

Projet de loi de transformation de la fonction publique

Position de Transparency International France sur l'article 16 du projet de loi

Quand bien même l'immense majorité d'entre eux se consacrent à l'intérêt général au service des citoyens avec une intégrité irréprochable, les fonctionnaires ne sont pas épargnés par la crise de confiance qui mine la démocratie française. Transparency salue donc les avancées contenues dans ce projet de loi, notamment s'agissant du contrôle déontologique des passages du privé vers le public. Toutefois, le dispositif général prévu par l'article 16 appelle à ce stade une grande vigilance, dans la mesure où sa portée dépendra largement du futur décret d'application, qui déterminera les emplois « à risque » restant soumis au contrôle de la Commission de Déontologie de la Fonction Publique (CDFP). Transparency appelle donc le gouvernement à prendre des engagements afin que ce décret soit ambitieux et élaboré en toute transparence. Enfin, ce projet de loi est l'occasion de renforcer la déontologie des fonctionnaires, dans la continuité des débats qui ont eu lieu en 2017 et 2018 dans le cadre du projet de loi pour la confiance dans la vie politique et du rapport parlementaire des députés Fabien Matras et Olivier Marleix de janvier 2018, notamment en instaurant une transparence des décisions de la CDFP et une vérification fiscale préalable à toute nomination en Conseil des Ministres, et en renforçant l'indépendance de la CDFP.

Transparency International France salue certaines dispositions de l'article 16

- Contrôle du passage du privé au public

Aujourd'hui, les passages du privé vers le public, qu'il s'agisse du recrutement de contractuels ou de rétro-pantouflage, ne font pas l'objet d'un contrôle déontologique systématique. Transparency salue donc la systématisation de ces contrôles pour les emplois à risque et pour les contractuels venus du privé et nommés en Conseil des ministres à un poste de direction d'administration centrale ou de dirigeant d'établissement public de l'Etat.

- Renforcement des sanctions

L'efficacité et la crédibilité des avis rendus par la Commission de déontologie sont conditionnées aux sanctions qui peuvent être prises à l'encontre des agents qui ne les respecteraient pas. La création d'une nouvelle sanction, qui interdit pour une durée de 3 ans le recrutement dans la fonction publique d'un contractuel qui ne respecterait pas l'avis de la Commission de déontologie, constitue donc un renforcement salutaire. De plus, l'extension de l'ensemble des sanctions existantes aux cas de défaut de saisine préalable par l'agent de son autorité hiérarchique est également positive (sous réserve, toutefois, de renforcer l'information des agents sur leurs obligations d'ordre déontologique).

- Allongement du délai de contrôle

Il est primordial que le contrôle de la Commission de déontologie ne soit pas contraint par un délai de prescription trop restreint. Ainsi, la Commission peut s'auto-saisir dans un délai de 3 mois suite à un défaut de saisine préalable au recrutement d'un agent sur un emploi à risque. Le projet de loi prévoit de faire débiter ce délai non plus à partir de la date de recrutement, mais à partir de la date où la commission a eu connaissance du recrutement. Cette modification permettra d'éviter la prescription des défauts de saisine pour lesquels la Commission n'a pas été informée à temps.

A ce stade, les incertitudes sur le dispositif appellent à la vigilance

- Périmètre des emplois à risque

Le projet de loi prévoit de limiter le nombre de cas transmis pour avis à la Commission de déontologie, dans l'objectif de la désengorger des cas présentant des risques faibles. Ainsi, seuls les emplois à risque, définis par un futur décret dont on ne connaît pas le contenu, seront transmis obligatoirement à la Commission. La volonté de recentrer et désengorger la Commission sur les cas les plus problématiques ne pose pas un problème de principe, mais une liste d'emplois à risque insuffisante constituerait un réel recul. Au moins trois écueils doivent être évités :

