engagements pris par les organismes publics et les communautés de Bogota.

La plateforme Colibri a été mise en place dans cinq espaces réglementés et quatre non réglementés de participation citoyenne, où les communautés ont pris des engagements directs avec plus de quarante organismes publics de Bogota, ce qui a permis de consolider le capital social, la reddition de comptes, l'évaluation et le suivi des politiques publiques, ainsi que la qualité des décisions publiques de la ville.

Actuellement, Colibri a enregistré 172 engagements acquis entre des institutions publiques et des communautés qui contribuent à prévenir et à gérer les conflits sociaux, ainsi qu'à garantir les droits en matière de sécurité, environnement, éducation, santé, infrastructures, mobilité et espace public, entre autres.

Fonctionnement de la plateforme Colibri

Une fois que les engagements entre organismes publics et citoyens sont pris dans les espaces de participation citoyenne, la plateforme Colibri les enregistre. S'y inscrivent ensuite les évidences montrant les progrès réalisés dans le respect des engagements convenus avec les communautés. Les citoyens peuvent en effectuer le suivi, écrire des commentaires ou lancer des alertes en cas de risques de non-exécution et formuler des propositions d'amélioration de la gestion publique de la ville.

Les engagements peuvent être consultés par les organismes publics et par les citoyens grâce aux fonctions qui font apparaître le pourcentage de conformité obtenu à Bogota, ainsi que le détail des conformités par secteur et par organisme spécifique. De même, les engagements sont géoréférencés sur la plateforme, ce qui permet d'identifier leur concentration en fonction des territoires.

Pourquoi la plateforme s'appelle-t-elle Colibri ?

Selon une croyance populaire bien connue des habitants de Bogota, l'apparition d'un colibri signifie qu'une promesse a été tenue, d'où le nom de la plateforme.

Deuxième partie : lignes stratégiques de travail, initiatives et résistances

Comme souligné antérieurement, la deuxième partie de ce document de synthèse fait suite aux conclusions de la première réunion des signataires du programme Lorenzetti, en mai 2018. Au vu des délibérations et de l'expérience accumulée dans les échanges d'objectifs, de défis et de difficultés, les parties ont identifié sept lignes stratégiques de travail, communes aux quatre signataires.

Afin de systématiser l'échange d'informations et d'expériences et d'éviter que le programme Lorenzetti ne ressemble à une succession de monologues, la mé-

thodologie de travail de la deuxième réunion d'avril 2019 a consisté à mettre en commun, pour chacune des sept lignes stratégiques de travail, les initiatives et les projets développés par chaque partie, les résultats obtenus et les défis soulevés.

La deuxième partie de ce document de synthèse les reprend de manière schématique en indiquant aussi les résistances et les difficultés rencontrées lors de cette étape.

1. Engagement politique de transparence et bonne gouvernance

Le manque de leadership et d'engagement politique en faveur de la transparence a souvent été considéré comme une menace pour l'intégrité publique et une difficulté pour instaurer une politique ambitieuse de prévention contre la fraude et la corruption. C'est pourquoi les parties signataires estiment essentiel de poser l'implication politique au plus haut niveau, ce qui se traduit dans la pratique par une institutionnalisation appropriée des organes de garantie et de leurs règles de développement.

Objectif : faire en sorte que la transparence et la bonne gouvernance soient au cœur de la volonté politique des institutions. Des politiques qui ne s'appuient que sur la technocratie ont un impact et une efficacité limités.

Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Création de l'Agence de transparence.
- Approbation du code de déontologie et de bonne conduite.
- Création d'un instrument externe de conseil indépendant : le Conseil consultatif.
- Élaboration du plan stratégique pour l'Agence de transparence.

Résultats obtenus

- 166 élus ont adhéré au code de déontologie de l'AMB et ont rempli le questionnaire de prévention des conflits d'intérêts.
- Les délibérations du Conseil consultatif ont consolidé un modèle d'agence indépendante et spécialisée, qui s'avère être le meilleur instrument pour appliquer les principes de transparence et d'intégrité publique.
- Une enquête a été ouverte sur un éventuel conflit d'intérêts mettant en cause un responsable de l'administration métropolitaine.
- Une procédure de sanction a été instruite contre la société d'approvisionnement en eau, faute de reddition de comptes.

Réticences et difficultés

- Les différents services sont réticents à fournir des informations aux citoyens et manquent de diligence pour respecter les procédures et les délais.

- On observe une certaine résistance à doter l'Agence de transparence de ressources et d'une autonomie suffisantes pour lui permettre de remplir son mandat.
- Un engagement politique majeur est nécessaire pour doter l'Agence d'une autonomie fonctionnelle qui en garantira l'indépendance.
- Le mandat de la directrice est lié au mandat politique, ce qui limite son indépendance à l'égard des fonctionnaires placés sous son contrôle.

Mairie de Paris

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Création, pour les élus, de la Commission de déontologie du Conseil de Paris, qui est une instance formée de membres associés (2014).
- Nomination, pour les fonctionnaires, d'un responsable central de déontologie (mai 2018).
- Engagement formel, leadership et incitation politique de la maire de Paris devant le Conseil de Paris.

Résultats obtenus

- Les élus ont rempli leurs obligations de déclarer.
- La Commission de déontologie du Conseil de Paris se réunit régulièrement pour se prononcer sur les dossiers de prévention de conflits d'intérêts.
- Un réseau de 22 référents déontologues a été constitué.
- Le nouveau code déontologique a été publié.
- La déontologue principale émet régulièrement des avis et des recommandations.

Réticences et difficultés

- L'argument en faveur de la protection de la vie privée des élus comme des fonctionnaires est souvent allégué.
- Certains élus déclarent ne pas avoir le temps.
- Certains fonctionnaires ne comprennent pas qu'il puisse exister une norme régissant l'éthique et l'intégrité publiques parce qu'ils pensent être forcément honnêtes.

Bureau de l'inspecteur général de Montréal

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Création en 2014 du Bureau de l'inspecteur général de la ville de Montréal dont la mission consiste à garantir l'intégrité des passations de marchés publics (adjudication, concession et exécution).

Résultats obtenus

- Au terme de cinq ans d'existence, le Bureau de l'inspecteur général est devenu un élément incontournable du paysage contractuel.

- Élaboration de rapports publics dénonçant des conduites et des actions colusoires.
- Réalisation de programmes de formation et de prévention en matière contractuelle.

Réticences et difficultés

- La corruption et l'interférence du crime organisé dans la passation des marchés publics ont été relevées par une commission d'enquête sur l'industrie du bâtiment (CEIC) pour la période 2011-2014.

Veeduría du district de Bogota

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Définition de la formulation de la politique publique du district pour la transparence, l'intégrité et la tolérance zéro à la corruption en tant qu'instrument de planification à long terme pour articuler pleinement les interventions et les investissements de la ville en matière de lutte contre la corruption.
- Mise en œuvre d'une stratégie participative dans la formulation de la politique publique afin d'impliquer les acteurs publics, privés et sociaux, les universités, les médias et les citoyens dans l'identification des problèmes et dans la définition des objectifs et des stratégies.
- Définition d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la politique publique avec des responsables, des résultats et des produits sur dix ans.

Résultats obtenus

- Bogota est la première ville de Colombie et de la région à avoir une politique publique de transparence pour son district, avec un plan d'action sur 10 ans, 4 objectifs, 10 résultats proposés et 104 produits. Les 15 secteurs de l'Administration sont responsables de la mise en œuvre de cette politique et de l'implication du secteur public et des citoyens.

Réticences et difficultés

- L'absence de décision politique pour construire une politique publique de transparence. Si le phénomène de la corruption n'est pas traité par des mécanismes à long terme qui dépassent les mandats des élus, il n'y aura pas de résultats tangibles permettant d'atténuer et d'éliminer les pratiques de corruption dans le secteur public.
- Le manque de ressources humaines, économiques et de temps nécessaires à la formulation et à la mise en œuvre d'une politique publique de transparence.
- Le manque d'articulation des différents acteurs publics et privés pour garantir la durabilité et la continuité du processus.

