

L'emploi d'après-mandat

**BONNES PRATIQUES
EN MATIÈRE DE PRÉVENTION
DES CONFLITS D'INTÉRÊTS**

L'emploi d'après-mandat

BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION
DES CONFLITS D'INTÉRÊTS



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *L'emploi d'après-mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264056725-fr>

ISBN 978-92-64-05671-8 (imprimé)

ISBN 978-92-64-05672-5 (PDF)

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2011

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@fcopies.com.

Avant-propos

Les mouvements horizontaux de personnel entre les secteurs public et privé, appelés phénomène des « portes tournantes », contribuent au dynamisme du marché de l'emploi et au développement des qualifications et des compétences. Cependant, ils risquent aussi de créer des situations de conflits d'intérêts dans l'emploi d'après-mandat, pouvant se traduire par l'utilisation abusive d'informations commercialement sensibles ou d'un accès privilégié, par exemple lorsque d'anciens fonctionnaires exercent des activités de lobbying auprès des institutions publiques qui les employaient. Ces risques sont particulièrement accentués lorsque le mouvement se fait d'un service public axé sur la carrière à un autre axé sur le poste.

L'examen par le Comité de la gouvernance publique 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 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.

Ce rapport, conformément aux bonnes pratiques mises en évidence, fournit aux responsables des politiques et aux gestionnaires des orientations pratiques sur l'examen et la modernisation des règles, des politiques et des pratiques de prévention et de gestion des conflits d'intérêts dans l'emploi d'après-mandat. Les chapitres 1 et 2 examinent le contexte et les principaux problèmes à traiter : recherche d'un emploi futur dans le secteur privé par un fonctionnaire toujours en poste, passage dans l'autre camp pour représenter des intérêts opposés dans une procédure en cours, recrutement d'anciens fonctionnaires en tant que consultants, utilisation d'informations privilégiées à des fins personnelles ou pratique du lobbying auprès des institutions gouvernementales auxquelles appartenait l'ancien fonctionnaire. Les chapitres 3 et 4 présentent les principes, le cadre et les bonnes pratiques de gestion des conflits d'intérêts dans l'emploi d'après-mandat. Le chapitre 5 fournit une étude de cas détaillée fondée sur l'expérience de la Norvège et les enseignements tirés de l'élaboration et de la mise en œuvre de lignes directrices concernant spécifiquement l'emploi d'après-mandat des responsables politiques et le service public.

Avec ce rapport, le Comité de la gouvernance publique contribue aux efforts de l'OCDE pour des économies plus intègres, plus équitables et plus fortes en inventoriant les risques de gouvernance et de corruption et en élaborant des normes d'intégrité dans

le secteur public. Le Comité examine les domaines à risques dans le cadre de travaux complémentaires, en particulier sur le phénomène des « portes tournantes » dans le secteur financier, le lobbying et les marchés publics.

Le Groupe d'experts de l'OCDE sur les conflits d'intérêts a effectué une enquête dans les 30 pays membres de l'OCDE pour repérer les domaines de risque et élaborer des principes et un cadre de gestion des conflits d'intérêts dans l'emploi d'après-mandat. Les résultats et les conclusions de l'enquête ont été examinés à l'occasion d'une session spéciale du Groupe d'experts, puis de l'atelier sur les conflits d'intérêts organisé dans le cadre du Forum mondial sur la gouvernance publique intitulé « Construire un monde plus sain : outils et bonnes pratiques pour encourager une culture d'intégrité » qui s'est tenu à Paris en mai 2009. Des représentants des entreprises, des syndicats, des organisations de la société civile, des universités, des organisations internationales ainsi que des gouvernements de pays non membres ont soutenu les principes et le cadre adoptés.

Ce rapport a été établi par János Bertók, chef de l'Unité de l'intégrité de la Division de la réforme du secteur public de la direction de la gouvernance publique et du développement territorial. Christian Vergez, chef de la Division, a guidé la mise en œuvre du projet. Des remerciements particuliers doivent être adressés à la présidente du Groupe d'experts de l'OCDE sur les conflits d'intérêts, Catherine Macquarrie, Commissaire adjointe, et à Mary Dawson, Commissaire au Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique du Canada, pour avoir assuré conjointement la présidence de la session spéciale sur l'emploi d'après-mandat et pour tous les conseils qu'elles ont formulés. La préparation de la publication a bénéficié de l'aide de Karena Garnier.

Table des matières

Acronymes	9
Résumé	11
Chapitre 1. Emploi d'après-mandat : pratiques et préoccupations	17
Emploi d'après-mandat : une pratique en augmentation	18
Le souci de ne pas porter préjudice à l'intérêt général.	21
Évolution des caractéristiques des carrières dans la fonction publique.	24
Un équilibre à établir entre la limitation de l'emploi d'après-mandat et la liberté du travail.	25
Structure et portée	25
Notes	26
Bibliographie	26
Chapitre 2. Types de problèmes posés par l'emploi d'après-mandat ...	29
Recherche d'un nouvel emploi	30
Lobbying d'après-mandat.	31
« Changement de camp »	32
Utilisation d'informations confidentielles	33
Réembauche ou réemploi d'anciens fonctionnaires	35
Bibliographie	36
Chapitre 3. Principes de gestion des problèmes posés par l'emploi d'après-mandat	37
Introduction	38
Conception des Principes de gestion des conflits d'intérêts de l'après-mandat	38
Les principes de l'après-mandat	42
Bibliographie	44
Chapitre 4. Application des principes de l'après-mandat : cadre de bonnes pratiques	45
Introduction	46
Instruments de mise en œuvre	47
L'après-mandat et le cadre général des valeurs et de l'intégrité	59

Définir le champ d'application du système	61
Domaines de risque	65
Période de restriction.	74
Communication d'informations sur le régime de l'après-mandat . .	80
Autorités et dispositifs.	83
Application du régime d'après-mandat	91
Mesure de l'efficacité.	95
Notes	101
Bibliographie	102
Chapitre 5. Étude de la Norvège	105
Introduction	106
Administration norvégienne : réformes tournées vers l'avenir et nouveaux problèmes	107
Lignes directrices pour le traitement des problèmes liés à l'après-mandat	108
Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique. . .	109
Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques . .	111
Procédures administratives de la Commission permanente responsable des nominations politiques externes et leur application.	112
Principes déontologiques pour le secteur public.	113
Le contexte juridique des Lignes directrices : liens avec la législation	115

Les annexes au chapitre 5 sont disponibles en ligne à partir des liens ci-dessous :

5.A1. Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques :
<http://dx.doi.org/10.1787/888932376193>.

5.A2. Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique :
<http://dx.doi.org/10.1787/888932376212>.

5.A3. Principes déontologiques applicables à la fonction publique :
<http://dx.doi.org/10.1787/888932376231>.

Encadrés

1.1. Mouvements entre les secteurs public et privé : le mécanisme de « porte tournante »	20
1.2. Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public	22
1.3. Six raisons de prêter une plus grande attention aux mouvements de personnel entre les secteurs public et privé	23

2.1. Norvège : Préoccupations ayant conduit à l'élaboration de lignes directrices de l'après-mandat à l'intention des agents publics	34
3.1. Principes de gestion des conflits d'intérêts de l'OCDE	40
4.1. Portugal : Application de la législation dérivée dans le domaine de l'emploi d'après-mandat	50
4.2. Australie, Nouvelle-Zélande et Norvège : Inscription de clauses sur l'après-mandat dans les contrats	51
4.3. Australie et Canada : Des codes de conduite séparés pour les hommes politiques et les fonctionnaires	52
4.4. Belgique : Code de conduite des agents de la fonction publique fédérale	54
4.5. Finlande : Lignes directrices sur l'après-mandat	55
4.6. Australie : Circulaire relative aux contacts des anciens fonctionnaires avec l'administration publique	57
4.7. États-Unis : FAQ de la ville de New York sur les restrictions s'appliquant à l'emploi d'après-mandat	58
4.8. Australie : Cadre des mesures d'après-mandat	60
4.9. Canada : Intégration de mesures concernant l'après-mandat dans des codes de conduite	61
4.10. Canada et Norvège : Des codes et des lignes directrices distincts . .	62
4.11. FMI, Banque mondiale et Commission européenne : Règles relatives à l'après-mandat	63
4.12. Italie et Espagne : Restrictions spécifiques aux activités professionnelles d'après-mandat	66
4.13. Australie : Stratégies pour faire face aux conflits d'intérêts de l'après-mandat dans le cadre des mises en concurrence et de la sous-traitance	67
4.14. États-Unis : Interdictions spécifiques d'après-mandat visant les fonctionnaires chargés des marchés publics, de la gestion des marchés et de la réglementation financière	69
4.15. Australie : Le Code de conduite en matière de <i>lobbying</i> fixe des interdictions visant le <i>lobbying</i> exercé par d'anciens fonctionnaires	70
4.16. Canada et États-Unis : Renforcement des restrictions d'après-mandat touchant les fonctionnaires de haut niveau et les parlementaires .	71
4.17. Royaume-Uni : Publication de mémoires et d'observations par d'anciens ministres et fonctionnaires	72
4.18. Mexique : Interdictions d'après-mandat	75
4.19. Canada : Période de restriction d'un an pour les cadres dirigeants dans la fonction publique	76
4.20. Canada : Critères de réduction de la période de restriction	78

4.21. Wisconsin (États-Unis) : Mesures limitant les actions des anciens fonctionnaires de l'État	79
4.22. États-Unis : Mesures de communication destinées à appuyer la mise en œuvre des règles relatives à l'après-mandat	81
4.23. Australie : Communication au secteur privé d'informations sur les règles de l'après-mandat	82
4.24. États-Unis : Communication d'informations sur les activités professionnelles d'après-mandat	84
4.25. France : La Commission de déontologie traite les cas d'emploi d'après-mandat	85
4.26. Canada, Italie et Espagne : Acteurs en faveur de l'intégrité dans la période d'après-mandat	85
4.27. Japon : Mesures adoptées pour plus d'équité et de transparence dans l'emploi des retraités	87
4.28. Espagne : Procédure à suivre pour les décisions d'approbation	88
4.29. Allemagne : Procédure de consultation visant les décisions d'approbation sur l'emploi futur	89
4.30. Canada : Dérogations accordées au personnel ministériel	90
4.31. Norvège et Canada : Mécanismes de recours formels et informels	91
4.32. Mesures de soutien au suivi des décisions relatives à l'après-mandat	92
4.33. Italie : Régime de sanctions	93
4.34. Espagne et Allemagne : Des sanctions pour les anciens fonctionnaires et leur employeur du secteur privé	94
4.35. Critères appliqués au Mexique pour déterminer le degré de sévérité des sanctions	94
4.36. Norvège : Encourager le contrôle du public pour favoriser l'application des règles	95
4.37. France : La Commission de déontologie remet son premier rapport annuel	97
4.38. États-Unis : Mesurer l'efficacité de la prévention et du contrôle de l'application	98
4.39. Royaume-Uni : Révision des règles relatives à l'embauche dans le secteur privé	98
5.1. Norvège : Circonstances susceptibles de justifier des restrictions des activités d'après-mandat	109
5.2. Norvège : Interdictions concernant les activités d'après-mandat	110

Graphiques

4.1. Objectifs des interdictions et des restrictions	48
4.2. Agents publics dont les activités professionnelles d'après-mandat sont régies par des interdictions et restrictions spécifiques	66

Acronymes

ACoBA	Advisory Committee on Business Appointments, Royaume-Uni
APS	Fonction publique de l'Australie
APSC	Commission australienne de la fonction publique
DPOH	Designated public office holder
EC	Commission européenne
EUR	Devise officielle de l'ensemble de l'Union européenne
FAA	Loi fédérale sur l'imputabilité, Canada
FAQ	Foire aux questions
FMI	Fonds monétaire international
HLOGA	Honest Leadership and Open Government Act, United States
HRM	Gestion des ressources humaines
ICT	Technologies de l'information et de la communication
JPY	Yen japonais
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OGE	Service de l'éthique de l'administration, États-Unis
ONG	Organisation non gouvernementale
PASC	Commission spéciale sur l'administration publique, Chambre des Communes (Royaume-Uni)
PPP	Partenariats public-privé
SSC	State Services Commission, New Zealand
UE	Union européenne
UK	Royaume-Uni
USA	États-Unis
USD	Dollar des États-Unis
WB	Banque mondiale
WBG	Le Groupe Banque mondiale

Résumé

Les mouvements de personnel entre les secteurs public et privé suscitent des inquiétudes de plus en plus grandes, en particulier dans les périodes de crise économique et de réduction des effectifs. La mobilité entre les deux secteurs a favorisé 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 (utilisation d'informations confidentielles ou abus de pouvoir, par exemple) peuvent mettre en péril la confiance dont jouit la fonction publique. Si l'on s'inquiète plus des conflits d'intérêts que peut faire naître le nouvel emploi d'un ancien fonctionnaire (l'après-mandat), 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.

De ce fait, l'examen et la modernisation des dispositions prises pour assurer la prévention et la gestion des conflits d'intérêts de l'après-mandat deviennent prioritaires dans de nombreux pays. 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*.

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

- cherchent un autre emploi en dehors de la fonction publique ;

* *Intégrité dans le secteur public et emploi après-mandat public : problèmes, solutions et références*, GOV/PGC/ETH(2007)3, document exploratoire établi par le professeur Kenneth Kernaghan, Brock University, Ontario (Canada), et examiné par le groupe d'experts de l'OCDE sur les conflits d'intérêts, en juin 2007 à Paris.

- pratiquent le *lobbying* d'après-mandat auprès d'institutions publiques ;
- changent de camp dans le cadre du même processus ;
- se servent d'informations privilégiées; et
- sont réintégrés dans le service public, par exemple, pour exécuter les mêmes tâches.

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, la mise en œuvre et le respect des mesures d'après-mandat adaptées à la réponse à apporter aux problèmes particuliers que rencontrent les pays.

Les études effectuées montrent que la grande majorité des pays de l'OCDE ont adopté des règles élémentaires d'après-emploi pour éviter les situations de conflit d'intérêts dans le secteur public. Plusieurs ont même renforcé ces dernières années les restrictions en place. En revanche, seuls quelques-uns ont adapté leurs normes aux domaines à risques, par exemple aux cas des responsables de la réglementation ou des marchés publics qui se tournent vers le secteur privé. Pour beaucoup de pays, l'application des normes établies et de sanctions adéquates restent un défi. Assurer la conformité aux mesures d'après-emploi peut en effet se révéler particulièrement difficile pour les administrations publiques, car les infractions d'après-emploi sont commises le plus souvent par des agents de la fonction publique qui, en quittant le secteur public, échappent dans une certaine mesure au contrôle des autorités publiques.

Les Principes de gestion des conflits d'intérêts de l'après-mandat offre une référence aux responsables et gestionnaires pour examiner et moderniser 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 les dispositions en vigueur, les responsables de l'action publique pourraient d'abord étudier systématiquement dans quelle mesure la réglementation, les politiques et les méthodes appliquées peuvent répondre aux principes.

De plus, les responsables pourraient étudier le Cadre des bonnes pratiques en matière d'après-mandat lorsqu'ils définissent les instruments envisageables et les indicateurs de leur mise en œuvre et application effective. 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 également exposées pour donner des exemples concrets de solutions qui pourraient être retenues comme référence.

Parmi les principaux piliers du Cadre des bonnes pratiques en matière d'après-mandat, on citera en particulier les éléments suivants :

- Le régime de l'après-mandat expose l'instrument ou les instruments nécessaires pour régler efficacement les problèmes que connaît ou doit connaître le pays, ainsi que les préoccupations naissantes.
- L'instrument ou les instruments de l'après-mandat sont liés, lorsque c'est possible, à l'instrument ou aux instruments relatif(s) aux conflits d'intérêts dans le secteur public, et au cadre général des valeurs et de l'intégrité.
- Le régime de l'après-mandat porte sur toutes les entités 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 régime 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 le régime de l'après-mandat est régulièrement évaluée et, s'il y a lieu, réexaminée et adaptée aux problèmes nouveaux.

Faire face aux problèmes de l'après-mandat est un défi relativement récent dans de nombreux pays de l'OCDE. Toutefois, même les pays dotés de longue date d'un cadre 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 document 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 quelques exemples 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.

Autre mission : donner un aperçu du degré d'application des instruments structurés et de la pratique quotidienne. Comme cela suppose de bien comprendre le contexte, une étude nationale livre d'autres indications sur les préoccupations que commence à susciter l'après-mandat dans le contexte politico-administratif de la Norvège. Le chapitre 5 explique la stratégie adoptée par les autorités et les mesures qu'elles ont prises pour élaborer les lignes directrices sur les activités d'après-mandat, tant à l'intention des responsables politiques qu'à l'usage des fonctionnaires.

Le manque de clarté du passage des postes politiques à ceux de la haute fonction publique et de la fonction publique au secteur privé et associatif a porté les problèmes de l'après-mandat devant le Parlement. Le *Storting* (Parlement norvégien) a demandé des rapports sur les dispositions en vigueur 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.

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. L'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 qui commencent à se dégager de leurs premières années d'application.

Si les dispositions relatives aux interdictions et aux restrictions dans les lignes directrices sur les activités d'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 mis en place et chargé de trancher dans les dossiers d'après-mandat des ministres, des secrétaires politiques et des conseillers. Les principaux documents de cette procédure sont disponibles sur Internet de sorte que les informations relatives à l'après-mandat des anciens

responsables politiques sont très en vue et permettent ainsi une vigilance du public qui s'exerce pour le respect des règles.

Ce rapport fait partie de la contribution du Comité de la gouvernance publique aux efforts de promotion de l'intégrité dans le secteur public de l'OCDE, en particulier en élaborant des stratégies pour répertorier les risques sur le plan de la gouvernance et de la corruption, relatifs aux marchés publics, au *lobbying*, aux conflits d'intérêts et au phénomène des « portes tournantes » par exemple, et des normes pour des économies plus intègres, plus équitables et plus fortes standard. Dans le cadre de travaux complémentaires, le Comité étudie le phénomène des « portes tournantes » dans le secteur financier.

Chapitre 1

Emploi d'après-mandat : pratiques et préoccupations

Ce chapitre explique le contexte de l'après-mandat ainsi que la nature et les conséquences des principaux types de problèmes rencontrés. Il définit aussi les termes importants utilisés dans cet ouvrage et décrit le contenu et l'organisation des travaux d'élaboration de principes et d'un cadre de bonnes pratiques.

Emploi d'après-mandat : une pratique en augmentation

Les pays de l'OCDE ont de plus en plus de difficulté à trouver le moyen d'attirer les éléments les plus brillants pour qu'ils servent l'intérêt public dans des organisations publiques. Conformément aux nouvelles pratiques de gestion publique, plusieurs pays ont encouragé la mobilité entre le secteur public et le secteur privé et ouvert le recrutement pour des postes de niveau intermédiaire et plus élevés. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, plus des trois-quarts des nouveaux entrants dans des emplois supérieurs n'étaient pas issus de la fonction publique et ont cherché, au bout de 4 ou 5 ans, à revenir dans le secteur privé ou le secteur à but non lucratif.

Faciliter le perfectionnement des qualifications et des compétences des fonctionnaires par une expérience acquise dans le secteur privé est également approuvé par l'opinion publique dans plusieurs pays. Par exemple, en France un sondage récent indiquait que 70 % des personnes interrogées étaient favorables à la mise en place d'un système qui oblige les fonctionnaires à acquérir une expérience du secteur privé durant leur carrière (Institut CSA, 2006). En fait, le développement des qualifications et « la suppression des obstacles à la participation au marché du travail sont devenus la priorité majeure dans la plupart des pays de l'OCDE » (OCDE, 2006a).

Au cours des vingt dernières années, la plupart des pays ont ouvert le recrutement dans le service public, en mettant davantage l'accent sur les postes, tous les postes de la fonction publique étant ouverts aux candidats de l'extérieur, ou bien en ouvrant une partie du service public à des systèmes davantage axés sur les postes (dans les agences, par exemple), ou bien encore en ouvrant les postes de responsabilité à davantage de personnes extérieures. La haute fonction publique a été largement ouverte à des candidats venant du secteur privé, même dans des pays caractérisés par des systèmes administratifs traditionnellement assez fermés, fondés sur la carrière, comme la Belgique, la Corée, la France et l'Irlande.

Quitter son poste dans la fonction publique pose toutefois des questions légitimes sur l'usage ou le mauvais usage par le fonctionnaire concerné des connaissances particulières et du savoir qu'il a acquis de l'intérieur, une fois que ce fonctionnaire a quitté la fonction publique et alors qu'il travaille – temporairement ou en permanence – dans le secteur privé ou dans le secteur à but non lucratif. Le fait de connaître, par exemple, des informations commercialement sensibles, peut lui procurer un avantage indu sur des

concurrents. Une suspicion de comportement inconvenant, telle l'utilisation répréhensible « d'informations confidentielles » (définies comme des informations non accessibles au public, telles les informations confidentielles de l'administration, sur les intentions des pouvoirs publics ou la sécurité nationale, par exemple; les données concernant la vie privée personnelle des personnes; et les informations commercialement sensibles, comme les secrets commerciaux) au profit illicite d'anciens fonctionnaires, est une préoccupation largement partagée dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE. Cela risque en effet de mettre en question la confiance du public dans les décisions des pouvoirs publics et du service public en général. L'après-mandat peut devenir une question extrêmement sensible pendant les périodes de transition entre des administrations, ou de sous-traitance et de réduction des effectifs de la fonction publique.

Le maintien de la confiance des citoyens dans les autorités publiques – une préoccupation majeure dans tous les pays membres de l'OCDE¹ – exige que les fonctionnaires servent l'intérêt public de manière constante. Quels instruments et quels mécanismes peuvent atteindre cet objectif vertueux lorsque les fonctionnaires quittent leur poste? Déterminer, empêcher et gérer les conflits d'intérêts (définis comme étant des conflits « entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, où celui-ci possède à titre privé des intérêts qui pourraient affecter la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités » [OCDE, 2004, p. 15]) dans l'emploi d'après-mandat sont des actions essentielles à la défense de l'intérêt général et à la lutte contre les infractions potentielles à l'intégrité lorsque des fonctionnaires quittent temporairement ou définitivement le secteur public.

Des infractions au régime d'après-mandat sont commises lorsque des fonctionnaires utilisent, ou semblent utiliser, des informations acquises ou des contacts noués alors que ces fonctionnaires étaient encore en poste, dans le but de procurer, après leur départ de la fonction publique, des avantages pour eux-mêmes ou pour des tiers. Mais il peut aussi y avoir conflits d'intérêts liés à l'après-mandat avant que le fonctionnaire n'ait effectivement quitté la fonction publique. Un fonctionnaire encore en poste, par exemple, peut accorder un traitement préférentiel à une entreprise en vue d'obtenir un emploi dans cette entreprise une fois qu'il aura quitté la fonction publique. Si le fonctionnaire réussit à obtenir le poste et quitte alors la fonction publique, il est en situation de conflit d'intérêts liée à l'après-mandat. L'ancien fonctionnaire peut aussi, par exemple, se servir, au bénéfice de son nouvel employeur, d'informations confidentielles obtenues alors qu'il faisait encore

partie de la fonction publique. En conséquence, des conflits d'intérêts liés à l'après-mandat peuvent se produire :

- lorsqu'un fonctionnaire se sert du poste qu'il occupe actuellement pour en tirer des bénéfices personnels (par exemple, en prenant des décisions indûment favorables à un employeur futur); et
- lorsqu'un ancien fonctionnaire utilise de manière injustifiée son emploi public antérieur (par exemple, s'il utilise de manière inappropriée des informations officielles sensibles à son propre avantage illicite).

D'autres exemples des situations qui peuvent se produire en cas de passage du secteur public au secteur privé (phénomène des « portes tournantes ») figurent dans l'encadré 1.1. Cet ouvrage est cependant centré sur le comportement des anciens fonctionnaires dans leurs relations avec les organisations publiques.

Encadré 1.1. **Mouvements entre les secteurs public et privé : le mécanisme de « porte tournante »**

On désigne souvent les mouvements de personnel clé entre les secteurs public et privé du nom de « phénomène de la porte tournante ». Les cadres d'entreprises et les représentants de groupes d'intérêts particuliers nouent souvent des relations étroites avec les administrations, en particulier celles qui supervisent et réglementent leur secteur d'activité. Ce phénomène de porte tournante prend différentes formes :

- *Du secteur privé au secteur public* : nomination de cadres d'entreprises et de lobbyistes à des postes clés de la fonction publique. Ce phénomène de « porte tournante inversée » peut se traduire par une distorsion favorable à l'entreprise dans la formulation des politiques et l'application de la réglementation, lorsque la personne exerce à son nouveau poste public un contrôle sur son secteur d'activité ou son employeur précédent.
- *Du secteur public au secteur privé* : mouvement de fonctionnaires vers des postes lucratifs du secteur privé auxquels ils peuvent utiliser l'expérience acquise et les contacts établis au cours de leur carrière dans l'administration – alors qu'ils occupent encore leur poste dans la fonction publique ou après l'avoir quitté – pour en faire indûment profiter leur nouvel employeur (en matière de marchés publics ou de politique réglementaire par exemple).
- *Du secteur public au lobbying* : mouvement de décideurs (anciens responsables de la législation ou fonctionnaires de l'exécutif par exemple) qui deviennent des avocats aux revenus élevés et utilisent les relations dont ils disposent en tant qu'anciens fonctionnaires au profit des intérêts des entreprises qu'ils représentent.

Source : Revolving Door Working Group (2005), « A Matter of Trust: How the Revolving Door Undermines Public Confidence in Government – and What to Do About It », www.revolvingdoor.info.

Le souci de ne pas porter préjudice à l'intérêt général

Les préoccupations croissantes du grand public et des pouvoirs publics au sujet des conflits d'intérêts en matière d'emploi après sortie de la fonction publique ont plusieurs causes.

En premier lieu, les préoccupations liées à l'après-mandat font partie de préoccupations plus larges des pays à travers le monde, concernant l'intégrité des agents publics et, en particulier, des conflits d'intérêts qui entraînent des prises de décisions partisans s'agissant de la gestion des affaires publiques. L'OCDE a reconnu l'existence de ces préoccupations et a élaboré des principes et des recommandations, en particulier une *Recommandation sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public* (encadré 1.2) en 2003. Elle a aussi conçu un ensemble d'outils pratiques (OCDE, 2005) pour aider les autorités publiques à mettre tous les jours en pratique leur politique en matière de gestion des conflits d'intérêts et d'intégrité. L'examen des progrès accomplis dans l'application de la Recommandation de 2003 a montré que les conflits d'intérêts et le lobbying sont des questions nouvelles que l'OCDE devait traiter, étant donné qu'il n'existe pas d'études comparatives des politiques et pratiques en matière d'emploi d'après-mandat.

Les infractions au régime d'après-mandat suscitent une préoccupation, comme d'ailleurs les conflits d'intérêts en général, dans la mesure où elles peuvent nettement saper la confiance du public dans l'administration. Dans les sociétés démocratiques, le risque de baisse de confiance du public dans les institutions et dans les prises de décision des autorités publiques justifie des actions fortes et concertées pour promouvoir une bonne gouvernance publique. L'élaboration et l'application de mesures effectives pour prévenir les manquements à l'intégrité, telles les infractions liées à des emplois d'après-mandat, peuvent maintenir ou restaurer la confiance du public dans l'intégrité des activités de l'administration.

Ce qui rend la tâche plus difficile, c'est que le public se soucie de plus en plus des risques que comportent les emplois d'après-mandat; les citoyens estiment en effet que certaines réformes du secteur public ont eu pour effet de rapprocher trop intimement certains fonctionnaires de certaines entreprises et organisations à but non lucratif et de créer ainsi des zones grises comportant des risques en termes d'intégrité. Les nouveaux principes de gestion du secteur public, dont le développement important des partenariats public-privé, les parrainages, la privatisation, les concessions de travaux et la sous-traitance, donnent lieu à une étroite collaboration entre secteur public et secteur privé et à des possibilités accrues de conflits d'intérêts, particulièrement pour ce qui concerne l'emploi des fonctionnaires une fois que ceux-ci ont quitté l'administration publique. De plus, le fait de demander instamment aux fonctionnaires de considérer les citoyens comme des

Encadré 1.2. Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public

Les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public aident les décideurs politiques dans l'examen et la modernisation des politiques et pratiques existantes en matière de conflits d'intérêts concernant les agents de la fonction publique, dont les fonctionnaires, le personnel des services publics et les titulaires de postes publics. Ces lignes directrices reflètent en particulier les mesures et les pratiques qui se sont avérées efficaces dans les pays membres de l'OCDE. Elles visent les objectifs suivants :

- Aider les institutions et agences publiques à formuler une politique efficace de gestion des conflits d'intérêts qui renforce la confiance du public dans leur intégrité et dans l'intégrité des agents publics et des décisions publiques.
- Créer un cadre de référence concret pour examiner les solutions existantes et moderniser les mécanismes conformément aux bonnes pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE.
- Promouvoir une culture de service public telle que les conflits d'intérêts soient correctement identifiés et résolus ou gérés, d'une manière transparente et dans les meilleurs délais, sans entraver indûment l'efficacité et l'efficacité des organismes publics concernés.
- Encourager les partenariats entre le secteur public et les entreprises ainsi que les organismes à but non lucratif, conformément à des normes publiques claires définissant les responsabilités des différentes parties sur le plan de l'intégrité.

Les Lignes directrices sont une suite de principes, cadres d'action, stratégies institutionnelles et outils de gestion essentiels pour la gestion des conflits d'intérêts, répartis en trois sections :

- gestion des conflits d'intérêts : objectifs, approches, définitions et principes;
- élaboration du cadre de la politique à mener; et
- mise en œuvre du cadre d'action.

Source : OCDE (2004), Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales, OCDE, Paris.

« clients » risque d'inciter certains agents de la fonction publique à fournir des « services particuliers » dans l'espoir d'améliorer leurs perspectives d'emploi après avoir quitté la fonction publique.

