

L'efficacité des politiques des États membres en matière de conflits d'intérêts¹

PRINCIPALES CONCLUSIONS

La présente étude comparative, réalisée à la demande du département thématique des droits des citoyens et des affaires constitutionnelles du Parlement européen, analyse l'efficacité, au sein des États membres, des règles, mesures et pratiques pertinentes en matière de conflits d'intérêts liés à la nomination des responsables politiques de haut rang (chef de gouvernement, ministres et autres hauts fonctionnaires).

Cette étude aborde les aspects théoriques et pratiques de la notion de conflit d'intérêts et formule quelques recommandations de mesures.

Afin de réglementer les conflits d'intérêts, il est tout d'abord nécessaire de définir cette notion. En général, un conflit d'intérêts peut être défini comme un conflit entre les intérêts privés d'une personne et ses responsabilités officielles ou professionnelles, ou comme un conflit entre les intérêts privés d'une personne et ceux de son employeur. De nombreuses situations peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts, dans des domaines très variés. Il est toutefois possible de préciser davantage cette définition. Alors que, par le passé, les politiques en la matière portaient exclusivement sur le népotisme et les intérêts financiers, les conflits d'intérêts ont ensuite été regroupés en deux grandes catégories: les conflits d'intérêts financiers et non financiers. Cette dernière catégorie comprend toujours plus de nouvelles formes de conflits d'intérêts non financiers. On note également une distinction de moins en moins nette entre les notions de conflit d'intérêts et d'intérêts contraires. Cela accroît encore la confusion (entre ce qui devrait être considéré ou non comme un conflit d'intérêts) et favorise l'inflation de la notion de conflit d'intérêts.

La question des conflits d'intérêts est dominée par les approches juridiques. En ce qui concerne la réglementation relative aux conflits d'intérêts, on observe une tendance à: a) adopter davantage de règles de déontologie et de normes éthiques applicables à différentes institutions et à différentes catégories d'employés, de fonctionnaires, etc.; b) rendre les règles «plus éthiques» (de plus en plus de lois, de règles et de normes, dans divers domaines d'action, comprennent des références à l'éthique ou à des normes éthiques); c) élargir l'applicabilité de certaines définitions éthiques (par exemple celle de «conjoint/conjointe»); d) définir des normes plus strictes en matière de conflits d'intérêts. Ces dernières années, on note également davantage de solutions juridiques non contraignantes, en particulier des codes

¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU\(2020\)651697_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651697/IPOL_STU(2020)651697_EN.pdf)



de déontologie. En raison des effets limités de ces deux tendances (fondées sur le respect des règles ou sur des valeurs), il existe des incertitudes grandissantes quant à la combinaison adéquate de mesures réglementaires, le rôle de l'autorégulation, l'efficacité des mécanismes de dissuasion et des sanctions, la qualité de la réglementation et la nécessité d'autres instruments politiques, comportementaux et économiques.

La détection, la gestion et l'évaluation des politiques en matière de conflits d'intérêts font partie des difficultés et des défis majeurs auxquels sont confrontées les sciences juridiques, la politologie, les sciences de l'organisation et du comportement et la science administrative. Une des raisons à ces difficultés est évidente: dans les systèmes juridiques nationaux, la présomption d'innocence du défendeur tant que sa culpabilité n'a pas été démontrée est l'un des principes les plus sacrés. Or, les lois relatives aux conflits d'intérêts sont, dans leur majorité, préventives par nature. Elles sont conçues pour éviter l'apparition de conflits d'intérêts et sanctionnent un état d'esprit potentiel sans savoir s'il dicte effectivement le comportement de la personne en question. Pour cette raison, il est difficile de prouver qu'un ministre ou un haut responsable est coupable de conflit d'intérêts ou que des conflits d'intérêts ont joué un rôle dans une décision prise. Il serait plus facile de justifier les règles et les mesures en matière de conflits d'intérêts si l'on pouvait démontrer qu'un état d'esprit a conduit à une situation de conflit d'intérêts. Or, c'est impossible. En outre, les ministres et autres hauts responsables ont une trop grande confiance en leur capacité à gérer leurs propres conflits d'intérêts. Ils surestiment également leur capacité à les gérer en toute conscience et impartialité. À cela s'ajoute le fait qu'on observe aujourd'hui un relativisme moral et une certaine tolérance, sur la scène politique internationale, envers les conflits d'intérêts chez les responsables politiques et les ministres. Cette dernière tendance peut être source de problèmes supplémentaires si les dirigeants ne réagissent pas de manière exemplaire. Ces tendances ne devraient pas être tolérées. Même si l'on part du principe qu'un comportement (non) éthique peut dépendre du contexte et qu'il n'est donc pas toujours possible d'agir intentionnellement de manière éthique, ce n'est pas une excuse. Les gouvernements et leurs dirigeants se doivent d'adhérer à des valeurs universellement admises ainsi qu'à des principes d'intégrité, et il doivent montrer l'exemple. Parmi les vertus qui inspirent confiance, on retrouve notamment la fiabilité, l'intégrité, la responsabilité et l'impartialité.