2. Identification du risque pénal

Dans tous les systèmes démocratiques, les conséquences pénales des irrégularités, de la fraude et de la corruption dans la gestion publique se sont durcies. Afin de garantir un exercice responsable du pouvoir politique et de prévenir la fraude et la corruption, il est essentiel que les administrations publiques établissent des cartes de risques d'éventuelles infractions pénales et encouragent des plans de formation et de sensibilisation des élus ayant des responsabilités exécutives et des responsables publics pour les aider à connaître le risque pénal auquel ils sont confrontés dans l'exercice de leurs fonctions de direction.

Objectif : bien identifier le risque pénal auquel sont confrontés les élus et les fonctionnaires dans l'exercice de leurs responsabilités et sensibiliser les secteurs les plus exposés à ces risques, notamment les partis politiques et leurs fondations.

Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Commande et publication (*Lux Barcelona*, n. 2) d'un guide pour l'identification et la prévention du risque pénal.
- Séance de formation destinée aux responsables sur la prévention du risque pénal.
- Journée de formation pour les fonctionnaires sur la transparence des marchés publics, les conflits d'intérêts et la prévention du risque pénal.

Résultats obtenus

- Diffusion de la revue *Lux Barcelona*: 2 700 exemplaires, dont 1 000 en catalan, 800 en espagnol et 900 en anglais.
- 41 fonctionnaires ont assisté à la séance de formation sur le risque pénal à laquelle ont participé 11 conférenciers.

Réticences et difficultés

- Méconnaissance du régime de sanctions prévu par la loi 19/2014 sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance.
- Le pouvoir dissuasif du régime de sanctions s'en trouve diminué.
- Il y a un manque d'intérêt à connaître le risque pénal lié à la gestion de chaque service.

Mairie de Paris

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Rédaction de fiches pour la détection du risque pénal, destinées aux élus, aux adjoints de cabinet et aux fonctionnaires, ou à titre individuel.
- Identification du risque à l'aide d'une cartographie dans le cadre d'un système de contrôle interne.

Résultats obtenus

- Les résultats ne sont pas significatifs ; il faudra attendre la fin de la période électorale dans le cas des élus.
- Il faut vérifier l'efficacité de la cartographie purement déclarative et mettre en place des plans d'action préventive.

Réticences et difficultés

- Crainte d'une pénalisation excessive de la vie publique.

Bureau de l'inspecteur général de Montréal

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Assignation d'inspecteurs et d'enquêteurs du Bureau de l'inspecteur général à des fonctionnaires municipaux et à des gestionnaires de marchés publics pour les aider et les former.
- Organisation de séances de formation sur les indices de collusion et corruption.

Résultats obtenus

- Les risques sont analysés « sur le terrain » et la présence du Bureau de l'inspecteur général est un facteur de sensibilisation.
- Augmentation des dénonciations de la part des élus et des entrepreneurs (en application de la formation reçue).

Réticences et difficultés

Le Bureau de l'inspecteur général n'intervient pas dans les affaires pénales. Néanmoins, concernant d'autres risques contractuels et administratifs éventuels, on observe :

- Une proximité excessive des autorités municipales avec les entrepreneurs.
- Délégation aux entreprises d'ingénierie du choix, des critères et des budgets concernant les contrats de chantiers et de construction.

Veeduría du district de Bogota

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Réalisation de la première mesure de l'indice de transparence de Bogota (ITB), en partenariat avec la section nationale de Transparency International, la Chambre de commerce de Bogota et la Fondation pour le progrès de la première région. Cet outil permet d'identifier les erreurs dans les conceptions institutionnelles et les pratiques qui présentent des risques de corruption en matière de gestion administrative.
- Conception d'une méthodologie pour identifier les erreurs dans les conceptions institutionnelles et les pratiques qui présentent des risques de corruption en matière de gestion administrative. La méthodologie établit trois facteurs de risque et évalue les organismes à partir de quatorze indicateurs.

- Deux calculs d'ITB ont été effectués. Le premier calcul, qui porte sur les années 2016 et 2017, s'applique à 34 organismes publics de district et se concentre sur les trois facteurs d'analyse des risques de corruption (visibilité, institutionnalisation et contrôle, sanction). Le second calcul porte sur les années 2018 et 2019, l'objectif étant d'observer les progrès réalisés dans la mise en œuvre d'actions d'amélioration visant les organismes évalués et d'augmenter de 5 points la moyenne du district par rapport aux résultats de la première mesure.

Résultats obtenus

- La transparence est inscrite à l'ordre du jour : les résultats obtenus lors de la première mesure de l'ITB 2016-2017 permettent, dans le district de la capitale, de commencer à comprendre la question comme une politique transversale dans les processus de gestion administrative des organismes publics.
- L'ITB établit une base de référence pour la formulation d'une politique publique de transparence, d'intégrité et de tolérance zéro à la corruption dans les districts.
- À partir de ces résultats, des cartes de risques de corruption administrative sont dressées pour chaque organisme public évalué, pour chaque secteur administratif et pour Bogota dans son ensemble à partir des domaines de gestion publique évalués.
- Il en résulte un classement selon les cinq niveaux de risques de corruption : risque très élevé (0-44,4 points), risque élevé (44,5-59,39 points), risque moyen (60-74,4), risque modéré (74,5-89,4 points) et risque faible (89,5-100). La note moyenne est de 68,7 sur les 100 points possibles (risque moyen).

Réticences et difficultés

- Il est important de noter que la Veeduría du district n'identifie pas le risque pénal, mais que, dans son action de contrôle préventif, elle identifie le risque de corruption administrative en tant que probabilité de corruption issue d'erreurs institutionnelles dans les processus de gestion administrative.
- Cette institution identifie les domaines vulnérables susceptibles de présenter des risques de corruption administrative.
- La Veeduría du district définit une évaluation innovante et indépendante qui valorise la conformité aux normes internationales, nationales et locales, ainsi que la mise en œuvre de bonnes pratiques de transparence et d'intégrité.

3. Aide à la formation

Il existe un large consensus sur le fait que, pour mettre réellement en œuvre un modèle de gouvernement ouvert et intègre, il faut consolider un changement de culture administrative et dépasser le secrétisme et l'opacité qui ont

traditionnellement dominé les administrations du xx^e siècle. Pour parvenir à ce changement culturel, la formation et la sensibilisation du personnel des administrations publiques sont un facteur primordial, car la collaboration proactive des fonctionnaires est essentielle pour appliquer les principes d'un modèle de gouvernement ouvert et alerter qui de droit en cas d'irrégularités ou de mauvaises pratiques. En même temps, les autorités publiques doivent également informer et sensibiliser les citoyens au sujet de leurs droits et obligations afin qu'ils se sentent coresponsables de l'intégrité de leurs administrations, en s'impliquant dans les processus participatifs de prise de décisions et en exigeant les informations nécessaires à l'évaluation des actions entreprises.

Objectif : concevoir des plans de formation à tous les niveaux de l'Administration sur les obligations et les instruments des politiques d'intégrité, de transparence et de bonne gouvernance.

Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Mise en œuvre du programme de formation continue « Cours de transparence » destiné aux fonctionnaires de l'administration métropolitaine, au personnel des organismes du secteur public et des entreprises prestataires de services publics et aux professionnels de la gestion publique.
- Publication de la revue *Lux Barcelona. Revue de transparence métropolitaine*, un instrument de débat, de réflexion, de sensibilisation et de diffusion sur les nouveaux modèles de gouvernance démocratique et de gouvernement ouvert.

Résultats obtenus

- Réalisation de 31 programmes de formation représentant 158 heures qui ont bénéficié de la participation de 180 conférenciers et 1 771 assistants.
- Édition de deux numéros de la revue *Lux Barcelona* (1 500 exemplaires du numéro 1 et 1 200 exemplaires du numéro 2), avec la participation de 18 collaborateurs et 14 articles publiés.

Réticences et difficultés

- Les responsables ne coopèrent pas assez pour faciliter l'assistance du personnel aux formations proposées.
- L'incitation à appliquer les normes de transparence est entravée par un manque de sécurité professionnelle.

Mairie de Paris

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Formation systématique pour les référents déontologues.
- Programme de sensibilisation pour les nouveaux-venus.
- Travail de chaque direction avec ses cadres sur ce thème (par exemple, gestion et éthique).

Résultats obtenus

- Le rapport d'activité remis par la maire de Paris fait état d'une plus grande sensibilisation, dans la mesure où la déontologue et ses responsables de projet sont de plus en plus consultés et sollicités par les directions.