Enfin, et ce risque n'est pas le moindre, le fait de se servir « d'informations confidentielles » et d'employer indûment d'anciens agents de la fonction publique pendant leur « période de restriction » peut aussi représenter un « avantage indu » sur les concurrents et porter préjudice à la concurrence dans le secteur privé.

À titre d'exemple, encadré 1.3 présente d'importantes raisons pour le public d'accorder une attention plus grande à l'emploi d'après-mandat, comme l'explique le *Revolving Door Working Group*.

Encadré 1.3. **Six raisons de prêter une plus grande attention aux mouvements de personnel entre les secteurs public et privé**

Le rapport publié aux États-Unis par le groupe de travail *Revolving Door Working Group*, *A Matter of Trust: How the Revolving Door Undermines Public Confidence in Government – and What to Do About It*, répertorie les problèmes posés par les mouvements de personnel entre l'administration fédérale et le secteur privé et donne six bonnes raisons pour le public d'accorder davantage d'attention au phénomène de la « porte tournante » :

1. Il peut donner aux agents publics la possibilité de se servir de leur fonction pour obtenir des avantages personnels ou privés au détriment du contribuable américain.
2. Le mécanisme de la porte tournante fait peser des doutes graves sur l'intégrité de l'action et de la législation publiques. Les membres du Congrès ou les employés publics peuvent être influencés dans leur action publique par la promesse d'un emploi futur bien rémunéré de la part d'une entreprise pour lesquelles l'action de la personne dans le cadre de son emploi dans la fonction publique présente un intérêt pécuniaire. Même si les fonctionnaires ne sont pas indûment influencés par les promesses d'emploi futur, l'apparente pression morale jette le doute sur l'intégrité de l'administration fédérale.
3. Il peut procurer à certains adjudicateurs de l'État des avantages indus sur leurs concurrents, grâce aux informations confidentielles qu'ils détiennent et peuvent utiliser à leur profit, et au détriment de l'intérêt public.
4. L'ancien agent public peut disposer d'un accès privilégié aux fonctionnaires. En se servant d'un réseau fermé d'amis et de collègues constitué alors qu'il était en poste, l'agent public devenu *lobbyiste* peut avoir accès à des personnes d'influence non accessibles à d'autres. Ces réseaux peuvent faire intervenir des obligations préalables et des faveurs. Les anciens membres du Congrès conservent même un accès privilégié aux équipements de gymnastique, à la salle de restaurant et aux séances du Congrès.
5. Il en est résulté un cadre très complexe mais en définitive inefficace de réglementations sur l'éthique et les conflits d'intérêts. L'application de ces réglementations constitue pratiquement un secteur d'activité à part entière du gouvernement; elle entraîne des dépenses importantes mais aboutit rarement à des sanctions ou à des condamnations. Les règles d'éthique sont donc peu ou pas dissuasives pour ceux qui risquent de trahir la confiance du public.

Encadré 1.3. Six raisons de prêter une plus grande attention aux mouvements de personnel entre les secteurs public et privé (suite)

6. L'impression de comportement illicite exacerbe la méfiance du public à l'égard de l'administration et fait en définitive baisser la participation des citoyens. En outre, elle démoralise les agents publics honnêtes qui ne se servent pas de leur fonction pour accéder à des postes lucratifs auprès d'entrepreneurs de travaux publics ou de sociétés de *lobbying*.

Source : Revolving Door Working Group (2005), « A Matter of Trust: How the Revolving Door Undermines Public Confidence in Government – and What to Do About It », www.revolvingdoor.info.

Évolution des caractéristiques des carrières dans la fonction publique

Les préoccupations nouvelles de l'après-mandat s'expliquent aussi par l'évolution continue des caractéristiques des carrières des fonctionnaires, qui ne passent plus forcément toute leur vie professionnelle dans la fonction publique comme autrefois. Dans un nombre de plus en plus grand de pays, la notion de sécurité de l'emploi traditionnellement associée à une carrière dans la fonction publique a perdu de son importance ou même disparu à la suite des grandes réformes du secteur public et de la réduction des effectifs consécutive aux compressions de personnel dans l'administration publique (OCDE, 2008). Les fonctionnaires ne perçoivent plus leur situation comme aussi sûre qu'auparavant, ce qui les encourage à accorder beaucoup plus d'attention aux possibilités d'emploi en dehors du secteur public.

Parallèlement, et les nombreuses initiatives du secteur public en faveur du développement des compétences et de l'acquisition de connaissances et d'expériences plus vastes vont dans ce sens, le concept moderne de la carrière professionnelle conjugue de plus en plus emploi dans le secteur public et dans le secteur privé. Les personnes passent de plus en plus fréquemment d'un emploi du secteur public à un emploi dans le secteur privé et vice-versa, en tant qu'aspect normal de leur vie professionnelle et, dans certains pays, dans le cadre de programmes d'échanges parrainés par les pouvoirs publics eux-mêmes. En conséquence, de plus en plus d'agents de la fonction publique sont ouverts et attentifs aux nouvelles possibilités d'emploi dans le secteur privé qui leur permettent de développer de nouvelles compétences et de bénéficier d'expériences uniques, tout en accélérant leurs perspectives de carrière. Toutefois, nombre d'entre eux ne comptent pas quitter définitivement le secteur public. Au contraire, ils ont l'intention de retourner dans le secteur public après quelques années de travail dans le secteur privé, ce qui risque de faire naître de nouvelles situations de conflits d'intérêts.

Un équilibre à établir entre la limitation de l'emploi d'après-mandat et la liberté du travail

De toute évidence, il faut s'efforcer de mieux définir, prévenir et gérer les problèmes les plus fréquents résultant des mouvements accrus de personnel entre secteur public et secteur privé. Il est tout aussi important, cependant, de trouver l'équilibre voulu entre, d'une part, l'intégrité (définie comme : « la bonne utilisation des fonds, des ressources, des biens et des pouvoirs, aux fins qui leur ont été officiellement assignées » [OCDE, 2005, p. 7]) dans le secteur public en instaurant des interdictions et des restrictions au système des emplois d'après-mandat et, d'autre part, le maintien d'un degré raisonnable de liberté du travail pour les fonctionnaires en poste et les anciens fonctionnaires.

Le secteur public et le secteur privé se font une concurrence accrue pour s'assurer les services des « travailleurs du savoir ». Les fonctionnaires quant à eux sont de plus en plus motivés pour acquérir des compétences et des connaissances par une expérience dans le secteur privé, et ont de plus en plus besoin d'améliorer ces compétences et connaissances. Les administrations publiques doivent donc être très attentives à trouver un équilibre approprié et ne pas imposer d'interdictions et de restrictions trop sévères aux emplois d'après-mandat. Ces interdictions et ces restrictions peuvent être considérées comme des solutions temporaires, et les responsables de l'action publique devraient s'efforcer de fixer des délais raisonnables – par exemple sous forme de périodes de restriction modulables selon la gravité des risques réels et potentiels.

Structure et portée

Les infractions au régime d'emploi d'après-mandat concernent avant tout des activités d'anciens fonctionnaires et non pas de fonctionnaires toujours en poste. Dans certains pays, les emplois d'après-mandat sont appelés « emplois après-fonction publique » ou « emplois après séparation ». Les responsables politiques ne sont pas inclus dans le terme « fonctionnaires » mais l'expression « emploi d'après-mandat » ou « après-mandat » est couramment utilisée pour désigner aussi bien les activités des responsables politiques que des fonctionnaires. L'expression « agents publics » tel qu'utilisée dans l'ensemble du présent ouvrage couvre aussi bien les fonctionnaires que les responsables politiques élus ou nommés.

Fondés sur l'expérience acquise dans les pays de l'OCDE, les chapitres qui suivent examinent les aspects utiles des pratiques nationales et les

composantes d'un cadre complet de prévention des conflits d'intérêts de l'après-mandat. Plus précisément, ils :

- décrivent les préoccupations à l'origine de l'examen et de la mise à jour des politiques en la matière ;
- analysent les méthodes actuelles et les normes existantes (interdictions et restrictions, par exemple) de prévention des conflits d'intérêts liés à l'après-mandat; et
- passent en revue les solutions existantes – en examinant par exemple leurs forces et leurs faiblesses – pour mesurer l'efficacité des dispositifs de mise en œuvre et de respect des interdictions et restrictions d'emploi d'après-mandat, particulièrement du point de vue des procédures, des mesures incitatives et des sanctions.

Le chapitre 2 explique la nature et les conséquences de cinq grands types de problèmes d'emploi d'après-mandat. Les chapitres 3 et 4 sont consacrés à la gestion de ces problèmes; le chapitre 3 fournit des principes de gestion des problèmes d'emploi d'après-mandat et le chapitre 4 un ensemble de lignes directrices pour l'élaboration d'un système de gestion de l'après-mandat incluant les instruments, les procédures et les structures sous la forme de mesures et de pratiques pour la gestion de l'après-mandat². Le chapitre 4 explique aussi les grandes lignes du cadre de bonnes pratiques pour l'application des principes et présente des exemples de bonnes pratiques. Celles-ci peuvent porter sur le choix des instruments de mise en œuvre, la prise en compte des risques et l'application de sanctions.

Notes

1. « Renforcer la confiance dans l'action publique : quel rôle pour l'État au XXI^e siècle ? » était le thème central d'une réunion du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE au niveau des Ministres qui s'est tenue à Rotterdam (Pays-Bas) en 2005. Pour de plus amples détails sur la réunion, on peut se rendre sur le site www.modernisinggovernment.com.
2. Les politiques et pratiques de l'après-mandat constituent une part essentielle du cadre pour l'intégrité au sein des organisations publiques tel que décrit dans le document de l'OCDE intitulé *Vers un cadre solide pour l'intégrité : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*, GOV/PGC/GF(2009)1.

Bibliographie

- Institut CSA (2006), *Les Français et la fonction publique*, Sondage de l'Institut CSA, février.
- OCDE (2004), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public : mode d'emploi*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006*, Paris

OCDE (2008), *L'emploi public : un état des lieux*, OCDE, Paris.

OCDE (2009), *Vers un cadre pour l'intégrité solide : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre*, OCDE, Paris, GOV/PGC/GF(2009)1.

Revolving Door Working Group (2005), « A Matter of Trust: How the Revolving Door Undermines Public Confidence in Government – and What to Do About It », www.revolvingdoor.info.

Chapitre 2

Types de problèmes posés par l'emploi d'après-mandat

Le présent chapitre passe en revue les principaux types d'infractions liées à l'emploi d'après-mandat. Nous commençons par examiner les types de problèmes qui se posent avant que le fonctionnaire n'ait effectivement quitté l'administration publique lorsqu'il cherche un autre emploi en dehors de la fonction publique. Ces infractions sont susceptibles d'être commises par des agents publics lorsqu'ils font du lobbying auprès des institutions publiques après avoir quitté leur emploi public, changent de camp au cours d'une même opération, ou se servent d'« informations confidentielles ». La dernière partie du chapitre est consacrée au problème du réemploi ou du réengagement d'anciens fonctionnaires par une administration publique, par exemple, pour exécuter les mêmes tâches.

Recherche d'un nouvel emploi

Quand une personne toujours en poste dans une administration publique est censée promouvoir l'intérêt public, elle peut prendre des mesures pour améliorer ses perspectives d'emploi futur hors du secteur public. Elle peut accorder un traitement de faveur à des organismes extérieurs à l'administration, sous forme de contrats, de dons, de subventions ou d'une application laxiste des règles. On décrit souvent ce type d'infraction comme « un comportement bienveillant » vis-à-vis de clients particuliers dans l'exercice des fonctions officielles. Les agents de la fonction publique jouant un rôle dans la réglementation (par exemple, les responsables dans les banques et l'assurance, la protection de l'environnement, la sécurité sur le lieu de travail, la police) sont en situation particulièrement favorable pour profiter de leur position de cette manière. Cette infraction est facilitée par le phénomène bien connu de « capture de la réglementation » selon lequel les responsables chargés de la réglementation et qui ont pour mission de rechercher l'intérêt public finissent par favoriser les intérêts des acteurs assujettis à la réglementation – et dans certains cas font passer leurs propres intérêts en termes d'emploi futur, devant leurs devoirs officiels.

Offrir une récompense sous la forme d'un emploi après que le fonctionnaire a quitté l'administration publique est un comportement qui peut souvent intervenir de manière si subtile que les collègues du fonctionnaire concerné peuvent ne pas soupçonner l'existence d'une infraction ou, sinon, ne pas être en mesure de la prouver. Il est souvent difficile de distinguer ce qui semble être un traitement spécial pour un client de ce qui constitue simplement un service bienveillant. Néanmoins, le fait de soupçonner que l'on a récompensé des décisions favorables par le passé – en particulier en matière de marchés publics, y compris au stade des offres ou de la gestion des contrats, ou en matière de privatisation – et que cela peut avoir avantagé un employeur potentiel, risque aussi de remettre en cause la confiance du public dans les décisions de l'administration publique.

Il faut donc veiller attentivement aux risques de favoritisme, en s'assurant que l'accent mis par les agents de la fonction publique sur les services orientés vers la clientèle, objectif en partie réalisé grâce à des contacts étroits avec des personnes dans le secteur privé et à but non lucratif, n'évolue pas progressivement vers un traitement indûment favorable. Cette infraction se matérialise souvent par le fait que certains clients bénéficient

d'un traitement dont d'autres clients, de façon injuste et inéquitable, ne bénéficient pas.

Lobbying d'après-mandat

Le *lobbying* est une pratique répandue dans le monde entier, susceptible de fournir aux décideurs des renseignements et des données d'un très grand intérêt leur permettant de prendre des décisions en meilleure connaissance de cause. On considère donc dans les démocraties modernes qu'il est légitime de faire du *lobbying* auprès des responsables politiques et des fonctionnaires pour influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre des mesures et des programmes de l'administration publique. Le *lobbying* est toutefois souvent perçu de façon négative, comme procurant des avantages particuliers à des intérêts en place qui savent se faire entendre. Dans de nombreux pays, on craint que des négociations discrètes ne fassent passer des intérêts particuliers avant les intérêts de la collectivité et cette crainte a conduit les responsables politiques à se préoccuper du *lobbying*.

On admet de plus en plus que les anciens fonctionnaires qui connaissent personnellement d'autres agents de la fonction publique sont des gens particulièrement intéressants pour les professionnels du *lobbying*. Le *lobbying* de l'administration publique par d'anciens agents de la fonction publique est le type de problème d'après-mandat le plus soulevé par les médias qui analysent de près la vie publique. Des comportements répréhensibles, et même des pratiques de corruption de la part de certains professionnels du *lobbying*, notamment à propos de décisions administratives sur l'octroi de marchés publics, de dons et de subventions, ont avivé les préoccupations du public et amené les décideurs à mettre en place ou renforcer des restrictions spécifiques. Il peut s'agir de périodes de restriction suffisantes pendant lesquelles l'ancien fonctionnaire ne doit pas faire de *lobbying* auprès de son ancienne administration. Néanmoins, un petit nombre de pays seulement, membres et non membres de l'OCDE, ont répondu à cette préoccupation en adoptant des règles et des obligations de divulgation destinées à prévenir et maîtriser les abus éventuels, en exigeant une plus grande transparence et une obligation renforcée de rendre compte des activités de *lobbying* (les personnes faisant du *lobbying* étant astreintes à des formalités d'enregistrement et de divulgation) (OCDE, 2009c).

Il existe un lien étroit entre le *lobbying* et les conflits d'intérêts, particulièrement avec les conflits d'intérêts liés aux emplois d'après-mandat. Un problème se pose au niveau de ces emplois d'après-mandat lorsque des personnes ayant quitté l'administration publique cherchent à faire du *lobbying* auprès de leur ancien employeur, à leur bénéfice personnel ou au profit de leur nouvel employeur. Leurs anciens collègues de la fonction publique peuvent se

sentir pressés ou obligés de leur accorder un traitement de faveur. Cela peut consister en un accès privilégié aux décideurs, en des consultations privées ou secrètes, en un accès indu à des informations et même en des décisions partisanses. Si la personne qui fait du *lobbying* possède sa propre entreprise ou si le nouvel employeur de la personne est une entreprise, les concurrents de cette entreprise ne bénéficient pas de ces possibilités. En conséquence, on peut se poser des questions sur l'intégrité et la transparence des décisions de l'administration publique.

Par ailleurs, le *lobbying* d'une personne qui, ayant quitté la fonction publique, cherche à obtenir des avantages auprès des administrations, est lié à l'infraction précédente : les agents de la fonction publique qui envisagent de quitter le secteur public pour devenir des professionnels du *lobbying* peuvent être tentés d'accorder un traitement de faveur à des employeurs potentiels dans le secteur privé ou à but non lucratif.

Comme il est expliqué dans la section suivante, une solution communément adoptée dans ces situations est l'imposition d'une période de restriction, c'est-à-dire une période pendant laquelle les anciens agents de la fonction publique ne peuvent pas accepter un emploi dans certaines organisations du secteur privé ou ne peuvent pas représenter une quelconque entité dans ses relations avec des administrations publiques spécifiques, lorsque ces représentations risquent d'entraîner un conflit d'intérêts réel ou apparent. Pour de nombreux fonctionnaires qui ont quitté l'administration publique, il peut suffire de leur interdire l'accès à leurs anciens services ou agences. En revanche, pour les hauts responsables, et particulièrement les ministres qui ont des contacts étendus, des informations importantes et une grande influence, il peut être nécessaire de formuler des interdictions portant sur l'ensemble des administrations publiques. De plus, on peut aussi interdire à une personne d'utiliser des informations obtenues lorsqu'elle était en poste dans la fonction publique et qui sont des informations classées « confidentielles », tant que ces informations n'ont pas été déclassifiées ou que l'administration ne les a pas divulguées d'une manière ou d'une autre.

« Changement de camp »

Dans le cadre normal des activités de l'administration publique, de nombreux différends surviennent entre les agents publics et les acteurs hors secteur public sur des sujets comme la conformité avec la réglementation, les décisions en matière de réclamations, ainsi que l'octroi de marchés publics, dons et subventions. Un problème d'après-mandat se pose lorsque d'anciens fonctionnaires « changent de camp », c'est-à-dire s'ils interviennent en leur propre nom ou au nom de leur nouvel employeur face à l'administration

publique dans une procédure ou une négociation en cours au sujet d'un litige dont ils étaient saisis lorsqu'ils étaient fonctionnaires.

L'exemple pratique suivant montre les préoccupations liées à ce problème : un fonctionnaire des impôts ayant à traiter un dossier concernant une entreprise privée peut quitter la fonction publique et ensuite représenter cette entreprise face à l'administration dans le même dossier. De nombreux pays ont des règles strictes pour empêcher le changement de camp. C'est ainsi qu'au Canada, « il est interdit à tout ex-titulaire de charge publique d'agir au nom ou pour le compte d'une personne ou d'un organisme par rapport à une instance, une opération, une négociation ou une autre affaire à laquelle la Couronne est partie et dans laquelle il a représenté ou conseillé celle-ci » (Canada, 2006).

Le changement de camp attire l'attention sur une forme évidente de problème que pose l'emploi d'après-mandat. Cette infraction est similaire au problème du *lobbying* dont nous avons parlé plus haut, mais de moins grande portée. Comme le *lobbying*, ce problème est résolu en imposant une « période de restriction » pendant laquelle on interdit aux anciens agents de la fonction publique de changer de camp. La durée de cette période est liée à la durée de vie de l'affaire en question. L'interdiction reste donc valable tant que l'affaire n'est pas réglée.

Utilisation d'informations confidentielles

La collecte, l'analyse et le traitement de l'information est une activité fondamentale des administrations publiques et un aspect essentiel de la prise de décisions par les autorités publiques. Tous les gouvernements démocratiques imposent des restrictions à l'utilisation d'informations confidentielles par les agents publics. Ces restrictions consistent souvent à exiger des fonctionnaires qu'ils prêtent serment de ne pas divulguer les secrets. De plus, on considère très largement que l'utilisation par un agent public d'informations confidentielles pour son profit personnel ou privé soulève un conflit d'intérêts.

Il y a conflit d'intérêts d'après-mandat lorsqu'un fonctionnaire qui quitte la fonction publique tire profit de manière indue d'informations confidentielles acquises alors qu'il était encore en poste dans l'administration, et ce, à son propre bénéfice ou à celui de son nouvel employeur. On utilise couramment le terme générique « information confidentielle » pour désigner, non seulement des informations officiellement classées comme confidentielles, mais aussi des informations auxquelles les fonctionnaires ont accès en vertu de leurs fonctions officielles et qui ne sont pas divulguées auprès du grand public.

Les pays de l'OCDE, en général, interdisent l'utilisation abusive d'informations confidentielles : au Canada par exemple, il est interdit à tout

ex-titulaire de charge publique de « donner à ses clients, ses associés en affaires ou son employeur des conseils fondés sur des renseignements non accessibles au public obtenus lors de son mandat » (Canada, 2006).

L'encadré 2.1 fournit un autre exemple, en expliquant comment la Norvège s'est dotée en 2005 de lignes directrices sur l'emploi d'après-mandat à l'intention des agents publics, après avoir pris conscience de la nécessité de protéger les informations internes, les secrets commerciaux d'autres organisations et la confiance des citoyens à l'égard du service public.

Encadré 2.1. Norvège : Préoccupations ayant conduit à l'élaboration de lignes directrices de l'après-mandat à l'intention des agents publics

Les organismes publics norvégiens n'interviennent normalement pas sur un marché concurrentiel, mais peuvent avoir besoin, comme les entreprises du secteur privé, d'inscrire des clauses relatives à l'emploi d'après-mandat dans les contrats de leurs agents. Les préoccupations soulevées par l'après-mandat ont été portées à l'attention du Parlement qui en a débattu en 2000-2001. En réponse aux recommandations du Parlement, les trois raisons ci-après ont paru justifier l'élaboration de lignes directrices pour l'après-mandat à l'intention des agents publics :

- La nécessité de protéger des informations internes : L'État doit chercher à éviter que d'autres organisations n'obtiennent des informations sur les plans ou la stratégie d'un organisme public, par exemple en ce qui concerne la formulation de politiques ou de réglementations. Ce type d'informations pourrait aboutir à des avantages concurrentiels illégaux.
- La nécessité de protéger les secrets d'affaires d'autres organisations : L'État doit chercher à éviter qu'une organisation n'accède à des informations confidentielles d'autres organisations, notamment des secrets d'affaires, dont la détention pourrait également représenter un avantage concurrentiel illégal.
- La nécessité de préserver la confiance des citoyens à l'égard du service public : Les organes administratifs de l'État doivent chercher à éviter qu'un agent public ne soit soupçonné d'avoir profité de son poste pour obtenir des avantages particuliers en faveur d'une organisation. De tels soupçons risquent d'entamer la confiance des citoyens dans l'intégrité et l'impartialité de l'administration.

Ces préoccupations peuvent justifier des actions préventives telles que « l'interdiction temporaire d'exercer » et/ou « l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités ».

Source : Norvège (2005a), *Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique*, juillet; Norvège (2005b), *Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques*, novembre.

Concrètement, les administrations doivent faire une distinction entre l'utilisation erronée d'informations privilégiées par un ancien fonctionnaire et l'utilisation légitime par celui-ci de connaissances et de savoir-faire acquis du fait de son expérience professionnelle dans la fonction publique. En outre, si les administrations publiques veulent continuer d'attirer les travailleurs expérimentés, il est nécessaire de trouver un équilibre approprié entre les mesures visant à contrer l'utilisation abusive des informations privilégiées et une liberté d'emploi raisonnable des fonctionnaires et anciens fonctionnaires.

Pour prévenir l'utilisation abusive d'informations privilégiées, on peut aussi imposer une période de restriction, comme indiqué plus haut en tant que moyen de gérer les problèmes de lobbying postérieur à la sortie de l'administration et de changement de camp : le côté « privilégié » de ces informations a en effet généralement une durée de vie limitée. Cette interdiction reste généralement valable jusqu'à ce que l'information privilégiée soit déclassifiée ou soit rendue publique.

Réembauche ou réemploi d'anciens fonctionnaires

Il existe un dernier type de problème d'emploi après sortie de la fonction publique qui se présente lorsqu'un ancien fonctionnaire revient dans l'administration pour accomplir fondamentalement le même travail que celui qu'il faisait auparavant. Les anciens fonctionnaires sont parfois réengagés par l'administration en tant que contractuels (consultants) pour accomplir les mêmes tâches que celles qu'ils avaient auparavant. La mobilité de plus en plus grande des personnes entre le secteur public et le secteur privé ainsi que les connaissances spécialisées des anciens fonctionnaires font que ce type de problème risque de prendre de plus en plus d'importance.

Il y a manifestement des cas où ces réembauches ou réemplois sont tout à fait appropriés et nécessaires. Un fonctionnaire, par exemple, peut prendre sa retraite à l'âge normal, mais être réembauché à titre contractuel – et même à un salaire supérieur – parce que l'administration a un besoin urgent de ses compétences et n'est pas en mesure de lui trouver un remplaçant qui convienne.

Le problème est moindre si l'ancien fonctionnaire est réembauché ou réengagé dans une partie de l'administration publique qui n'est pas directement liée à son ancien poste. On peut toutefois se trouver face à un conflit d'intérêts lorsque d'anciens agents de la fonction publique sont engagés sur une base contractuelle pour des prestations de services à des organismes publics pour lesquels ils ont travaillé auparavant, en particulier quand ces agents sont réembauchés ou engagés contractuellement pour la même tâche. On peut estimer qu'ils bénéficient des rapports entretenus avec leurs anciens collègues. Par conséquent, un processus d'embauche d'anciens

collègues suffisamment concurrentiel et transparent est un élément essentiel pour empêcher ou prévenir des conflits d'intérêts en particulier et assurer l'équité du processus de recrutement en général.

Bibliographie

Canada (2006), Loi sur les conflits d'intérêts, décembre, sec. 34(1).

OCDE (2009c), *Lobbying, pouvoirs publics et confiance, Volume 1: Quel cadre législatif pour plus de transparence ?*, OCDE, Paris.

OCDE (2009d), *Autoréglementation et réglementation de la profession de lobbyiste*, OCDE GOV/PGC/GF(2009)5.

Norvège (2005a), *Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique*, juillet.

Norvège (2005b), *Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques*, novembre.

Chapitre 3

Principes de gestion des problèmes posés par l'emploi d'après-mandat

Ce chapitre présente un ensemble de principes pour la prévention et la gestion des problèmes liés à l'après-mandat que nous avons examinés dans le chapitre précédent. Il s'agit pour l'essentiel de fournir des orientations complètes comportant des solutions de remplacement que les décideurs peuvent envisager pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts de l'après-mandat, et pour parer à des infractions probables.

Introduction

Les gouvernements rencontrent des difficultés particulières lorsqu'ils cherchent à concevoir des cadres, des politiques et des pratiques juridiques destinés à prévenir et à maîtriser les problèmes d'après-mandat, car ceux-ci se posent en général alors que les anciens fonctionnaires échappent au contrôle de l'administration puisqu'ils ont quitté la fonction publique.

L'expérience montre qu'il n'existe pas de méthode optimale pour promouvoir l'intégrité. C'est le cas également des problèmes d'emploi d'après-mandat : chaque pays doit établir son propre système pour faire face aux problèmes spécifiques et particuliers que pose l'emploi d'après-mandat et anticiper les problèmes nouveaux. Par conséquent, chaque système de gestion de l'après-mandat doit être adapté aux problèmes spécifiques auxquels il doit faire face et répondre aux exigences de ses systèmes politique, juridique et administratif.

L'importance relative des cinq domaines qui posent problème, et que nous avons examinés dans le chapitre 2, varie au sein d'un même secteur public comme d'un pays à l'autre. Toutefois, on s'accorde généralement à penser que la gestion et le suivi des infractions liées aux emplois d'après-mandat sont plus difficiles que la gestion d'autres types de conflits d'intérêts étant donné qu'il est bien plus facile d'imposer des restrictions à des fonctionnaires en poste qu'à d'anciens fonctionnaires. Par conséquent, d'autres solutions, telles des mesures incitatives pour encourager le respect volontaire de normes élevées d'intégrité, revêtent plus d'importance du point de vue de la gestion des problèmes liés à l'après-mandat, que dans d'autres situations de conflits d'intérêts.

Conception des Principes de gestion des conflits d'intérêts de l'après-mandat

Cette section présente les *Principes de gestion des conflits d'intérêts liés aux emplois d'après-mandat dans le service public*, ci-après dénommés les « principes de l'après-mandat », qui recensent les composantes essentielles d'un système complet de gestion de ces emplois.

Les principes ont pour objectif de constituer une référence permettant aux décideurs politiques et responsables des organismes du secteur public d'évaluer les forces et les faiblesses des systèmes actuels de gestion de l'après-

mandat, au regard de leurs besoins existants et futurs. Comme nous l'expliquons plus loin, ces décideurs et responsables peuvent choisir ceux des principes répondant le mieux à leurs besoins spécifiques et appliquer ces principes au moyen de réglementations, de mesures et de pratiques appropriées.

Ces principes sont établis à partir des domaines qui posent problème et que nous avons passés en revue dans le chapitre 2, et à partir des restrictions et interdictions du régime d'après-mandat analysées dans l'étude de l'OCDE intitulée « Éviter les conflits d'intérêts de l'après-mandat » (OCDE, 2006). Les principes d'après-mandat s'appuient sur les principes de base figurant dans les *Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public* (OCDE, 2004) (ci-après les « Lignes directrices de l'OCDE pour les conflits d'intérêts ») qui mettent en place un cadre commun de gestion des situations de conflits d'intérêts dans le service public.

Plusieurs des principes exposés dans les quatre principes de base des *Lignes directrices de l'OCDE pour les conflits d'intérêts* se rattachent d'une manière générale à la question de l'après-mandat. Par exemple, sous l'intitulé « Transparence et contrôle public », l'un des principes prévoit que « les intérêts et liens d'ordre privé des agents publics qui sont susceptibles de porter atteinte à l'exercice désintéressé de fonctions publiques doivent être divulgués de façon appropriée, afin de permettre un contrôle adéquat et une gestion correcte du règlement d'un conflit d'intérêts ». Un principe spécifique, sous l'intitulé « Servir l'intérêt général », concerne directement la question de l'après-mandat; il stipule que « les agents publics sont censés ne pas tirer indûment avantage d'une charge publique ou d'une position officielle occupées antérieurement, et notamment des informations privilégiées recueillies à ce titre, en particulier lorsqu'ils recherchent un emploi ou une nomination après avoir quitté l'administration ».

