

Non classifié

GOV/PGC/GF(2009)3

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

30-Apr-2009

Français - Or. Anglais

DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

Forum mondial sur la gouvernance publique

L'EMPLOI D'APRÈS-MANDAT : BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

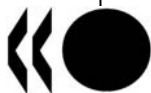
4-5 mai 2009
OCDE Centre de Conférences
Paris, France

Ce document fourni des informations complémentaires en association avec les séminaires 2 et 6 du Forum mondial sur la gouvernance publique. Il fut initialement publié sous GOV/PGC(2008)20 et approuvé par le Comité de la gouvernance publique par procédure écrite en novembre 2008.

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec János Bertók, courriel : janos.bertok@oecd.org ; tél.: +33 (0) 1 45 24 93 57.

JT03263885

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format



GOV/PGC/GF(2009)3
Non classifié

Français - Or. Anglais

L'EMPLOI D'APRÈS-MANDAT : BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Introduction

1. L'examen des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public a montré que l'emploi d'après-mandat suscitait des préoccupations nouvelles. En conséquence, le Comité de la gouvernance publique a décidé de passer en revue les dispositifs de gouvernance mis en place pour prévenir et gérer les conflits d'intérêt concernant des fonctionnaires qui ont quitté l'administration.

2. En 2007, le Groupe d'experts de l'OCDE sur les conflits d'intérêts a examiné et présenté dans un document exploratoire¹ les principaux problèmes posés par l'emploi d'après-mandat, et a débattu des principes et d'un cadre de gestion des conflits d'intérêts possibles dans ce domaine. À sa dernière réunion en octobre 2008, il a fait le point des éléments d'un certain nombre de réglementations, politiques et bonnes pratiques à inclure dans le rapport.

3. Ce document contient le rapport établi après révision, compte tenu des débats du Groupe d'experts et des observations écrites formulées au sujet du projet de rapport², et met en évidence les bonnes pratiques de prévention et de gestion des conflits d'intérêts dans l'emploi d'après-mandat.

4. Il fournit des orientations pratiques aux responsables des politiques et aux gestionnaires des pays de l'OCDE et des pays non membres.

Action requise

5. Le Comité de la gouvernance publique a **approuvé** ce rapport sous procédure écrite en novembre 2008.

¹ *Intégrité dans le secteur public et emploi après-mandat public : problèmes, solutions et références* : GOV/PGC/ETH(2007)3, préparé par le professeur Kenneth Kernaghan, Brock University, Ontario, Canada et visant à définir l'étendu du sujet.

² *Emploi d'après-mandat : bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, GOV/PGC/ETH(2008)3.

TABLE DES MATIÈRES

L'EMPLOI D'APRÈS-MANDAT : BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	
Introduction	
Action requise	
ABRÉVIATIONS	
RÉSUMÉ	
PARTIE 1. L'EMPLOI D'APRÈS MANDAT : PROBLÈMES, PRINCIPES ET CADRE DE BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS	
INTRODUCTION	
Emploi d'après-mandat : une pratique en augmentation	
Structure et portée	
Le souci de ne pas porter gravement préjudice à l'intérêt général	
Évolution des carrières dans la fonction publique	
Trouver un compromis équilibré entre liberté du travail <i>et</i> restrictions concernant les emplois d'après-mandat, afin de maintenir l'attractivité du secteur public	
1. PROBLÈMES POSÉS PAR L'EMPLOI D'APRÈS-MANDAT	
1.1. Recherche d'un emploi futur	
1.2. Lobbying d'après-mandat	
1.3. « Changement de bord »	
1.4. Utilisation d'informations confidentielles	
1.5. Réengagement ou réemploi d'anciens agents de la fonction publique	
2. PRINCIPES DE GESTION DES PROBLÈMES POSÉS PAR L'EMPLOI D'APRÈS-MANDAT	
2. PRINCIPES DE GESTION DES PROBLÈMES POSÉS PAR L'EMPLOI D'APRÈS-MANDAT	
2.1. Introduction	
2.2. Principes de gestion des conflits d'intérêts de l'après-mandat	
3. APPLICATION DES PRINCIPES DE L'APRÈS-MANDAT : CADRE DE BONNES PRATIQUES	
3. APPLICATION DES PRINCIPES DE L'APRÈS-MANDAT : CADRE DE BONNES PRATIQUES	
3.1. Introduction	
3.2. Instruments de mise en œuvre	
3.3. L'après-mandat et le cadre général des valeurs et de l'intégrité	