Réticences et difficultés

- Les autorités municipales ne disposent pas en ce moment de ressources humaines suffisantes pour former à la déontologie les 55 000 fonctionnaires de la ville de Paris.

Bureau de l'inspecteur général de Montréal

Initiatives, programmes et actions encouragées

Réalisation de cinq programmes de formation pour les élus, l'administration municipale et les employés municipaux :

- Le Bureau de l'inspecteur général et l'intégrité.
- Collusion et estimation des coûts.
- Interprétation et application des conditions contractuelles.
- Passation de marchés publics.
- Le Bureau de l'inspecteur général et l'autorité chargée des marchés publics.

Résultats obtenus

Depuis 2017, 348 heures de formation ont été dispensées et 1 705 personnes ont été formées, dont :

- 1 444 employés de la ville.
- 73 employés d'entreprises associées.
- 146 personnes externes.
- 42 élus.

Réticences et difficultés

Dans le domaine des marchés publics, les difficultés suivantes ont été identifiées :

- Absence d'analyse de l'historique des coûts.
- Manque de connaissance des indices de collusion et corruption.

Veeduría du district de Bogotá

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Dans le cadre de la stratégie de gestion des connaissances que propose la Veeduría du district et à partir des accompagnements qu'elle réalise avec les citoyens et avec les organismes qui composent les secteurs administratifs de la gestion publique du district, l'institution a conçu une plateforme d'offre de formation virtuelle et semi-présentielle visant à promouvoir l'échange d'expériences sur des sujets essentiels tels que le contrôle social, la participation des citoyens ou l'accès à l'information publique.
- Élaboration d'un diagnostic et ajustement de l'accessibilité et de l'utilisation de la plateforme de formation, en mettant à jour la plateforme, les outils et les différents contenus des cours.

- Réalisation de l'approche théorique et conceptuelle qui établit les bases sur lesquelles chaque cours est développé à partir de ses contenus spécifiques disponibles sur la plateforme de formation de l'institution.
- Les bases théoriques et l'enjeu conceptuel étant posés, conception de chacun des cours de formation encadrés dans des matières telles que les principes du gouvernement ouvert, l'innovation et la transparence, le contrôle préventif et le contrôle social.

Résultats obtenus

- 186 collaborateurs du district principal de Bogota ont été formés dans le cadre du programme de service au citoyen. Ce programme comprend des techniques pour l'évaluation des systèmes de service aux citoyens et la construction collaborative de solutions innovantes aux problèmes qui se posent dans le secteur des services.
- 200 collaborateurs du district principal de Bogota ont été formés dans le cadre du programme pour la transparence et l'intégrité dans la passation des marchés publics.
- 264 collaborateurs du district principal de Bogota ont été formés dans le cadre du programme d'innovation publique. Le programme a été sélectionné comme l'une des vingt meilleures pratiques innovantes présentées lors de la Rencontre latino-américaine de l'innovation dans le secteur public en 2018.
- 845 élèves du secondaire (enseignement général et formation professionnelle) ont été formés dans le cadre du programme de culture citoyenne et de contrôle social où ils font figure d'agents multiplicateurs du contrôle social auprès des élèves de l'enseignement primaire, de leurs familles et des habitants de leurs quartiers.
- 138 citoyens ont été formés dans le cadre du programme de contrôle social qui s'appuie sur la présentation de 13 nouvelles initiatives de contrôle social dans la ville et le développement de deux panneaux d'expériences de contrôle social en matière d'infrastructure, sécurité, perception des citoyens, éducation et santé.
- 64 personnes ont été formées dans le cadre du programme virtuel sur la transparence et l'accès à l'information publique, qui comprend en option trois ateliers présentiels comptant sur la participation d'experts.

Réticences et difficultés

- Des difficultés ont été détectées par rapport à l'utilisation des outils dont disposent les étudiants sur les plateformes virtuelles, parce qu'ils ne savent pas comment ils fonctionnent et que l'accès aux instruments requis (ordinateurs et internet) est souvent difficile.
- Des difficultés ont été détectées dans la participation des étudiants aux différents espaces dédiés au dialogue entre eux et avec le tuteur du cours, ce qui réduit les impacts susceptibles de faire suite à la création de connaissances et d'expériences réalisées dans le district. La convocation aux différents cours est parfois difficile, sachant qu'il n'y a pas de restrictions pour

y participer, mais c'est parfois le maintien des inscrits sur la durée qui pose des problèmes, en raison du manque de temps à consacrer au développement des activités ou de leur faible motivation.

4. Code éthique de conduite

La mise en œuvre d'un code éthique et déontologique dans les administrations publiques poursuit une double mission. D'une part, il s'agit de disposer d'un instrument d'autorégulation des hauts fonctionnaires et des responsables des administrations publiques qui permette de généraliser les règles de conduite et d'éthique et de sanctionner tout manquement. D'autre part, s'agissant d'une norme que les sujets s'imposent volontairement, le processus participatif de la préparation des codes éthiques respectifs a permis de débattre sur des dilemmes éthiques et de sensibiliser les élus et les responsables aux nouvelles règles de conduite.

Objectif : implanter un code éthique et déontologique avec des engagements et des obligations très précis sur des déclarations d'intérêts, de patrimoine et de responsabilités.

Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Approbation du code de déontologie et de bonne conduite destiné aux cadres supérieurs ; il comprend un questionnaire de prévention des conflits d'intérêts.
- Recueil et analyse des réponses aux questionnaires.
- Analyse et gestion d'éventuels conflits d'intérêts du personnel de direction.

Résultats obtenus

- Tous les cadres qui ont signé le code de déontologie (166 sur 276) ont répondu au questionnaire sur la prévention des conflits d'intérêts (60%).

Réticences et difficultés

- 110 cadres n'ont toujours pas adhéré au code de déontologie de l'AMB.
- Parmi les cadres supérieurs, certains sont réticents à publier les déclarations de biens, activités et incompatibilités.
- Il y a une certaine résistance à publier les déclarations de compatibilité d'emplois publics.

Mairie de Paris

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Réalisation par la Commission de déontologie du Conseil de Paris d'une analyse des déclarations d'intérêts présentées par les élus et gestion des irrégularités détectées.

- Allongement de la liste des fonctionnaires soumis à l'obligation de présenter une déclaration d'intérêts et analyse de ces déclarations, par la commission formée de deux adjoints à la maire de Paris (service juridique et ressources humaines) et du responsable de la déontologie des fonctionnaires.

Résultats obtenus

- Le double système de contrôle de la déontologie des élus, d'une part, et des fonctionnaires, de l'autre, s'est avéré efficace. Les explications qui ont été données lorsqu'un comportement ou fait incompatible avec le code déontologique a été détecté ont été acceptées et les recommandations appliquées.

Réticences et difficultés

- Chez certains sujets soumis à ces codes, leur implantation soulève la question suivante : pourquoi un code déontologique est-il nécessaire quand il existe des lois ?

Bureau de l'inspecteur général de Montréal

Initiatives, programmes et actions encouragées

- L'implantation d'un code éthique et déontologique ne relève pas des compétences du Bureau de l'inspecteur général de Montréal.

Résultats obtenus

- Si la préparation d'un code éthique ne fait pas partie de son mandat, le Bureau de l'inspecteur général assure cependant le suivi du niveau d'exécution des rapports qu'il publie pour veiller au respect de ses recommandations, dont beaucoup sont fondées sur des principes éthiques applicables à toutes les personnes placées sous la supervision de l'inspecteur général.

Réticences et difficultés

Sachant que cet objectif ne relève pas du mandat du Bureau, aucune réticence ou difficulté n'a été détectée dans l'application des principes éthiques.