L'encadré 3.1 dresse la liste des principes inclus dans les *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, sous les principes fondamentaux suivants :

- servir l'intérêt général;
- favoriser la transparence et le contrôle public;
- promouvoir la responsabilité individuelle et l'exemple personnel; et
- susciter une culture de service public ne tolérant pas les conflits d'intérêts.

Les principes de l'après-mandat sont destinés à répondre aux problèmes spécifiques de ces types d'emplois, mais ils n'en partagent pas moins l'esprit et le but du document de portée plus large intitulé *Lignes directrices de l'OCDE pour les conflits d'intérêts*. Ils fournissent un cadre général qui peut être adapté

Encadré 3.1. Principes de gestion des conflits d'intérêts de l'OCDE

Les *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public* incluent les principes fondamentaux suivants que les agents publics sont censés observer lorsqu'ils traitent de questions relatives aux conflits d'intérêts afin de promouvoir une exécution intègre des missions et responsabilités publiques.

Servir l'intérêt général

- Dans leurs décisions et leurs avis, les agents publics doivent s'appuyer sur les lois et les politiques applicables et se prononcer sur chaque dossier, sans la moindre considération de gain personnel (être « désintéressés »). L'intégrité des décisions officielles, en particulier lorsqu'il s'agit d'appliquer une mesure à un individu, ne doit pas être affectée par les préférences ou appartenances religieuses, professionnelles, politiques, familiales ou autres du décideur.
- Les agents publics doivent se défaire (ou limiter l'effet) des intérêts privés susceptibles de compromettre les décisions officielles auxquelles ils prennent part. Si ce n'est pas possible, l'agent public ne doit pas participer aux décisions officielles que ses intérêts et liens en tant que personne privée sont susceptibles de compromettre.
- Les agents publics doivent s'abstenir de tout acte à titre privé qui pourrait leur procurer un avantage indu du fait d'informations privilégiées obtenues dans l'exercice de fonctions officielles et auxquelles le public dans son ensemble n'a pas accès; ils sont également tenus de ne pas abuser de leur position et des moyens de l'administration pour en tirer un avantage personnel.
- Les agents publics ne doivent pas demander ou accepter une forme quelconque d'avantage indu dans l'intention d'influencer l'exécution (ou la non-exécution) d'obligations ou fonctions officielles.
- Les agents publics sont censés ne pas tirer indûment avantage d'une charge publique ou d'une position officielle occupées antérieurement, et notamment des informations privilégiées recueillies à ce titre, en particulier lorsqu'ils recherchent un emploi ou une nomination après avoir quitté l'administration.

Transparence et contrôle public

- Les agents publics et les organismes publics doivent agir d'une manière qui soit conforme aux exigences d'un strict contrôle public. Pour respecter cette obligation, il ne suffit pas de s'en tenir à la lettre de la loi; il faut aussi mettre en œuvre les valeurs plus générales du service public telles que le désintéressement, l'impartialité et l'intégrité.
- Les intérêts et liens d'ordre privé des agents publics qui sont susceptibles de porter atteinte à l'exercice désintéressé de fonctions publiques doivent être divulgués de façon appropriée, afin de permettre un contrôle adéquat et une gestion correcte du règlement d'un conflit d'intérêts.
- Les agents publics et les organismes publics doivent veiller à la cohérence et à un degré convenable de transparence lorsqu'il s'agit de résoudre ou de gérer une situation de conflit d'intérêts.

Encadré 3.1. **Principes de gestion des conflits d'intérêts de l'OCDE (suite)**

- Les agents publics et les organismes publics doivent veiller à la visibilité de leur mode de gestion des conflits d'intérêts, dans le cadre de la législation en vigueur.

Promouvoir la responsabilité individuelle et l'exemple personnel

- Les agents publics sont censés se comporter en permanence avec intégrité, d'une manière qui serve d'exemple aux autres agents publics et au public.
- Les agents publics assument la responsabilité, dans les limites du raisonnable, d'organiser leurs affaires privées d'une manière propre à éviter des conflits d'intérêts lors de leur nomination à une charge publique et ultérieurement.
- Les agents publics assument la responsabilité d'identifier les conflits d'intérêts qui apparaissent et de les résoudre dans l'intérêt général.
- Les agents publics et les organismes publics doivent démontrer leur attachement à l'intégrité et au professionnalisme par la mise en œuvre d'une politique et de pratiques efficaces de gestion des conflits d'intérêts.

Susciter une culture de service public ne tolérant pas les conflits d'intérêts

- Les organismes publics doivent définir et faire appliquer dans le milieu de travail des politiques, des procédures et des pratiques qui concourent à la maîtrise et à la gestion des situations de conflit d'intérêts.
- Les pratiques organisationnelles doivent inciter les agents publics à divulguer les conflits d'intérêts et à en débattre, tout en s'accompagnant de mesures raisonnables visant à empêcher tout usage abusif de ces informations par des tiers.
- Les organismes publics doivent susciter et entretenir une culture de communication ouverte et de dialogue pour assurer et promouvoir l'intégrité.
- Les organismes publics doivent, par des conseils et des formations, œuvrer à la bonne compréhension et à une évolution dynamique de leurs règles et de leurs pratiques concernant les conflits d'intérêts ainsi qu'à leur application au milieu de travail.

Source : OCDE (2004), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, OCDE, Paris.

par les représentants et les gestionnaires en fonction du contexte et des besoins de leur secteur ou de leur organisme.

Les principes de l'après-mandat sont regroupés en quatre catégories fonctionnelles, à savoir :

1. La première catégorie concerne les problèmes qui se posent avant tout lorsque les fonctionnaires **sont toujours dans la fonction publique** (principes 1 à 5).
2. La deuxième catégorie concerne les problèmes qui se posent essentiellement **après que les fonctionnaires ont quitté la fonction publique** (principes 6 à 9).

3. La troisième catégorie porte sur l'obligation des fonctionnaires en poste de **ne pas accorder un traitement de faveur** à leurs anciens collègues (principes 10 à 12).
4. Enfin, le principe 13 concerne les employeurs autres que ceux du secteur public et souligne la **responsabilité qu'ont les entreprises privées et les organisations à but non lucratif d'éviter les problèmes d'après-mandat** lorsqu'elles embauchent d'anciens agents de la fonction publique.

Certains de ces principes, comme « l'interdiction d'utiliser des informations privilégiées », visent des domaines particuliers, tandis que d'autres, telle « l'annonce pour un agent public de son intention de quitter le secteur public », recouvrent plusieurs domaines à risques. Chaque domaine doit donc faire l'objet d'une évaluation soignée du point de vue des principes susceptibles de se révéler utiles pour la prévention, la gestion, le suivi de ces problèmes et le respect de ces règles.

Les principes de l'après-mandat

Les principes de gestion des conflits d'intérêts liés aux emplois d'après-mandat dans le service public (« principes de l'après-mandat ») organisent les principales composantes d'un système d'emploi d'après-mandat en un cadre complet et cohérent. Ces principes offrent des indications au regard desquelles les décideurs et gestionnaires au sein des organisations du secteur public peuvent examiner les forces et faiblesses du régime actuel de l'après-mandat et le moderniser en fonction de leur contexte spécifique, notamment de leurs besoins actuels et des problèmes prévisibles.

Problèmes qui se posent alors que le fonctionnaire est toujours en poste dans la fonction publique

1. Un fonctionnaire ne doit pas favoriser ses perspectives d'emploi dans le secteur privé ou le secteur associatif en accordant un traitement préférentiel à des employeurs potentiels.
2. Un fonctionnaire doit avertir en temps voulu de ses activités de recherche ou de négociations en vue de l'obtention d'un emploi susceptible de soulever un conflit d'intérêts.
3. Un fonctionnaire doit avertir en temps voulu de son intention de rechercher et négocier en vue de l'obtention d'un emploi et/ou d'accepter une offre d'emploi dans les secteurs privé et associatif susceptible de soulever un conflit d'intérêts.
4. Un fonctionnaire ayant décidé de prendre un emploi dans le secteur privé ou le secteur associatif doit, lorsque cela est faisable, être dispensé de toute tâche soulevant un conflit d'intérêts avec ses responsabilités probables auprès de son futur employeur.

5. Avant de quitter l'administration, un fonctionnaire qui risque de se trouver dans une situation de conflit d'intérêts doit avoir un entretien de départ avec l'autorité compétente pour examiner les risques de conflits d'intérêts et, le cas échéant, déterminer les mesures à prendre pour y remédier.

Problèmes qui se posent après que le fonctionnaire a quitté la fonction publique

6. Un fonctionnaire ne doit pas se servir d'informations confidentielles ou autres informations « privilégiées » après avoir quitté le secteur public.
7. Il faut restreindre la possibilité pour un fonctionnaire quittant le secteur public de faire du *lobbying* auprès de ses anciens collègues et subordonnés du secteur public, par exemple en limitant les domaines de travail, ou en imposant une durée d'activité ou un délai « de carence » appropriés.
8. Le régime d'après-mandat doit prendre en considération les mesures indiquées pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts lorsque les fonctionnaires acceptent d'être nommés dans des entités avec lesquelles ils ont eu d'importantes relations professionnelles officielles avant de quitter la fonction publique. Il peut être nécessaire d'imposer une limite des sujets traités, un délai ou une période de restrictions appropriés.
9. Il doit être interdit au fonctionnaire de « changer de camp » et d'intervenir au nom de son nouvel employeur dans une procédure en cours au sujet d'un litige dont il était saisi lorsqu'il était fonctionnaire.

Devoirs des fonctionnaires en poste dans leurs rapports avec les anciens fonctionnaires

10. Il doit être interdit aux fonctionnaires en poste d'accorder à quiconque, notamment un ancien fonctionnaire, un traitement de faveur, un accès spécial ou des informations privilégiées.
11. Tout fonctionnaire en poste qui engage un ancien fonctionnaire sur une base contractuelle afin de lui confier les mêmes tâches, pour l'essentiel, que celles qu'il accomplissait lorsqu'il était dans l'administration, doit s'assurer que le processus d'embauche est suffisamment concurrentiel et transparent.
12. Le régime de l'après-mandat doit traiter la question des indemnités de licenciement perçues par un ancien fonctionnaire réembauché.

Responsabilités des organismes qui embauchent d'anciens fonctionnaires

13. Il convient de restreindre la possibilité pour les entreprises privées et les organisations à but non lucratif d'associer ou d'inciter d'anciens

fonctionnaires, ou des fonctionnaires qui cherchent à quitter l'administration, à l'exercice d'activités interdites par la législation ou la réglementation.

Bibliographie

- OCDE (2004), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, OCDE, Paris, pp. 21-37.
- OCDE (2006), *Éviter les conflits d'intérêts de l'après-mandat : examen comparatif des interdictions, des restrictions et des mesures d'application dans les pays de l'OCDE*, document OCDE non classifié, GOV/PGC/ETH(2006)3, [www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/LinkToFrench/NT0000B9CE/\\$FILE/JT00197267.pdf](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/LinkToFrench/NT0000B9CE/$FILE/JT00197267.pdf).

Chapitre 4

Application des principes de l'après-mandat : cadre de bonnes pratiques

Ce chapitre décrit le cadre des bonnes pratiques en matière d'après-mandat et analyse les principales modalités d'application des principes de l'après-mandat. Des éléments de bonne pratique y figurent aussi pour enrichir le cadre par des exemples concrets concernant divers pays, afin de donner aux décideurs et responsables de l'action publique des solutions de rechange et des références. Les bonnes pratiques examinées portent en particulier sur le choix des mécanismes de mise en œuvre, la couverture des domaines à risques et l'application effective des sanctions.

Introduction

L'application des principes d'après-mandat définis au chapitre 3 n'est pas nécessairement simple. Les représentants et les gestionnaires peuvent commencer par examiner systématiquement si les mesures en place, en matière d'emploi après-mandat, permettent d'atteindre les objectifs fixés par les principes. Le Cadre des bonnes pratiques de l'après-mandat (ci-après le « Cadre des bonnes pratiques »), présenté dans ce chapitre, comprend un ensemble de mesures à envisager pour l'application exhaustive, effective et transparente des principes. Il décrit les principales mesures et pratiques propres à prévenir, gérer et contrôler les conflits d'intérêts en matière d'après-mandat.

Le Cadre de bonnes pratiques peut servir à évaluer l'état actuel des régimes de l'emploi d'après-mandat; cette évaluation peut être effectuée par des responsables des différents organismes du secteur public et par des responsables aux niveaux national et infranational, à des fins de comparaison.

Un régime de l'après-mandat efficace présente les principales composantes et caractéristiques ci-après :

1. Il inclut l'instrument (ou les instruments) nécessaires pour traiter efficacement les problèmes actuels et potentiels de l'après-mandat, ainsi que les préoccupations qui se font jour.
2. L'instrument (ou les instruments) de l'après-mandat sont liés, lorsque c'est possible, à l'instrument ou aux instruments relatif(s) aux conflits d'intérêts dans le secteur public, et au cadre général des valeurs et de l'intégrité.
3. Il couvre toutes les entités pour lesquelles l'après-mandat pose ou peut poser un problème et il est adapté aux besoins particuliers de chaque entité.
4. Ce régime s'étend à tous les domaines de risque à prendre en compte pour gérer les conflits d'intérêts de l'après-mandat.
5. 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.
6. Les restrictions et interdictions énoncées dans le régime de l'après-mandat sont dûment portées à la connaissance de toutes les parties prenantes.

7. 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.
8. Les sanctions pour infraction au régime de l'après-mandat, claires et proportionnées, sont appliquées dans les délais prévus, avec cohérence et équité.
9. L'efficacité des politiques et des pratiques énoncées dans le régime de l'après-mandat est régulièrement évaluée et, s'il y a lieu, réexaminée et adaptée aux problèmes nouveaux.

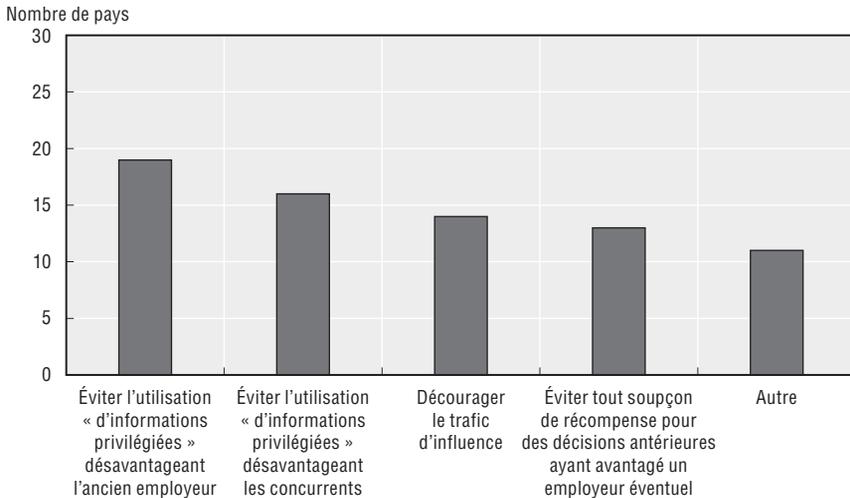
Les sections suivantes traitent de chacune des composantes du Cadre des bonnes pratiques. Les références aux éléments de bonne pratique – provenant des pays membres de l'OCDE qui sont connus (grâce aux résultats des études) ou réputés (par les experts sur le terrain) pour avoir des pratiques qui fonctionnent bien – témoignent des mesures et des critères existants. Pour gérer efficacement l'après-mandat, il est essentiel de choisir soigneusement entre les instruments disponibles. On trouvera donc davantage de détails sur les éléments de bonne pratique, afin de fournir des informations contextuelles complémentaires. Toutefois, les décideurs et les responsables doivent soigneusement intégrer les systèmes de gestion de l'après-mandat dans le Cadre pour une intégrité plus large et trouver également un équilibre avec la nécessité d'une liberté suffisante de l'emploi pour les anciens agents de la fonction publique. Les interdictions et les restrictions d'après-mandat ne doivent pas décourager les personnes qualifiées d'entrer dans le secteur public et ne doivent pas indûment restreindre leurs perspectives d'emploi après leur départ de la fonction publique.

Instruments de mise en œuvre

1. Le cadre régissant l'emploi d'après-mandat contient l'instrument ou les instrument(s) nécessaire(s) pour traiter efficacement les problèmes actuels ou potentiels en matière d'emploi après-mandat, ainsi que les préoccupations qui se font jour.

Les pouvoirs publics sont généralement conscients des risques que pose l'après-mandat du point de vue de l'intégrité. La grande majorité des pays membres de l'OCDE ont édicté des interdictions et des restrictions pour éviter les conflits d'intérêts de l'après-mandat (OCDE, 2006a). Pour maintenir la confiance dans l'administration et les décisions des autorités publiques, les régimes de l'après-mandat interdisent l'utilisation d'informations confidentielles et découragent l'utilisation indue de l'influence personnelle, afin, par exemple, d'éviter tout soupçon de récompense pour des décisions antérieures qui peuvent avoir avantagé un employeur éventuel (graphique 4.1).

Graphique 4.1. Objectifs des interdictions et des restrictions



Source : OECD (2006).

Les interdictions et restrictions prévues par les régimes de l'après-mandat concernent avant tout les agents de la fonction publique qui quittent le service public. Néanmoins, seuls quelques pays, la France et les États-Unis par exemple, sont en mesure d'imposer au niveau du Code pénal des restrictions à l'employeur potentiel ou au nouvel employeur d'anciens agents de la fonction publique.

Selon les sources officielles, divers instruments ont été utilisés pour prévenir et gérer les conflits d'intérêts de l'après-mandat, y compris la législation de base en tant qu'instrument le plus courant, suivi par les codes de conduite, la législation dérivée, et d'autres instruments juridiques et non juridiques. Nous examinerons brièvement chacune de ces catégories d'instruments dans les sections qui suivent.

Législation primaire

La législation est la source principale des interdictions et des restrictions en matière d'après-mandat. La législation relative aux conflits d'intérêts de l'après-mandat, tout comme la législation traitant des conflits d'intérêts en général, peut revêtir diverses formes, notamment :

- Lois générales sur la fonction publique et le service public ou sur l'administration publique, comme le Statut général des fonctionnaires en Belgique et en France, les lois sur la fonction publique fédérale en Autriche et en Allemagne, la loi sur le service public en République slovaque, la loi sur le service public national au Japon et la loi sur l'administration publique au Danemark.

- Lois sur des groupes spécifiques de fonctionnaires – par exemple, la loi sur le statut juridique des militaires en Allemagne et la loi sur les juges en Autriche, ainsi que les codes électoraux en France et en Irlande.
- Code pénal – par exemple, au Danemark et aux États-Unis.

Certains pays ont adopté des lois dont l'objectif spécifique est de fixer des normes d'intégrité. Ces lois comportent aussi des dispositions relatives à l'après-mandat, par exemple :

- au Canada, la loi fédérale sur la responsabilité a renforcé la loi sur l'enregistrement des *lobbyistes* qui prévoit une interdiction de cinq ans d'activités de *lobbying* pour les ministres, le personnel des ministères et les hauts fonctionnaires ;
- en Turquie, la loi sur les interdictions en matière d'emplois d'après-mandat (loi n° 2531);
- en Pologne, la loi sur la limitation des activités professionnelles par les personnes titulaires de fonctions publiques (1997);
- en Irlande, la loi sur l'éthique dans la fonction publique (1995) et la loi sur les normes en matière de charges publiques (2001) ;
- en Espagne, la loi sur les conflits d'intérêts, approuvée en mai 2006 a remplacé la loi sur les incompatibilités relatives aux hauts fonctionnaires de 1995.

La législation primaire a ceci d'intéressant qu'elle prévoit des dispositions contraignantes à l'encontre des contrevenants et qu'elle peut donc avoir un caractère plus dissuasif que d'autres instruments. Néanmoins, si elle peut être très dissuasive pour les conflits d'intérêts en matière d'emploi dans la période postérieure à l'emploi public, elle peut aussi fortement entrer dans la fonction publique dans la mesure où l'on peut considérer que les interdictions et les contraintes qu'elle édicte restreignent indûment les droits des personnes.

Législation dérivée

La législation dérivée, sous la forme de **directives, règles, réglementations et décrets**, résulte généralement d'une habilitation de la législation primaire à laquelle elle est directement liée, en vue d'apporter des précisions complémentaires. La législation dérivée peut, par exemple, expliciter les dispositions d'une loi traitant des conflits d'intérêts en général, ou plus précisément des conflits d'intérêts dans l'emploi d'après-mandat. Au Japon, la législation primaire, sous la forme de la loi sur le service public national, est complétée par une législation dérivée sous la forme des règles édictées par le Service national chargé de la gestion du personnel. Cette législation dérivée émane généralement de l'administration nationale chargée de l'application des restrictions à l'emploi d'après-mandat comme, par

exemple, le Service national chargé de la gestion du personnel au Japon ou le ministère fédéral de la Défense qui a édicté l'Ordonnance du 2 septembre 2002 en Allemagne.

La législation dérivée renforce le caractère dissuasif de la législation primaire en lui conférant une plus grande spécificité dans l'application et les sanctions. L'un des avantages qu'il y a à recourir à la législation dérivée pour mettre en œuvre la législation primaire est que l'on peut modifier assez facilement la première nommée afin de tenir compte des changements qu'il est souhaitable d'apporter au régime d'après-mandat d'un pays.

L'encadré 4.1 présente l'utilisation de la législation dérivée au Portugal dans le domaine de l'emploi d'après-mandat.

Encadré 4.1. Portugal : Application de la législation dérivée dans le domaine de l'emploi d'après-mandat

La loi interdit traditionnellement aux titulaires de niveau supérieur dans la fonction publique portugaise d'agir en tant qu'arbitre ou expert dans toute procédure à laquelle l'État et d'autres entités publiques sont parties, et ce, tant que ces hauts fonctionnaires sont en poste et pendant une période d'un an après la cessation de leurs fonctions. Toute violation de cette interdiction entraîne l'annulation des actes accomplis par ces hauts fonctionnaires ou fonctionnaires de niveau équivalent.

D'autre part, un décret sur le statut des cadres dirigeants du secteur public (Décret 71/2007, 27 mars) interdit à ces cadres dirigeants, pendant la durée de leurs fonctions, de signer tout contrat de travail avec des employeurs potentiels ou tout contrat de prestation de services avec des sociétés dans le même secteur d'activité après la cessation de leurs fonctions. Toutefois, il prévoit des exceptions sous la forme d'une autorisation spécifique du membre du gouvernement responsable du financement et du membre du gouvernement responsable du secteur concerné.

Le décret dispose que les manquements aux règles d'incompatibilités et d'interdictions auxquelles sont soumis ces hauts dirigeants peuvent entraîner la révocation de la personne concernée, ce qui implique non seulement la cessation des fonctions de la personne concernée, mais signifie aussi que l'administration est dégagée de l'obligation de verser toute indemnité au titre de la cessation de fonctions.

Source : Réponse du Portugal à l'enquête de l'OCDE.

Autres instruments juridiques

Les autres instruments juridiques peuvent revêtir diverses formes, notamment **ordonnances, circulaires, conventions collectives ou contrats**. Ils sont potentiellement utiles pour traiter certains problèmes spécifiques de l'après-mandat lorsque les solutions législatives soulèvent des objections.

L'inscription dans les contrats d'une clause sur les restrictions d'après-mandat devient plus fréquente et constitue un bon exemple d'utilisation d'autres instruments juridiques (voir encadré 4.2). Les clauses spéciales d'après-mandat peuvent être une réponse adaptée aux problèmes que peuvent poser l'emploi d'après-mandat. Par ailleurs, un contrat signé est une base solide pour faire respecter les interdictions définies par ces clauses, devant les tribunaux par exemple.

Encadré 4.2. **Australie, Nouvelle-Zélande et Norvège : Inscription de clauses sur l'après-mandat dans les contrats**

En Australie, de nombreuses administrations publiques mentionnent, dans leurs contrats avec les entités du secteur privé, leurs règles d'après-mandat.

En Nouvelle-Zélande, les contrats de travail des hauts fonctionnaires prévoient une période de restriction qui limite les activités rémunérées que ceux-ci peuvent exercer après avoir quitté l'administration.

La Norvège a adopté des Lignes directrices sur l'après-mandat pour les fonctionnaires et les responsables politiques en 2005, applicables seulement si elles sont incluses dans le contrat de travail de la personne concernée.

Source : Réponses de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de la Norvège à l'enquête de l'OCDE.

Codes de conduite

La législation est souvent qualifiée de « hard law », c'est-à-dire de dispositions ayant un caractère contraignant, par opposition au statut de « soft law », c'est-à-dire de règle non contraignante, des codes de conduite. Ces codes de conduite revêtent une très grande **variété de formes**. De plus, il existe des instruments similaires aux codes de conduite que l'on décrit comme des **codes d'éthique** ou **énoncés de valeurs ou de principes**.¹ Certains pays incluent des dispositions d'après-mandat dans un code de conduite ou un code d'éthique, notamment :

- Code de déontologie de la République slovaque publié par le Bureau de la fonction publique ;
- Règlement concernant les Codes de déontologie pour les fonctionnaires de Turquie ;

- Code de bonne administration de l'Espagne; et
- Code de normes et de conduite de la fonction publique de l'Irlande (Section 20-21).

Certains pays comme l'Australie ont à la fois un énoncé de valeurs et un code de conduite. Les responsables politiques et les fonctionnaires peuvent être couverts par un code unique ou par des codes distincts. En outre, le statut juridique des instruments peut différer dans chaque groupe, comme indiqué dans l'encadré 4.3.

Encadré 4.3. **Australie et Canada : Des codes de conduite séparés pour les hommes politiques et les fonctionnaires**

En Australie, les emplois d'après-mandat concernant les fonctionnaires sont régis par les Valeurs et Code de conduite de la fonction publique australienne. En outre, pour aider les agents de la fonction publique australienne à comprendre l'application pratique des Valeurs et du Code de conduite, un chapitre traite spécifiquement des emplois après départ de la fonction publique.

S'agissant des ministres, le Premier ministre a publié des Normes d'éthique ministérielle en décembre 2007 pour remplacer la partie pertinente du Guide du Premier ministre sur les principaux éléments de la responsabilité ministérielle dont la dernière édition date de décembre 1998. Ce Guide n'impose pas de restrictions juridiques à l'activité des ministres après qu'ils ont cessé leurs fonctions officielles, mais il stipule bien que « les ministres ne doivent pas utiliser l'influence obtenue lors de leurs fonctions officielles ou utiliser des informations officielles pour en tirer un bénéfice indu à leur avantage personnel ou à celui d'un tiers ». Les Normes d'éthique ministérielle, toutefois, incluent une rubrique spécifique « sur l'emploi postministériel » qui précise que :

- Les ministres sont tenus de s'engager, pour une période de 18 mois après la fin de leurs fonctions officielles, à ne pas faire de *lobbying*, à ne pas tenir de réunions d'affaires avec eux et à ne pas intervenir auprès des membres du gouvernement, des parlementaires, des fonctionnaires ou des militaires sur toutes questions au sujet desquelles ils ont eu des rapports importants lorsqu'ils exerçaient leurs fonctions de ministre durant les 18 derniers mois de leur mandat.
- Les ministres doivent également s'engager, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, à ne pas profiter à titre personnel d'informations auxquelles ils ont eu accès en qualité de ministre, lorsque ces informations ne sont généralement pas disponibles pour le grand public.
- Les ministres doivent veiller à ce que leur conduite personnelle soit conforme à la dignité, à la réputation et à l'intégrité du Parlement. (gouvernement australien, 2007).

Encadré 4.3. **Australie et Canada : Des codes de conduite séparés pour les hommes politiques et les fonctionnaires (suite)**

Le code de conduite sur le *lobbying* publié le 13 mai 2008 concerne aussi les anciens membres de haut niveau de la fonction publique australienne, auxquels il impose de « ne pas avoir d'activités de *lobbying* pendant une période de 12 mois dans des domaines ayant relevé de leur mandat public en tant que fonctionnaires dans les 12 mois précédents ».

Au Canada, l'emploi après-mandat des responsables politiques et des chefs de départements fait l'objet de la loi de 2006 sur les conflits d'intérêts dont le respect constitue une condition d'embauche. En outre, le Code régit la conduite des titulaires de charge publique* en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. De plus, la Chambre des Communes (chambre basse du Parlement) et le Sénat (chambre haute) ont chacun un code de conduite distinct pour leurs membres.

Les fonctionnaires sont couverts par les dispositions du Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique régissant l'emploi après-mandat. Cet instrument est défini comme énonçant des principes. Le respect de ses dispositions est une condition d'embauche pour la plupart des fonctionnaires.

* Le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat peut être consulté sur <http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=1&lang=fr>.

Source : APS Values and Code of Conduct in Practice, Standards of Ministerial Ethics, Lobbying Code of Conduct, Australie; loi sur les conflits d'intérêts, Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique, Canada.

Les codes de conduite peuvent être libellés en des termes très généraux (du type Dix Commandements ou approche fondée sur des principes), ou entrer dans les détails et prévoir une large gamme de possibilités (du type Code Justinien ou approche fondée sur des règles). Certains codes de la fonction publique (ou énoncés de valeurs) concilient ces deux approches en déterminant des valeurs fondamentales du service public telles que l'intégrité et l'équité. Celles-ci sont alors le fondement à partir duquel on peut prescrire des principes et des règles spécifiques pour traiter plusieurs types de conflits d'intérêts, y compris l'emploi après le départ de la fonction publique (voir le code de conduite belge, présenté plus loin). Enfin, certains codes renferment des dispositions relatives à leur application. C'est ainsi qu'aux États-Unis le Code de conduite de l'Exécutif comprend une section sur les premiers stades d'une recherche d'emploi qui donnent lieu à un contrôle administratif, tandis que les restrictions relatives aux « négociations en vue d'un emploi » sont régies par la loi pénale.

