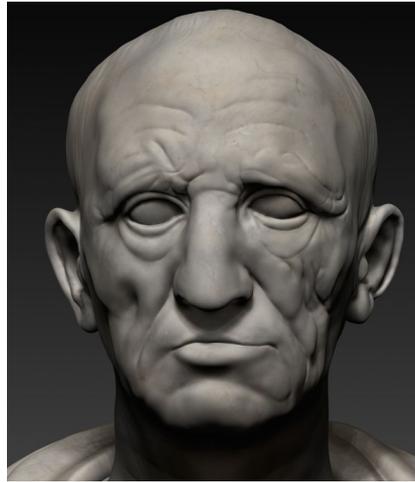


FICHES CONCOURS
INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE

Le rapport Nadal

Mai 2017



Buste de Caton l'ancien, Rome, 80 avant J-C

Le rapport Nadal, publié en janvier 2015, marque une étape dans une réflexion initiée en 2011 sur la déontologie publique

- Le rapport Sauvé de 2011¹ a proposé d'inscrire dans le droit la définition du conflit d'intérêt et de soumettre à déclaration d'intérêts les membres du gouvernement, les dirigeants des collectivités territoriales et certains hauts fonctionnaires ou agents publics (dirigeants des AAI par exemple). Le rapport n'a été mis en œuvre qu'en 2013, par les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de l'action publique : imposant une déclaration d'intérêt et une déclaration de patrimoine, elles concernent des élus ou responsables politiques (membres du gouvernement, parlementaires, élus locaux) et quelques hauts fonctionnaires ou agents publics, détenteurs d'emplois à la discrétion du gouvernement ou membres des AAI² ;
- Au-delà de ces propositions, le rapport Sauvé se voulait porteur d'une autre conception de la déontologie des agents publics, moins fondée sur la norme, davantage fondée sur les valeurs et sur la prévention et la vigilance collective. Il souhaitait l'adoption de codes ou de chartes de déontologie débattus entre professionnels. De telles textes existent déjà pour certaines professions publiques, policiers ou magistrats des juridictions financières, mais restent cependant le plus souvent très généraux et plutôt normatifs.

¹ Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présidée par le Vice-président du Conseil d'Etat, rapport remis en janvier 2011

² Voir la fiche concours sur ce sujet (Catégorie Institutions et vie politique)

Présentation du rapport Nadal

Le rapport Nadal, du nom du Président de la Haute autorité de la transparence de la vie publique créée par la loi du 11 octobre 2013, intitulé « Renouer la confiance publique, rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics », a été commandé par le Président de la République à la suite de l'affaire Thévenoud³. Il était demandé à J-L Nadal de dresser un état des lieux de la législation française en matière d'exemplarité publique au regard notamment des règles et pratiques mises en œuvre dans les autres grandes démocraties. Il lui était également demandé d'émettre des recommandations s'agissant des règles applicables aux responsables publics en matière de probité et de transparence, et des moyens de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Le rapport a été remis en janvier 2015. Les propositions peuvent être regroupées sous quelques grands objectifs :

- **Améliorer la prévention** : vérifier la situation fiscale des personnes pressenties pour entrer au gouvernement préalablement à leur nomination (et non pas au moment de cette nomination), prévoir la délivrance d'un certificat de régularité fiscale pour les candidats à une élection au Parlement (l'Assemblée pourrait destituer l'élu considéré comme ayant manqué à la probité, à charge pour lui de se représenter devant les électeurs) et mettre en place un contrôle déontologique préalable à la nomination des plus hauts responsables administratifs ;
- **Animer la réflexion déontologique quotidienne** : étendre aux fonctionnaires et aux magistrats de l'ordre judiciaire les principes déontologiques prévus par les lois sur la transparence de la vie publique, créer un réseau d'interlocuteurs déontologues dans les collectivités territoriales et les administrations, généraliser les chartes de déontologie, développer les formations déontologiques ;
- **Mieux informer les citoyens** : l'objectif se traduit d'abord par la proposition d'ouvrir plus largement certaines données publiques (financement des partis, marchés publics et délégations de service public...) et de donner une plus grande visibilité à l'activité des représentants d'intérêts, en créant un répertoire national numérique qui recenserait l'ensemble des représentants d'intérêts, lobbyistes ou responsables d'association intervenant dans le débat public et en obligeant les responsables publics à mentionner leur nom lorsqu'ils ont entretenu des relations avec eux dans le processus d'élaboration des normes législatives et réglementaires. Le second moyen proposé pour mieux informer les citoyens serait de confier à la Cour des comptes la certification des comptes, rendue publique, des formations politiques bénéficiant de financements publics. Enfin, le contrôle des dépenses engagées par les candidats à l'élection présidentielle devrait être renforcé ;
- **Sanctionner plus durement les élus malhonnêtes** : permettre une inéligibilité automatique des élus convaincus de malhonnêteté (condamnation pénale pour des atteintes à la probité) et ouvrir aux assemblées la possibilité de destituer certains de leurs membres en cas de manquement grave à l'exemplarité.

³ M. Thevenoud, député nommé secrétaire d'Etat, a dû se démettre de ses fonctions très rapidement après sa nomination pour n'avoir pas payé ses impôts dans les délais prescrits.