Veeduría du district de Bogota

Initiatives, programmes et actions encouragées

- En 2017, le Service administratif de la fonction publique a approuvé le code d'intégrité en Colombie, conformément aux recommandations de l'OCDE. Il s'agit, pour tous les organismes gouvernementaux, de le mettre en œuvre de manière à créer un alignement commun (décret 118 de 2018, de la mairie principale de Bogota, dans lequel des instructions sont données afin que les organismes du district puissent adapter ce nouveau code).
- Dans les lignes marquées par le Service administratif de la fonction publique en matière d'intégrité, il est prévu de mettre en œuvre, pour les organismes gouvernementaux, des plans spécifiques chargés de déterminer les activités, les responsables, les indicateurs et le suivi du travail à effectuer en la

matière, avec le soutien des responsables de l'intégrité (chargés de prendre la direction des activités à réaliser dans chaque organisme). Chaque plan d'intégrité comprend les éléments suivants : inscription, harmonisation de lignes éthiques, diagnostic de la question éthique au sein de l'organisme, mise en œuvre d'activités d'appropriation du code, et suivi et évaluation de ce dernier.

- La Veeduría du district et le secrétariat général de la mairie principale de Bogota ont réalisé plusieurs ateliers et formations pour les organismes du district, de manière à expliquer le processus d'adaptation des codes éthiques au code d'intégrité et la création du plan de gestion de l'intégrité.

Résultats obtenus

Les organismes des districts ont commencé à adapter le code d'intégrité, à nommer les gestionnaires de l'intégrité et à mettre en œuvre le plan spécifique. Les progrès ont été évalués avec le second calcul de l'indice de transparence de Bogota 2018-2019 et la participation de 36 organismes de district.

La Veeduría du district a élaboré une série de méthodologies de contrôle préventif pour contribuer à la mise en œuvre de lignes d'intégrité et de transparence dans les organismes de district :

- Méthodologie pour l'évaluation du plan de lutte contre la corruption et de services aux citoyens dans les organismes publics.
- Méthodologie pour l'identification des risques de micro-corrupcion dans les points de service aux citoyens.
- Méthodologie pour l'identification des risques de corruption dans la gestion des marchés publics.
- Méthodologie de gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public du district.

Réticences et difficultés

- Contrairement à des concepts tels que la transparence et l'intégrité, le concept théorique d'éthique publique ne fait pas l'objet d'un consensus dans le domaine de la gestion publique, d'où les difficultés d'approche et d'utilisation rencontrées en la matière.
- Les lignes éthiques sont dispersées : suite au rapport d'intégrité rédigé par l'OCDE, qui suggère à la Colombie de créer un code d'intégrité unique pour les organismes gouvernementaux, le Service administratif de la fonction publique (DAFP) a mené son enquête sur les codes éthiques des organismes gouvernementaux. Plusieurs aspects éthiques non unifiés ont été identifiés et il a été décidé de procéder à l'unification en faisant appel à la participation des fonctionnaires.
- Les processus de socialisation et de formation à l'éthique présentent quelques points faibles : dans la première évaluation de l'indice de transparence de Bogota 2016-2017, sur 34 organismes évalués, 4 seulement ne disposaient pas de code éthique. La même évaluation souligne que 21

organismes n'effectuent aucun type de socialisation par rapport au code éthique de conduite. Même s'il existe des groupes de travail ou des instances éthiques, 28 % seulement se réunissent régulièrement.

- Les ressources manquent pour détecter les risques de corruption et mettre en œuvre des actions préventives : en ce qui concerne l'existence de déclarations de conflit d'intérêts au sein des organismes gouvernementaux, il apparaît que 28 d'entre eux ne disposent pas de ce type de déclarations ou d'instruments. Onze organismes n'enregistrent pas les déclarations de patrimoine et de revenus dans l'évaluation de l'indice de transparence de Bogota 2016-2017.

5. Protocole des relations avec le secteur privé

Tous les modèles de gestion des services publics dans les économies de marché comprennent divers degrés de collaboration avec le secteur privé, qui peuvent aller de la prestation de services et de fournitures, à la gestion des services publics par le biais de sociétés à capital mixte, en passant par la concession de services publics à des sociétés privées dans le but de privatiser entièrement certains services. Toutes les modalités de relations du secteur public avec le secteur privé posent des défis et des menaces pour l'intégrité publique et la défense de l'intérêt général. C'est pourquoi il est essentiel que les administrations développent des mécanismes qui garantissent la transparence et la légitimité de la collaboration entre le secteur public et le secteur privé.

Objectif : établir un protocole de relations avec le secteur privé pour promouvoir la transparence des échanges public-privé, des processus de passation de marchés et des actions des groupes d'intérêt.

Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Instruction pour le suivi, la taxation et le contrôle des relations avec des groupes d'intérêt.
- Développement d'une application pour le suivi des relations avec des groupes d'intérêt (SERGI).
- Recommandation sur les obligations de transparence des entreprises qui gèrent des services publics ou fournissent des services d'intérêt général ou universel et des administrations responsables de ces services.

Résultats obtenus

- Des clauses de transparence et de bonne gouvernance étaient incluses dans 100 % des appels d'offres de l'AMB en 2018 (284 appels d'offres : 128 selon une procédure ouverte, 96 selon une procédure simplifiée et 60 selon une procédure abrégée).

Réticences et difficultés

- Les ordres du jour des cadres supérieurs, où doivent figurer les réunions avec les groupes d'intérêt, constituent l'une des informations de publicité active qui peuvent rarement être consultées et dont la publication suscite le plus de réticences.
- Les entreprises du secteur privé qui fournissent des services publics ne sont pas soumises à la législation sur la transparence. Il n'existe pratiquement aucune information publique sur les entreprises qui gèrent des services publics ou des services d'intérêt général.
- Pour les administrations publiques, le concept d'intégrité public-privé n'est pas jugé important.

Mairie de Paris

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Réalisation du projet *lobby call* pour les élus, afin de faciliter la transparence de toutes les rencontres avec les *lobbyistes* identifiés par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.
- Aide au réseau Transparency International.

Résultats obtenus

- Il est prévu d'implanter le dispositif *lobby call* d'ici quelques mois.

Réticences et difficultés

- Il est difficile de réglementer les relations avec les entreprises indépendantes des pouvoirs publics. Cependant, il s'agit d'une véritable demande, notamment de la part des fonctionnaires, qui ont besoin d'un cadre d'intégrité pour gérer la collaboration entre les secteurs public-privé.
- À la demande de la maire, les sociétés autonomes d'économie mixte se sont dotées d'un code et d'un déontologue.

Bureau de l'inspecteur général de Montréal

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Étant donné que le Bureau de l'inspecteur général à Montréal a vocation à inspecter l'action des pouvoirs publics en matière de passation de marchés, cette institution ne peut pas établir de protocoles appelés à réglementer les relations avec le secteur privé.

Résultats obtenus

- Sans objet.

Réticences et difficultés

- Sans objet.

Veeduría du district de Bogotá

Initiatives, programmes et actions encouragées

Compte tenu de l'identification du secteur privé à un acteur clé de la politique publique de la transparence, l'intégrité et la tolérance zéro à la corruption, les actions suivantes ont été réalisées :

- Élaboration d'un document de stratégie de sensibilisation à la transparence, à l'intégrité et à la lutte contre la corruption avec le secteur privé, des ONG, le milieu universitaire et/ou des organisations sociales dans le district. L'objectif de ce document est de mener des actions de transparence et de lutte contre la corruption en collaboration avec la Veeduría du district dans le cadre de la politique publique.
- Élaboration d'un outil de planification pour les programmes d'intégrité des fournisseurs. Ce document permet aux entreprises privées, engagées comme fournisseurs, de mieux connaître les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption dont elles doivent tenir compte lorsqu'elles travaillent avec les organismes du district.
- Réalisation avec le secteur privé et l'Université d'études sur des sujets liés à la corruption, qui apporteront des critères, des mécanismes et des outils pour contribuer à la lutte contre la corruption.

Résultats obtenus

Dans le travail effectué par la Veeduría du district, dans la définition d'actions concrètes portant sur des sujets liés à la transparence et à la lutte contre la corruption avec le secteur privé, il y a une bonne disposition à créer des espaces d'articulation, de socialisation et d'échange de bonnes pratiques. Le secteur privé, le milieu universitaire et d'autres acteurs contactés ont manifesté leur intérêt à travailler sur ces questions et se sont engagés à préparer des actions soutenant l'émergence d'une culture de l'intégrité. Les actions suivantes ont été mises en œuvre avec les acteurs identifiés :

- Chaires de transparence dans des espaces universitaires pour socialiser les politiques publiques des districts dans les domaines de la transparence, l'intégrité et la tolérance zéro à la corruption, ainsi que le travail de coresponsabilité d'autres acteurs en plus du secteur public, qui soutiennent la lutte contre la corruption.
- Causeries, tables rondes destinées au secteur privé, aux universités et aux citoyens, dans le but d'améliorer les connaissances sur les questions liées à la lutte contre la corruption.
- Forum des entreprises : échange d'expériences entre les entreprises publiques et mixtes du district et les associations patronales privées, dans le but de faire connaître de ce secteur les pratiques en cours d'implantation dans la ville, en matière de transparence et d'intégrité.