En général, les codes de conduite ont un effet dissuasif moindre que la législation. Les codes risquent fort d'être particulièrement inefficaces dans la

réglementation des activités d'après-mandat des anciens fonctionnaires. Alors que la législation a pour but dans une large mesure de prévenir et de sanctionner des comportements répréhensibles, les codes (et les énoncés de valeurs) ont souvent pour objet de promouvoir « un bon comportement » en utilisant un langage relevant du registre des aspirations à un bon comportement et de l'inspiration, et en formulant des admonestations en termes modérés. Les codes ont pour rôle central de favoriser les comportements intègres et non de lutter contre la corruption. Les différentes administrations – et d'autres organismes publics – peuvent utiliser des codes applicables à l'ensemble de l'administration comme cadre pour l'élaboration de leurs propres codes, règles et lignes directrices, notamment pour traiter de domaines comportant des risques spécifiques et tenir compte du contexte spécifique de chaque organisme public.

L'encadré 4.4 décrit à titre d'exemple le code de conduite des agents de la fonction publique fédérale de la Belgique.

Encadré 4.4. **Belgique : Code de conduite des agents de la fonction publique fédérale**

Le Code de conduite des agents de la fonction publique fédérale, adopté en août 2007 en Belgique, a pris appui sur les Recommandations de 2003 de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public en tant que base.

Le Code de conduite comprend des mesures concernant l'emploi d'après-mandat, sans réglementer dans le détail. Les agents de la fonction publique fédérale sont notamment tenus d'en référer à leurs supérieurs toutes les fois qu'ils considèrent qu'une situation présente un conflit d'intérêts, y compris lorsqu'ils ont l'intention de quitter la fonction publique fédérale. Une fois que les fonctionnaires ont quitté le service public, les contacts qu'ils ont avec les agents de la fonction publique fédérale ne peuvent pas bénéficier de faveurs particulières (par exemple informations confidentielles provenant de l'administration).

Les agents de la fonction publique peuvent avoir recours au Bureau de l'éthique et de la conduite professionnelle chargé de l'application cohérente des dispositions du Code de conduite. Le Bureau donne des conseils officiels sur les cas d'intérêts et de cumul des mandats soumis par les fonctionnaires fédéraux.

Source : Réponse de la Belgique à l'enquête de l'OCDE.

Instruments non juridiques

Le recours à des instruments non juridiques est moins fréquent face aux problèmes d'après-mandat. Ces instruments revêtent des formes diverses, tels que des **principes directeurs** (par exemple, les Principes directeurs établis par les services du Premier ministre au Danemark), **des mémoranda, des**

conseils ou encore une synthèse des restrictions concernant l'après-mandat (publiée, par exemple, par le Bureau de l'éthique publique aux États-Unis). Les instruments non juridiques peuvent compléter les autres instruments et contribuer à expliquer et à imposer une conduite adaptée en matière d'emploi d'après-mandat. Néanmoins, comme nombre de codes de conduite, ils ne comportent généralement pas de mécanismes de contrôle et sont donc en eux-mêmes moins susceptibles de limiter les infractions aux régimes de l'après-mandat.

L'encadré 4.5 présente les lignes directrices de la Finlande sur l'après-mandat, à titre d'exemple.

Encadré 4.5. Finlande : Lignes directrices sur l'après-mandat

Le Bureau de la fonction publique, en tant qu'employeur au sein du ministère des Finances, a publié en novembre 2007 des Lignes directrices sur le transfert de fonctionnaires. Ces Lignes directrices portent avant tout sur le départ des fonctionnaires vers un autre employeur, ou encore sur le passage au statut de travailleur indépendant ou sur l'activité professionnelle à l'extérieur de fonctionnaires appelés à détenir des informations de nature particulièrement sensible.

Les Lignes directrices décrivent le contexte général des emplois d'après-mandat et mettent également en exergue des dispositions imposant aux agents de la fonction publique finlandaise de respecter la confidentialité et de ne pas divulguer, violer et utiliser illicitement des secrets d'affaires, de ne pas manquer volontairement ou par négligence à l'obligation de confidentialité, etc. Ces dispositions figurent dans des instruments législatifs tels que :

- la loi sur les fonctionnaires d'État (750/1994);
- la loi sur l'ouverture des activités de l'administration publique (621/1999);
- la loi sur les pratiques commerciales illicites (1061/1978); et
- le Code pénal.

En outre, les Lignes directrices suggèrent que les autorités publiques examinent sur le fond les différents cas pour décider de l'inclusion ou non d'une clause spéciale dans le contrat d'embauche des fonctionnaires appelés à détenir des informations de nature particulièrement sensible. Lorsque des agents de la fonction publique sont en possession d'informations spécifiques, de connaissances et de compétences sur les intérêts d'une entreprise ou d'une administration, et que ces informations, connaissances et compétences ne sont pas en général connues du secteur privé, les autorités publiques peuvent rédiger un contrat d'embauche avec le fonctionnaire concerné, prévoyant une période spéciale de non-réembauche après la période de préavis. Ce contrat peut être rédigé pendant le processus de recrutement ou avec le fonctionnaire au moment de son embauche.

Encadré 4.5. **Finlande : Lignes directrices sur l'après-mandat** (suite)

La période de non-réembauche est d'une année, pendant laquelle l'ancien fonctionnaire ne peut pas travailler pour un autre employeur. Pendant la période convenue de non-réembauche, l'ancien fonctionnaire perçoit une somme équivalente à son ancien salaire (conformément à l'article 44 de la loi sur les fonctionnaires d'État).

Les Lignes directrices indiquent aussi des contacts où les administrations peuvent obtenir d'autres informations du Bureau de la fonction publique en tant qu'employeur.

Source : Finlande (2007), « Lignes directrices pour le transfert d'un fonctionnaire au service d'un autre employeur », *La réglementation gouvernementale*, 16 novembre.

Les régimes de l'après-mandat sont susceptibles de faire appel à plusieurs instruments extra-juridiques. Le régime applicable à la fonction publique australienne, par exemple, utilise plusieurs instruments différents, bien que connexes, comme indiqué dans l'encadré 4.6. Pour expliquer les obligations imposées aux anciens fonctionnaires dans leurs contacts avec l'administration publique, la Commission australienne de la fonction publique (APSC) a publié une circulaire spéciale (encadré 4.6).

Pour choisir un remède aux problèmes d'après-mandat parmi les solutions disponibles (législation, codes de conduite, ou autres instruments juridiques ou non juridiques), il faut tenir compte de deux points principaux.

En premier lieu, les implications de l'adoption d'un instrument plutôt qu'un autre dépendront de la tradition historique de chaque pays ou de chaque organisation publique et de son cadre juridique, administratif et managérial en vigueur. Par souci de cohérence, le ou les instrument(s) spécifique(s) qui auront été choisis devront s'inscrire dans le cadre plus large pour l'intégrité notamment en renforçant d'autres dispositifs de gestion des conflits d'intérêts déjà en place, et, plus généralement, en favorisant l'intégrité et la résistance à la corruption. Les trois exemples ci-après soulignent l'étroite relation entre les instruments spécifiques de l'après-mandat dans différents contextes nationaux :

- Le **Royaume-Uni** a un Code de la fonction publique peu développé qui ne dit pas grand chose sur les conflits d'intérêts, mais s'est doté d'un Code de gestion de la fonction publique très détaillé qui contient de nombreuses dispositions relatives à l'emploi après départ de la fonction publique. L'adhésion aux codes est un préalable à l'emploi des fonctionnaires.
- La **France** se fonde traditionnellement sur une législation contraignante et des sanctions sont prévues par la loi pour établir des normes d'intégrité

Encadré 4.6. **Australie : Circulaire relative aux contacts des anciens fonctionnaires avec l'administration publique**

La Commission australienne de la fonction publique (APSC) publie régulièrement des circulaires pour faciliter la mise en œuvre de mesures importantes. Ces circulaires récentes concernent les questions liées à l'après-mandat, notamment :

- La Circulaire N°2007/3 sur l'emploi d'après-mandat : Orientations (www.apsc.gov.au/circulars/%20circular073.htm) actualise la politique applicable à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique australienne pour gérer les situations éventuelles de conflit d'intérêts et d'autres questions de probité qui se posent lorsque des agents acceptent un emploi à l'extérieur dans des domaines en liaison avec leurs missions au sein de la fonction publique.
- La Circulaire N° 2008/4 sur les exigences relatives au Code de conduite du *lobbying* et aux contacts des anciens fonctionnaires avec l'administration publique (www.apsc.gov.au/circulars/circular084.htm) a été éditée suite à la publication – par le Ministre spécial d'État et le Secrétaire du Cabinet – du Code de conduite du *lobbying* le 13 mai 2008. Cette circulaire énonce de nouvelles dispositions à l'attention des anciens fonctionnaires devenus *lobbyistes* ou en contact avec les *lobbyistes* professionnels. La circulaire décrit le champ d'application et les principes du Code de conduite du *lobbying*, notamment son application à la fonction publique australienne.

Les circulaires sont diffusées auprès des chefs des directions et d'agences de la fonction publique ainsi qu'aux membres du Forum de la gestion interne. Elles indiquent comment obtenir des informations complémentaires ou des réponses à des questions sensibles, grâce à une ligne spéciale (Adviceline) sur la politique de l'emploi de l'APSC.

Source : www.apsc.gov.au/circulars/circular084.htm.

applicables à l'ensemble du secteur public. Étant donné la législation française dans ce domaine et les pratiques bien établies d'emploi après sortie de la fonction publique (système du « pantouflage », qui désigne le passage de fonctionnaires dans le secteur privé), les autorités françaises ont préféré la législation aux codes de conduite.

- **L'Allemagne** a adopté une position différente de celle de la France et du Royaume-Uni. Bien qu'elle compte traditionnellement sur la législation pour lutter contre la corruption, elle a approuvé en 1998 un code de conduite très détaillé qui revêt la forme de lignes directrices de caractère administratif couvrant en particulier l'emploi après-mandat. Ces lignes directrices ont pour but d'informer les fonctionnaires sur ce qui constitue un comportement non éthique et sur la manière de l'éviter ou d'y répondre.

En second lieu, les indications recueillies sur l'efficacité d'instruments spécifiques dans le régime d'après-mandat sont peu nombreuses. Après avoir choisi avec soin un instrument, il faut donc en évaluer le fonctionnement et les incidences afin d'examiner son interaction avec d'autres composantes du cadre général des valeurs et de l'intégrité.

L'encadré 4.7 présente une initiative prise aux États-Unis pour créer un site web spécial afin de fournir des informations sur les restrictions touchant l'emploi d'après-mandat.

Encadré 4.7. États-Unis : FAQ de la ville de New York sur les restrictions s'appliquant à l'emploi d'après-mandat

Le Comité des conflits d'intérêts de la ville de New York a développé un site Internet dédié aux règles en matière de conflits d'intérêts en général, et aux restrictions concernant l'après-mandat en particulier. Ce site contient des recommandations et des documents de formation, comme la présentation de cas. Les deux exemples suivants mettent en évidence des problèmes liés à l'après-mandat et formulent des règles et des attentes en matière de normes de conduite :

La recherche d'emploi en général

Bien que vous puissiez chercher un second emploi tout en étant employé(e) par la ville, plusieurs restrictions s'appliquent. Votre recherche d'emploi doit s'effectuer pendant votre temps libre et vous ne pouvez faire état de votre fonction au service de la ville (ou utiliser du papier à en-tête) pour favoriser votre recherche d'emploi.

Q. Je cherche un nouvel emploi, en dehors des services de la ville. Puis-je envoyer mon CV à une entreprise qui entretient des relations commerciales avec l'organisme public pour lequel je travaille ?

R. Oui, sauf si vous êtes personnellement en contact avec cette entreprise dans le cadre de votre fonction au service de la ville ; auquel cas deux choix s'offrent à vous :

- demander à votre supérieur que les contacts avec cette entreprise soient assurés par une autre personne, ou
- attendre que les relations d'affaires entre les services de la ville et cette entreprise arrivent à leur terme.

Rappel : Vous ne pouvez passer un entretien d'embauche auprès d'une entreprise ni même lui envoyer votre CV tant que vous êtes en relation avec elle dans le cadre de votre emploi au service de la ville.

Restrictions concernant l'après-mandat

Q. Je quitte mon emploi au service de la ville pour rejoindre une entreprise privée. Suis-je soumis(e) à certaines règles déontologiques dans mon nouvel emploi ?

Encadré 4.7. États-Unis : FAQ de la ville de New York sur les restrictions s'appliquant à l'emploi d'après-mandat (suite)

R. Oui. Quelle que soit votre fonction au service de la ville, vous êtes tenu(e) de vous conformer à certaines règles en quittant votre emploi :

- Vous ne pouvez entretenir à nouveau des relations professionnelles avec votre service d'origine avant un délai d'un an.
- Vous ne pouvez jamais travailler pour un projet auquel vous aviez directement participé alors que vous étiez employé par la ville.
- Vous ne pouvez divulguer aucune information confidentielle pour votre profit ou pour celui de votre nouvel employeur.

Source : www.nyc.gov/html/conflicts/downloads/pdf/postemp.pdf.

L'après-mandat et le cadre général des valeurs et de l'intégrité

2. L'instrument ou les instruments de l'après-mandat sont liés, lorsque c'est possible, à l'instrument ou aux instruments relatif(s) aux conflits d'intérêts dans le secteur public, et au cadre général des valeurs et de l'intégrité.

Le conflit d'intérêts d'après-mandat n'est qu'une forme parmi d'autres de situation de conflit d'intérêts, et le conflit d'intérêts lui-même n'est qu'un domaine à risque parmi d'autres pour l'intégrité du secteur public. Il n'est donc pas surprenant que les interdictions et les restrictions d'après-mandat soient prévues par divers instruments de gestion des conflits d'intérêts en général ou d'autres instruments du cadre général pour l'intégrité des organisations publiques. De même que les Principes de l'après-mandat exposés au chapitre 3 sont étroitement liés aux *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts*, il convient que le régime d'après-mandat applicable au secteur public dans son ensemble ou aux différents organismes publics se réfère à des mesures et des pratiques existantes plus larges de gestion des situations de conflit d'intérêts.

Par ailleurs, il est de plus en plus fréquent que des instruments spécifiques, comme les Lignes directrices adoptées par la Norvège sur l'après-mandat des responsables politiques et celles sur l'après-mandat dans la fonction publique, soient exclusivement consacrés au conflit d'intérêts d'après-mandat. Cette méthode a pour avantage de conférer une meilleure visibilité à la question et de prévoir des interdictions, des restrictions et des sanctions adaptées aux problèmes particuliers qui se posent dans les différents secteurs publics ou administrations publiques. Dans certains pays comme la Norvège, on traite l'après-mandat séparément d'autres types de conflits d'intérêts car ce sujet est apparu plus récemment en tant que

préoccupation générale incitant à l'élaboration d'instruments spécifiques. En outre, comme on l'a fait remarquer précédemment, l'emploi après sortie de la fonction publique est à plusieurs égards une variante des conflits d'intérêts.

Composé d'instruments et de dispositifs divers à la fois dispersés dans le secteur public et accumulés au fil du temps pour répondre à des problèmes précis, le cadre pour l'intégrité pose de plus en plus problème. La garantie d'un cadre général pour l'intégrité, qui soit à la fois exhaustif (pour aborder tous les problèmes d'intégrité) et cohérent, constitue un défi majeur à relever pour les responsables de l'élaboration des politiques et les gestionnaires des organismes publics.

L'encadré 4.8 fournit à titre d'exemple des précisions sur le cadre de mesures d'après-mandat en place en Australie.

Encadré 4.8. **Australie : Cadre des mesures d'après-mandat**

Les valeurs et le Code de conduite de la fonction publique australienne font tous deux l'objet d'un texte législatif (la loi sur la fonction publique). L'énoncé des valeurs met l'accent sur l'importance de normes élevées d'éthique. Ce texte renforce les dispositions du Code de conduite relatives aux conflits d'intérêts réels ou apparents en relation avec un emploi dans la fonction publique australienne et à « l'usage impropre a) d'informations privilégiées ou b) des obligations, du statut, des pouvoirs ou de l'autorité de l'employé pour obtenir ou rechercher un bénéfice ou avantage pour lui-même ou pour toute autre personne. »

Ces indications générales sont suivies d'un développement sur le problème spécifique de l'emploi après départ de la fonction publique, dans un document sur les valeurs et le code de conduite de la fonction publique australienne mis en pratique (*APS Values and Code of Conduct in Practice*)^{*}. Ce document est publié par la Commission australienne de la fonction publique, « en tant que guide et non en tant que code », pour aider les chefs de service à gérer l'emploi des fonctionnaires après qu'ils ont quitté l'administration. Il est noté dans ce guide que la fonction publique australienne a peu de dispositions juridiques sur l'emploi après sortie de la fonction publique. Néanmoins, les fonctionnaires qui souhaitent être réembauchés après avoir accepté d'être licenciés avec des indemnités sont soumis à certaines restrictions.

* Voir le site web de la Commission australienne de la fonction publique : <http://www.apsc.gov.au/values/%20conductguidelines.htm>.

Les pays qui souhaitent adopter des interdictions et des restrictions d'après-mandat doivent les intégrer de manière appropriée à leur mécanisme général de gestion des conflits d'intérêts – comme le montre l'exemple du Canada dans l'encadré 4.9 – et dans un cadre plus large, pour l'intégrité.

Encadré 4.9. **Canada : Intégration de mesures concernant l'après-mandat dans des codes de conduite**

Le Canada montre comment des mesures relatives à l'après-mandat peuvent être introduites dans des mesures de gestion des conflits d'intérêts et d'intégrité, de portée plus étendue. Outre le cadre législatif, comme la *loi sur les conflits d'intérêts*, des mesures relatives à l'après-mandat sont prévues dans des codes de conduite destinés à la fois à la fonction publique dans son ensemble et à la plupart des titulaires de charges publiques supérieures :

- Le *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* consacre un de ses chapitres à l'après-mandat. Son chapitre 3, sur les mesures concernant l'après-mandat¹ fixe des règles de conduite pour l'après-mandat. Ces mesures complètent les valeurs cardinales de la fonction publique présentées au chapitre 1 et les mesures générales relatives aux conflits d'intérêts présentées au chapitre 2 du Code.
- Le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat – confirmé par le Premier ministre en 2006 – contient une partie spécifiquement consacrée à l'après-mandat², précisant son objet, les mesures d'application, les arrangements de départ et le traitement à réserver aux anciens titulaires de charge publique.

1. Voir les mesures relatives à l'après-mandat des fonctionnaires à l'adresse suivante : www.psagency-agencefp.gc.ca/pol/vec-cve01-eng.asp#_Toc46202811.
2. Voir la Partie III sur les mesures d'observation concernant l'après-mandat à l'adresse suivante : www.parl.gc.ca/ciec-ccie/en/archives/ethics_commissioner/conflicts/tcp_2006.asp.

Définir le champ d'application du système

3. Le système couvre toutes les entités pour lesquelles l'après-mandat pose ou peut poser un problème, et répond aux besoins particuliers de chaque entité.

On peut appliquer les restrictions d'après-mandat à tous les agents publics : les élus, et notamment les ministres du gouvernement et les parlementaires, comme les personnes nommées, y compris à des postes politiques, ainsi que les nombreux employés travaillant dans les ministères et services d'exécution, les agences, les entreprises publiques et toute une série d'autres organismes du secteur public. On peut comprendre que les administrations publiques soient tentées d'imposer des restrictions d'après-mandat à l'ensemble des agents publics. C'est d'ailleurs ce qui se fait le plus couramment. Encore une fois, il importe d'offrir la souplesse voulue et d'éviter d'imposer des restrictions trop contraignantes à l'emploi de certains fonctionnaires ou certains groupes de fonctionnaires. Au Canada, on a développé des codes distincts applicables à la fonction publique et aux titulaires de charges publiques tandis que des directives distinctes sur l'emploi dans la période postérieure à l'emploi public ont été adoptées à

l'intention des responsables politiques et des fonctionnaires en Norvège (encadré 4.10).

Encadré 4.10. **Canada et Norvège : Des codes et des lignes directrices distincts**

Pour les principaux cadres dirigeants du Canada, des mesures d'observation concernant l'après-mandat ont été réaffirmées en 2006 avec le Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, puis promulguées par la loi sur les conflits d'intérêts de 2007. Pour les fonctionnaires, le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique, politique de l'employeur dirigée par l'Agence de la fonction publique du Canada, contient les mesures relatives à l'après-mandat pour la fonction publique dans son ensemble.

En Norvège, deux séries de lignes directrices distinctes ont été élaborées qui prévoient, pour l'une, des mesures à l'intention des responsables politiques – les Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques – et, pour l'autre, des mesures à l'intention des fonctionnaires en général – les Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique – toutes deux adoptées en 2005. L'applicabilité de ces mesures est subordonnée à leur mention dans le contrat de travail de l'employé concerné.

Source : Réponses du Canada et de la Norvège à l'enquête de l'OCDE.

Il existe différentes méthodes pour introduire davantage de flexibilité dans le régime d'après-mandat et pour réduire les effets négatifs des interdictions et des restrictions concernant l'après-mandat, notamment :

- Imposer des restrictions différentes aux différentes entités du secteur public selon la nature et l'étendue de la menace qu'elles présentent. En Nouvelle-Zélande, par exemple, la définition du conflit d'intérêts, y compris du conflit d'intérêts d'après-mandat, diffère selon qu'il concerne des fonctionnaires, des ministres, des membres de conseils d'administration de sociétés de la Couronne néo-zélandaise et d'autres membres de commissions. Il convient aussi de remarquer que chacune de ces entités est réglementée par un instrument différent – code de conduite, manuel du gouvernement, loi et lignes directrices, respectivement.
- Autre démarche possible : pour chaque entité, on peut graduer les contraintes de l'après-mandat, en fonction du niveau hiérarchique et du poste occupé par le fonctionnaire dans l'organisation. Aux États-Unis, les restrictions d'après-mandat varient selon le niveau hiérarchique du fonctionnaire : plus celui-ci occupe un poste élevé, plus les restrictions sont contraignantes. Cependant, les restrictions en matière de négociation d'emploi sont les mêmes pour tous les

responsables et employés de l'exécutif, quel que soit le poste qu'ils occupent (même si l'effet pratique de la contrainte est d'autant plus étendu que le fonctionnaire occupe un poste élevé).

Le système de la « porte tournante » préoccupe également les organisations internationales, s'agissant notamment de l'utilisation d'informations confidentielles par d'anciens employés des banques multilatérales de développement. L'encadré 4.11 met en évidence les règles applicables aux cadres dirigeants et membres du personnel d'institutions financières internationales et les dispositions relatives à l'après-mandat prévues par le code de conduite des commissaires européens au niveau supranational.

Encadré 4.11. **FMI, Banque mondiale et Commission européenne : Règles relatives à l'après-mandat**

Le **Fonds monétaire international** (FMI) intègre des dispositions relatives à l'après-mandat dans son *Code de conduite du personnel*¹. Les employés du FMI sont tenus d'observer des règles de confidentialité, en particulier, après leur départ du Fonds, ils ne doivent pas :

- Utiliser ou divulguer des informations confidentielles dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs fonctions au FMI.
- Contacter d'anciens collègues pour obtenir des informations confidentielles. Il est également interdit aux employés du FMI de communiquer des informations confidentielles à leurs anciens collègues, qui doivent être considérés comme n'importe quelle autre tierce partie.

En outre, le FMI prévoit des dispositions en matière d'après-mandat à l'attention de ses administrateurs dans son *Code de conduite des membres du Conseil d'administration*². À l'instar de celui destiné aux employés, ce code exige des administrateurs qui quittent le FMI qu'ils n'utilisent ni ne divulguent des informations confidentielles dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur fonction au sein du FMI. Les anciens administrateurs du FMI ne doivent pas non plus contacter des administrateurs actuels ou d'autres cadres du FMI – autrement que par des voies officielles – pour obtenir d'eux des informations confidentielles. En outre, le Code exige des administrateurs que, lorsqu'ils négocient ou concluent un accord pour un poste en dehors du FMI, ces circonstances n'affectent pas l'exécution de leurs fonctions. Si leur participation à une mission du FMI est susceptible de profiter à leur nouvel employeur potentiel, ou d'être perçue comme tel – qu'il soit, ou non, porté préjudice au FMI ou à ses composantes – les administrateurs sont incités à se retirer de cette mission.

Le **Groupe de la Banque mondiale** restreint le type d'emplois auxquels un ancien membre de son personnel peut prétendre après son départ ou sa mise à la retraite du Groupe. Après avoir quitté le Groupe de la Banque mondiale, les anciens membres du personnel ne peuvent utiliser des informations publiques obtenues dans le cadre de leurs

Encadré 4.11. **FMI, Banque mondiale et Commission européenne : Règles relatives à l'après-mandat (suite)**

anciennes fonctions à des fins d'enrichissement personnel. En outre, au cours des deux ans suivant leur départ du Groupe, il leur est interdit :

- d'exécuter des services pour une entité en rapport avec une activité engageant le Groupe de la Banque mondiale; et
- d'intervenir dans un quelconque projet auquel ils ont participé, personnellement ou de façon substantielle, lorsqu'ils étaient employés par le Groupe de la Banque mondiale.

Les anciens employés du Groupe de la Banque mondiale ne peuvent pas non plus prétendre au statut de prestataire au cours de l'année qui suit la fin de leur emploi au sein du Groupe (période de restriction). Le Groupe de la Banque mondiale a établi des dispositions spécifiques interdisant à ses consultants de participer à la mise en œuvre de projets dont ils avaient largement contribué à la conception.

Le Code de conduite applicable aux administrateurs³ exige de ces derniers qu'ils ne soient pas influencés dans l'exécution de leurs tâches par la perspective, pour eux-mêmes ou pour des membres de leur famille proche, d'un emploi à l'extérieur de la Banque mondiale. Les administrateurs sont tenus de faire part de telles négociations ou accords au Comité d'éthique et de s'abstenir de prendre part à des travaux en rapport avec leur nouvel employeur potentiel ou d'influer sur ces travaux. De plus, dans l'année qui suit leur départ du Conseil, les anciens administrateurs doivent s'abstenir de prendre part à des travaux touchant à des opérations entre la Banque mondiale et leur nouvel employeur. Il est également interdit aux administrateurs et aux administrateurs suppléants de rechercher, de postuler ou d'accepter un emploi au sein du personnel du Groupe de la Banque mondiale, y compris en qualité de consultant ou toute autre mission rémunérée, pendant la durée de leur mandat et au cours de l'année qui suit leur départ.

S'agissant de la **Commission européenne**, la Commission Barroso, lors de sa première réunion, le 24 novembre 2004, a adopté un Code de conduite des Commissaires. Ce code traite des risques de conflit d'intérêts, y compris au terme d'un mandat, et vise à garantir l'indépendance des Commissaires⁴. En vertu de ce Code, les Commissaires doivent adopter, dans leur vie officielle et privée, un comportement conforme à la dignité de leur fonction. En particulier, lorsqu'ils envisagent d'exercer une activité professionnelle dans l'année qui suit la cessation de leurs fonctions, que celle-ci résulte de la fin de leur mandat ou d'une démission anticipée, les membres de la Commission en informent la Commission. Cette dernière examine régulièrement la nature des activités envisagées. Si elles sont en relation avec le contenu du portefeuille du membre de la Commission pendant la durée complète de son mandat, la Commission consulte, pour avis, un comité d'éthique établi à cette fin. En fonction du résultat de cet examen, elle décide de la

Encadré 4.11. **FMI, Banque mondiale et Commission européenne : Règles relatives à l'après-mandat (suite)**

compatibilité des fonctions envisagées avec les dispositions de l'article 213, paragraphe 2, dernier alinéa, du Traité.

1. Point 34 du *Code of Conduct for Staff* du FMI, juillet 1998, <http://imf.org/external/hrd/code.htm>.
2. L'après-mandat fait l'objet d'un chapitre dans le *Code of Conduct for the Members of the Executive Board* du FMI, révisé en décembre 2003, <http://imf.org/external/hrd/edscod.htm>.
3. *Code of Conduct for Board Officials*, Banque mondiale (en vigueur depuis novembre 2007), 9. Outside Activities and Other Employment, Section B: Conflict of Interest, texte en anglais sur : <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/CodeofConductforBoardOfficialsDisclosure.pdf>.
4. Voir Section 1 sur indépendance et dignité : questions éthiques du *Code de conduite des commissaires*, SEC(2004) 1487/2 à http://ec.europa.eu/commission_barroso/code_of_conduct/code_conduct_fr.pdf.

Source : *Code of Conduct for Staff*, *Code of Conduct for the Members of the Executive Board*, FMI; *Code of Conduct for Board Officials*, Banque mondiale; *Code de conduite des Commissaires*, Commission européenne.

Domaines de risque

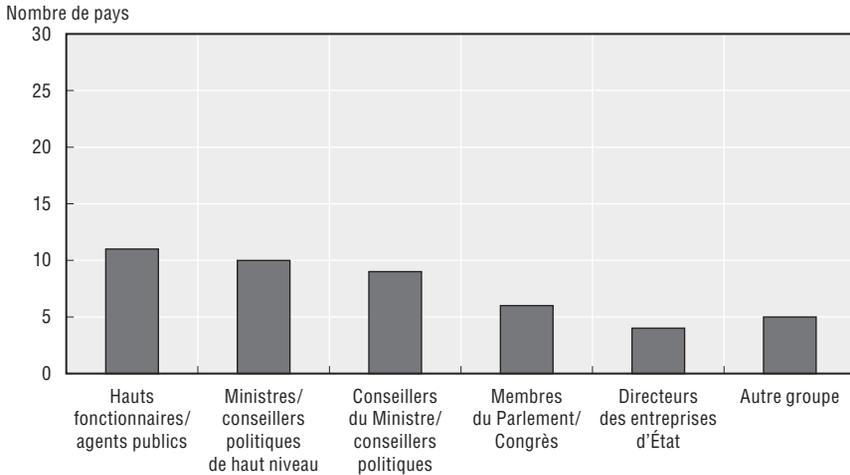
4. Le régime d'après-mandat s'étend à tous les domaines de risque dont il importe de tenir compte pour gérer les conflits d'intérêts de l'après-mandat.