Il n'existe pas de statistiques ou de chiffres relatifs à l'évolution des conflits d'intérêts dans les États membres de l'Union, ni d'instrument ou de méthode qui permette de mesurer cette évolution sur de longues périodes. Par rapport aux décennies précédentes, les responsables publics doivent aujourd'hui respecter et appliquer bien plus de règles et de normes éthiques. Si l'on compare les époques, il existe des raisons de croire que les ministres et les haut fonctionnaires ont aujourd'hui une conscience et une sensibilité éthiques accrues. Pourtant, comme mentionné précédemment, on constate également un plus grand relativisme moral et une moindre acceptation de normes autrefois (universellement) admises. C'est pourquoi il est impossible d'établir si les conflits d'intérêts ont augmenté ou diminué. Les nouvelles mesures prises et l'évolution de la notion de gouvernance créent sans cesse de nouveaux problèmes éthiques et de nouveaux conflits d'intérêts. Néanmoins, si des problèmes éthiques apparaissent, d'autres s'estompent ou disparaissent. Dans l'ensemble, il est plus difficile d'estimer le nombre de conflits d'intérêts non financiers que celui de conflits d'intérêts financiers.

En outre, rien ne permet d'affirmer qu'il y a plus de conflits d'intérêts dans certains États membres que dans d'autres. Pour ce qui est des tendances longitudinales, la plupart des États membres appliquent aujourd'hui davantage de règles et de mesures (champ d'application élargi) qu'en 2007. La plupart du temps, cela concerne les problèmes de «pantouflage». Dans les États membres qui sont entrés dans l'Union en 2005 (et après), le champ d'application des dispositions est plus large (il y a davantage de règles et de mesures en vigueur) que dans les États membres plus anciens. Les pays nordiques appliquent moins de règles et de mesures que les autres États membres. En outre, dans les pays avec des niveaux de corruption élevés, il y a davantage de règles et de mesures en vigueur (champ d'application élargi) que dans les pays où ces niveaux sont bas. Cela peut être interprété de deux façons: a) davantage de règles et de mesures ne permettent pas de lutter efficacement contre la corruption et les conflits d'intérêts; b) le fait d'avoir plus de règles et de mesures est une réaction face aux niveaux élevés de corruption, à certaines politiques et au manque de

confiance dans les responsables politiques. De sorte que, si les responsables politiques réclament davantage de règles et de mesures pour accroître la confiance, les règles relatives aux conflits d'intérêts peuvent aussi être considérées comme des mesures ou des instruments qui s'inscrivent dans un climat de méfiance. En effet, dans certains États membres où le niveau de confiance dans le gouvernement est bas, le champ d'application des dispositions est étendu. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'un nombre moins important de règles et de mesures constitue une condition préalable à une plus grande confiance. Enfin, on constate que dans les pays à administration classique, le champ d'application des dispositions est plus large que dans les pays où les administrations publiques présentent une gestion plus managériale (similaire à l'administration du secteur privé). Pour ce qui est des exigences en matière de communication d'informations, les activités des conjoints sont moins réglementées dans les pays nordiques. Une comparaison entre les ministres et les hauts responsables montre que les mêmes mesures s'appliquent à ces deux groupes, excepté en Belgique et en Suède.

Les règles et les mesures en vigueur ne seront efficaces que lorsque les institutions européennes et les États membres seront prêts à investir dans leur mise en œuvre, leur contrôle et leur application. Bien que les institutions européennes et les États membres accordent aujourd'hui davantage d'attention aux lacunes dans la mise en œuvre des mesures relatives aux conflits d'intérêts que par le passé, l'évolution actuelle crée toujours plus de charges administratives. Cela s'explique par l'émergence d'un autre cercle vicieux: les pays admettent qu'ils doivent aller plus loin (également en ce qui concerne la mise en œuvre et le contrôle des mesures). Par conséquent, ils investissent davantage dans l'institutionnalisation des politiques en matière d'éthique. Or, une extension des politiques en matière de conflits d'intérêts nécessite sans cesse de nouveaux investissements et crée, dans le même temps, de nouvelles lacunes dans la mise en œuvre des mesures. Dans l'ensemble, on constate également, dans la mise en œuvre des mesures relatives aux conflits d'intérêts, de nombreuses lacunes, dues notamment à la complexité croissante des cas et à une trop grande tolérance, en particulier à l'égard des ministres coupables de conflit d'intérêts.

En ce qui concerne les politiques en matière de conflits d'intérêts, les principaux défis de mise en œuvre sont relatifs à la gestion des obligations d'information, aux cas de pantouflage et au traitement des conflits d'intérêts qui résultent d'activités et de fonctions exercées en parallèle (situation qui concerne principalement les parlementaires).