Réticences et difficultés

- Le secteur privé doit être identifié et impliqué comme un acteur clé dans la lutte contre la corruption : le diagnostic de la politique révèle son importance du fait de son implication dans certaines affaires de corruption de la ville.
- La collaboration entre les secteurs public et privé pour la prévention de la corruption dans le district est faible. Au niveau national, des expériences de collaboration avec le secteur privé ont été identifiées, telles que les accords de transparence menés par le secrétariat à la transparence de la présidence de la République ou l'initiative « Vers l'intégrité » de la Chambre de commerce de Bogota, qui ont démontré l'importance de la création d'espaces de collaboration dans la prévention et la lutte contre la corruption.

6. Contrôle centralisé de la transparence et de l'intégrité publique

La création d'organes de garantie spécialisés dans la mise en œuvre des politiques de transparence, d'intégrité publique, de prévention de la corruption et de bonne gouvernance résulte de la prise de conscience par l'Administration elle-même des difficultés que présente un tel défi, d'autant plus que les différentes structures administratives l'abordent chacune à sa manière. Afin d'améliorer l'efficacité, l'efficacité et la coordination de l'application de cette politique publique, plusieurs administrations ont confié à des organismes centralisés la mission de définir, concevoir et mettre en œuvre une stratégie de l'intégrité publique ; un positionnement qui n'est pas davantage exempt de défis et de difficultés.

Objectif : centraliser le suivi et le contrôle des mécanismes de transparence et d'intégrité publique afin d'éviter la dilution des responsabilités, en mettant particulièrement l'accent sur le rôle des organes de garantie.

Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Circulaire de la procédure applicable au droit d'accès à l'information publique.
- Application de suivi des relations avec des groupes d'intérêt (SERGI).
- Questionnaire de prévention des conflits d'intérêts.

Résultats obtenus

- Augmentation de la capacité de contrôle et d'intervention pour l'Agence de la transparence.

Réticences et difficultés

- Certains obstacles technologiques entravent la mise en service de l'application de suivi des relations avec des groupes d'intérêt (SERGI).
- Omission du circuit d'acheminement des demandes d'accès à l'information publique.

Mairie de Paris

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Programme de contrôle interne validé.

Résultats obtenus

- Il faut programmer des plans d'action soutenus au plus haut niveau.
- Jouer sur « la crainte » d'un contrôle externe, effectué par la Cour des comptes, par exemple, ou l'Agence française anticorruption, peut faire office de levier.

Réticences et difficultés

- Il est toujours difficile de renforcer le contrôle interne parce que la communauté est généralement plus attentive à la fonction opérationnelle qu'aux mécanismes d'évaluation.

Bureau de l'inspecteur général de Montréal

Initiatives, programmes et actions encouragées

Rapports publics du Bureau qui signalent les situations problématiques et les bonnes pratiques :

- Rapport sur l'arrivée à terme d'un marché public, recommandations et rapports de situation.
- Rapports annuels.

Résultats obtenus

La publicité des rapports du Bureau de l'Inspecteur général vise à impliquer les citoyens dans ses enquêtes afin d'obtenir la réprobation sociale efficace des irrégularités détectées :

- Publication d'actions destinées au grand public.
- Médiatisation des problèmes et, par conséquent, une diffusion élargie.
- Augmentation du nombre de dénonciations après la publication d'un rapport.

Réticences et difficultés

- Sans objet.

Veeduría du district de Bogota

Initiatives, programmes et actions encouragées

- La Veeduría du district dirige l'Indice de transparence de Bogota (ITB) en collaboration avec la Chambre de commerce de Bogota, Transparence pour la Colombie et la Fondation pour le progrès ProBogotá. Cette initiative permet d'évaluer les organismes et d'établir une base pour l'adoption de mesures de transparence et la production de ressources destinées à faciliter une gestion optimale des risques de corruption susceptibles de survenir dans les organismes du district.

- En outre, la politique publique du district en matière de transparence, d'intégrité et de tolérance zéro à la corruption est un outil de planification à long terme permettant d'articuler des actions préventives dans les organismes du district. La Veeduría du district partage la responsabilité du suivi et de l'évaluation de leur mise en œuvre.
- En ce qui concerne le Comité du district de lutte contre la corruption, la Veeduría du district, la Personería de Bogota et la Contraloría de Bogota ont lancé cette initiative de travail et conçu des plans annuels, destinés à promouvoir et mettre en œuvre des mesures, des stratégies et des actions visant à prévenir et à détecter la corruption.

Résultats obtenus

- Les actions de contrôle préventif contre la corruption, mises en œuvre par la Veeduría du district pour le contrôle et le suivi des mesures de transparence et d'intégrité dans le district, sont axées sur la formulation d'une politique publique en matière de transparence, la conception d'outils de contrôle préventif et la mesure des risques de corruption administrative.
- Bogota est la première ville d'Amérique latine à avoir mis en place un calcul des risques de corruption administrative. Cette évaluation a abouti à la création de cartes de risques de corruption permettant d'identifier les domaines de gestion vulnérables dans les organismes étudiés. Sur la base de cette évaluation, chaque organisme prépare des plans d'amélioration pour renforcer l'institution et instaurer des conditions et des actions spécifiques de lutte contre la corruption.
- Les actions de contrôle préventif de la corruption que la Veeduría a mises en œuvre pour le contrôle et le suivi des mesures de transparence et d'intégrité dans le district sont axées sur la mesure, l'évaluation et la formulation d'une politique publique en matière de transparence et sur la conception d'outils de contrôle préventif, comme la méthodologie d'évaluation du plan de lutte contre la corruption et l'attention portée aux citoyens dans les organismes publiques, la méthodologie d'identification des risques de micro-corruption dans les points de service aux citoyens, la méthodologie d'identification des risques de corruption dans la passation des marchés publics et la méthodologie de gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public du district.

Réticences et difficultés

- La Veeduría du district est l'un des trois organes de contrôle du district principal de Bogota ; elle a une fonction préventive. Ses facultés juridiques sont donc de nature préventive, car elle est chargée d'identifier les erreurs administratives et les risques de corruption dans la gestion publique du district, mais n'a pas la faculté d'imposer des sanctions.
- Il y a peu de collaboration entre les organes de contrôle de Bogota District principal pour implanter des actions coordonnées, destinées à la prévention

et à la détection des pratiques de corruption. Malgré la réglementation de 2005 régissant la création du Comité de district de lutte contre la corruption avec ses trois organes de contrôle — la Contraloría de Bogota, la Personería de Bogota et la Veeduría du district —, cette initiative d’articulation n’a pas fonctionné et n’a mis en œuvre aucun plan d’action commun pour veiller au respect des obligations établies.

7. Régime de sanctions effectif

Pour être efficace, une politique doit se doter d’un régime de sanctions capable d’en garantir le respect. Au-delà des infractions administratives et pénales qui qualifient les irrégularités, la fraude et la corruption administrative, il est jugé essentiel de disposer d’un système de sanctions administratives pour tout manquement aux obligations de transparence, au code éthique et aux principes de bonne gouvernance.

Toutefois, l’existence d’un système de sanctions et d’un organisme efficace de contrôle des infractions, prêt à appliquer les sanctions correspondantes, a principalement une fonction dissuasive destinée à encourager le respect des normes.

Objectif : définition d’un système de sanctions efficace qui agira progressivement comme un mécanisme coercitif dans la sphère administrative avant de faire appel à la sphère judiciaire.

Agence de transparence de l’Aire métropolitaine de Barcelone

Initiatives, programmes et actions encouragées

— Instruction de la première procédure de sanction en application du régime de sanctions prévu par la loi catalane sur la transparence.

Résultats obtenus

— Procédure de sanction en phase d’instruction.
— Changement d’attitude des entreprises prestataires de services.