Encadrés

- Encadré 1. Gestion des conflits d'intérêts dans le service public : lignes directrices de l'OCDE
- Encadré 2. Préoccupations à l'origine de l'élaboration de *lignes directrices de l'après-mandat à l'intention des pouvoirs publics* en Norvège
- Encadré 3. Principes de l'OCDE de la gestion des conflits d'intérêts
- Encadré 4. Les principes de l'après-mandat.....
- Encadré 5. Dispositions régissant l'emploi d'après-mandat (législation dérivée) : le Portugal
- Encadré 6. Insertion d'une clause relative à l'après-mandat dans les contrats.....
- Encadré 7. Codes de conduite distincts pour les responsables politiques et les agents de la fonction publique en Australie et au Canada.....
- Encadré 8. Code de conduite des agents de la fonction publique fédérale : la Belgique
- Encadré 9. Lignes directrices sur l'après-mandat : la Finlande.....
- Encadré 10. Circulaire relative aux contacts des anciens fonctionnaires avec l'administration publique
- Encadré 11. Foire aux questions sur les restrictions concernant l'après-mandat : ville de New York
- Encadré 12. Enoncé des valeurs, code de conduite et guide : cohérence des mesures sur l'emploi après sortie de la fonction publique en Australie.....
- Encadré 13. Intégration de mesures concernant l'après-mandat dans des codes de conduite : le Canada....

RÉSUMÉ

6. Les nouvelles méthodes de gestion publique font l'objet d'une préoccupation croissante et encouragent les mouvements de personnel entre le secteur public et privé pour favoriser le dynamisme du marché du travail dans les pays de l'OCDE. Toutefois, lorsqu'un agent public quitte ses fonctions (définitivement ou temporairement) pour travailler dans le secteur privé marchand ou non marchand, les craintes d'actes illicites, par exemple un « délit d'initié » ou un abus de pouvoir, peuvent mettre en péril la confiance dont jouit la fonction publique. Si l'inquiétude des citoyens et des gouvernements autour des conflits d'intérêts que peut faire naître le nouvel emploi d'un ancien fonctionnaire (l'après-mandat) augmente davantage, c'est notamment que :

- le secteur public a tissé des liens étroits avec les autres secteurs, ce qui expose l'intégrité à des risques accrus (un fonctionnaire peut, par exemple, entretenir des relations trop personnelles avec une entreprise ou une organisation à but non lucratif) ;
- un fonctionnaire passe beaucoup plus souvent (à titre définitif ou temporaire) d'un emploi du secteur public à un emploi du secteur privé et inversement.

7. De ce fait, de nombreux pays mettent la priorité sur l'examen et la modernisation des dispositions prises pour assurer la prévention et la gestion des conflits d'intérêts de l'après-mandat. La plupart des infractions commises par d'anciens fonctionnaires dans leur nouvel emploi tiennent à ce qu'ils utilisent à leur profit ou à l'avantage de tiers des informations obtenues ou des relations établies lorsqu'ils étaient en fonction. Toutefois, bien que l'on parle d'après-mandat, ces infractions peuvent aussi se produire avant que les fonctionnaires n'aient effectivement quitté l'administration.

8. Les principaux problèmes de l'après-mandat se posent lorsque les fonctionnaires :

- cherchent un autre emploi ;
- pratiquent le *lobbying* d'après-mandat lorsqu'ils réintègrent une institution publique ;
- changent de camp ;
- se servent d'informations privilégiées ;
- sont réintégrés.

9. La tâche qui attend les autorités, c'est de trouver un juste milieu entre le renforcement de l'intégrité du secteur public au moyen d'instruments adaptés à l'après-mandat et le maintien d'une certaine liberté de recrutement afin de pouvoir attirer des candidats expérimentés et qualifiés dans la fonction publique. L'expérience montre à quel point le contexte influe sur la conception et la mise en œuvre de mesures adaptées à l'après-mandat compte tenu des situations nationales. Veiller au respect des mesures applicables peut d'ailleurs s'avérer d'autant plus difficile que la plupart des infractions d'après-mandat sont le fait d'anciens fonctionnaires qui, ayant quitté le secteur public, échappent plus ou moins à la discipline administrative.

10. Les principes de gestion des conflits d'intérêts de l'après-mandat sont censés servir de référence aux responsables et gestionnaires qui examinent et modernisent la politique et la pratique de l'après-mandat. Ces principes ont été conçus pour venir à l'appui des efforts de prévention des conflits d'intérêts ou des situations de conflit d'intérêts dans la fonction publique, et veulent par exemple que, dans la prise de décision, les fonctionnaires ne favorisent pas leurs perspectives d'emploi dans le secteur privé en accordant un traitement préférentiel à des employeurs éventuels. Lorsqu'ils réexaminent leurs dispositions

en vigueur, les responsables de l'action publique pourraient, en premier lieu, étudier systématiquement dans quelle mesure la réglementation, les politiques et les méthodes appliquées peuvent répondre aux principes.

11. De plus, les responsables pourraient étudier le cadre des bonnes pratiques en matière d'après-mandat lorsqu'ils définissent les différentes mesures envisageables et leur mise en œuvre. Ce cadre porte sur les aspects stratégiques d'un régime de l'après-mandat et énonce en outre les conditions générales de l'élaboration d'une politique et d'une pratique cohérentes et complètes dans ce domaine. Un certain nombre de bonnes pratiques sont exposées pour donner des exemples concrets de solutions qui pourraient être retenues comme référence.