Comme nous l'avons déjà expliqué, les conflits d'intérêts de l'après-mandat constituent par eux-mêmes un domaine de risque de plus en plus important au sein de la question plus vaste des conflits d'intérêts. Tous les types de conflits d'intérêts ont leurs propres risques qu'il faut gérer en conséquence. Le conflit d'intérêts d'après-mandat présente deux grands domaines à risque, à savoir :

- a) En premier lieu, les situations de conflit d'intérêts d'après-mandat liées aux interactions entre les secteurs public et privé. Les décideurs et les gestionnaires pourraient commencer par se demander si le régime d'après-mandat existant est suffisamment modulable pour traiter de manière appropriée les activités de l'administration publique impliquant des relations avec le secteur privé. Seule une poignée de pays de l'OCDE ont mis au point des mesures d'après-mandat spécifiques pour des domaines à risque tels que les achats et la gestion des marchés publics, les organismes de réglementation, l'administration douanière et fiscale, l'inspection, la police, etc. (encadré 4.12).
- b) Les responsables de haut niveau, en particulier les décideurs tels que ministres et membres du Parlement, ainsi que les conseillers politiques, les hauts fonctionnaires, les présidents et directeurs des entreprises d'État sont les principales cibles des interdictions et des restrictions visant l'emploi d'après-mandat.

L'interaction entre le secteur public et le secteur privé est une caractéristique omniprésente de l'administration publique, mais certains

Graphique 4.2. Agents publics dont les activités professionnelles d'après-mandat sont régies par des interdictions et restrictions spécifiques



Source : OCDE (2006).

Encadré 4.12. Italie et Espagne : Restrictions spécifiques aux activités professionnelles d'après-mandat

Les interdictions et restrictions spécifiques s'appliquent principalement aux décideurs du pouvoir exécutif, en particulier les membres du gouvernement, comme le montrent les exemples suivants :

- Le Code espagnol de bonne gouvernance et la loi sur les conflits d'intérêts s'appliquent aux responsables de haut niveau, y compris les membres du gouvernement et les secrétaires d'État. Des règles analogues sont mises en œuvre au niveau infranational par les Communautés autonomes.
- L'Italie a instauré des interdictions spécifiques visant les « titulaires d'une charge gouvernementale », qu'ils soient membres du gouvernement, secrétaires d'État, sous-secrétaires d'État ou commissaires extraordinaires du gouvernement.
- En Italie, des interdictions spécifiques s'appliquent également aux fonctionnaires qui travaillent dans des domaines à risque – comme les autorités de réglementation des secteurs des télécommunications et de l'énergie – et aux membres du Centre national pour l'informatique dans l'administration publique. D'autres restrictions spéciales s'appliquent aux superviseurs de travaux publics en matière d'achats et marchés publics.

Source : Réponses de l'Italie et de l'Espagne à l'enquête de l'OCDE.

aspects de cette relation sont particulièrement problématiques. Par exemple, les fonctionnaires qui remplissent des fonctions réglementaires, ont davantage de possibilités d'emploi après sortie de la fonction publique que la plupart des autres fonctionnaires. Dans la sphère réglementaire proprement dite, des domaines à risque comme les secteurs des jeux et des alcools doivent faire l'objet d'une attention particulière. De la même manière, les fonctionnaires qui travaillent dans l'administration des douanes ou des impôts, ou encore dans les achats et la gestion des marchés publics, dans le cadre de parrainages ou de partenariats public-privé sont bien placés pour tirer un avantage des possibilités d'emploi après départ de la fonction publique.

Afin de se prémunir suffisamment contre les infractions relatives à l'emploi après-mandat susceptibles de se produire dans les domaines à risque liés aux échanges entre secteurs public et privé, les administrations publiques peuvent avoir besoin de compléter les instruments dont elles disposent pour couvrir la question de ce type d'emploi dans toute son étendue par des instruments destinés à minimiser ou gérer certains risques. Les *Stratégies de traitement des conflits d'intérêts dans les marchés publics et la sous-traitance* de l'Australie sont un exemple de cette démarche (encadré 4.13).

Encadré 4.13. Australie : Stratégies pour faire face aux conflits d'intérêts de l'après-mandat dans le cadre des mises en concurrence et de la sous-traitance

La Commission australienne de la fonction publique (APSC) a reconnu que les employés chargés de gérer la sous-traitance ou de procéder à des mises en concurrence sont exposés à un plus grand risque de conflit d'intérêts. En conséquence, la Commission a émis des orientations actualisées par lesquelles elle demande aux organismes publics d'élaborer des lignes directrices spécifiques pour aider leur personnel travaillant dans ces domaines.

Les exemples qui suivent constituent une liste indicative des problèmes et des mesures relatives à l'après-mandat des agents responsables de l'externalisation et de la mise en concurrence :

- Bien qu'il ne leur soit pas interdit de démarcher l'attributaire d'un marché pour l'obtention d'un emploi, les employés devront veiller, le cas échéant, à ne pas divulguer des informations commerciales sensibles. Les employés ne communiqueront à l'attributaire que des informations concernant leurs aptitudes, leurs compétences, leur formation et leurs qualités personnelles. Les arrangements pratiques en cours ne sauraient être discutés.

Encadré 4.13. Australie : Stratégies pour faire face aux conflits d'intérêts de l'après-mandat dans le cadre des mises en concurrence et de la sous-traitance (suite)

- Par souci de probité, il est préférable que les employés occupant des fonctions appelées à être externalisées soient exclus du processus de prise de décision. Les employés engagés dans le processus décisionnel ne devront pas tenter de négocier un emploi avant que ledit processus ne soit mené à son terme.
- Tout employé chargé de la gestion de la sous-traitance ou de la mise en concurrence qui se voit offrir un emploi doit en informer par écrit l'organisme dont il relève.
- Un employé ne doit pas démarcher d'autres employés pour le compte d'un attributaire ou d'un prestataire.
- Les employés ne doivent pas réclamer de dons, de faveurs ou d'autres avantages de la part d'attributaires ou de prestataires.
- Un employé ne doit pas accorder de traitement de faveur aux anciens employés de l'APSC qui travaillent pour des attributaires ou des prestataires.

Source : APS Circular No 2007/3 on Post Separation Employment: Policy Guidelines : www.apsc.gov.au/circulars/circular%20073.htm.

En outre, le Guide de l'APSC sur la gestion des ressources humaines dans le domaine de la mise en concurrence et de la sous-traitance² consacre plusieurs chapitres à la « gestion éthique du processus » et aux « restrictions applicables visant les principaux décideurs » qui exigent l'inclusion d'une clause contractuelle dans les appels d'offres et les contrats de services en vue de restreindre pendant une période définie le recrutement ou l'engagement ultérieur en qualité de prestataires des principaux preneurs de décision dans le cadre du processus d'externalisation.

Un autre exemple est donné par les États-Unis, où les restrictions générales relatives à l'après-mandat des agents fédéraux sont complétées par des dispositions spécifiques pour les agents chargés des achats et de la gestion des marchés publics et pour les autorités de réglementation des institutions financières (encadré 4.14).

Comme indiqué auparavant, les hommes politiques et les fonctionnaires occupant des postes de haut niveau au gouvernement ou dans la fonction publique correspondent à un autre domaine de risque. En général, ils bénéficient de possibilités relativement intéressantes d'emploi après sortie de la fonction publique en raison du pouvoir qu'ils exercent, des informations et expériences qu'ils possèdent, et des fonds publics qu'ils distribuent. Les infractions au régime d'après-mandat qu'ils peuvent commettre connaissent généralement un retentissement considérable auprès des médias et du grand

Encadré 4.14. États-Unis : Interdictions spécifiques d'après-mandat visant les fonctionnaires chargés des marchés publics, de la gestion des marchés et de la réglementation financière

En plus des restrictions s'appliquant d'une manière générale aux activités d'après-mandat des fonctionnaires de l'exécutif fédéral, certaines interdictions touchent certains groupes de fonctionnaires intervenant dans les fonctions achats et la gestion des marchés publics, ainsi que certains fonctionnaires des organismes de réglementation des institutions financières.

Achats et gestion des marchés publics – pendant un an après leur départ, les fonctionnaires ne peuvent accepter de rémunération d'un entrepreneur, à titre d'employé, d'agent, de directeur ou de consultant de cet entrepreneur :

- s'ils occupaient, lors de l'adjudication d'un marché d'un montant supérieur à 10 millions USD, un poste de gestionnaire des marchés publics, ou étaient membres d'un comité de sélection des entreprises ou du conseil d'évaluation de la sélection des entreprises, ou dirigeaient une équipe d'évaluation financière ou technique;
- s'ils occupaient les fonctions de gestionnaire administratif des marchés, de directeur ou de directeur adjoint des programmes, dans le cadre d'un marché d'un montant supérieur 10 millions USD; ou
- s'ils avaient personnellement pris la décision de passer un marché, un contrat de sous-traitance, des ordres de service, ou des ordres de livraison d'un montant supérieur à 10 millions USD, établi des frais généraux ou autres d'un montant supérieur à 10 millions USD, approuvé le versement de paiements contractuels d'un montant supérieur à 10 millions USD ou payé ou réglé une créance pour un montant supérieur à 10 millions USD.

Organismes de réglementation des institutions financières – Les agents et les employés des organismes bancaires fédéraux, des banques fédérales de réserve ou de la *National Credit Union Administration* (administration chargée de surveiller les organismes de crédit), qui ont, pendant au moins deux de leurs douze derniers mois d'activité, exercé les fonctions de contrôleur principal, et ont assumé de manière continue de grandes responsabilités dans le cadre de l'examen d'un organisme de dépôt ou d'un groupe d'organismes de dépôt (« entité examinée ») ne peuvent, pendant une année à compter de leur départ de l'organisme de réglementation, accepter de rémunération en tant qu'employé, agent, directeur ou consultant de l'entité examinée, de tout autre groupe d'organismes de crédit ou de toute autre entreprise qui contrôle l'entité examinée ou est contrôlée par elle.

Source : Réponse des États-Unis à l'enquête de l'OCDE.

public qui perd ainsi de sa confiance dans l'intégrité de l'administration. Les infractions aux règles de l'après-mandat des fonctionnaires de haut niveau peuvent aussi porter atteinte au respect de l'éthique dans l'ensemble de l'organisation (OCDE, 2009).

Si, dans les pays de l'OCDE, les interdictions et restrictions d'après-mandat s'appliquent généralement en premier lieu aux responsables de haut niveau, les fonctionnaires qui occupent un rang moins élevé dans la hiérarchie ne font pas l'objet d'une attention aussi grande, y compris ceux qui travaillent dans certains domaines à risque comme la réglementation et les marchés publics. Même les fonctionnaires de niveau plutôt subalterne, tels les secrétaires et les employés de bureau, peuvent avoir accès à des informations confidentielles qu'ils sont susceptibles d'exploiter pour en tirer des avantages personnels. Cette observation renforce l'argument en faveur de l'inclusion des fonctionnaires situés en dessous des niveaux les plus élevés des diverses entités du service public, dans les mesures relatives à l'emploi après sortie de la fonction publique, bien qu'il faille adapter les degrés de restrictions en fonction du risque de conflit d'intérêts dans le cadre de l'emploi d'après-mandat.

Les pays de l'OCDE ont de plus en plus tendance à restreindre le *lobbying* exercé par d'anciens fonctionnaires auprès de l'administration ou à renforcer les restrictions qui existent déjà; c'est le cas en Australie (encadré 4.15), au Canada (encadré 4.16), aux États-Unis (encadré 4.16), en France, en Corée, au Mexique, au Pays-Bas, au Portugal, au Royaume-Uni et en Turquie (encadré 4.16).

Encadré 4.15. Australie : Le Code de conduite en matière de *lobbying* fixe des interdictions visant le *lobbying* exercé par d'anciens fonctionnaires

Le Code de conduite en matière de *lobbying*, publié en Australie en mai 2008, vise à fixer certaines interdictions aux anciens agents de la fonction publique, à savoir :

- Dans la fonction publique, les cadres dirigeants et leurs homologues sont soumis à une période de restriction d'un an, pendant lequel il leur est interdit de faire du *lobbying* auprès de représentants de l'État concernant des domaines qui relevaient de leurs attributions officielles durant les 12 derniers mois de leur mandat. Des règles analogues s'appliquent aux membres des forces armées, à partir du grade de colonel.

Le Code impose également des restrictions d'après-mandat à d'autres catégories de représentants de l'État, notamment :

- Les anciens ministres et secrétaires parlementaires ne doivent pas prendre part à des activités de *lobbying* concernant des domaines qui relevaient de leurs attributions officielles durant les 18 derniers mois de leur mandat pendant les 18 mois qui suivent la fin dudit mandat.

Encadré 4.15. **Australie : Le Code de conduite en matière de lobbying fixe des interdictions visant le lobbying exercé par d'anciens fonctionnaires (suite)**

- Les anciens membres de cabinets ministériels, qui exerçaient auprès de ministres et de secrétaires parlementaires des fonctions de conseillers ou de niveau supérieur ne peuvent prendre part à des activités de lobbying concernant des domaines qui relevaient de leurs attributions officielles durant leur dernière année de mandat pendant l'année qui suit la fin dudit mandat.

Source : *Lobbying Code of Conduct*, Australie, 2008.

Encadré 4.16. **Canada et États-Unis : Renforcement des restrictions d'après-mandat touchant les fonctionnaires de haut niveau et les parlementaires**

Bien que l'Amérique du Nord ait depuis longtemps établi des restrictions au *lobbying* d'après-mandat, cette question est de nouveau au premier plan des préoccupations du fait d'attentes plus fortes en matière de transparence et d'intégrité. Des lois sont récemment venues renforcer les dispositions existantes en matière de *lobbying* d'après-mandat afin de résoudre les problèmes de va-et-vient de personnel dans l'appareil exécutif et l'appareil législatif :

- Au Canada, le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*, publié par le Premier ministre en février 2006, renforce l'interdiction du *lobbying* d'après-mandat faite à certains titulaires de charge publique pendant les cinq ans qui suivent la fin de leurs fonctions dans l'administration. La loi fédérale sur la responsabilité, l'une des cinq priorités fixées par le gouvernement à sa prise de fonction en février 2006, apporte des changements substantiels à 45 textes législatifs, tels que la loi sur l'enregistrement des lobbyistes. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi fédérale sur la responsabilité, plusieurs nouveaux textes législatifs ont abordé des questions relatives à l'après-mandat, comme la nouvelle loi sur les conflits d'intérêts et la nouvelle loi sur le *lobbying*. Cette dernière loi, entrée en vigueur en juillet 2008, étend l'interdiction d'exercer des activités de *lobbying*, d'une durée de cinq ans, à un groupe plus large de personnes, dénommées « anciens titulaires d'une charge publique désignée ». Cette catégorie comprend à la fois des responsables politiques, tels que des ministres, ministres d'État, membres de cabinets ministériels et anciens membres de l'équipe de transition du Premier ministre, et des cadres dirigeants de l'administration, tels que les sous-ministres ou les directeurs généraux.
- Aux États-Unis, la loi pour un gouvernement honnête et ouvert (HLOGA) a été promulguée en septembre 2007. Elle prévoit des amendements aux restrictions d'après-mandat en étendant la durée de la période de restriction applicable aux Sénateurs et aux membres du Cabinet, le faisant passer d'un an à deux ans et exige que la Chambre des représentants et le Sénat indiquent sur leurs sites Internet les dates de début et de fin des restrictions applicables à chaque parlementaire et membre du personnel en partance concerné.

Source : Loi sur le *lobbying*, Loi sur les conflits d'intérêts, Canada; Office of Government Ethics (OGE), États-Unis.

Les pays se préoccupent de plus en plus de l'utilisation qui est faite à des fins privées des résultats des recherches scientifiques (débouchant par exemple, sur le dépôt d'un modèle) et des problèmes de droits d'auteur susceptibles d'en découler. La publication des mémoires d'anciens hauts fonctionnaires constitue aussi un motif de préoccupation (encadré 4.17).

Encadré 4.17. **Royaume-Uni : Publication de mémoires et d'observations par d'anciens ministres et fonctionnaires**

Divers mémoires publiés par d'anciens hauts fonctionnaires, parmi lesquels des ministres et leurs conseillers spéciaux ainsi que des diplomates, ont donné lieu au Royaume-Uni à deux enquêtes, en 2006 et 2007-08, par la Commission spéciale sur l'administration publique (PASC) de la Chambre des Communes. La seconde enquête a étudié le passage de l'ancien régime libéral à un régime plus restrictif en s'attachant aux deux questions suivantes :

- Est-il juste que l'administration ait le dernier mot sur les informations autorisées à figurer dans des mémoires ?
- Les modifications apportées par le *Foreign Office* à ses règles ont-elles indûment limité la capacité des anciens diplomates à contribuer au débat public ?

Le quatorzième rapport de la PASC pour la session 2007-2008, sur le thème *Mandarins Unpeeled: Memoirs and Commentary by Former Ministers and Civil Servants* formule les conclusions et les recommandations suivantes :

1. En cas de litige entre un auteur de mémoires et l'administration, il ne semble pas légitime que l'administration soit à la fois juge et partie (paragraphe 6).
2. Nous ne considérons pas que le gouvernement en place soit le mieux placé pour déterminer si la publication de certaines informations est conforme ou non à l'intérêt général. Cela semble en contradiction avec le principe de liberté de l'information. Nous sommes donc déçus que l'État n'admette pas l'existence de voies de recours contre ses décisions, à l'instar d'un Comité consultatif sur les mémoires. En l'absence de voies de recours appropriées, la mise en œuvre de nos propositions en matière de clauses de confidentialité et de droits d'auteur transfère beaucoup trop de pouvoir à l'État au détriment des mémorialistes putatifs (paragraphe 10).
3. La démarche adoptée pour juger de l'intérêt général de la publication de mémoires doit être compatible avec celle adoptée pour juger de l'intérêt général de la divulgation d'informations aux termes de la loi sur la liberté d'information. En promulguant cette loi, le gouvernement a accepté le principe que ce n'est pas à l'État de décider si la publication d'une information donnée était, ou non, conforme à l'intérêt général. Il est inconcevable de renier ce principe dans le cas particulier des mémoires politiques. Il n'est pas certain, en effet, que les tribunaux accueilleront favorablement les actions en justice intentées par l'État pour violation des droits d'auteur lorsque la décision d'interdire la publication de certaines informations n'aura pas été évaluée par une entité indépendante (paragraphe 12).

Encadré 4.17. Royaume-Uni : Publication de mémoires et d'observations par d'anciens ministres et fonctionnaires (suite)

4. Nous continuons de penser qu'un nouveau Comité consultatif sur les mémoires permettrait de régler, par voie d'arbitrage par des experts et des spécialistes, des questions touchant à la publication de mémoires de fonctionnaires. Toutefois, bien qu'il n'ait pas été avancé par le gouvernement, nous sommes conscients qu'un argument qui pourrait être opposé à un tel Comité consultatif est qu'il signifierait la création d'un énième organe de réglementation, avec toutes les dépenses et la bureaucratie que cela implique. Étant donné le petit nombre de litiges portant sur le contenu de mémoires, il serait disproportionné de constituer une nouvelle juridiction. Il existe cependant une solution à portée de main. Si nous acceptons le principe que l'intérêt général de publier certaines informations dans des mémoires puisse être déterminé par un organisme indépendant, alors cet organisme existe déjà : il s'agit du Commissariat à l'information, qui évalue l'intérêt général de divulguer certaines informations que les pouvoirs publics souhaitent garder secrètes (paragraphe 13).
5. En lieu et place d'un Comité consultatif sur les mémoires, le Commissaire à l'information pourrait statuer en cas de litige lors de la négociation du contenu des mémoires. Le Commissaire à l'information est habitué à mettre en balance des intérêts généraux opposés comme la transparence et le devoir de confidentialité. Dans l'application de la loi sur la liberté de l'information, le Commissaire à l'information fait généralement preuve d'un parti pris, totalement approprié, en faveur de la publication. Si le Commissaire à l'information risque de ne pas manifester la même finesse d'interprétation qu'un Comité consultatif sur les questions touchant aux mémoires, son choix pour remplir ce rôle serait simple, cohérent et économique. Quel que soit le modèle privilégié, nous demandons au gouvernement de procéder à une réforme définitive, qui parachève un système équitable et pratique pour l'approbation des mémoires (paragraphe 14).
6. La version révisée du Règlement n° 5 du Service diplomatique offre un autre exemple du passage, sous l'action de l'État, d'un régime peut-être trop libéral à un régime peut-être trop restrictif. C'est faire preuve d'un excès de rigueur que d'attendre de personnes qu'elles réclament une autorisation pour la moindre évocation des expériences qu'elles ont vécues au cours de leur carrière. Si les règles étaient appliquées à la lettre, elles interdiraient (entre autres choses) aux anciens diplomates de participer à des émissions de radio et de télévision en direct pour le reste de leurs jours. Cela réduirait considérablement l'intérêt des débats d'experts sur les grands événements mondiaux. La contribution d'anciens diplomates à notre compréhension de la situation au Zimbabwe, au Kenya ou au Pakistan, ne devrait pas être sous-estimée. Elle ne devrait pas non plus être limitée (paragraphe 23).
7. Nous ne pouvons juger de l'intention qui sous-tend les nouvelles règles, mais leurs résultats apparaissent clairement comme trop étendus et abusifs. Leur seul mérite est qu'elles semblent inapplicables. Dans la pratique, le *Foreign Office* continue de s'en remettre au bon sens des anciens membres de son personnel. Il se doit de l'avouer. Il n'y

Encadré 4.17. **Royaume-Uni : Publication de mémoires et d'observations par d'anciens ministres et fonctionnaires** (suite)

a aucun sens à maintenir une règle qui est à la fois mauvaise dans son principe et manifestement impossible à mettre en pratique (paragraphe 24).

8. Qu'il s'agisse des mémoires ou des commentaires publics d'anciens diplomates, un changement s'est opéré depuis notre enquête en 2006. Les pouvoirs publics ont tout naturellement craint qu'un régime trop libéral ait des effets destructeurs sur les relations de confiance et de franchise entre responsables politiques et cadres dirigeants; mais en s'attaquant à ce problème, ils en ont créé de nouveaux. Dans le présent rapport, nous avons mis en évidence deux grandes questions pour lesquelles, après s'être montré trop libéral, les pouvoirs publics ont maintenant mis en place un régime qui, en revanche, peut sembler indûment restrictif (paragraphe 25).

Source : PASC (Public Administration Select Committee) (2008), 14^{ème} Rapport de la Session 2007-08 sur : *Mandarins Unpeeled: Memoirs and Commentary by Former Ministers and Civil Servants*, www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/%20cmpubadm/664/664.pdf.

Période de restriction

5. 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.

L'analyse qui précède a bien montré la nécessité de fixer des délais ou une période de restriction pour gérer les contacts entre anciens fonctionnaires et organismes du secteur public. La fixation de délais constitue une des mesures fréquemment utilisées pour traiter les problèmes que sont le lobbying d'après-mandat, le changement de camp et l'utilisation d'informations confidentielles. La période de restriction a pour principal objectif de maintenir la confiance dans l'administration et le processus décisionnel public, mais elle peut aussi offrir, aux fonctionnaires ayant quitté leur poste comme aux agents en place, un temps d'apprentissage qui leur permet de s'habituer à leurs nouvelles relations réciproques, et de s'assurer que les décisions prises ne sont pas influencées par des relations antérieures, d'amitié ou d'animosité.

On observe d'importantes variations d'un pays à l'autre et également dans les différents pays quant à la durée des limitations adoptées pour prévenir les infractions d'après-mandat. Comme le montre l'exemple du Mexique (encadré 4.18), les dispositions légales en matière de conflit d'intérêts peuvent continuer de s'appliquer aux fonctionnaires jusqu'à un an après la fin de leur mandat.

Bien que les débats soient souvent centrés sur la question de la durée de la période de restriction, il importe plutôt de déterminer si les limitations

Encadré 4.18. Mexique : Interdictions d'après-mandat

En vertu de la loi fédérale sur les responsabilités administratives des fonctionnaires du Mexique¹, les dispositions générales sur le conflit d'intérêts² continuent de s'appliquer pendant une année supplémentaire après le départ des agents. La loi prévoit également les interdictions spécifiques suivantes :

- Le fonctionnaire n'utilise en aucun cas son influence et ne tire aucun avantage des fonctions qu'il a occupées, pour lui-même, son conjoint ou ceux qui lui sont apparentés jusqu'au quatrième degré, ses parents par alliance ou des tiers avec lesquels il entretient des relations professionnelles, de travail ou d'affaires, des partenaires ou des entreprises dont le fonctionnaire ou les personnes mentionnées ci-dessus font partie ou ont fait partie.
- Il ne tire pas profit, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, des informations ou des documents auxquels il a eu accès dans le cadre de son travail ou de sa mission et qui ne sont pas accessibles au public.

D'autres restrictions s'appliquent à des catégories spécifiques d'agents lorsque ceux-ci sont embauchés par d'autres organismes publics, à savoir :

- Les fonctionnaires occupant des postes de direction de haut niveau à l'Institut fédéral électoral, les membres de son conseil d'administration et les magistrats du tribunal électoral du système judiciaire fédéral doivent s'abstenir d'exercer toute fonction publique auprès de l'administration dirigée par celui qui a gagné l'élection qu'ils ont organisée ou traitée.
- Les chefs des unités de contrôle interne des organismes et organes fédéraux, du Bureau du Procureur général, ainsi que les directeurs des services de contrôle des comptes et de traitement des plaintes doivent s'abstenir d'accepter un emploi dans l'institution publique qu'ils supervisent, évaluent, contrôlent, ou sur laquelle ils enquêtent, pour éviter tout conflit d'intérêts³.

1. Articles 8 et 9, paragraphe XII de la loi fédérale sur les responsabilités administratives des fonctionnaires.
2. Selon la disposition générale sur les conflits d'intérêts, tout fonctionnaire s'abstient de solliciter, d'accepter ou de recevoir, à titre personnel ou par l'intermédiaire d'une autre personne, de l'argent, des biens personnels ou immobiliers par transfert à un prix beaucoup plus faible que celui du marché, des donations, des services, des emplois, des fonctions ou des missions, pour lui-même ou pour des personnes avec lesquelles il a des relations familiales, personnelles ou d'affaires, auprès de toute personne privée ou morale dont les activités professionnelles, commerciales ou industrielles sont directement liées au fonctionnaire concerné, ou sont réglementées ou supervisées par lui dans le cadre de ses activités professionnelles, et par conséquent impliquent un conflit d'intérêts.
3. Cette réglementation a été publiée par le ministère de la Fonction publique au Journal Officiel n° SP/100/0329/2003, le 30 mai 2003.

Source : Loi fédérale sur les responsabilités administratives des agents publics, Mexique.

permettent efficacement de prévenir et de gérer les conflits d'intérêts liés à l'après-mandat et si elles sont équitables, proportionnées et raisonnables au regard de la gravité de l'infraction potentielle. S'agissant du changement de

camp et de l'utilisation d'informations privilégiées, il est généralement inopportun de fixer des périodes de temps en mois ou en années puisque l'on ne peut pas déterminer à l'avance combien de temps durera le risque. La durée du risque dépend de la durée de vie de l'affaire en question et ne prend fin que lorsque la procédure pertinente ou les négociations sur une question litigieuse arrivent à leur terme. Concernant les informations privilégiées, l'interdiction demeure valable jusqu'à ce que ces informations soient déclassifiées ou rendues publiques.

Les cadres dirigeants présentant un risque plus élevé, les périodes de restrictions sont plus fréquemment ou plus strictement appliqués aux décideurs, aux responsables politiques et aux hauts fonctionnaires qu'aux autres agents publics. L'expérience du Canada en matière d'infractions au régime d'après-mandat, par exemple, a pour résultat une période d'interdiction plus longue pour les ministres (étendue de deux à cinq ans) que pour d'autres titulaires d'emplois publics et fonctionnaires occupant des poste de direction (un an) (encadré 4.19).

Les périodes de restriction sont en général comprises entre un an (Irlande, Pologne et Slovaquie, par exemple) et deux ans (Japon, Corée, Pays-Bas, Royaume-Uni et Turquie, par exemple). En Norvège, les Lignes

Encadré 4.19. Canada : Période de restriction d'un an pour les cadres dirigeants dans la fonction publique

Dans l'année qui suit sa cessation de fonctions, il est interdit à tout fonctionnaire canadien ayant occupé un poste dirigeant :

- d'accepter une nomination au conseil d'administration d'une entité avec laquelle il a eu, personnellement ou par l'entremise de ses subalternes, des rapports officiels importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat, ou d'accepter un emploi dans une telle entité ;
- d'intervenir pour le compte ou au nom d'une autre personne auprès d'un ministère ou d'un organisme avec lequel il a eu, personnellement ou par l'entremise de ses subalternes, des rapports officiels importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat; et
- de donner à ses clients, au moyen de renseignements qui ne sont pas accessibles au public, des conseils touchant les programmes ou les politiques du ministère ou de l'organisme par lequel il travaillait ou avec lequel il entretenait d'importants rapports directs.

Source : Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique du Canada. Voir la section consacrée à la réduction de la période de limitation : www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/vec-cve1-fra.asp#_Toc46204925.

directrices sur l'après-mandat des responsables politiques fixent désormais une durée maximale de six mois.

Cette durée peut être modulée en fonction de l'échelon auquel appartiennent les fonctionnaires et selon des groupes ou des domaines à risque spécifiques, comme le montrent les exemples canadiens suivants :

- S'agissant des fonctionnaires, la durée de la période de restriction est généralement d'un an, mais elle est de deux ans pour les ministres.
- Les ministres et les membres de leurs cabinets, ainsi que les hauts fonctionnaires font depuis peu l'objet d'une interdiction de *lobbying* d'une durée de cinq ans.