Réticences et difficultés

— Système d’administration électronique garantissant la confidentialité des procédures de sanction.
— Réticence de l’Administration à faire appel au régime de sanctions.

Mairie de Paris

Initiatives, programmes et actions encouragées

— Pour les fonctionnaires de la ville de Paris, établissement de sanctions disciplinaires, au terme d’une enquête menée par l’inspection générale. S’il le faut, la ville peut saisir la justice française en application des dispositions établies à l’article 40 du code pénal.

Résultats obtenus

- Les sanctions disciplinaires sont appliquées et la justice française s'en tient aux infractions pénales.

Réticences et difficultés

- Les bonnes pratiques sont difficiles à mettre en œuvre à cause des mauvaises habitudes.

Bureau de l'inspecteur général de Montréal

Initiatives, programmes et actions encouragées

- Le Bureau intervient exclusivement dans les domaines administratifs et contractuels.
- Établissement de règlements régissant la passation de marchés publics applicables à tous les contrats, aux entrepreneurs et aux sous-traitants.

Résultats obtenus

- Le régime de sanctions applicable par le Bureau de l'inspecteur général peut aller jusqu'à l'interdiction de participer aux appels d'offres de la mairie de Montréal pendant une période de cinq ans maximum.

Réticences et difficultés

- Sans objet.

Veeduría du district de Bogota

Initiatives, programmes et actions encouragées

- La Veeduría du district est un organisme de contrôle qui se caractérise par son caractère fondamentalement préventif et indépendant. Il a pour finalité primordiale de veiller à la moralité publique et à la vigilance des fonctionnaires du district dans le but de vérifier si le comportement analysé est contraire au système juridique en vigueur.
- La Veeduría du district n'applique pas de sanctions dans le domaine administratif. S'il existe des évidences de fautes disciplinaires ou fiscales ou de conduites délictuelles, celles-ci sont portées à la connaissance des autorités compétentes qui lanceront les procédures pertinentes.
- La Veeduría du district émet également des alertes d'urgence si des risques de corruption apparaissent dans des processus spécifiques relevant de l'administration du district. Elle soumet aussi des rapports avec des recommandations ponctuelles à l'administration du district sur diverses questions qui ont un impact sur son efficacité et entame en prévention des enquêtes administratives qu'elle transmet ensuite aux organismes de contrôle appropriés pour qu'ils mènent à leur tour une enquête et imposent des sanctions le cas échéant.

Résultats obtenus

— Sans objet.

Réticences et difficultés

— Sans objet.

Conclusions

La nouvelle gouvernance du ^{xxi}e siècle repose sur la nécessité de modèles de gestion publique fondés sur le bon gouvernement comme principe directeur de toutes les politiques publiques. L'application de ce principe au fonctionnement quotidien des administrations publiques nécessite une mise à jour constante des connaissances et la recherche de référents auprès des administrations pionnières dans les modèles de gouvernement ouvert.

Le programme Lorenzetti d'échange d'expériences et de bonnes pratiques en matière de transparence, intégrité publique, prévention de la corruption et bonne gouvernance est une initiative d'innovation et de modernisation de l'administration locale menée par les organes de garantie de quatre grandes métropoles : Paris, Montréal, Bogota et Barcelone.

Cette collaboration repose sur deux prémisses. D'une part, le programme vise à partager des informations entre les organes de garantie, adaptés aux différents contextes et réglementations afin de créer des synergies qui approfondiront la connaissance des instruments de bonne gouvernance, lesquels leur permettront de participer à un processus partagé sur la base des succès obtenus et des difficultés détectées. D'autre part, l'une des caractéristiques de ce programme d'échange est qu'il ne provient pas du milieu universitaire, mais de l'apprentissage issu de l'application pratique des politiques d'intégrité public-privé, promues par les administrations publiques.

Ce document de synthèse rassemble et systématise les travaux réalisés au cours de ces mois d'échange d'expériences, de bonnes pratiques et de modèles spécialisés de gestion de la transparence, de l'intégrité publique et de la bonne gouvernance, apportés par les participants. Faisant suite aux leçons apprises dans l'intervalle, le programme Lorenzetti a conclu par quelques brèves réflexions sur les défis futurs que les organes de garantie vont devoir relever par rapport aux prochaines lignes de travail stratégiques.

1. La question de l'institutionnalisation et de la consolidation des organes qui garantissent la transparence, l'intégrité publique et la prévention de la corruption, en général, suscite des réticences de la part de l'Adminis-

tration, ainsi que du personnel de direction et des fonctionnaires placés sous son contrôle et sa supervision. À l'évidence, le fait de ne pas disposer d'une véritable autonomie de fonctionnement réduit considérablement la capacité d'agir avec l'indépendance requise et, en tout état de cause, un engagement politique fort s'avère nécessaire pour soutenir l'existence et l'autorité de ces organismes afin d'en garantir l'efficacité.

2. En ce qui concerne le risque pénal associé à la gestion publique locale, il existe une perception commune selon laquelle les gestionnaires publics ne le prennent pas au sérieux, malgré les actions de formation et de sensibilisation que les organes de garantie ont développées avec leurs directeurs respectifs et les hauts fonctionnaires. Il convient d'approfondir sur le terrain de la formation des équipes de direction et des fonctionnaires publics afin qu'ils prennent conscience des conséquences que l'exercice inapproprié de leurs responsabilités publiques peut entraîner.
3. La formation des fonctionnaires en matière de transparence et de bonne gouvernance est une stratégie partagée par tous les organes de garantie de l'intégrité publique. Elle constitue le principal moteur de changement de la culture administrative. Néanmoins un changement de modèle et de principes tel que celui-ci représente un défi de transformation majeur dans la mesure où le personnel qui reçoit cette formation inclut, outre les fonctionnaires liés à la gestion administrative, les citoyens eux-mêmes qui doivent connaître leurs droits à l'information et à la participation pour être en mesure de les exiger et les exercer auprès des administrations.
4. Dans le domaine de l'éthique et de la déontologie, il a été constaté que la simple approbation d'un code éthique applicable aux élus et au personnel de direction ne suffit pas à garantir une conduite irréprochable. En ce sens, il est essentiel que le code éthique intègre des mécanismes de contrôle et de supervision de l'intégrité publique, tels que les déclarations de patrimoine et d'intérêts ou les questionnaires sur les conflits d'intérêts, et qu'il existe des organismes spécialisés capables d'analyser les informations transmises par les élus afin de détecter d'éventuels manquements et de proposer les mesures correctives pertinentes.
5. En dépit des énormes progrès réalisés globalement dans le domaine des marchés publics comme méthode destinée à garantir une utilisation plus efficace et plus équitable des ressources publiques, la culture administrative n'a pas incorporé le concept d'« intégrité des secteurs public-privé ». En ce sens, il est nécessaire de continuer à mettre en œuvre des méthodes de contrôle et de supervision des relations avec le secteur privé afin de garantir la prévalence de l'intérêt général sur les intérêts légitimes du secteur privé.
6. L'existence d'organes de garantie en matière de transparence, d'intégrité publique, de prévention de la corruption et de bonne gouvernance, en tant qu'organismes spécialisés qui centralisent le suivi et le contrôle des

mécanismes d'intégrité, suscite quelques réticences. De par leur nature, ces organes, qui ont des fonctions de fiscalisation et parfois de supervision, mettent l'Administration mal à l'aise. Ils affrontent aussi des problèmes de gestion interne et certaines hostilités qui entravent la réalisation de leurs objectifs. En ce sens, ils doivent disposer de l'autorité nécessaire pour pouvoir agir efficacement selon des critères techniques.

7. Enfin, on ne saurait ignorer la nécessité, pour ces organismes spécialisés de supervision, de contrôle et de garantie, de disposer d'un régime de sanctions applicable qui les dote de mécanismes dissuasifs ou coercitifs facilitant la mise en place de normes juridiques en matière de transparence, d'intégrité publique et de bonne gouvernance. Sans régime de sanctions efficace dans le domaine administratif, le recours à des sanctions pénales est la seule solution. Or, cette voie est parfois excessive dans certains cas critiquables du point de vue éthique. Pour combler les lacunes des systèmes politiques et garantir l'efficacité et l'impact des organes de garantie spécialisés, il faut obligatoirement les doter d'un système de sanctions dans le domaine administratif.