12. Parmi les principaux piliers du cadre des bonnes pratiques en matière d'après-mandat, on citera en particulier:

- Le cadre national de l'après-mandat expose l'instrument ou les instrument(s) nécessaire(s) pour régler efficacement les problèmes que connaît ou doit connaître le pays, ainsi que les préoccupations naissantes ;
- L'instrument national ou les instruments nationaux de l'après-mandat sont liés, lorsque c'est possible, à l'instrument ou aux instruments relatif(s) aux conflits d'intérêt dans le secteur public, et au cadre général des valeurs et de l'intégrité ;
- Le cadre de l'après-mandat porte sur toutes les entités du secteur public national où l'après-mandat pose ou peut poser un problème et il est adaptable aux besoins particuliers de chaque entité ;
- Ce régime s'étend à tous les domaines de risque dont il importe de tenir compte pour gérer les conflits d'intérêts de l'après-mandat ;
- Les restrictions, en particulier la limitation de la durée des activités des anciens fonctionnaires, sont fonction de la gravité du risque de conflit d'intérêts que présentent ces activités ;
- Les restrictions et interdictions énoncées dans le cadre national de l'après-mandat sont dûment portées à la connaissance de toutes les parties prenantes ;
- Les pouvoirs, procédures et critères relatifs aux décisions d'approbation applicables à chaque dossier d'après-mandat, ainsi que les voies de recours contre ces décisions, sont transparents et efficaces ;
- Les sanctions pour infraction au régime de l'après-mandat, claires et proportionnées, sont appliquées dans les délais prévus, avec cohérence et équité ;
- L'efficacité des politiques et des pratiques énoncées dans les régimes nationaux de l'après-mandat est régulièrement évaluée et, s'il y a lieu, réexaminée et adaptée aux problèmes nouveaux.

13. Faire face aux problèmes de l'après-mandat est une entreprise relativement récente dans de nombreux pays de l'OCDE. Toutefois, même les pays dotés de longue date de cadres de l'après-mandat ont été confrontés à des préoccupations nouvelles (induites par l'évolution incessante du contexte sociopolitique) qui ont obligé les autorités à adapter la réglementation, les politiques et les pratiques en vigueur. Ce livre appelle l'attention sur des éléments révisés des bonnes pratiques (recensés dans l'ensemble des pays de l'OCDE, principalement au niveau national, mais avec aussi au niveau infranational) à l'appui des efforts ultérieurs, en indiquant d'autres solutions possibles qui serviront de repères utiles, et en partageant l'expérience acquise et les enseignements qui s'en dégagent.

14. Autre mission : donner un aperçu du degré d'application des instruments structurés et de la pratique quotidienne. Comme cela suppose une bonne compréhension du contexte, la Partie II livre d'autres indications sur les préoccupations que commence à susciter l'après-mandat dans le contexte national de la Norvège. Cette partie explique la stratégie adoptée par les autorités et les mesures qu'elles ont prises pour élaborer les lignes directrices de l'après-mandat, tant à l'intention des responsables politiques qu'à l'usage des fonctionnaires.

15. Le manque de clarté du passage des postes politiques à ceux de la haute fonction publique et de la fonction publique au secteur privé marchand et non marchand a porté les problèmes de l'après-mandat devant le Parlement norvégien. Le *Storting* a demandé des rapports et jugé intéressant d'appliquer d'éventuelles restrictions à l'après-mandat pour préserver l'intégrité dans l'administration. De ce fait, des Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique ont été publiées en juillet 2005, suivies, en septembre 2005, de Principes déontologiques applicables à la fonction publique, qui visent à moderniser le cadre général de l'action pour l'intégrité.

16. En plus de celles qui visent les agents publics, d'autres Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques ont été élaborées à l'intention des ministres, des secrétaires politiques et des conseillers. Ces lignes directrices sont entrées en vigueur presque immédiatement pour être applicables à l'après-mandat de hauts fonctionnaires de l'administration sortante en novembre 2005. Cette étude de cas résume les caractéristiques des trois séries de lignes directrices et explique comment elles s'inscrivent dans le contexte sociopolitique et administratif norvégien. Elle expose aussi les mécanismes de leur mise en œuvre et souligne les enseignements de leurs premières années d'application.

17. Si les dispositions relatives aux interdictions et aux restrictions dans les lignes directrices de l'après-mandat sont presque identiques qu'il s'agisse des responsables politiques ou des fonctionnaires, les règles de la prise de décision d'approbation concernant les dossiers d'après-mandat diffèrent sensiblement. Tandis que la prise de décision d'approbation concernant les fonctionnaires reste de la compétence de l'administration, un organe indépendant, le Comité permanent chargé des nominations politiques extérieures, a été chargé de trancher dans les dossiers d'après-mandat des ministres, des secrétaires politiques et des conseillers. Les documents clés de cette procédure étant disponibles sur Internet, les informations relatives à l'après-mandat des anciens responsables politiques sont très en vue et permettent ainsi une vigilance qui s'exerce pour le respect des règles.