En Allemagne, la période de restriction, qui peut durer jusqu'à cinq ans, est applicable aux fonctionnaires s'ils cessent leurs fonctions avant l'âge de la retraite, fixé à 65 ans. Toutefois, cette durée est limitée à trois ans pour les fonctionnaires qui partent à la retraite ou qui perçoivent une allocation temporaire (pendant deux ans le plus souvent, et jusqu'à trois ans) en leur qualité de soldats volontaires sous contrat à durée déterminée.

En France, lorsque des agents quittent définitivement la fonction publique, il leur est interdit pendant une période de cinq ans :

- d'exercer des activités privées définies par l'administration; et
- de détenir une participation financière dans des entreprises privées qui entretiennent des relations avec leur ancien employeur du secteur public.

Bien que, dans certains cas, une période de restriction pouvant aller jusqu'à cinq ans puisse se justifier, un peu plus de souplesse contribuerait à garantir l'équité et à éviter l'application de restrictions trop strictes aux droits des anciens fonctionnaires.

Les pays s'efforcent à présent de ménager une certaine flexibilité dans l'application des règles générales aux cas individuels. Au Japon, le directeur de l'organisme public employeur peut demander une dérogation aux restrictions concernant l'emploi d'après-mandat³ au Service national chargé de la gestion du personnel, et il doit obtenir l'approbation de celui-ci pour faire une exception aux règles. Les membres du gouvernement et les fonctionnaires de haut rang en Espagne n'enfreignent pas la réglementation relative aux incompatibilités lorsqu'ils retournent dans la société privée pour laquelle ils travaillaient avant d'être nommés, dès lors que l'activité dont ils vont s'occuper dans le secteur privé n'est pas directement liée à leurs attributions antérieures, ou lorsqu'ils ne peuvent pas prendre de décisions en rapport avec ces fonctions.

L'application d'une certaine flexibilité dans les cas concrets peut nécessiter des normes pour assurer l'équité du processus et la transparence des décisions. Toutefois, seuls quelques pays ont indiqué avoir défini des

normes au regard desquelles les décisions concernant les activités professionnelles d'après-mandat peuvent être prises. Certains pays incluent ces normes dans les dispositions légales (par exemple France et Mexique). Aux États-Unis, les restrictions et les normes pour les exceptions et l'octroi de dérogations sont également énoncées dans la loi⁴. Le Canada présente dans son *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique* les critères sur lesquels un chef de service de l'administration peut se fonder pour annuler ou réduire la période de restriction d'emploi pour les fonctionnaires (encadré 4.20).

L'application de restrictions spécifiques, y compris des périodes de restriction plus longues, peut se révéler nécessaires pour les fonctionnaires

Encadré 4.20. **Canada : Critères de réduction de la période de restriction**

Au Canada, on examine les mouvements de fonctionnaires au cas par cas pour déterminer s'il existe un conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel entre le nouvel emploi d'anciens fonctionnaires et leurs attributions les plus récentes dans la fonction publique fédérale. Le Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique explique les restrictions et présente six cas dans lesquels la période de restriction d'un an peut être réduite ou annulée. Le directeur adjoint peut supprimer ou réduire la période de restriction pour un fonctionnaire ou un ancien fonctionnaire en prenant en considération les facteurs suivants :

- les circonstances du départ du fonctionnaire ;
- les perspectives générales d'emploi du fonctionnaire ou de l'ancien fonctionnaire ;
- l'importance que le gouvernement attache aux renseignements détenus par le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire dans le cadre de son poste au sein de la fonction publique ;
- l'opportunité de transférer rapidement les connaissances et les compétences d'un fonctionnaire ou d'un ancien fonctionnaire au secteur privé, à d'autres secteurs de l'administration ou à des secteurs publics ;
- le degré auquel le nouvel employeur pourrait tirer un avantage commercial indu ou des avantages privés en embauchant un fonctionnaire ou un ancien fonctionnaire; et
- l'autorité et l'influence qu'a exercées le fonctionnaire quand il était dans la fonction publique, et les dispositions prises dans d'autres cas.

Source : Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique du Canada. Voir la section consacrée à la réduction de la période de limitation : www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_851/vec-cve1-fra.asp#_Toc46204925.

travaillant dans des domaines à risque, comme la réglementation ou la gestion des marchés publics.

Des situations de conflits d'intérêts relevant de l'après-mandat se produisent aussi à l'échelon infranational. En conséquence, diverses administrations fixent des restrictions ainsi qu'une période de « carence » à leurs anciens fonctionnaires aux niveaux national, régional et municipal. L'encadré 4.21 ci-dessous explique les mesures limitant les actions des ex-fonctionnaires et les périodes de restriction qui s'appliquent dans l'État du Wisconsin, aux États-Unis.

Encadré 4.21. **Wisconsin (États-Unis) : Mesures limitant les actions des anciens fonctionnaires de l'État**

La législation du Wisconsin interdit aux anciens fonctionnaires de l'État de se servir de la position qu'ils occupaient au profit de leurs intérêts privés. Elle prévoit en particulier les restrictions suivantes :

- *Relations avec l'administration d'origine* – Pendant 12 mois à compter de son départ de l'administration, l'ex-fonctionnaire de l'État ne doit pas, en tant que représentant rémunéré d'une autre entité qu'une organisation publique, entretenir de relations ou essayer de régler ou conclure une affaire en téléphonant, en écrivant ou en s'adressant à un administrateur ou un employé de l'administration auquel il était rattaché au cours de ses derniers 12 mois de service en tant que fonctionnaire.
- *Relations avec d'autres administrations* – Pendant 12 mois à compter de son départ de l'administration, l'ex-fonctionnaire de l'État ne doit pas, en tant que représentant rémunéré d'une autre entité qu'une organisation publique, entretenir de relations ni négocier avec un administrateur ou un employé au sujet d'une procédure judiciaire ou quasi judiciaire du type de celles dont il était responsable au cours de ses 12 derniers mois de service en tant que fonctionnaire, ou au sujet d'une demande, d'un contrat, d'une plainte ou d'une accusation susceptibles de conduire à une telle procédure.
- *Affaire ayant fait intervenir largement et personnellement l'ex-fonctionnaire* – Un ex-fonctionnaire ne peut en aucun cas agir en qualité de représentant rémunéré d'une autre entité que l'État du Wisconsin dans le cadre d'une procédure judiciaire ou quasi-judiciaire, ou d'une demande, d'un contrat, d'une plainte ou d'une accusation susceptible de conduire à une telle procédure s'il a pris largement et personnellement part à l'affaire en qualité d'agent de l'État.

Ces restrictions s'appliquent aux ex-fonctionnaires d'État, rémunérés ou non, autres que les administrateurs, membres et employés du Parlement et de ses organismes de services.

Source : Section 19.45(8), Wisconsin Statutes, Wisconsin Ethics Board, <http://ethics.state.wi.us>.

Communication d'informations sur le régime de l'après-mandat

6. Les restrictions et interdictions du régime de l'après-mandat sont dûment portées à la connaissance de toutes les parties prenantes.

La mise en œuvre réussie du régime d'après-mandat dépend en grande partie des efforts déployés pour en faire connaître les dispositions à toutes les parties intéressées aussi bien dans le secteur public, que dans le secteur privé marchand et non marchand. Il n'y a pas de solution miracle pour faire comprendre et respecter les règles de l'après-mandat par les fonctionnaires et leurs employeurs potentiels. En conséquence, différents moyens, conformes aux composantes du cadre pour l'intégrité, peuvent être envisagés pour la diffusion de ces règles. Au Royaume-Uni, par exemple, le Code de gestion de la fonction publique prévoit plusieurs procédures pour « sensibiliser le personnel aux règles [de l'après-mandat] ». Aux États-Unis, cette tâche est confiée aux différentes agences fédérales.

Pour faire connaître ces informations, les pays de l'OCDE se servent notamment d'exposés, de conseils et de recommandations, par exemple, en informant officiellement les nouveaux agents de leurs obligations d'après-mandat et en rappelant officiellement aux employés en partance, dans le cadre d'entretiens de départ ou de courriers, les restrictions auxquelles ils doivent se conformer après la cessation de leurs fonctions. Les fonctionnaires en poste doivent aussi être sensibilisés aux règles régissant l'après-mandat, notamment parce que :

- Ces personnes peuvent commettre ces infractions avant leur départ de l'administration, par exemple sous la forme de négociations en vue d'un futur emploi.
- Les fonctionnaires en poste ont la responsabilité de prévenir tout conflit d'intérêts dans leurs rapports avec les anciens fonctionnaires (par exemple, ne pas accorder à un ancien fonctionnaire un traitement de faveur, ni lui offrir un accès personnel à une information privilégiée ni la lui communiquer).

L'organisation de réunions d'information – lors de la nomination et de la cessation de fonctions – est la mesure la plus souvent utilisée dans les pays de l'OCDE. Tous les nouveaux agents reçoivent le Code de normes et de conduite de la fonction publique lors d'une réunion d'information au moment de leur nomination en Irlande. Dans la fonction publique canadienne, un exemplaire du Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique est joint à la lettre d'offre pour toutes les nouvelles nominations et les nominations ultérieures. En Espagne, la direction générale de l'administration publique envoie un rappel aux responsables de haut niveau lorsqu'ils prennent ou quittent leurs fonctions.

Les conseils aux fonctionnaires à propos de leurs obligations d'après-mandat peuvent être formulés en fonction des besoins – à la demande des fonctionnaires – ou périodiquement, sous la forme d'un courrier officiel annuel ou dans le cadre des programmes de formation à l'intégrité, destinés à renforcer les connaissances des agents sur le cadre général des valeurs et de l'intégrité. À l'instar de la direction par l'exemple, la formation à l'intégrité peut avoir une influence significative sur le climat déontologique des organisations et le comportement de leur personnel. Pour être complète, la formation à l'intégrité doit accorder une large place aux questions de l'après-mandat et envisager sérieusement la mise en place de dispositifs de formation spécifiques pour les employés travaillant dans des domaines à risque. Aux États-Unis, par exemple, outre les documents pédagogiques ou les supports de formation préparés par les différentes agences fédérales, le service de l'éthique de l'administration (*Office of Government Ethics*, OGE) présente sur son site Internet la liste annuelle des poursuites engagées pour conflit d'intérêts et une synthèse de ses avis informels, qui peuvent toutes deux fournir des informations sur l'après-mandat (encadré 4.22).

Encadré 4.22. États-Unis : Mesures de communication destinées à appuyer la mise en œuvre des règles relatives à l'après-mandat

Les avis peuvent être formulés par écrit, suivant la pratique en vigueur dans l'organisme, ou à la requête du demandeur. Selon la pratique, l'organisme peut diffuser des documents généraux à des fins éducatives ou de formation en utilisant des versions épurées de situations réelles. Les agents en fonction, qui sont informés des restrictions concernant les activités professionnelles d'après-mandat, peuvent également être sensibilisés aux contacts qu'ils peuvent avoir avec un ancien agent et peuvent solliciter des avis au sujet de ces contacts, en particulier s'ils estiment que ces contacts sont susceptibles d'enfreindre les règles concernant l'emploi d'après-mandat. Un agent public sensibilisé aux restrictions concernant l'emploi d'après-mandat peut éviter de commettre une faute lorsqu'il quitte le service de l'État et repérer également les éventuelles fautes commises par d'autres.

Chaque année, le service de l'éthique de l'administration (OGE) établit un état récapitulatif de toutes les poursuites engagées sur la base des dispositions pénales relatives aux conflits d'intérêts, notamment 18 USC 207, et diffuse ce document sur son site Web.* L'état récapitulatif comprend le nom de la personne condamnée, une brève description de la conduite incriminée et la sanction imposée.

Les employeurs potentiels peuvent demander des informations au responsable de l'éthique sur l'application des dispositions légales, et des informations générales sont communiquées au secteur privé à l'occasion de diverses sessions d'information/séminaires qui traitent de la déontologie de l'administration et du secteur privé. En outre, l'OGE tient à jour un registre de ses avis informels sur le site

Encadré 4.22. États-Unis : Mesures de communication destinées à appuyer la mise en œuvre des règles relatives à l'après-mandat (suite)

Web du service (www.usoge.gov/pages/advisory_opinions/advisory_opins.html), dont beaucoup traitent des restrictions applicables à l'emploi d'après-mandat.

* Les enquêtes menées dans le cadre des poursuites au titre des conflits d'intérêts de 1990 à 2004 peuvent être consultées sur le site : www.usoge.gov/pages/laws_regs_fedreg_stats/other_ethics_guidance.html.

Un autre moyen de diffuser les règles relatives à l'après-mandat consiste à s'y référer dans les contrats et autres accords conclus entre des organisations du secteur public et du secteur privé. Comme il a déjà été indiqué, les stratégies et les mesures appliquées par la Commission australienne de la fonction publique (APSC) – en particulier, dans les procédures d'appels d'offres, de passation de marchés et de mise en concurrence – sont à souligner (encadré 4.23). S'agissant de la question de l'emploi d'après-mandat en particulier ou des questions de conduite d'une manière générale, les agences australiennes s'inspirent principalement pour leurs décisions des Valeurs et code de conduite en pratique de l'APS (Commission australienne de la fonction publique)⁵.

Encadré 4.23. Australie : Communication au secteur privé d'informations sur les règles de l'après-mandat

L'Australie vise aussi le secteur privé lorsqu'elle fournit des informations sur les règles de l'après-mandat et les comportements recommandés. Dans ce pays, 77 % des organismes relevant de la fonction publique ont indiqué définir et communiquer les attentes des organismes publics aux salariés du secteur privé afin que ceux-ci respectent les Valeurs et code de conduite en pratique de l'APS, dont :

- 75 % l'ont fait par le biais d'informations figurant dans les documents des appels d'offres.
- 78 % ont indiqué recourir à des clauses générales dans les contrats faisant référence aux Valeurs et code de conduite en pratique de l'APS.
- 25 % font figurer des clauses contractuelles spécifiques concernant uniquement les aspects pertinents des Valeurs et code de conduite en pratique de l'APS.
- 22 % des organismes compétents ont indiqué utiliser des dispositifs non contractuels, comme des sessions d'information, des protocoles et des activités de formation à l'intégrité.

Source : APS (2004), « State of the Service Report 2003-2004 ».

Les règles peuvent également être diffusées par l'intermédiaire d'une structure gouvernementale, dans laquelle des acteurs pour l'intégrité, comme le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique, au Canada, jouent un rôle central en formulant des recommandations relatives aux obligations d'après-mandat qui incombent aux anciens titulaires d'une charge publique. Aux États-Unis, l'OGE édicte des réglementations sectorielles et des lignes directrices, sur lesquelles se fondent les responsables de la déontologie au sein des organismes publics pour dispenser des recommandations concrètes aux employés en partance. En Irlande, les anciens fonctionnaires appartenant à un grade inférieur à celui de secrétaire adjoint doivent s'en remettre au secrétaire général ou au chef de leur dernier service d'affectation avant leur départ à la retraite ou leur démission, tandis que les secrétaires adjoints et les fonctionnaires de grade supérieur doivent s'adresser au Comité des nominations extérieures.

Autorités et dispositifs

7. 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.

Bien que la grande majorité des pays de l'OCDE fixent des règles générales visant à prévenir les situations de conflit d'intérêts d'après-mandat, seule une minorité d'entre eux a instauré des dispositifs pour mettre ces règles en pratique. Si ces pays ont recours à certaines méthodes de communication, comme les séances d'information au moment du recrutement et du départ de fonctionnaires, décrites au chapitre qui précède, seuls quelques-uns ont élaboré des mesures claires et efficaces pour mettre en pratique les interdictions et les restrictions qu'ils ont adoptées. Le Canada, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal, par exemple, exigent de leurs fonctionnaires qu'ils fassent connaître le nouvel emploi auquel ils se destinent et pour lequel leur entrée en fonction est subordonnée à l'obtention d'une autorisation. Aux États-Unis, les dispositions pénales exigent des agents qu'ils s'abstiennent de traiter des questions qui ont un effet direct et prévisible sur les intérêts financiers de l'employeur potentiel (encadré 4.24).

Déterminer l'« acteur pour l'intégrité »⁶, c'est-à-dire l'autorité ou les autorités responsable(s) de la mise en œuvre du régime d'après-mandat à l'échelon national est complexe et réclame d'examiner avec soin des facteurs, comme le(s) principal(aux) instrument(s) et dispositif(s) pour mettre en œuvre les règles adoptées, les entités de secteur public et les domaines à risque couverts. Fondamentalement importante aussi est l'influence de chacune des institutions, structures, de chacun des processus et de chacune des cultures

Encadré 4.24. États-Unis : Communication d'informations sur les activités professionnelles d'après-mandat

Bien qu'il n'y ait pas d'obligation légale pour les fonctionnaires de l'exécutif de faire savoir qu'ils sont à la recherche d'un emploi ou qu'ils négocient un tel emploi en dehors de l'administration, les dispositions pénales concernant la négociation d'un emploi futur exigent des agents qu'ils s'abstiennent de traiter des questions qui ont un effet direct et prévisible sur les intérêts financiers de l'employeur potentiel. La récusation nécessite souvent une explication afin que les autres agents comprennent pourquoi la personne concernée ne peut pas continuer à travailler sur certaines questions.

Les personnes qui sont tenues de communiquer des informations sur leur « situation financière » doivent indiquer les éventuels accords avec de futurs employeurs sur leur formulaire de déclaration. Ces accords doivent être divulgués dans le formulaire de déclaration s'ils existent au moment où la déclaration doit être communiquée.

Source : Réponse des États-Unis à l'enquête de l'OCDE.

dans le cadre desquels on doit déterminer les autorités chargées des questions d'emploi après sortie de la fonction publique.

Les gestionnaires jouent un rôle central en matière de promotion de l'intégrité dans les régimes d'après-mandat, en particulier, et dans la construction d'un cadre solide pour l'intégrité, en général. Par exemple, les chefs d'organismes de la fonction publique australienne sont chargés de garantir l'application effective de mesures de gestion des conflits d'intérêts dans leurs services, y compris les règles en matière d'emploi d'après-mandat. Cela implique également que les fonctionnaires soient sensibilisés à leur obligation de divulguer les situations de conflits d'intérêts et de prendre des mesures raisonnables pour les éviter et que des procédures soient en place pour gérer les cas de manquement à ces obligations.

Les pays de l'OCDE se dotent de plus en plus d'organismes publics chargés d'assurer l'intégrité dans l'ensemble de l'administration, en définissant et en appliquant des normes d'intégrité, en particulier des interdictions et restrictions concernant les activités d'après-mandat. La création en France d'une Commission de déontologie (encadré 4.25) en est un exemple.

Dans certains pays, ce sont plusieurs de ces services spécialisés dans le respect de l'intégrité qui s'occupent de différentes entités publiques et organismes du secteur public. Le Canada, par exemple, a mis en place le Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique à l'attention des titulaires d'une charge publique, y compris les ministres du Cabinet et les plus hauts

Encadré 4.25. **France : La Commission de déontologie traite les cas d'emploi d'après-mandat**

Le mouvement des fonctionnaires vers le secteur privé – ce que l'on nomme le *pantouflage* – est une pratique très répandue dans l'administration française et fait l'objet de contrôles et de vérifications au niveau judiciaire, réglementaire et législatif. Suite à l'adoption de la loi sur la prévention de la corruption, en janvier 1993, trois commissions de déontologie ont vu le jour, une pour chaque composante de la fonction publique, à savoir : i) la fonction publique de l'État, ii) la fonction publique territoriale et iii) la fonction publique hospitalière.

Les fonctionnaires ont désormais l'obligation de consulter ces commissions avant de rejoindre le secteur privé, quel que soit le motif. Au terme de près de quinze ans d'exercice des trois commissions, le décret du 1^{er} juin 2007, se fondant sur la Loi de modernisation de la fonction publique de février 2007, a créé une Commission de déontologie unique, dont l'objet est de regrouper les trois commissions précédentes et de renforcer la transparence. La Commission de déontologie de la fonction publique* traite tous les cas en relation avec l'après-mandat et le cumul d'activités.

La Commission est présidée par un membre du Conseil d'État et se compose de membres de la Cour des comptes et de la magistrature ainsi que d'agents de l'Inspection générale de l'administration et de fonctionnaires spécialisés. Elle relève du Premier ministre, ce qui témoigne de son importance pour les pouvoirs publics.

* www.fonction-publique.gouv.fr/rubrique97.html.

Source : OCDE (2004), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, OCDE, Paris.

responsables de la fonction publique et les membres de la Chambre des communes. Par ailleurs, il existe un conseiller en éthique pour le Sénat, chargé de la chambre supérieure du Parlement (encadré 4.26).

Encadré 4.26. **Canada, Italie et Espagne : Acteurs en faveur de l'intégrité dans la période d'après-mandat**

Au Canada, la Loi sur les conflits d'intérêts, entrée en vigueur en juillet 2007, a renforcé le rôle du nouveau Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. Ce dernier a des compétences judiciaires ou quasi-judiciaires et est habilité à imposer des amendes aux contrevenants à la Loi sur les conflits d'intérêts et à recevoir les plaintes des citoyens. De plus, en juillet 2008, un nouveau Commissaire au *lobbying* indépendant a été nommé, doté d'un mandat robuste pour enquêter sur les infractions à la Loi sur le *lobbying* et au Code de déontologie des lobbyistes.

En Italie, la Loi sur les conflits d'intérêts de 2004 confie la mise en application des dispositions relatives à l'après-mandat à des autorités indépendantes, notamment

Encadré 4.26. **Canada, Italie et Espagne : Acteurs en faveur de l'intégrité dans la période d'après-mandat** (suite)

L'Autorité de la concurrence. En outre, le Haut Commissaire à la prévention et à la lutte contre la corruption et autres formes de conduite illicite peut contrôler et enquêter sur les infractions en rapport avec l'après-mandat.

En Espagne, le Bureau des conflits d'intérêts constitue l'autorité centrale chargée de l'application des mesures relatives à l'après-mandat pour les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires allant travailler dans le secteur privé marchand et non marchand. Ce Bureau, placé sous la tutelle du ministère de l'Administration publique, procède à la collecte des informations qui permettront la prise de décision conformément à la Loi sur les conflits d'intérêts de 2006.

Source : Loi sur les conflits d'intérêts, Loi sur le lobbying, Canada.

Si le contexte et les pressions qui président à l'identification des autorités compétentes et à la définition des modalités de mise en œuvre et de contrôle peuvent varier d'un pays à l'autre, en ce qui concerne le choix des solutions, tous les pays doivent tenir compte des deux considérations générales suivantes, à savoir :

- En premier lieu, il faut clairement désigner la ou les autorité(s) chargée(s) de mettre en œuvre les principaux instruments d'application des règles. Les responsables politiques, les fonctionnaires et autres agents de la fonction publique peuvent être soumis à une même autorité ou à des autorités séparées. Par ailleurs, il se peut que le contenu des règles en matière d'emploi après sortie de la fonction publique soit déterminé par une administration centrale mais une administration publique peut se voir déléguer les pouvoirs d'appliquer ces règles. Cette méthode permet d'assurer la cohérence des règles et la souplesse de leur interprétation, mais elle ne garantit pas que ces règles seront appliquées de manière équitable et cohérente dans toute l'administration publique.
- En second lieu, les autorités doivent définir clairement et faire connaître les procédures à suivre par les fonctionnaires qui envisagent de quitter l'administration et les critères qui président aux décisions de l'administration dans les cas individuels d'emploi après sortie de la fonction publique. Pour ce qui est des procédures, l'administration publique peut, par exemple, exiger des fonctionnaires qu'ils divulguent les offres d'emploi qui leur sont faites et qui comportent un risque de conflit d'intérêts, et qu'ils obtiennent l'autorisation de l'administration avant d'accepter une offre.

C'est généralement à la direction générale des organisations publiques qu'il appartient de prendre les décisions relatives aux dossiers d'après-

mandat : secrétaires généraux des ministères en Irlande, directeur de l'organisme chargé des fonctionnaires en Norvège, directeur adjoint des organismes publics pour les fonctionnaires au Canada. Si les directeurs adjoints de ces différents organismes délèguent souvent leur pouvoir de décision concernant les activités professionnelles d'après-mandat, ils ne délèguent pas nécessairement la responsabilité de veiller au respect et à l'application du Code dans leurs organisations. En Espagne, la direction générale de l'administration publique centralise les décisions sur les activités professionnelles d'après-mandat des hauts responsables. La création au Japon du Centre pour l'échange de personnels entre l'administration et les entités privées constitue un autre exemple de centralisation (encadré 4.27.)

Encadré 4.27. Japon : Mesures adoptées pour plus d'équité et de transparence dans l'emploi des retraités

Avant son dernier amendement, la loi sur la fonction publique nationale interdisait aux agents, durant les deux années suivant la cessation de leurs fonctions, d'accepter ou d'occuper un poste dans une entreprise à but lucratif ayant un lien étroit avec un organisme d'État au sens des règles du Service national chargé de la gestion du personnel, ou avec un organisme administratif indépendant déterminé, dans lequel ils étaient employés pendant les cinq dernières années de leur mandat. Un fonctionnaire ne pouvait déroger à cette interdiction qu'avec l'accord préalable du Service national chargé de la gestion du personnel.

La loi sur la fonction publique nationale a cependant été modifiée en juin 2007 pour favoriser la mobilité du personnel entre l'administration nationale et le secteur privé, et pour rendre plus équitable et plus transparent l'emploi des retraités de la fonction publique.

La loi modifiée dispose que :

- À compter de la fin de l'année 2008, aucun ministère ni aucune entité gouvernementale équivalente ne pourra fournir une assistance aux membres de son personnel, en activité ou retraités, aux fins de l'exercice d'une activité professionnelle pendant leur retraite.
- Le Centre pour l'échange de personnels entre l'administration et les entités privées, qui doit, d'ici peu, être créé sous la tutelle du Bureau du Conseil des ministres, sera seul habilité à fournir de tels services.
- Pendant la période de transition qui s'écoule jusqu'à ce que le Centre soit en mesure d'exercer pleinement ses fonctions, dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur du dernier amendement à la loi sur la fonction publique nationale, chaque ministère et autre entité gouvernementale équivalente est autorisé(e) à fournir une aide à l'embauche pour les retraités, sous réserve de l'accord préalable du Premier ministre, qui en délègue la compétence à la Commission de surveillance du réemploi.

Encadré 4.27. **Japon : Mesures adoptées pour plus d'équité et de transparence dans l'emploi des retraités** (suite)

- Le pouvoir de donner l'accord préalable susmentionné, qui incombait auparavant au Service national chargé de la gestion du personnel, est transféré au Cabinet.

Source : Réponse du Japon à l'enquête de l'OCDE.

En Pologne, tout fonctionnaire est tenu, pendant une période d'un an après avoir quitté un poste de responsabilité dans l'administration, d'obtenir le consentement d'une commission spéciale relevant du Premier ministre pour prendre un emploi dans une entité qu'il supervisait auparavant. En Espagne, une loi récente sur les conflits d'intérêts a affiné la procédure des décisions d'approbation (encadré 4.28).

Encadré 4.28. **Espagne : Procédure à suivre pour les décisions d'approbation**

Le nouveau Projet de loi sur les conflits d'intérêts a institué la procédure administrative suivante pour préparer les décisions dans les affaires concernant l'emploi d'après-mandat des hauts responsables, y compris les ministres et secrétaires d'État :

- Premièrement, les anciens hauts responsables doivent informer le Bureau des conflits d'intérêts avant d'entreprendre une activité.
- Le Bureau analyse la situation afin de déterminer si l'activité constitue ou non une infraction à la loi.
- Le Bureau communique son avis à l'intéressé.
- Celui-ci est autorisé à répondre et soumettre d'autres informations pour examen.
- Enfin, le Service prend une décision et la communique aux anciens hauts responsables.

Source : OCDE (2006b), « Moderniser la législation visant les conflits d'intérêts : L'expérience espagnole », OCDE, GOV/PGC/ETH(2006)2.

Les règles de l'emploi d'après-mandat peuvent prévoir l'obligation pour les fonctionnaires qui prennent les décisions sur les cas d'emploi d'après-mandat de consulter :

- un organisme de l'administration centrale, une commission spécialisée dans les questions d'intégrité ou un comité consultatif – ce qui contribue à la prise de décisions équitables et cohérentes dans l'ensemble des organismes du secteur public. Les organismes et entités de l'administration centrale intervenant dans les consultations sont notamment le Service des

affaires juridiques du ministère de l'administration publique au Mexique et de l'Agence de la fonction publique pour les fonctionnaires fédéraux au Canada. Des comités indépendants prennent également part à la consultation, comme la Commission de déontologie en France, le Comité de déontologie publique et la Commission contre la corruption et pour les droits civils en Corée et le Comité des nominations extérieures en Irlande.

- les entités dans lesquelles les fonctionnaires ont travaillé auparavant – ce qui peut contribuer de manière significative à une prise de décision éclairée sur l'activité professionnelle future de ces fonctionnaires en déterminant les types et l'étendue des conflits d'intérêts, réels ou potentiels, comme le montre l'exemple de l'Allemagne dans l'encadré 4.29.

Encadré 4.29. Allemagne : Procédure de consultation visant les décisions d'approbation sur l'emploi futur

En Allemagne, tous les anciens employeurs concernés – sections et départements dans lesquels le fonctionnaire ou le militaire a travaillé au cours des cinq années précédant sa cessation de fonctions – sont invités à vérifier s'il est possible que le fonctionnaire ou le militaire ait eu une influence sur les activités économiques de son futur employeur ou partenaire contractuel.

Les sections et départements concernés doivent aussi indiquer le degré de « connaissance officielle » du fonctionnaire ou du soldat en cause.

Source : Réponse de l'Allemagne à l'enquête de l'OCDE.

On peut aussi encourager la prise de décisions appropriées en fixant des normes claires, non seulement pour savoir si un fonctionnaire est autorisé à accepter un emploi particulier après qu'il a quitté l'administration, mais aussi pour déterminer la rigidité ou la souplesse avec laquelle les règles doivent être interprétées et les dérogations accordées. Ces critères peuvent être inscrits dans la législation, comme le montre l'encadré 4.30.