Pour progresser dans la conception efficace de politiques d'intégrité public-privé, trois constatations sont requises :

- a. Nécessité d'un leadership public déterminé et techniquement spécialisé, doté d'une volonté claire « d'action éthique ».
- b. Les politiques d'intégrité sont le résultat d'une combinaison de plusieurs instruments et programmes qui se complètent et prennent en compte les différents défis de la gouvernance démocratique : participation et reddition de comptes, publicité active, prévention des conflits d'intérêts, renforcement éthique du personnel de direction et dissuasion par des processus de sanction.
- c. La nécessité de persister dans l'échange de bonnes pratiques entre différents modèles d'action et de contextes constitue une évidence méthodologique de nature à consolider les politiques de transparence, intégrité public-privé, prévention de la corruption et bonne gouvernance.

Annexes

Rencontres et séminaires

- Barcelone, 15-16 décembre 2016 : **Ier Séminaire international sur la transparence et la bonne gouvernance : « Le nouveau paradigme de la transparence métropolitaine : les défis du bon gouvernement »**
- Barcelone, 23-24 novembre 2017 : **Ile Séminaire international sur « L'aide au bon gouvernement »**
- Barcelone, 10-11 mai 2018 : **Première rencontre du programme Lorenzetti**
- Barcelone, 8-9 novembre 2018 : **IIIe Séminaire international : « Intégrité public-privé pour une nouvelle gouvernance »**
- Paris, 14 décembre 2018 : **Conférence européenne en matière de déontologie**
- Barcelone, 12 avril 2019 : **Deuxième rencontre du programme Lorenzetti**
- New York, 19 juin 2019 : **Présentation du programme Lorenzetti au Bureau de la déontologie des Nations Unies**

Liste des participants

Leadership

- Mme **Gemma Calvet**, directrice de l'Agence de transparence de l'AMB et directrice du programme Lorenzetti
- M. **Issam El Abdouli**, conseiller à la Mairie de Paris, responsable des affaires juridiques, de la laïcité, de la lutte contre les discriminations et pour les droits humains
- Mme **Brigitte Bishop**, inspectrice générale de Montréal
- M. **Yves Charpenel**, président de la Commission de déontologie des élus du Conseil de Paris, premier avocat général à la Cour de cassation
- M. **Jaime Torres-Melo**, veedor du district de Bogota
- Mme **Marie-Françoise Lebon-Blanchard**, magistrate honoraire et déontologue centrale du Conseil de Paris
- M. **Denis Gallant**, inspecteur général de Montréal (2014-2018)

Équipe

- M. **Joan Cotxà**, chef de section de Publicité active et Portail de la transparence de l'Agence de transparence de l'AMB et responsable technique du programme Lorenzetti
- M. **Simon Laliberté**, avocat du Bureau de l'inspecteur général de Montréal
- Mme **Francy Alba**, responsable de l'équipe de transparence de la Veeduría du district de Bogota

- Mme **Carolina Rodríguez**, responsable auxiliaire de Codes d'éthique, Transparence et Intégrité de la Veeduría du district de Bogota
- Mme **Valeria Caballero**, responsable auxiliaire de l'Indice de transparence de la Veeduría du district de Bogota
- Mme **Maribel Vela**, chef de section de Transparence et Droit d'accès de l'Agence de transparence de l'AMB
- Mme **Mar Cardona**, chef de section de Code éthique et Registre des groupes d'intérêt de l'Agence de transparence de l'AMB
- Mme **Laia Soriano-Montagut**, responsable de Formation, Évaluation et Bon Gouvernement de l'Agence de transparence de l'AMB
- Mme **Alba Viñas**, technicienne de Publicité active et Portail de la transparence de l'Agence de transparence de l'AMB
- Mme **Pilar Mundo**, secrétaire de direction de l'Agence de transparence de l'AMB
- Mme **Núria Ramon**, employée de l'Agence de transparence de l'AMB

Collaborateurs externes

- M. **Manel Camós**, membre du Conseil consultatif de la transparence métropolitaine de l'AMB
- M. **Sebastià Grau**, secrétaire général de l'Aire métropolitaine de Barcelone
- M. **Stefan Rating**, avocat
- Mme **Isabel Baixeras**, avocate
- M. **Pau Bossacoma**, membre de l'Observatoire de l'évolution des institutions de l'université Pompeu Fabra
- M. **Oriol Mir**, professeur de droit administratif de l'université Pompeu Fabra
- Mme **Elia Yi Armstrong**, directrice du Bureau de déontologie des Nations Unies
- Mme **Adriana Alberti**, chef de l'Unité de développement des compétences du Département des institutions publiques et du gouvernement numérique des Nations Unies
- M. **Rick Sánchez**, chef de l'Unité d'éthique et protection contre les représailles du Bureau de déontologie des Nations Unies



COLLABORATEURS

Ont collaboré à ce numéro :

Brigitte Bishop est titulaire d'une licence en droit de l'université d'Ottawa, d'un diplôme d'études supérieures en criminalité financière de l'université de Sherbrooke et membre du Barreau de Québec depuis 1989. Elle a été procureur pendant plus de vingt-sept ans, au cours desquels elle a participé à diverses équipes spécialisées dans la poursuite de la criminalité organisée. Elle a également collaboré à l'élaboration de projets de loi municipaux, provinciaux et fédéraux pour la promotion de l'intégrité publique. En 2017, elle a rejoint le Bureau de l'inspecteur général de Montréal en tant qu'adjointe et en 2018, elle a été nommée inspectrice générale de la ville de Montréal.

Joana Bonet est journaliste, philologue et chroniqueuse d'opinion pour *La Vanguardia* depuis douze ans. Elle écrit sur le féminisme, la politique, la culture, la mode et les tendances sociales. Pendant trente ans, elle a travaillé dans plusieurs groupes d'édition en créant de nouveaux médias, elle a collaboré avec la presse écrite, la radio et la télévision, a publié plusieurs livres et enseigné à l'École des sciences humaines de Madrid et à l'École de journalisme UAM El País. Depuis 2014, elle est conseillère éditoriale de Prisma Publicacions et en 2016 elle a créé le supplément mensuel *Fashion & Arts Magazine* de *La Vanguardia*, qu'elle dirige actuellement. En 2019, elle a publié son dernier livre, *Fabulosas y rebeldes. Cómo me hice mujer (Fabuleuses et rebelles. Comment je suis devenue femme)*, aux éditions Destino, un parcours personnel à travers l'apprentissage de la féminité et un hommage à 40 pionnières qui ont proposé des manières intéressantes d'être femme.

Gemma Calvet est avocate, titulaire d'un master en politiques sociales et droits de l'homme par l'université de Barcelone et d'un diplôme de troisième cycle en droit diplomatique du Barreau de Barcelone. Depuis 1991, elle travaille en tant qu'avocate et consultante en droit pénal et dans le domaine des droits de l'homme. Elle a été députée indépendante au Parlement de Catalogne, où elle a été rapporteur de la loi sur la transparence. Elle est l'auteur de plusieurs livres et collabore depuis plus de quatorze ans avec divers médias. Elle est membre de l'Association des avocats démocrates européens. Depuis 2015, elle dirige l'Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone (AMB).

Yves Charpenel est magistrat depuis 1978 — juge, puis procureur —, directeur des affaires criminelles et des grâces, conseiller technique de deux ministres de la Justice, avocat général de la chambre criminelle de la Cour de cassation et premier avocat général de la troisième chambre civile de la Cour de cassation. Il est expert en matière de crime organisé, cybercriminalité, traite des êtres humains auprès de l'ONU, du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne ; président de la Fondation Scelles contre l'exploitation sexuelle ; directeur de séances de formation à l'École nationale de la ma-

gistrature dans le domaine pénal, et membre du Comité consultatif national d'éthique. Depuis 2015, il est président de la Commission de déontologie des élus du Conseil de Paris.

Fabrizio Dall'Acqua est titulaire d'une licence en droit de l'Università degli Studi de Palerme, d'un diplôme de troisième cycle en gestion pour les administrations publiques de l'Università Bocconi et d'un master en politiques contre la corruption et le crime organisé du ministère de l'Intérieur et de la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS). En 1997, il a été reçu au concours de secrétaire de mairie du ministère de l'Intérieur. Entre 1998 et 2004, il a été secrétaire de mairie dans plusieurs villes des provinces de Palerme et de Bergame et, fin de 2007, il était secrétaire général des conseils de Belmonte, Monreale, Trapani et Palerme. Depuis 2017, il est secrétaire général et responsable de la transparence et de l'intégrité publique à la mairie de Milan.