Dans l'ensemble, davantage de transparence et de responsabilité ainsi que des déclarations d'intérêts plus efficaces sont généralement vues d'un bon œil et considérées comme des solutions à des carences individuelles ou publiques. On estime que plus le public en sait, mieux les individus se comportent. Les obligations de transparence sont également populaires en raison de l'idée largement répandue selon laquelle, grâce à elles, les institutions et leurs représentants inspireraient davantage confiance et jouiraient d'un plus grand crédit. En outre, des obligations de déclaration plus strictes en matière de conflits d'intérêts devraient contribuer à accroître la confiance du public. Malheureusement, ces propositions sont loin d'être simples et ont des répercussions considérables, comme le montrent les principaux résultats de cette étude.

Il a également été démontré que les pays et les institutions européennes anticipent rarement les conséquences sur la charge administrative d'un durcissement et d'un élargissement des mesures relatives au pantouflage et à la communication d'informations, c'est-à-dire l'augmentation des formalités et des lourdeurs administratives. La hausse des cas de pantouflage donne lieu 1) à des risques de conflit d'intérêts avec les inquiétudes légitimes des institutions européennes et des États membres que 2) des informations confidentielles soient révélées ou utilisées à mauvais escient; 3) au risque que d'anciens membres du personnel utilisent leurs relations, voire leur amitié, avec leurs anciens collègues pour se livrer à des activités de lobbying. Si (pour cette raison) chaque cas de pantouflage doit être examiné individuellement, un contrôle accru des changements d'emploi des anciens membres du personnel est essentiel, compte tenu des risques potentiels élevés pour les intérêts de l'institution. La nature du contrat de travail doit également être prise en compte: l'individu qui quitte l'institution est-il un fonctionnaire permanent, un agent temporaire ou un contractuel? Dans les pays où les hauts responsables sont embauchés en contrat à durée déterminée, les fonctionnaires permanents sont peu nombreux et le personnel est plus mobile. Au cours de

leur carrière, les individus passent plusieurs fois du secteur privé au secteur public, ce qui rend la gestion du problème de pantouflage encore plus complexe. Cela montre également qu'il serait particulièrement utile d'adopter une stratégie plus ferme afin de prévenir ou de gérer les cas graves de conflits d'intérêts dans lesquels seraient impliqués des employés en contrat à durée déterminée, des agents temporaires ou des contractuels qui, après avoir eu accès à des «informations sensibles», quittent ou ont quitté une institution (européenne). À l'échelle de l'Union européenne, par rapport à certains États membres, il est moins nécessaire de se concentrer sur les hauts responsables qui alternent entre les secteurs privé et public. Dans l'ensemble, au sein des institutions européennes, les personnes qui changent de secteur en milieu de carrière sont peu nombreuses. Les institutions européennes et les États membres devraient donc se concentrer davantage sur les problèmes postérieurs à l'emploi, y compris les conflits d'intérêts qui apparaissent lorsque des ministres ou des commissaires «quittent» une fonction pour partir en retraite ou exercer toutes sortes de nouvelles activités privées. Les organismes responsables devraient, dans l'idéal, enquêter sur les éventuels cas de pantouflage de toute personne qui quitte ses fonctions. En outre, ces enquêtes devraient être réalisées par des membres du personnel qui n'ont jamais eu de lien professionnel direct avec l'individu concerné. Toutes les administrations devraient exiger des hauts responsables, des ministres et des commissaires qui quittent leurs fonctions des informations **suffisamment détaillées** afin de permettre aux services responsables de procéder à une analyse complète des éventuels cas de pantouflage. Les décisions administratives devraient toujours être exposées dans une décision dûment motivée et documentée.

À l'échelle de l'Union européenne, la présente étude recommande également une série de mesures destinées à améliorer la procédure de nomination des commissaires:

- En ce qui concerne le rôle du Parlement européen, la commission parlementaire compétente devrait se voir accorder plus de temps pour évaluer les éventuels conflits d'intérêts des commissaires désignés (avec notamment un calendrier précis).
- Néanmoins, il faudrait que, d'une manière générale, l'évaluation des cas éventuels de conflits d'intérêts chez les commissaires désignés soit dépolitisée. Nous proposons, à cette fin, la création d'un comité de nomination externe et indépendant.
- Ce comité de nomination indépendant pourrait être installé dans les locaux de la Cour des comptes de l'Union européenne.
- À chaque (période de) nomination de commissaires désignés, ce comité vérifierait et traiterait les conflits d'intérêts et les cas de pantouflage des candidats. S'il venait à conclure que ces derniers ne respectent pas les normes et les règles en vigueur, les États membres les ayant désignés devraient tenir compte de l'avis du comité et proposer d'autres candidats.
- Les conclusions du comité devraient être rendues publiques.
- Le Parlement européen devrait également, selon nous, utiliser davantage un instrument de contrôle politique largement sous-estimé (jusqu'à présent): la possibilité qu'il a de constituer des commissions d'enquête.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable avec envoi d'une copie au Parlement européen. © Union européenne, 2020.

Administrateur responsable: Giorgio MUSSA

Assistance éditoriale: Christina KATSARA

Contact: poldep-citizens@ep.europa.eu

Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses

Version imprimée: ISBN 978-92-846-7658-3| doi: 10.2861/324464| QA-02-20-331-FR-C-
PDF ISBN 978-92-846-7663-7| doi: 10.2861/122943| QA-02-20-331-FR-N