Dans le cadre de la procédure, les fonctionnaires doivent pouvoir faire appel d'une décision négative concernant l'emploi d'après-mandat. Un système efficace de recours contribuera également à promouvoir les valeurs fondamentales de la fonction publique que sont l'équité et la responsabilité. L'enquête de l'OCDE montre que les décisions relatives à l'après-mandat ne peuvent faire l'objet de recours que dans une minorité des pays membres de

Encadré 4.30. **Canada : Dérogations accordées au personnel ministériel**

Au Canada, le Commissaire à l'éthique peut accorder aux anciens titulaires d'une charge publique des limitations/exemptions de certaines restrictions, comme l'interdiction de conclure des contrats ou d'agir en qualité de représentants. La Loi sur les conflits d'intérêts* fixe les critères d'exemption applicables à un ancien titulaire d'une charge publique qui travaillait en moyenne 15 heures ou plus par semaine au sein du personnel ministériel. L'exemption ne peut être accordée qu'après la prise en compte des critères suivants :

- L'intéressé n'était pas membre supérieur d'un personnel ministériel.
- Ses fonctions ne lui donnaient pas accès à des dossiers de nature politique ou délicate, tels que des documents confidentiels du Cabinet.
- Il avait peu d'influence, de visibilité ou de pouvoir de prendre des décisions au sein du cabinet d'un ministre ou d'un ministre d'État.
- Son niveau de salaire n'indiquait pas un rôle déterminant au sein du cabinet.

* Voir l'article 38 des Règles régissant les ex-titulaires de charge publique principaux à l'adresse suivante : <http://ciec-ccie.gc.ca/resources/Files/English/Public%20Office%20Holders/Conflict%20of%20Interest%20Act/CONFLICT%20OF%20INTEREST%20ACT.pdf>.

Source : Loi sur les conflits d'intérêts, Canada.

l'OCDE. Ces recours peuvent être traités par diverses instances administratives et judiciaires, par exemple :

- Une cour ou un tribunal indépendant, comme en Allemagne, en Irlande, en Italie, au Japon, au Portugal et en Turquie. Les décisions des Secrétaires généraux sur des affaires précises d'emploi d'après-mandat peuvent faire l'objet de recours devant le Comité chargé des nominations extérieures en Irlande. En Italie, les décisions dans les affaires d'emploi d'après-mandat sont prises par l'Autorité de la concurrence et peuvent faire l'objet de recours devant les tribunaux administratifs, avec deux degrés de juridiction.
- Un organe administratif au sein de la fonction publique, comme en Allemagne, en Irlande et au Portugal.

Aux États-Unis, il n'existe pas d'organe spécialement chargé d'examiner et d'approuver les projets de départ de fonctionnaires de la fonction publique. Cependant, un responsable de l'éthique de l'organisme du fonctionnaire en question peut formuler, à son intention, un avis sur l'application de la loi; ces avis ne peuvent faire l'objet de recours formels, mais il peut exister dans les très grands organismes une procédure de recours informelle auprès d'un service d'éthique centralisé concernant les avis formulés par un responsable de l'éthique au niveau régional. Une personne qui conteste un avis selon

lequel la loi lui interdit un comportement envisagé pour l'avenir pourrait chercher à obtenir un jugement déclaratoire en sens contraire auprès des tribunaux, ou décider de passer outre et de se défendre en cas de poursuites ultérieures. S'il était reconnu coupable, l'individu pourrait faire appel de la condamnation auprès du tribunal fédéral de degré supérieur.

L'encadré 4.31 décrit les mécanismes de recours formels et informels en vigueur en Norvège et au Canada.

Encadré 4.31. **Norvège et Canada : Mécanismes de recours formels et informels**

Bien que, dans de nombreux pays, il n'existe aucune procédure spécifique de recours formel à l'encontre de décisions relatives à l'après-mandat, les fonctionnaires ont la possibilité de s'en remettre au chef d'une organisation spécifique pour qu'une nouvelle décision soit prise. C'est notamment le cas en Norvège. Les responsables politiques peuvent s'adresser au Comité permanent chargé des nominations politiques extérieures et demander la tenue d'une réunion pour l'examen de leur cas. Cette voie de recours a été rarement utilisée au cours de ses trois premières années d'application.

Au Canada, les fonctionnaires et anciens fonctionnaires peuvent demander au sous-ministre – le responsable administratif d'un ministère – le réexamen de toute décision concernant leur respect des mesures relatives à l'après-mandat.

Source : chapitre 5 de ce rapport et réponse du Canada à l'enquête de l'OCDE.

Application du régime d'après-mandat

8. Les sanctions pour infraction au régime de l'après-mandat, claires et proportionnées, sont appliquées dans les délais prévus, avec cohérence et équité.

L'absence et l'inefficacité des mesures visant à surveiller et contrôler le respect des règles en la matière indiquent que le régime d'après-mandat manque de rigueur et que les pouvoirs publics ne cherchent pas réellement à appliquer les interdictions et les restrictions. Un régime d'après-mandat en apparence exhaustif et perfectionné peut se révéler inopérant s'il ne contrôle pas le respect des dispositions, n'est pas assorti de sanctions appropriées ou ne les applique pas au moment opportun.

Dans les pays de l'OCDE, il appartient généralement aux anciens fonctionnaires de mettre en œuvre les décisions relatives à l'après-mandat. Toutefois, les mesures de soutien des organismes publics, pour surveiller, et assurer cette mise en œuvre sont rarement utilisées; l'encadré 4.32 indique les améliorations qui peuvent être apportées sur ce plan.

Encadré 4.32. **Mesures de soutien au suivi des décisions relatives à l'après-mandat**

La liste qui suit présente les types de mesures pouvant aider à surveiller la mise en œuvre et le respect des décisions relatives aux différents dossiers d'après-mandat. Ces mesures de soutien peuvent nécessiter, par exemple, de :

- enregistrer les décisions prises sur des cas individuels pour un futur suivi, comme au Canada, en France, au Japon, en Norvège et au Royaume-Uni ;
- rendre accessible la liste des décisions antérieures aux fins d'évaluations comparatives, comme en France et au Japon ;
- informer les futurs employeurs des restrictions et conditions imposées, comme en Allemagne et au Royaume-Uni; et
- demander des informations sur l'application des décisions, comme en Irlande et en Corée.

Source : OCDE, (2006b), *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service: Progress Report on Implementation*, OCDE, Paris (www.oecd.org/gov/ethics/conflictinterest).

La nature des sanctions que l'on peut imposer est étroitement liée aux instruments de mise en œuvre dont nous avons parlé plus haut. En général, les pays ont recours à des sanctions classiques, notamment des mesures pénales ou disciplinaires. La législation, par exemple, peut prévoir des sanctions pénales ou civiles. La loi japonaise sur la fonction publique stipule qu'une personne qui enfreint des restrictions et des interdictions relatives à l'emploi d'après-mandat est condamnée à une peine d'emprisonnement maximum d'un an ou à une amende maximale de 500 000 yens. Ces sanctions pénales peuvent aller jusqu'à un an d'emprisonnement en Corée, et aux États-Unis, jusqu'à cinq années d'emprisonnement et une amende ne pouvant pas dépasser 250 000 USD, ou un multiple du gain ou de la perte, le chiffre le plus élevé étant retenu.

Contrairement à des sanctions pénales ou civiles, on peut s'attendre à ce qu'un code de conduite fonctionne selon des solutions administratives sous forme de mesures disciplinaires. Ces mesures administratives peuvent aller de sanctions peu sévères comme des avertissements et des amendes, à des peines sévères telles la rétrogradation et le renvoi. Le fait d'autoriser l'administration publique à exercer un pouvoir discrétionnaire dans le choix de cette panoplie de sanctions permet d'assurer que la peine imposée est proportionnelle à la nature et à la gravité de l'infraction. Par exemple, aux États-Unis, les peines civiles sont une solution de remplacement aux poursuites pénales et on peut décider de toute une gamme de sanctions administratives allant du blâme à la révocation. L'encadré 4.33 fournit un autre exemple de régime de sanction, celui de l'Italie.

Encadré 4.33. Italie : Régime de sanctions

L'Autorité de la concurrence en Italie exerce un contrôle *a posteriori* des nouveaux emplois d'après-mandat. Une fois la nomination intervenue, l'Autorité de la concurrence vérifie leur compatibilité avec la loi. Si la nomination est jugée « incompatible » ou ne respectant pas la loi, les sanctions suivantes peuvent être appliquées :

- retrait ou exclusion de la charge ou du poste – par l'administration compétente ou par l'administration chargée de superviser l'entité ou l'entreprise;
- suspension de la relation d'emploi public ou privé; et
- suspension de l'enregistrement dans les registres professionnels, pour laquelle une requête doit être adressée aux organisations professionnelles afin que celles-ci prennent les mesures qui relèvent de leur compétence.

Source : Réponse de l'Italie à l'enquête de l'OCDE.

Dans la mesure où le régime d'après-mandat s'applique aux fonctionnaires en poste, il est plus facile d'appliquer des sanctions pour les infractions relevant d'un conflit d'intérêts commis es lorsque l'agent de la fonction publique est toujours en poste dans l'administration. Il est particulièrement difficile d'appliquer les peines prévues par les codes de conduite lorsque le fonctionnaire a déjà quitté l'administration. De fait, les codes perdent leur influence au moment où apparaissent la plupart des infractions au régime d'après-mandat. Il faut toutefois envisager d'inclure, dans un régime complet d'après-mandat, d'autres sanctions comme l'annulation ou l'opposition à des contrats avec l'employeur du secteur privé qui a embauché l'ancien fonctionnaire en infraction, ou la diminution de la pension de retraite du fonctionnaire. En Norvège, une amende peut lui être imposée en cas de non-respect des lignes directrices sur l'après-mandat. L'encadré qui suit fournit d'autres exemples de sanctions applicables à l'encontre des anciens fonctionnaires et de leur employeur en Espagne et en Allemagne (encadré 4.34.).

Le degré de sévérité des sanctions peut également être fonction du contexte dans lequel est intervenu le manquement aux obligations d'après-mandat. L'ancienneté est un facteur retenu dans un petit nombre de pays de l'OCDE (encadré 4.35).

Bien qu'il soit rare de recourir à des mesures de gestion pour soutenir la mise en œuvre des décisions relatives à l'après-mandat, celles-ci peuvent favoriser de façon significative le respect de ces décisions. La diffusion des décisions relatives aux dossiers d'après-mandat, par exemple, pourrait permettre un examen du public. La médiatisation croissante des affaires

Encadré 4.34. **Espagne et Allemagne : Des sanctions pour les anciens fonctionnaires et leur employeur du secteur privé**

L'Espagne a instauré diverses sanctions novatrices applicables à la fois aux anciens fonctionnaires qui ont enfreint les règles relatives à l'après-mandat après avoir quitté l'administration, et les sociétés privées qui emploient indûment ces anciens fonctionnaires :

- Pour les anciens fonctionnaires, la déclaration d'une infraction grave ou très grave au régime d'après-mandat est publiée au *Journal officiel*, ce qui interdit à la personne concernée d'occuper une charge publique pendant cinq ou dix ans.
- Pour la société, le non-respect de la loi donne lieu à publication au *Journal officiel de l'État* en Espagne. Cela entraîne la radiation des marchés publics : l'exclusion automatique de la société pendant la période d'application des interdictions frappant l'ancien haut fonctionnaire.
- À titre de sanction civile supplémentaire, les anciens fonctionnaires risquent aussi de voir leur pension de la fonction publique réduite.

En Allemagne, la pension de retraite du fonctionnaire ou du militaire concerné peut être réduite en cas de manquement aux règles de l'après-mandat en vigueur au sein de l'administration fédérale.

Source : Réponses de l'Espagne et de l'Allemagne à l'enquête de l'OCDE.

Encadré 4.35. **Critères appliqués au Mexique pour déterminer le degré de sévérité des sanctions**

Outre le grade et les antécédents, ainsi que l'ancienneté dans le service, du contrevenant aux règles relatives aux conflits d'intérêts de l'après-mandat, la Loi fédérale mexicaine sur les responsabilités administratives des agents publics (article 14) subordonne l'application de sanctions administratives aux éléments suivants :

- la gravité de la responsabilité encourue et l'opportunité de supprimer les pratiques qui, à certains égards, enfreignent les dispositions de la loi ou celles qui sont adoptées sur la base de la loi ;
- la situation socio-économique de l'agent public ;
- les conditions extérieures et les moyens d'exécution ;
- la violation répétée des obligations ; et
- le montant de l'avantage, du gain ou du dommage découlant de la violation des obligations.

Source : Loi fédérale sur les responsabilités administratives des agents publics, Mexique.

impliquant d'anciens responsables politiques et hauts fonctionnaires inciterait au respect des règles relatives à l'emploi d'après-mandat, comme le montre l'exemple de la Norvège dans l'encadré 4.36.

Encadré 4.36. Norvège : Encourager le contrôle du public pour favoriser l'application des règles

La transparence dans la vie publique étant reconnue comme une valeur fondamentale en Norvège, et Internet constituant un outil efficace de suivi, les décisions relatives à l'activité professionnelle d'après-mandat d'anciens responsables politiques, y compris des ministres, secrétaires et conseillers politiques, sont directement consultables en ligne.

Le Secrétariat du Comité permanent chargé des nominations politiques extérieures qui est assuré par le ministère de l'Administration publique et de la Réforme prépare les dossiers sur lesquels le Comité devra statuer et publie les décisions rendues sur son site Internet. L'examen du public – facilité par une forte médiatisation – joue un rôle important en favorisant le respect des Lignes directrices sur les activités professionnelles des responsables politiques à l'expiration de leurs fonctions.

S'agissant des anciens fonctionnaires, aucun système n'existe pour rendre compte des décisions relatives à leur activité d'après-mandat et de leur mise en œuvre, cette dernière tâche relevant de leur seule responsabilité. Toutefois, le ministère de l'Administration publique et de la Réforme envisage d'évaluer le bon fonctionnement de ce régime à partir des informations complémentaires qu'il recueillera sur les pratiques en matière de mise en œuvre.

Source : Réponse de la Norvège à l'enquête de l'OCDE.

Mesure de l'efficacité

9. L'efficacité des politiques et des pratiques énoncées dans le régime de l'après-mandat est régulièrement évaluée et, s'il y a lieu, réexaminée et adaptée aux problèmes nouveaux.

Près de la moitié des pays de l'OCDE ont réexaminé et mis à jour leur régime d'après-mandat au cours des dix dernières années. Un grand nombre d'entre eux sont même allés jusqu'à renforcer leurs interdictions et restrictions, notamment :

- en établissant le régime des sanctions applicables par l'adoption d'une loi sur les conflits d'intérêts, comme le Canada, l'Espagne, l'Italie et la République tchèque, au cours des quatre dernières années; et

- en rationalisant les procédures visant à renforcer la mise en œuvre et le respect des dispositions, comme la France avec la promulgation d'un nouveau décret⁷.

Les efforts de modernisation des régimes de l'après-mandat sont particulièrement sensibles à la lumière du mouvement de libéralisation générale des marchés du travail engagé dans ces pays.

Les pays se sont souvent heurtés aux limites de la législation générale applicable à la fonction publique ou des codes de déontologie pour sanctionner d'anciens fonctionnaires qui n'avaient pas observé les restrictions d'après-mandat. Pour remédier aux limitations du champ d'application de la Loi sur l'administration publique en Norvège, désormais reconnues, les nouvelles Lignes directrices, approuvées en 2005, préconisent d'inclure les mesures relatives à l'après-mandat dans les contrats de travail des fonctionnaires et des responsables politiques.

Une autre forme de limite concerne l'application des restrictions à l'échelon infranational. Les règles s'appliquent généralement aux fonctionnaires opérant à l'échelon national, alors que la confiance dans les décisions prises à l'échelon infranational peut tout aussi bien être compromise par des situations de conflits d'intérêts.

Concernant l'après-mandat, les pays sont plus soucieux de fixer des interdictions et des restrictions générales, applicables à l'ensemble de la fonction publique et négligent :

- de prendre en considération les domaines à risque par l'adoption de mesures spécifiques et adaptées aux types de vulnérabilité; et
- d'établir des dispositifs d'application de la réglementation.

L'application des restrictions et l'imposition des sanctions appropriées relèvent encore du défi pour de nombreux pays. Par exemple, les sanctions en vigueur ne peuvent s'appliquer qu'aux fonctionnaires en poste, et sont donc insuffisantes. En Espagne, les sanctions prévues ayant été considérées inefficaces, le gouvernement a fait adopter au printemps 2006 une nouvelle loi sur les conflits d'intérêts, qui prévoit un régime de sanctions plus sévère. L'absence de dispositifs de contrôle et de suivi pour sanctionner les anciens fonctionnaires est une autre difficulté à surmonter.

En matière de conflit d'intérêts d'après-mandat, l'état actuel des connaissances se limite principalement aux données sur les instruments, procédures et structures. Quelques pays imposent l'obligation de rendre compte de la mise en œuvre et du fonctionnement de leurs régimes de l'après-mandat, par exemple, sous la forme d'un rapport annuel consultable par le public, comme au Canada⁸ et en France. L'encadré 4.37 présente le travail de la Commission française de déontologie qui remet un rapport annuel au Premier ministre.

Encadré 4.37. **France : La Commission de déontologie remet son premier rapport annuel**

La Commission française de déontologie, créée en juin 2007¹, émet notamment des avis sur l'emploi d'après-mandat et sur le cumul d'activités. À l'instar des trois précédentes Commissions de déontologie qu'elle a remplacées (voir encadré 4.24), la Commission de déontologie remet un rapport annuel au Premier ministre.

Son premier rapport annuel² présente les dossiers qu'elle a traités depuis sa création, mais également ceux traités par les trois précédentes commissions au cours de l'année 2007.

En vertu du Code pénal français, il est interdit aux agents publics qui cessent temporairement ou définitivement leurs fonctions de travailler dans une entreprise privée, lorsqu'ils ont été chargés, au cours des trois années précédant cette activité, d'assurer la surveillance ou le contrôle de cette entreprise (le décret d'avril 2007 a abaissé à trois ans la période visée, contre cinq ans auparavant prévu par le Code pénal). Il est également interdit aux agents publics d'exercer une activité privée si, par sa nature ou ses conditions d'exercice, elle porte atteinte à la dignité de leurs anciennes fonctions administratives.

Les dossiers traités en 2007 par la Commission de déontologie couvrent de nombreux secteurs : économie, finances et industrie, défense, intérieur, affaires étrangères, équipement, transport, agriculture et affaires sociales.

La Commission peut être saisie par l'agent dont la situation professionnelle pose problème ou par sa/son responsable des ressources humaines. Les avis de la Commission de déontologie ne confirment que rarement la situation d'incompatibilité; elle n'a formulé qu'un seul avis négatif au cours de l'année 2007. La grande majorité de ses avis (94 %) sont favorables sous réserve de certaines conditions. Il convient de souligner que les avis de la Commission ont force exécutoire.

1. <http://admi.net/jo/20070602/BCFX0755261D.html>.

2. www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/rapport_deontologie_2007-2.pdf.

Toutefois, les informations disponibles sur les performances et sur l'efficacité des instruments, des procédures et des structures, au regard des résultats intermédiaires ou finals souhaités, sont bien plus rares. La stratégie « données et références » (OCDE, 2009b) propose une nouvelle approche et une nouvelle orientation en ce qui concerne la méthode de collecte des données sur les composantes essentielles du cadre pour l'intégrité. Les deux encadrés qui suivent (encadré 4.38 et 4.39.) font part de l'expérience des États-Unis et du Royaume-Uni en matière de mesures.

Encadré 4.38. États-Unis : Mesurer l'efficacité de la prévention et du contrôle de l'application

Les enquêtes auprès des agents, organisées par le service de l'éthique de l'administration des États-Unis, montrent que la fourniture de conseils pour tous les types de questions, notamment les questions concernant l'emploi d'après-mandat, est plus efficace que les simples programmes de formation et d'éducation.

Le contrôle, par le secteur privé, du secteur privé et des anciens agents publics qui ont été recrutés – du fait que les soumissionnaires non retenus ont le droit de contester les marchés publics et l'octroi d'autres avantages publics s'ils estiment qu'un conflit d'intérêts est survenu au cours du processus – peut permettre un contrôle efficace des dispositions régissant les activités professionnelles d'après-mandat. En outre, les agents publics assurent eux-mêmes un contrôle efficace de l'application des restrictions concernant emploi d'après-mandat en signalant les contacts inappropriés noués par d'anciens agents à leurs conseillers en éthique ou au Service de l'Inspecteur général.

Source : Réponse du service de l'éthique de l'administration (OGE) des États-Unis à l'enquête de l'OCDE.

Encadré 4.39. Royaume-Uni : Révision des règles relatives à l'embauche dans le secteur privé

Le Royaume-Uni a depuis longtemps institué des dispositions réglementaires¹ enjoignant aux agents de la Couronne situés à l'échelon le plus élevé – les secrétaires permanents et les secrétaires adjoints – de demander l'autorisation avant d'accepter un emploi dans le secteur privé. Un comité consultatif sur les nominations extérieures², établi par le Premier ministre en 1975, conseille ce dernier ainsi que le ministre des Affaires étrangères et les autres ministres sur les demandes qui émanent des agents de la Couronne, situés à l'échelon le plus élevé, désireux d'accepter un emploi dans le secteur privé après leur départ de l'administration publique.

Les Règles régissant l'acceptation de nominations extérieures pour les agents de la Couronne³ ont été actualisées en 1996 et complétées par les Lignes directrices sur l'acceptation de nominations ou d'emplois hors de l'administration par d'anciens ministres de la Couronne.

Le Comité consultatif publie un rapport annuel⁴ sur l'application des règles et des lignes directrices précitées, données statistiques à l'appui.

Les règles relatives aux nominations dans le secteur privé ont été réexaminées au cours des quatre dernières années :

- Par le comité lui-même, qui a entrepris un audit interne en 2003 pour déterminer, en particulier, les problèmes susceptibles de survenir lorsque d'anciens fonctionnaires

Encadré 4.39. Royaume-Uni : Révision des règles relatives à l'embauche dans le secteur privé (suite)

cherchent un poste dans un secteur avec lequel eux-mêmes ou leurs ministères d'origine ont eu des relations à titre officiel. À la lumière des conclusions de cet audit interne, le comité pourrait à l'avenir exiger des informations plus précises sur certains aspects pertinents.

- À l'occasion d'un audit indépendant : en 2004, le Premier ministre alors en fonction a mandaté Sir Patrick Brown pour « procéder à l'examen des règles relatives à l'embauche dans le secteur privé afin de s'assurer de leur compatibilité avec la volonté actuelle de la fonction publique d'encourager les échanges avec le secteur privé et d'autres secteurs pour assurer l'efficacité du service public. L'audit évaluera le fonctionnement du système, par comparaison avec les pratiques en vigueur outre-Manche. Il examinera également les dispositifs en place pour le traitement des demandes et déterminera les moyens nécessaires »⁵.
- Par la Commission spéciale sur l'administration publique (PASC) de la Chambre des Communes : au cours de l'année 2006-2007, la PASC a réalisé une enquête sur le rôle et l'indépendance des règles d'éthique au sein de l'administration, y compris les règles et les procédures relatives à l'embauche dans le secteur privé, qui a débouché sur la publication des conclusions et recommandations suivantes :

« Nous reconnaissons avec Sir Patrick Brown la nécessité de rappeler à ceux qui quittent le service de la Couronne pour un autre emploi qu'ils sont toujours tenus à une obligation de confidentialité. Toutefois, nous ne considérons pas que cette mesure, à elle seule, soit suffisante. C'est pourquoi nous jugeons souhaitable que le Comité consultatif tienne compte du degré d'engagement des anciens agents de la Couronne dans certaines questions et, si nécessaire, qu'il demande à ceux qui postulent pour certains postes de patienter. Il pourrait y avoir lieu de remanier les dispositions correspondantes pour préciser qu'elles s'appliquent aux conseillers spéciaux (paragraphe 19).

1. Nous estimons inopportun que d'anciens agents de la Couronne puissent accéder presque directement à des postes qui leur permettent d'exercer des pressions sur des ministres dont ils dépendaient auparavant ou sur d'anciens collègues (paragraphe 20).
2. Nous reconnaissons que l'approche actuelle au cas par cas s'accompagne de la crainte, pour ceux qui souhaitent accepter un nouveau poste, de se voir refuser l'autorisation requise. Néanmoins, nous sommes conscients que l'application d'une sanction unique à l'issue d'un examen unique ne serait pas acceptable. Nous estimons que dans certains cas, retenir le critère « d'influence significative » pourrait faire obstacle à des nominations légitimes sans empêcher pour autant celles qui ne le sont pas. Cela ne nous semble pas offrir aux citoyens une garantie contre les décisions inappropriées (paragraphe 22).

Encadré 4.39. Royaume-Uni : Révision des règles relatives à l'embauche dans le secteur privé (suite)

3. Une approche mieux adaptée aux différents cas individuels a plus de chances d'être acceptée par l'auteur de la demande et est plus facile à défendre au nom de l'intérêt général. (paragraphe 23).
4. Nous considérons qu'aux fins du maintien des valeurs de la fonction publique, les nouveaux agents de la Couronne issus d'autres secteurs doivent être dûment formés et recevoir des indications claires sur la conduite à tenir (paragraphe 24).
5. Bien que Sir Patrick Brown formule certaines suggestions intéressantes pour améliorer les règles relatives à l'embauche dans le secteur privé, nous estimons qu'une approche fondée sur un examen unique et une sanction unique n'est pas satisfaisante. Cela peut mettre un frein aux actes de corruption explicites, mais ne saurait lutter contre les jeux d'influences plus insidieux, ni inspirer la confiance des citoyens (paragraphe 25).
6. Nous soutenons la proposition formulée par le Comité consultatif sur les nominations extérieures, exigeant que les anciens ministres soumettent les postes qui leur sont proposés à l'examen d'un comité ad hoc et qu'ils acceptent l'avis qui sera rendu à l'issue de cet examen (paragraphe 27).
7. Par souci de cohérence, nous estimons que l'organisme chargé d'examiner les demandes d'autorisation des anciens fonctionnaires, en vue d'un emploi dans le secteur public, devrait également avoir compétence pour conseiller les anciens ministres sur ce type de nominations (paragraphe 30).
8. Si la fonction publique recrute de plus en plus des candidats externes pour des postes de haut niveau, les membres de la Commission de la fonction publique devront être plus vigilants quant aux parcours professionnels probables de ces nouvelles recrues. Il semble pour le moins étrange que des ministres soient officiellement chargés de déterminer quels emplois conviennent à d'anciens fonctionnaires de la Couronne, lorsque leur intervention dans le recrutement est si strictement réglementée (paragraphe 36).
9. Le Comité consultatif sur les nominations extérieures a mené son action efficacement, et nous ne voyons aucun motif justifiant de modifier sa composition ou son mode de fonctionnement. Toutefois, nous recommandons au gouvernement de décider qui, de la Commission de la fonction publique, du Premier ministre ou du chef de la fonction publique d'État, est plus à même de statuer sur les futures nominations extérieures des anciens agents de la Couronne. Nous prenons note des arguments en faveur du *statu quo*, ainsi que de ceux en faveur du changement, mais nous pensons que notre proposition mérite une attention particulière (paragraphe 40).
10. Il serait souhaitable que le président du Comité des nominations extérieures appartienne à la Commission de la fonction publique pour garantir une approche

Encadré 4.39. Royaume-Uni : Révision des règles relatives à l'embauche dans le secteur privé (suite)

cohérente et collégiale à la fois en matière de nomination et de départ de la fonction publique (paragraphe 41). »

1. Memorandum on the Acceptance of Business Appointments by Officers of the Crown services, 1937.
2. Pour plus d'informations sur le Comité consultatif : www.acoba.gov.uk/.
3. www.acoba.gov.uk/~media/assets/www.acoba.gov.uk/rules%20pdf.ashx.
4. www.acoba.gov.uk/publications.aspx.
5. Termes de référence de la Revue : Business Appointment Rules, SN/PC/3745, Library of House of Commons.

Source : Sixième rapport de la session 2006-2007 de la Commission spéciale sur l'administration publique de la Chambre des Communes, Royaume-Uni, http://books.google.fr/books?id=j1w9btQbXUgC&dq=Sixth+Report+of+Session+2006-07+of+the+House+of+Commons+Public+Administration+Select+Committee&printsec=frontcover&source=bl&ots=VFkixvj4mB&sig=7j_tn6gcqvF2Scg82jP2Kmg2SCU&hl=fr#PPA1,M1. Site Internet du Comité consultatif sur les nominations extérieures www.acoba.gov.uk/publications.aspx.

Notes

1. Pour plus d'informations sur la distinction entre code de conduite et code de déontologie, voir OCDE (2009a).
2. Voir www.apsc.gov.au/publications/02/MTACOHRguidefinal.doc.
3. La Loi sur la fonction publique nationale stipule qu'il est interdit aux agents, pendant une période de deux ans après leur cessation de fonctions, d'accepter ou d'occuper un poste dans une entreprise à but lucratif qui a un lien étroit avec l'organisme dans lequel ils étaient précédemment employés au cours des cinq années précédant la fin de leurs fonctions, et les organismes auxquels s'appliquent ces restrictions sont définis par les règles du Service national chargé de la gestion du personnel.
4. 18 USC 207 j) et k) incluent les règles pour les exceptions et exonérations aux restrictions contenues ailleurs à la section 207.
5. Le chapitre 12 du document de l'APS, *Values and Code of Conduct in Practice: A Guide to Official Conduct for APS Employees and Agency Heads*, porte sur l'emploi après départ de la fonction publique. Ce guide publié en 2003 actualise et remplace le précédent guide de conduite des agents publics d'Australie publié en 1995, www.apsc.gov.au/values/conductguidelines.htm.
6. Une description du rôle et des types d'acteurs de l'intégrité figure dans le document OCDE (2009a).
7. Décret n° 2007-611 du 26 avril 2007.
8. Les rapports annuels du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (rapport annuel ayant trait au Code régissant les conflits d'intérêts des députés de la Chambre des communes et rapport annuel ayant trait à la Loi sur les conflits d'intérêts) peuvent être consultés sur le site : <http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=23&lang=fr>.