Jordi Duró est graphiste. Il a travaillé aux États-Unis, dans les prestigieux studios de Louise Fili et, plus tard, comme collaborateur de Pentagram dans l'équipe de Paula Scher. Cofondateur du magazine *Scope*, il est également fondateur et directeur créatif du studio de design et *branding* Duró. Il enseigne actuellement à l'université Pompeu Fabra et à l'école Eina. Il a été vice-président de l'Association des directeurs artistiques et des graphistes pour la promotion des arts et du design (ADG-FAD). Depuis la fondation du journal *Ara*, il dispose de sa propre section d'opinion graphique.

Marie-Françoise Lebon-Blanchard est titulaire d'une licence et d'un master de droit de l'université de Bordeaux. Elle est entrée dans la carrière judiciaire en 1979, en occupant plusieurs postes à responsabilité : inspectrice générale adjointe des Services judiciaires, présidente du Tribunal de première instance de La Roche-sur-Yon, première vice-présidente du Tribunal de première instance de Nantes, conseillère à la Cour d'appel d'Angers, vice-présidente du Tribunal de première instance de Paris 14e, vice-présidente du Tribunal de première instance de Nantes, juge d'instruction du Tribunal de première instance de La Rochelle et juge de La Rochelle. Entre 2015 et 2019, elle a été haute fonctionnaire à l'Égalité entre les femmes et les hommes au ministère de la Justice et depuis 2018, elle est la déontologue centrale de la ville de Paris.

Kim Manresa est un photographe européen qui combat l'injustice sociale avec son appareil. Il a obtenu de nombreux prix et ses reportages sur la prostitution des enfants, la pauvreté et l'ablation ont suscité beaucoup d'intérêt et une nouvelle vision de ces problèmes. Son reportage « Le jour où Kadi perdit une partie de sa vie » a été sélectionné par l'Associated Press comme l'un des 100 meilleurs reportages du xx^e siècle. Il est l'auteur de plus de 30 livres, dont certains ont été publiés en plusieurs langues (catalan, espagnol, basque, portugais, français, anglais, arabe, turc et coréen).

Jean-Louis Nadal est titulaire d'une licence en droit et d'un diplôme de troisième cycle en droit privé et droit comparé de la faculté de droit de Toulouse et d'un diplôme de l'Institut des études politiques de Toulouse. Il a été tour à tour auditeur de justice, procureur à la Cour d'appel de Bastia et à la Cour d'appel de Lyon, et procureur à la Cour d'appel d'Aix-en-Provence. En 1997, il a été nommé inspecteur général des Services judiciaires ; en 2001 il est devenu procureur général de la Cour d'appel de Paris et, en 2004, procureur général de la Cour de cassation. De 2013 à 2019, il a été président de la Haute Autorité française pour la transparence de la vie publique.

Jaime Torres-Melo est un ingénieur civil formé à l'université nationale de Colombie, spécialisé en planification et administration du développement de l'université des Andes et titulaire d'un master en gestion du développement de la London School of Economics and Political Science. Il a été sous-directeur sectoriel du département national de la planification et sous-directeur général du département administratif de la fonction publique. Il a travaillé au programme de gouvernance régionale de l'USAID et au programme de gouvernance du PNUD. Il a également enseigné dans plusieurs universités colombiennes. De 2016 à 2019, il a dirigé la Veeduría du district de Bogota (Colombie).

Bloomberg Associates est la branche de consultants philanthropiques de l'organisation caritative de Michael R. Bloomberg, Bloomberg Philanthropies. Fondée en 2014, elle travaille coude à coude avec ses villes clientes pour améliorer la qualité de vie des citoyens, grâce à une approche stratégique, axée sur les résultats et fondée sur la collaboration pour rendre les villes plus fortes, plus sûres, plus équitables et plus efficaces. Son équipe d'experts de renommée internationale a travaillé avec des villes du monde entier à des centaines de projets afin de provoquer des changements et de faire en sorte que cette vision dynamique devienne réalité.

SOMMAIRE

PRÉSENTATION

Le miroir international de l'aide à l'intégrité	3
--	----------

INTRODUCTION

L'utopie de l'intégrité	7
--------------------------------	----------

Gemma Calvet i Barot

Les fleurs du bien	10
---------------------------	-----------

Joana Bonet

PHARES

Lutter ensemble pour l'intégrité	15
---	-----------

Brigitte Bishop

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et l'essor d'une culture de l'intégrité en France	18
--	-----------

Jean-Louis Nadal

Les valeurs au cœur de la bonne gouvernance, l'exemple des élus parisiens	22
--	-----------

Yves Charpenel

Que veut dire intégrité pour les agents de la Ville de Paris ?	27
---	-----------

Marie-Françoise Lebon-Blanchard

L'expérience de la mairie de Milan dans la lutte contre la corruption et la diffusion des règles d'intégrité	33
---	-----------

Fabrizio Dall'Acqua

Bogota mise sur une politique publique fondée sur la transparence, l'intégrité et la tolérance zéro face à la corruption	36
---	-----------

Jaime Torres-Melo

L'intégrité, une valeur municipale fondamentale	40
--	-----------

Bloomberg Associates

NOS PILIERS

Initiatives, expériences et bonnes pratiques dans la mise en œuvre des politiques de transparence, intégrité publique, prévention de la corruption et bonne gouvernance	43
--	-----------

*Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone, Mairie de Paris,
Bureau de l'inspecteur général de Montréal et Veeduría du district de Bogota*

Collaborateurs	92
-----------------------	-----------

LUX BARCELONA

Lumière (du latin *Lux, lucis*). « Énergie émanant d'un corps agissant sur les organes de la vue de manière à rendre les choses visibles. »

Cette revue, promue par l'Agence de transparence de l'Aire métropolitaine de Barcelone, se veut un espace de rencontres ouvert à la réflexion et à la production de matériel utile à la bonne gouvernance, nourri de la conviction qu'il y a lieu de travailler en priorité pour un humanisme contemporain prêt à relever les défis auxquels les démocraties du XXI^e siècle se trouvent confrontées. Les politiques publiques doivent s'enraciner profondément pour garantir le futur d'une société éthique et juste, et l'administration publique métropolitaine, en tant qu'outil de gouvernance destiné aux villes, ne peut ignorer la régénération démocratique. Cet ensemble de textes prétend jeter un peu de lumière et revitaliser l'idée de la bonne gouvernance qui éclaira le monde au siècle des Lumières.

La directrice de l'Agence de transparence, **Gemma Calvet**, introduit ce troisième numéro de la revue *Lux Barcelona* par une réflexion critique et encourageante sur « L'utopie de l'intégrité », dans laquelle elle présente le programme Lorenzetti d'échange international d'expériences et de bonnes pratiques en matière de transparence, d'intégrité publique, de prévention de la corruption et de bonne gouvernance. Ce numéro monographique s'occupe de la dimension internationale de l'aide à l'intégrité publique, son « pilier » étant le document de synthèse avec les conclusions de cette initiative de l'**Aire métropolitaine de Barcelone, Bogota, Montréal et Paris**, que **Milan** a rejoint récemment. Le but est de partager les connaissances entre les services publics qui doivent garantir la promotion de la transparence et de la bonne gouvernance.

Avec « Les fleurs du bien », **Joana Bonet** introduit les « Phares » des collaborateurs du programme Lorenzetti sur les défis mondiaux de la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité publique et le rôle de leurs organisations pour améliorer la gouvernance démocratique. Dans ce numéro de *Lux Barcelona*, **Brigitte Bishop, Jean-Louis Nadal, Yves Charpenel, Marie-Françoise Lebon-Blanchard, Fabrizio Dall'Acqua, Jaime Torres-Melo et Bloomberg Associates** nous éclairent par leurs réflexions, que complètent le regard du photographe **Kim Manresa**, l'opinion graphique du dessinateur **Jordi Duró** et quelques citations bibliographiques sélectionnées par **Gemma Calvet**.