- L'auto-régulation de fait de certains pans de la fonction publique : dans les métiers à forte identité, il convient de penser des garde-fous suffisants pour que le contrôle déontologique effectué par la hiérarchie en l'absence de traitement par la commission de déontologie dépasse d'éventuels réflexes « corporatistes ».
- Une définition trop fonctionnelle des emplois à risque : à fonction et niveaux hiérarchiques équivalents, deux agents peuvent être plus ou moins exposés selon les caractéristiques du marché du travail vers lequel ils se dirigent (marché très concurrentiel ou marché concentré sur un petit nombre d'entreprises ayant toutes des contrats avec la collectivité de départ), et selon les caractéristiques du poste dans le privé (fonction impliquant des contacts avec l'administration de départ ou pas), etc. L'encadrement des départs vers des fonctions de conseil, d'avocat ou de lobbyiste mériterait d'être systématiquement soumis à un avis de la commission de déontologie.
- Une définition uniquement hiérarchique des emplois à risque : certaines fonctions (directions achats/commande publique, urbanisme, etc.) sont par nature exposées à des risques potentiels de conflits d'intérêts, quel que soit le niveau hiérarchique. Des critères autres que le niveau hiérarchique, comme le fait d'être en position d'attribuer un accès à un service public, mériteraient d'être envisagés.
- Une méthode d'identification des critères pertinents pourrait être de partir des cas ne nécessitant pas une saisine systématique.

Au stade du débat parlementaire, la loi pourrait fixer des principes et des critères minimaux afin de guider le décret. En outre, le gouvernement pourrait prendre des engagements garantissant que ce décret sera élaboré en toute transparence, par exemple via une consultation ouverte. Une liste trop restreinte, élaborée de manière trop opaque, aurait des effets délétères sur la confiance.

- Efficacité du contrôle par les supérieurs hiérarchiques et référents déontologues

Indépendamment de la liste des emplois à risque, les supérieurs hiérarchiques et référents déontologues des administrations auront des responsabilités accrues. Il est donc indispensable de s'assurer que ceux-ci disposent de la culture déontologique, de l'indépendance et des moyens nécessaires pour mener à bien leurs nouvelles missions de contrôle. Or, la figure du référent déontologue est une fonction encore nouvelle, en cours d'institutionnalisation, avec des niveaux de maturité hétérogènes selon les administrations et les collectivités. S'agissant des responsables hiérarchiques, tous ne sont pas formés à l'heure actuelle à la prévention des conflits d'intérêts. En outre, ils peuvent avoir intérêt à laisser partir un agent pour des raisons liées à la bonne marche de leurs services.

Par conséquent, la réussite du dispositif est largement conditionnée à un renforcement significatif de l'information et de la sensibilisation des cadres de la fonction publique aux règles déontologiques.

Le projet de loi est l'occasion d'aller plus loin dans la déontologie des fonctionnaires

- Publicité des avis de la Commission

Une transparence accrue est la condition d'une meilleure prévention des conflits d'intérêts. Transparency appelle donc les parlementaires à prévoir que les avis de la Commission de déontologie (a minima les avis d'incompatibilité ou de compatibilité avec réserve) soient rendus publics

- Vérification fiscale préalable à une nomination à un poste de direction public

Tout comme les élus, les fonctionnaires doivent être exemplaires. Nous souhaitons donc que la situation fiscale des agents nommés à un emploi de direction en Conseil des ministres soit vérifiée préalablement à leur prise de fonction, comme la loi l'autorise déjà pour les ministres.

- Indépendance de la Commission de déontologie

Afin de garantir l'impartialité des avis de la Commission de déontologie et placer son action au-dessus de tout soupçon d'interférence, il serait souhaitable que la commission de déontologie gagne en indépendance, éventuellement en acquérant le statut d'autorité administrative indépendante.

- Transparence des agendas des hauts fonctionnaires

Les hauts fonctionnaires en charge de la préparation des projets de loi et des décisions publiques sont amenés à rencontrer des représentants d'intérêts. Transparency considère que ces rencontres sont utiles à la « fabrique » des décisions publiques, mais elles doivent être davantage transparentes : les citoyens doivent pouvoir comprendre comment s'organisent les interactions entre la société civile et les responsables publics (empreinte normative). Transparency souhaite donc que les directeurs d'administrations centrales publient en données ouvertes leurs rencontres avec des représentants d'intérêts (comme c'est déjà le cas pour les hauts fonctionnaires de la Commission européenne), ou que ces agendas soient considérés comme des documents administratifs susceptibles d'être communiqués aux citoyens qui en font la demande.

Transparency International France, section française d'un mouvement anticorruption présent dans plus de cent pays, entend à travers son action contribuer à sortir par le haut de la crise de confiance qui mine aujourd'hui la démocratie française.

www.transparency-france.org

Contact plaidoyer : elsa.foucraut@transparency-france.org