Le rapport reconnaît n'avoir pas traité complètement du thème du financement de la vie politique, qui aurait mérité une étude plus complète compte tenu de nouvelles pratiques (campagnes en ligne, primaires, développement des micro-partis)

L'application du rapport

L'application du rapport Nadal est à ce jour limitée.

La modification du statut général de la fonction publique

La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires modifie la loi du 13 juillet 1983 (Titre I du statut général) : elle applique les recommandations du rapport Nadal portant sur le développement de la prévention comme sur la mise en place d'une réflexion déontologique dans les services.

La loi fait ainsi obligation aux fonctionnaires de prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient les toucher, avec notamment l'obligation de déport. Elle met en place une protection des lanceurs d'alerte qui, de bonne foi, dénoncent un conflit d'intérêts. Elle renforce également la Commission de déontologie qui statue sur les projets de départ des fonctionnaires dans le secteur concurrentiel : la saisine et les avis de celle-ci deviennent obligatoires dans tous les cas et elle peut faire des recommandations déontologiques, y compris sur des cas individuels, aux administrations qui la saisissent. De même, la loi annonce la création de « référents déontologiques » aptes à conseiller les agents, ce qui va dans le sens d'une avancée d'une « culture déontologique » concrète dans les services.

La loi Sapin du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique contient des mesures qui s'inspirent aussi du rapport Nadal :

- Création d'un registre unique des représentants d'intérêts auprès du gouvernement, du Parlement ou des collectivités, qui sera tenu par la Haute autorité de la transparence de la vie publique et comportera des renseignements sur leur champ d'activité et les personnes au nom desquelles ils agissent ; aucun lobbyiste ne pourra entrer un contact avec un décideur public s'il n'est pas enregistré ;
- Protection des lanceurs d'alerte et facilitation de leur rôle : la loi prévoit notamment un canal leur permettant de faire part de leurs informations s'ils ne sont pas entendus dans l'organisation dont ils font partie : ils peuvent saisir l'Agence mentionnée ci-dessous qui examine leurs alertes ;
- Création d'une agence française anticorruption en charge de prévenir la corruption et de mieux la détecter, à l'intention notamment des grandes entreprises qui auront une obligation de vigilance (surtout celles qui ont des activités à l'étranger) et d'élaboration d'un plan d'action, mais aussi à l'intention des services publics.

Eclairage

Le rapport Nadal demandé par le président de la République pourrait être considéré comme un rapport alibi, qui permet aux pouvoirs publics de communiquer sur leur volonté de

moraliser davantage la vie publique mais ne les conduit pas à prendre, pour autant, des mesures concrètes. Toutefois, ce jugement serait sans doute sévère et mérite d'être nuancé.

Les progrès

Le rapport Nadal était ambitieux, notamment dans ses propositions sur la transparence des données sensibles (marchés, financement des partis, certification des comptes des partis par la Cour des comptes), sur la sévérité des sanctions à l'égard des élus malhonnêtes ou sur le contrôle déontologique précédant certaines nominations. Même si on peut le regretter, la « société politique » française, éloignée encore des préoccupations de « moralisation » systématique, n'est pas prête à s'imposer à elle-même de telles mesures qui doivent sans doute passer, aujourd'hui, au moins dans une phase transitoire, par des recommandations.

Surtout, si la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires est appliquée, le progrès sera net : jusqu'à présent, les fonctionnaires se voyaient appliquer un système pour l'essentiel normatif, avec des droits et des obligations : or, pour le rapport Nadal, « la déontologie ne se décrète pas mais résulte d'un processus d'appropriation par l'agent ». On s'éloigne des obligations, on se rapproche de la morale professionnelle. Dans la loi, le rôle donné au chef de service de faire respecter les valeurs (dignité, impartialité, loyauté) et la mention de « *référénts déontologues* » que les agents pourront consulter tendent, dans cet esprit, à instituer une déontologie moins normative, plus proche des agents, qui se questionne aussi sur la bonne attitude à avoir, sans doute plus efficace. La question est de savoir si les déontologues seront effectivement mis en place et parviendront à s'imposer, alors que, de par leur culture professionnelle, les fonctionnaires sont peu habitués aux débats de ce type.

Les regrets

La loi Sapin du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique prévoit des dispositifs qui « mettent la France aux normes occidentales de lutte anti-corruption », mais elle apparaît timide sur les lobbies.

Aujourd'hui, seuls les industriels du tabac sont tenus, en vertu de la loi de modernisation de notre système de santé de février 2016, de déclarer chaque année leurs dépenses de lobbying. Cette obligation devrait être généralisée, de même que les contributions rédigées par les lobbyistes sur un projet public devraient être mentionnées par les responsables publics destinataires, voire rendues publiques.

Enfin, il serait nécessaire de s'attaquer à la transparence et au contrôle des financements politiques.

Des progrès restent donc à engager. Le nouveau Président de la République, Emmanuel Macron, s'est engagé à améliorer le dispositif de moralisation : reste à savoir jusqu'où iront les projets, qui semblent plutôt s'orienter vers des dispositions applicables aux parlementaires.