Bibliographie

- Banque mondiale (2007), *Code of Conduct for Board Officials*.
- Banque mondiale (2009), *A discussion of the implications for senior management when financial institutions move into the « public domain »*, Forum mondial de l'OCDE, www.oecd.publicgovernanceforum.org/downloads/documents/Public%20private%20sector%20ethics.pdf.
- Canada (2006), Loi fédérale sur la responsabilité, Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, Loi sur les conflits d'intérêts.
- Commission européenne (2004), *Code de conduite des Commissaires*.
- Espagne (2006), Loi sur les conflits d'intérêts, remplaçant la loi sur les incompatibilités relatives aux hauts fonctionnaires de 1995.
- FMI (1998), *Code of Conduct for Staff*.
- FMI (2003), *Code of Conduct for the Members of the Executive Board*.
- Gouvernement australien (2007), « Post-Ministerial Employment », *Standards of Ministerial Ethics*, décembre, p. 5, www.pmc.gov.au/guidelines/index.cfm.
- Gouvernement australien (2008), *Lobbying Code of Conduct*.
- Gouvernement belge (2007), *Code de conduite des agents de la fonction publique fédérale*.
- Gouvernement canadien (2007), *Normes d'éthique ministérielle*.
- Gouvernement espagnol (2004), *Code de bonne administration*.
- Gouvernement norvégien (2005a), *Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique*.
- Gouvernement norvégien (2005b), *Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques*.
- Irlande (1995), « Ethics in Public Office Act ».
- Irlande (2001), « Standards in Public Office Act ».
- Mexique (2002), Loi fédérale sur les responsabilités administratives des fonctionnaires.
- ministère des Finances de Finlande (2007), *Lignes directrices pour le transfert d'un fonctionnaire au service d'un autre employeur*.
- OCDE (2006a), « Éviter les conflits d'intérêts de l'après-mandat : examen comparatif des interdictions, des restrictions et des mesures d'application dans les pays de l'OCDE », OCDE, GOV/PGC/ETH(2006)3, [www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/LinkToFrench/NT0000B9CE/\\$FILE/JT00197267.pdf](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2006doc.nsf/LinkToFrench/NT0000B9CE/$FILE/JT00197267.pdf).
- OCDE (2006b), « Moderniser la législation sur les conflits d'intérêts : l'expérience de l'Espagne » OECD, GOV/PGC/ETH(2006)2.
- OCDE (2008), *The State of the Public Service*, OCDE, Paris.
- OCDE (2009a), « Vers un cadre solide pour l'intégrité : instruments, processus, structures et conditions de mise en œuvre », OCDE, GOV/PGC/GF(2009)1.
- OCDE (2009b), « Les composantes de l'intégrité : Données et références pour le suivi des évolutions au sein des administrations publiques », OCDE, GOV/PGC/GF(2009)2.

OCDE (2009c), *Lobbying, pouvoirs publics et confiance, Volume 1: Quel cadre législatif pour plus de transparence ?*, OCDE, Paris.

PASC (2008), *Mandarins Unpeeled: Memoirs and Commentary by Former Ministers and Civil Servants*, House of Commons, Londres.

Pologne (1997), Loi sur la limitation des activités professionnelles par les personnes titulaires de fonctions publiques.

Turquie (1981), Loi sur les interdictions en matière d'emplois d'après-mandat (Loi n° 2531).

Chapitre 5

Étude de la Norvège

Ce chapitre présente les préoccupations nouvelles suscitées par l'emploi d'après-mandat qui ont été portées devant le Parlement en les replaçant dans le contexte norvégien. Il récapitule les principales mesures prises dans l'élaboration de lignes directrices concernant le service public et les hommes politiques, leurs principales caractéristiques et les mécanismes de mise en œuvre. Enfin, il rend compte des enseignements tirés de l'application des deux séries de lignes directrices.

Les annexes au chapitre 5 sont disponibles en ligne à partir des liens ci-dessous :

5.A1. Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques :

<http://dx.doi.org/10.1787/888932376193>.

5.A2. Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique :

<http://dx.doi.org/10.1787/888932376212>.

5.A3. Principes déontologiques applicables à la fonction publique :

<http://dx.doi.org/10.1787/888932376231>.

Introduction

Les préoccupations, suscitées par des comportements répréhensibles dans le cadre d'emplois d'après-mandat et des mouvements entre des postes politiques et de la fonction publique, ont été portées devant le Parlement norvégien (*Storting*) à la fin des années 90. Les Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique sont le résultat d'un processus long de plusieurs années. Le Parlement norvégien (*Storting*) a demandé par deux fois au gouvernement norvégien de dissiper les problèmes ou ambiguïtés susceptibles de découler du passage d'une fonction politique à un poste dans la haute administration, et du passage d'un poste dans la fonction publique à un poste en dehors de l'administration. Un rapport adressé au *Storting* (St. meld. Nr 11 2000-2001) et la Recommandation qui a suivi (Inst. St. Nr 175 200-2001) ont décrit les solutions à envisager.

À la suite de l'adoption de la Recommandation de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public (2003), les autorités norvégiennes ont passé en revue les solutions et approuvé en 2005 les trois documents qui suivent pour assurer l'intégrité de l'administration :

- tout d'abord, des lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique ont été publiées le 4 juillet 2005 ;
- après une large consultation, les principes déontologiques applicables à la fonction publique ont été publiés le 7 septembre 2005; et
- les lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques approuvées le 29 septembre 2005 sont entrées en vigueur le 17 octobre 2005.

Il était important d'établir si, lors d'un changement d'emploi, une clause d'« interdiction temporaire d'exercer » ou d'« obligation de s'abstenir de participer à certaines activités »* devait être introduite dans tous les contrats de travail dès le début de la relation de travail ou seulement lorsque la nature du poste l'exige. La solution adoptée en définitive sur la base d'avis juridiques a consisté à n'utiliser la clause que dans certains cas ou pour certains postes.

Lorsque l'élaboration des lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique était presque achevée, le gouvernement norvégien a décidé

* Pour les définitions et plus de détails, voir le chapitre 1.

qu'il convenait d'établir parallèlement des règles relatives aux responsables politiques. Des lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques ont été élaborées et sont entrées en vigueur le 17 octobre 2005. Leur application a été expérimentée pour la première fois à l'occasion du changement de gouvernement en septembre 2005.

Les principes déontologiques applicables à la fonction publique ont été publiés et diffusés en septembre 2005 après une large consultation, réalisée notamment à l'occasion d'un séminaire organisé au printemps 2005 avec les principaux hauts fonctionnaires au niveau national. Les trois séries de lignes directrices figurent aux annexes 5.A1, 5.A2 et 5.A3.

Administration norvégienne : réformes tournées vers l'avenir et nouveaux problèmes

Pourquoi les autorités norvégiennes ont-elles tant tenu à s'attaquer aux questions d'intégrité dans le secteur public ces dernières années? La Norvège a certes connu peu de cas de corruption, mais par rapport à d'autres pays, les cas constatés ont été amplement rendus publics et ont donné lieu à un débat plus large concernant la mission fondamentale de l'administration et des institutions publiques. Il est aussi apparu nécessaire de disposer de d'informations concernant les dispositions existantes, législatives et réglementaires, qui ont une incidence sur les valeurs et l'éthique au sein du service public.

Par rapport à bon nombre d'autres pays de l'OCDE, la Norvège est considérée comme peu encline aux réformes, car sa situation économique ne l'a pas obligée à opérer beaucoup de changements dans le secteur public. Toutefois, ces dernières années, de multiples réformes ont été mises en œuvre, et continuent de l'être dans le secteur public; les effectifs des administrations publiques sont ainsi passés de 167 000 personnes en 1994 à 118 000 personnes en 2004. Les principales mesures de réformes sont notamment les suivantes :

- La gestion par objectifs et performances a été introduite dans l'administration publique en 1990.
- 60 unités ont changé de type de rattachement entre 1988 et 1998.
- 70 unités ont connu une restructuration majeure entre 2000 et 2004.

La question de savoir si tous ces changements, dont bon nombre créent de nouveaux types de relations entre le secteur public et les secteurs des entreprises et associatifs, ont contribué à renforcer l'intérêt pour l'intégrité et la conduite des fonctionnaires, reste ouverte. L'octroi d'une plus grande liberté dans la gestion donne également plus de possibilités aux agents publics de

s'occuper de leurs intérêts privés et des organismes avec lesquels ils ont des liens personnels.

Le niveau de confiance des citoyens à l'égard du secteur public a toujours été élevé en Norvège, et plus encore, si l'on en croit les études réalisées, lorsque cette confiance repose sur l'expérience du contact direct avec les agents publics. Toutefois, certains cas récents de fraude et de corruption, en particulier dans les collectivités territoriales, sont susceptibles d'avoir fait évoluer l'opinion des citoyens en matière de corruption. Selon un sondage réalisé en 2005, seuls 10 % des personnes interrogées croient en la capacité des pouvoirs publics d'empêcher que de telles situations se reproduisent, contre 40 % de sondés qui se disent plutôt sceptiques. Enfin, la moitié des personnes interrogées estimait que la corruption avait augmenté dans la fonction publique norvégienne.

Lignes directrices pour le traitement des problèmes liés à l'après-mandat

L'importance de la mobilité entre secteurs public et privé, sans obstacles inutiles, pour les fonctionnaires et les responsables politiques, est soulignée dans l'introduction aux deux séries de lignes directrices. On considère également que très peu de situations seront susceptibles de nécessiter le recours à ces mesures applicables à des fonctionnaires exerçant des fonctions nouvelles en dehors du service public. Il n'en reste pas moins qu'il est particulièrement important de disposer de ce type de dispositifs pour les cas où des circonstances spéciales justifieraient leur utilisation.

Concernant d'éventuels passages du secteur public vers le secteur privé, il est important de conserver la confiance des citoyens à l'égard de l'administration publique ainsi qu'à celui des fonctionnaires et agents publics. L'intégrité et l'impartialité sont indispensables aux activités dans le service public. Le service public doit être impartial et indépendant et il est tout aussi essentiel que ses actions apparaissent aux citoyens comme équitables, objectives, impartiales et conformes à des règles établies.

Les lignes directrices sur les activités d'après-mandat, imposant l'interdiction temporaire d'exercer ou l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités, viennent compléter un certain nombre de règles destinées à protéger l'intégrité et l'impartialité du service public, notamment les dispositions contenues dans la Loi sur l'administration publique, comme :

- les règles de compétence ;
- les règles sur l'obligation de loyauté des employés ;
- l'exigence générale d'équité du service public (y compris la disposition sur l'abus de pouvoir) ;

- l'obligation de respect du secret professionnel; et
- les prérogatives des employeurs.

Toutefois, les règles de compétence prévues par la Loi sur l'administration publique se réfèrent à une situation dans laquelle un conflit d'intérêts peut naître pendant le traitement du dossier lorsque la prise de décision appartient à la fonction publique. Après le départ d'un agent pour un poste en dehors de l'administration, n'importe quelle situation de conflit d'intérêts peut survenir. Cette situation ne relève plus de la Loi sur l'administration publique.

Le devoir de loyauté peut également restreindre la possibilité d'utiliser des connaissances acquises auprès d'un employeur précédent, mais le champ d'application de cette disposition n'est pas clairement défini. L'obligation de respecter le secret professionnel prévue à l'article 13 de la Loi sur l'administration publique protège les questions personnelles et les secrets d'affaires, mais des informations concernant des conditions internes au service public sont rarement considérées comme un secret d'affaires soumis à l'obligation de confidentialité.

Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique

Les organismes publics n'opèrent normalement pas sur un marché concurrentiel, mais ils peuvent avoir besoin, comme les entreprises du secteur privé, d'inscrire des clauses sur l'après-mandat dans les contrats de leurs agents. L'encadré 5.1 présente les circonstances susceptibles de justifier des restrictions.

Encadré 5.1. Norvège : Circonstances susceptibles de justifier des restrictions des activités d'après-mandat

On dénombre trois facteurs particuliers en Norvège susceptibles de justifier des mesures de la part des pouvoirs publics telles que l'interdiction temporaire d'exercer et/ou l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités :

- La nécessité de protéger des informations internes – L'État doit chercher à éviter que d'autres organisations n'obtiennent des informations sur les plans ou la stratégie d'un organisme public, par exemple en ce qui concerne la formulation de règles ou de lignes d'action. Ce type d'informations pourrait aboutir à des avantages concurrentiels illégaux.
- La nécessité de protéger les secrets d'affaires d'autres organisations – L'État doit chercher à éviter qu'une organisation n'accède à des informations confidentielles d'autres organisations, notamment des secrets d'affaires, dont la détention pourrait représenter un avantage concurrentiel illégal.

Source : Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique, 2005 et Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques, 2005.

Lorsque la nature du poste le nécessite, une clause d'interdiction temporaire d'exercer et/ou d'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités concernant l'exercice de fonctions nouvelles, figure dans le contrat de travail dès le début d'une relation de travail. Ce type de clause est surtout important pour :

- des postes clés, des postes de direction ou avec des responsabilités et une influence particulières ;
- les postes très proches de ceux mentionnés précédemment ; et
- les postes disposant du pouvoir de négocier ou d'acheter.

Les Lignes directrices prévoient un cadre national pour les restrictions applicables à l'après-mandat. Chaque employeur peut cependant établir des lignes directrices complémentaires concernant l'après-mandat, s'il le juge nécessaire. L'encadré 5.2 présente les nouvelles mesures mises en place en application des deux séries de lignes directrices.

La clause figurant dans le contrat prévoit que l'employé doit signaler à l'employeur les propositions de nouveaux postes qu'il est amené à examiner. A la demande de l'employé, l'employeur peut le dispenser partiellement ou

Encadré 5.2. **Norvège : Interdictions concernant les activités d'après-mandat**

Les deux séries de Lignes directrices sur les activités d'après-mandat établissent de nouvelles mesures applicables aux responsables politiques et aux fonctionnaires, à savoir :

- Le terme « interdiction temporaire d'exercer » se rapporte à l'interdiction d'une durée pouvant atteindre six mois après-mandat, dont fait l'objet une personne qui travaille ou assure des services pour une organisation n'appartenant pas au service public qui a, ou est susceptible d'avoir, des liens avec la sphère de responsabilités de la personne lorsqu'elle était agent public ou responsable politique. Il en est de même pour les organisations n'appartenant pas au service public qui, pour d'autres causes, ont ou pourraient avoir des avantages particuliers en raison du poste de la personne lorsqu'elle était agent public ou responsable politique.
- « L'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités » se rapporte à l'interdiction (d'une durée pouvant atteindre un an après-mandat), dont fait l'objet une personne travaillant sur des activités ou dans des domaines correspondant aux sphères relevant de ses responsabilités lorsqu'elle était agent public ou responsable politique.

Source : Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique, 2005, et Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques, 2005.

complètement de l'application des dispositions d'interdiction temporaire d'exercer et/ou d'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités.

L'employé conserve son droit à rémunération au cours de la période d'interdiction temporaire d'exercer. La rémunération doit correspondre au traitement qu'il percevait au moment de quitter son poste plus l'indemnité de congés payés.

Le contrat de travail doit également prévoir des dommages-intérêts conventionnels pour les cas où l'employé ne respecte pas l'interdiction temporaire d'exercer, l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités, ou l'obligation de notification à l'employeur.

Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques

Les Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques sont assez semblables à celles élaborées pour le service public avec quelques exceptions concernant essentiellement le processus et la prise de décisions sur les interdictions relatives à l'après-mandat. C'est la Commission permanente compétente en matière de nominations politiques externes qui décide si un responsable politique peut ou non travailler, ou fournir des services pour une organisation n'appartenant pas au service public après qu'il a assuré des fonctions de ministre, secrétaire politique ou conseiller politique. Afin de garantir l'indépendance des décisions qu'elle prend, les membres de la Commission sont nommés par décret royal et ne peuvent pas recevoir d'instructions de la part des autorités gouvernementales.

La Commission permanente compétente en matière de nominations politiques externes peut prendre les mesures suivantes :

- L'interdiction temporaire d'exercer (pouvant durer jusqu'à six mois) ne sera requise que dans certains cas et quand il existe des relations claires entre les sphères de responsabilités ou les tâches antérieures du responsable politique et les intérêts des organisations d'accueil. La Commission permanente des nominations politiques externes peut également décider qu'un responsable politique ne doit pas travailler ou fournir des services pour une organisation n'appartenant pas au service public norvégien pendant une durée pouvant atteindre jusqu'à six mois après l'expiration de ses fonctions (si des conditions particulières existent concernant les tâches et responsabilités antérieures des personnes qui ont conféré ou sont susceptibles de conférer à l'organisation des avantages spéciaux, ou qui pourraient entamer la confiance dans le service public en général).
- Au lieu de faire l'objet d'une interdiction temporaire d'exercer, un responsable politique peut se voir imposer une obligation de s'abstenir de participer à certaines activités pendant une durée pouvant atteindre un an, si cette condition protège convenablement les intérêts qui doivent l'être. Le

terme « obligation de s'abstenir de participer à certaines activités » se rapporte à une interdiction pesant sur le responsable politique intervenant dans une affaire ou un domaine qui relevaient directement de ses compétences lorsqu'il assumait des fonctions politiques.

Le responsable politique doit, deux semaines au moins avant le début de ses nouvelles activités, signaler de lui-même à la Commission :

- qu'il commence un nouvel emploi ou accepte un poste en dehors du service public; ou
- démarre une activité commerciale.

Une telle obligation de fournir des informations ne s'applique pas s'il est évident que les dispositions concernant l'interdiction temporaire d'exercer ou l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités ne sont pas pertinentes. L'obligation de fournir des informations s'applique à tous les nouveaux postes occupés dans un délai d'un an après la fin des fonctions publiques.

S'il fait l'objet d'une interdiction temporaire d'exercer, le responsable politique – comme l'agent public – perçoit pendant la période correspondante une rémunération équivalant à son salaire net avant son départ plus les indemnités de congés payés et de retraite.

Si le responsable politique ne fournit pas les informations requises ou ne respecte pas l'interdiction temporaire d'exercer ou l'obligation de s'abstenir de participer à certaines activités, la Commission permanente chargée des nominations politiques externes peut exiger que des dommages-intérêts conventionnels soient payés à l'État.

Procédures administratives de la Commission permanente responsable des nominations politiques externes et leur application

Lorsque le nouveau gouvernement a pris ses fonctions le 17 octobre 2005, 70 responsables politiques environ ayant participé au précédent gouvernement ont quitté leur charge, à savoir :

- Le Premier ministre ;
- 18 ministres ;
- 34 secrétaires d'État; et
- 21 conseillers politiques.

En octobre 2008, 76 responsables politiques ont adressé des demandes officielles au Comité permanent chargé des nominations politiques extérieures. Parmi eux se trouvaient des membres du gouvernement arrivé au pouvoir le 17 octobre 2005. Six de ces responsables politiques étaient

d'anciens ministres. Outre ces demandes officielles, le Secrétariat de la Commission a également fourni des conseils à un certain nombre d'autres responsables politiques concernant les règles et procédures relatives aux Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques.

Si la plupart de ces responsables politiques n'ont saisi le Comité que pour un seul motif, deux d'entre eux se sont adressés à lui respectivement pour six et sept motifs, principalement liés à leur appartenance à des conseils d'administration. Dans deux cas, les responsables politiques ont plaidé leur cause pour un réexamen de leur dossier, conformément à l'article 7.2 des Lignes directrices.

Au cours de la première année d'application, 13 responsables politiques, dont 4 ministres, ont fait l'objet d'une interdiction temporaire d'exercer – pour des périodes de trois à six mois – et/ou ont été invités à s'abstenir de participer à certaines activités – pour des périodes pouvant aller jusqu'à 12 mois – dans certains cas.

Toute la correspondance officielle entre les responsables politiques et la Commission est accessible au public, et des copies des lettres de la Commission aux responsables politiques sont publiées sur l'Internet.

À ce jour, les nouvelles lignes directrices sont considérées avec sérieux. Les médias ont relayé des débats concernant certains cas, tant avant qu'après les décisions de la Commission. En 2007, le Comité devait soumettre son premier rapport au ministère de l'Administration publique et de la réforme sur ses activités au titre des années 2005 et 2006 et lui adresser des observations sur son expérience pratique des Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques.

Il apparaît qu'au-delà de la réussite de l'application des lignes directrices dans des cas particuliers, il est surtout essentiel que le traitement de ces cas bénéficie d'un niveau élevé de transparence. Un débat public en cours concernant ces questions est l'une des mesures les plus importantes pour illustrer la façon dont la mise en œuvre de l'ensemble du système est perçue.

Principes déontologiques pour le secteur public

Objectifs des principes

La confiance des citoyens à l'égard du service public repose sur des normes éthiques élevées pour la fourniture de services et l'exercice du pouvoir. L'objectif de ces principes déontologiques généraux est de faire en sorte que tous les agents de l'État en aient conscience. Les principes déontologiques ne comportent pas des règles détaillées mais sont plutôt de nature générale. Ils visent à susciter la réflexion de chaque agent. Par exemple,

les principes déontologiques pour le secteur public indiquent comment les employés doivent agir lorsque d'anciens fonctionnaires les contactent.

Les dispositions contenues dans les principes déontologiques ne sont pas toujours des règles détaillées et énoncent surtout des normes juridiques. La Norvège dispose de nombreuses règles juridiques (législatives et réglementaires) qui ont une incidence sur les valeurs et l'éthique de la fonction publique. Les normes éthiques qui s'appliquent à un moment donné ont des effets sur la structure de la législation et d'autres réglementations. De ce point de vue, les principes déontologiques complètent les règles de droit existantes.

Les principes découlent de normes et valeurs déontologiques universelles telles que la justice, la loyauté, l'honnêteté, la fiabilité, la sincérité et la règle d'or « ne fais pas à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'on te fit ».

Conséquences du non-respect des principes déontologiques

Le non-respect des principes déontologiques généraux n'entraîne pas de sanctions particulières mais, par exemple, des actions synonymes d'infraction aux dispositions relatives aux conflits d'intérêts sont susceptibles d'être déclarées nulles. Une action ou omission peut être considérée comme un manquement aux obligations, et entraîner des sanctions portant sur le service ou, en cas d'extrême gravité, des poursuites et des sanctions punitives. En général, des infractions claires aux dispositions légales constitueront également des infractions aux lignes directrices administratives et déontologiques universelles.

Même si l'agent de la fonction publique n'enfreint pas une loi ou un règlement officiel, le non-respect des principes déontologiques peut avoir des répercussions sur l'évolution de sa carrière. Compte tenu de la large diffusion de ces principes au sein de l'organisation, et surtout aux individus eux-mêmes, les cas de non-respect pourront être pris en considération, par exemple, lors d'une évaluation globale de l'adéquation du profil de l'agent avec un poste ou pour une candidature interne à un nouveau poste, où le respect des principes déontologiques de l'organisation est attendu.

Employeurs, responsables et employés

En tant qu'employeur (représenté par le ministère de l'Administration publique et de la réforme), l'État est responsable en dernier ressort de l'instauration de principes déontologiques et du contrôle de leur respect. Le suivi incombe aux hauts responsables au sein des ministères et des organismes rattachés. Cela s'explique principalement parce que les responsables, par leurs propos, leurs actions et leur style de gestion, exercent une forte influence sur la culture et les normes de conduite en vigueur dans

une organisation. En outre, les hauts responsables peuvent se retrouver dans des situations où les choix et les décisions nécessitent une certaine sagesse et une réflexion éthique. Enfin, il leur revient de veiller à ce que les normes éthiques qui s'appliquent soient connues de l'ensemble de l'organisation, et que toute infraction aux lois et règlements soit immédiatement traitée afin d'éviter l'émergence de pratiques ou d'une culture déplorables.

Chaque employé est tenu de se familiariser avec les dispositions et instructions qui s'appliquent à son poste à un moment donné, et est personnellement responsable du meilleur respect possible des principes déontologiques.

Le contexte juridique des Lignes directrices : liens avec la législation

Les Lignes directrices ont été établies pour combler les vides juridiques de la législation en vigueur. Lors de leur élaboration, la garantie de leur cohérence avec les dispositions législatives sur le sujet a fait l'objet d'une attention particulière. En conséquence, certaines des règles essentielles en la matière sont expressément mentionnées dans les Lignes directrices, à savoir :

- La **Loi sur l'administration publique** contient un certain nombre de procédures administratives qui portent sur des aspects éthiques. La Norvège adopte des dispositions concernant la rigueur des décisions administratives, en vertu desquelles par exemple un cas doit faire l'objet du plus d'explications possible avant de relever d'une décision administrative. Des dispositions concernant l'avertissement de la personne concernée sont également prévues. La partie doit aussi avoir la possibilité de faire une déclaration avant que toute décision soit rendue et a le droit de faire appel d'une décision administrative. La Loi sur l'administration publique comprend aussi des règles de compétence destinées à maintenir la confiance dans le service public. En cas de situations dans lesquelles l'impartialité d'un décideur est susceptible d'être affaiblie, la personne concernée doit se mettre en retrait. En outre, la Loi sur l'administration publique contient des règles sur les droits des parties à accéder aux documents ainsi que sur l'obligation de fournir des conseils et de garantir la confidentialité.
- La **Loi sur l'accès à l'information** comprend des règles relatives à la transparence et à l'accès des citoyens aux documents publics. Ces règles définissent les responsabilités et les droits des parties et organismes administratifs et traduisent ainsi les principes déontologiques en procédures administratives pratiques.
- Les **principes administratifs non législatifs**, applicables par exemple en cas d'abus de pouvoir, fixent des normes sur la façon dont le jugement doit être

exercé. Les agents de la fonction publique doivent tenir compte de tous les éléments pertinents, traiter des cas identiques de la même manière, ne pas prendre en compte des circonstances extérieures ou arbitraires et ne pas adopter de décisions déraisonnables. En outre, la Norvège dispose de principes réglementaires généraux en matière de bonnes pratiques.

- Le **Code pénal civil général** contient des dispositions relatives à la corruption et au commerce. La peine encourue pour un acte de corruption grave peut atteindre jusqu'à 10 ans. Le Code comprend des règles sur les délits graves dans le secteur public.
- Dans ce contexte, il est également fait référence à la **Loi sur les droits de l'homme** qui transpose en droit norvégien un certain nombre de conventions internationales concernant la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- La **Loi sur la fonction publique** comprend également un paragraphe interdisant aux agents d'accepter des cadeaux, des commissions, des services ou tout autre avantage similaire de nature à influencer les actions du bénéficiaire ou envisagés à cet effet par le donneur.
- La **Loi sur l'environnement de travail** contient des dispositions visant à préserver la vie et la santé des employés et à garantir la protection de l'environnement de travail. Les employés doivent notamment signaler à leur employeur, à leur délégué à la sécurité et, le cas échéant, à d'autres employés les vices ou défauts susceptibles de mettre en danger la vie ou la santé. En décembre 2005, le ministère du Travail et des Affaires sociales a présenté une proposition concernant de nouvelles règles en matière de signalement dans le cadre de la Loi sur l'environnement de travail, en vertu desquelles les employés disposent du droit de notifier tout acte de corruption, tout manquement aux règles de sécurité et autres situations critiques constatés dans l'organisation. La proposition interdit également aux employeurs de sanctionner un employé qui aurait procédé à un tel signalement.

Les annexes au chapitre 5 sont disponibles en ligne à partir des liens ci-dessous :

5.A1. Lignes directrices sur l'après-mandat des responsables politiques :

<http://dx.doi.org/10.1787/888932376193>.

5.A2. Lignes directrices sur l'après-mandat dans la fonction publique :

<http://dx.doi.org/10.1787/888932376212>.

5.A3. Principes déontologiques applicables à la fonction publique :

<http://dx.doi.org/10.1787/888932376231>.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

L'emploi d'après-mandat

BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les mouvements de personnel entre les secteurs public et privé sont bien connus dans de nombreux pays sous le nom de « phénomène d'aller-retour ». Ils font l'objet d'une attention particulière dans le contexte de l'action des gouvernements face à la crise financière et économique.

Comment les gouvernements peuvent-ils tirer parti de l'expertise des anciens employés du secteur privé, tout en sauvegardant l'intégrité de leurs décisions d'action publique et en offrant des conditions d'emploi qui permettent d'attirer des candidats expérimentés vers la fonction publique ? Comment les gouvernements peuvent-ils laisser des fonctionnaires se tourner vers le secteur privé sans risquer que des informations privilégiées ne soient mal utilisées ? Comment assurer des conditions uniformes aux entreprises et éviter que des concurrents ne bénéficient d'avantages injustes ?

L'enquête effectuée par l'OCDE dans ses 30 pays membres montre que la grande majorité d'entre eux s'est dotée de règles élémentaires pour empêcher les conflits d'intérêts dans l'emploi d'après-mandat. En revanche, seuls quelques-uns ont adapté leurs règles en fonction des domaines et des fonctions à risque, comme celles des responsables de la réglementation ou des marchés publics. L'application de ces règles et de sanctions adéquates reste un défi pour de nombreux pays.

La recherche de principes et de cadres de bonnes pratiques montre que l'efficacité des politiques et pratiques face au phénomène d'aller-retour dépend des éléments suivants : premièrement, la connaissance et la réévaluation permanente des risques ; deuxièmement, une communication efficace entre toutes les parties, y compris les secteurs privé et à but non lucratif ; troisièmement, des procédures transparentes d'approbation et d'appel ; et quatrièmement, la mise en place de sanctions opportunes, cohérentes et équitables, pour assurer le respect des règles.

Ces principes servent de référence aux responsables politiques et aux gestionnaires pour examiner et moderniser les politiques d'emploi d'après-mandat. Ils font partie des efforts d'orientation qu'accomplit l'OCDE pour promouvoir l'intégrité du secteur public dans des économies plus saines, plus justes et plus fortes.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2011), *L'emploi d'après mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts*, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264056725-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.