

Renforcer la transparence du Parlement pour renforcer la confiance des citoyens : l'enjeu des contrôles

Pierre Lascoumes, Directeur de recherche au Centre d'études européennes de Sciences Po

Références

Pierre Lascoumes, directeur de recherche CNRS, centre d'études européennes de Sciences-po. Il est l'auteur de "Favoritisme et corruption à la française, petits arrangements avec la probité", Paris, Presses de sciences-Po, 2010 ; "Une démocratie corruptible, arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts", Paris, Seuil, 2011 ; "La lutte contre les conflits d'intérêts : un premier pas législatif", Revue Parlementaire, Septembre 2011, p. 32-33.

Le terme de « transparence » est un slogan qui devrait inquiéter plutôt que rassurer. L'unanimité est, en effet, toujours suspecte. Le consensus général que partagent beaucoup de citoyens et de responsables politiques en faveur de la « transparence » est souvent une position d'affichage qui s'interroge peu sur la façon et les possibilités de concrétiser cet objectif aussi louable que complexe. Quels types de procédure sont possibles ? Pour contrôler quoi et jusqu'où ? Quels sont les facteurs susceptibles de biaiser les décisions publiques sur lesquels il semble nécessaire d'obtenir des informations ? Comment les contrôler et les valider ?

Des difficultés récurrentes

En décembre 2010, Yves Mény, lors d'une audition par le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur la prévention des conflits d'intérêts, a mentionné trois difficultés principales dans le traitement de cette question :

- Tout d'abord, en France notre culture civique est peu sensible aux conflits d'intérêts. Beaucoup de personnes étant objectivement dans ce type de situation ne perçoivent pas les risques de partialité de leurs décisions. Des enquêtes réalisées auprès de citoyens non spécialistes montrent que les situations de conflits d'intérêts sont rarement perçues comme posant problème.
- Ensuite, la résolution des conflits d'intérêts est la plupart du temps renvoyée à des décisions personnelles et secrètes. Chacun, en son âme et conscience, serait capable de résoudre ce qu'il perçoit comme un conflit de valeurs à trancher, sans avoir besoin d'en référer à un tiers.
- Enfin, les situations dans lesquelles des conflits d'intérêts avérés ont été observés sont très rarement sanctionnées, même dans les cas où il y a eu un impact sur une décision publique.

Des pratiques de « déclaration » souvent formelles

Depuis dix à quinze ans selon les secteurs, on observe dans les sociétés démocratiques une tendance à la mise en place de « déclarations d'intérêts ». Mais à peu près tout reste à faire s'agissant du contrôle et de la validité de ces déclarations.

Dans beaucoup de pays, au sein des institutions publiques et des grandes entreprises, la question des conflits d'intérêts a commencé à être abordée. La réponse principale, celle qui fait une quasi unanimité, est l'introduction d'obligations de déclaration lors d'une nomination ou prise de certaines fonctions. Mais, plusieurs problèmes très concrets se posent.

Qu'attend-on de ces systèmes déclaratifs ? On considère qu'ils doivent avoir un effet de prévention générale. Ils agiraient comme une dissuasion morale qui devrait, en théorie, faire obstacle au soutien d'une position particulière ou d'un intérêt égoïste. Il s'agit souvent d'intérêts économiques ou financiers, mais cela concerne aussi les intérêts politiques, idéologiques, religieux et relationnels. On attend de l'obligation de déclaration qu'elle opère comme une action de magie morale, en dissuadant la personne impliquée dans une décision publique d'intervenir partialement. Ce postulat de la force dissuasive de la déclaration rencontre très régulièrement un grand nombre d'obstacles.

Le premier d'entre eux est celui de la validation. Trois types de limites sont déjà bien identifiés. Tout d'abord, les déclarations peuvent être aisément remplies de façon incomplète. En effet, dans une culture où la question des conflits d'intérêts reste secondaire, beaucoup de déclarants omettent en toute bonne foi tel ou tel lien direct ou indirect avec un groupe d'intérêts. Ensuite, certaines déclarations sont volontairement partielles ou erronées. Il y a alors dissimulation volontaire d'informations. Enfin, il arrive souvent que les déclarations soient périmées. La déclaration initiale peut être sincère et complète dans un premier temps, mais faute de renouvellement régulier, elle peut se trouver facilement périmée parce que la situation d'une personne et ses liens évoluent (dans la durée d'un mandat par exemple).

Le deuxième problème concerne les usages des déclarations d'intérêts. Admettons un cas de figure idéal où les déclarations sont faites, contrôlées et validées. A quoi servent-elles dans la durée ? Sur ce point, l'exemple de l'utilisation des déclarations au sein des agences de sécurité sanitaire est instructif. Ces agences ont été confrontées à un cycle de crises, de volonté de réformes et d'instauration d'actions de transparence. Pourtant, de nouvelles crises sont intervenues, mettant en lumière des liens entre experts et entreprises qui auraient faussé des décisions (cas du Médiateur par exemple). La sécurité sanitaire a été un secteur pionnier, mais les mauvaises pratiques n'ont donc pas disparu. En octobre 2012, la Cour des comptes européenne a rendu public un audit réalisé sur les quatre agences européennes : Agence de sécurité des aliments, Agence des produits chimiques, Agence du médicament, Agence de sécurité aérienne. L'une des conclusions est la suivante : « *Aucune de ces agences ne gère la situation des conflits d'intérêts de manière appropriée.* » Qu'ont montré ces enquêtes ? Des absences de déclaration et des manques non identifiés dans celles-ci, faute de contrôle effectif. Les déclarations de certains membres de comité ou du personnel des agences étaient absentes. Surtout, un certain nombre de déclarations sont restées purement formelles, c'est-à-dire non utilisées. Le rapport donne l'exemple de déclarations d'intérêts stockées dans un placard, les enveloppes n'ayant pas été ouvertes. Dans d'autres cas, elles ont été ouvertes mais directement archivées sans qu'il y ait eu la moindre validation, ni communication avec les services qui auraient pu les utiliser (ceux qui nomment les experts et distribuent les rapports). Dans certains cas, des missions ont été confiées à un expert, bien que sa déclaration d'intérêts fasse apparaître de façon évidente un lien d'intérêt avec le sujet à traiter. Ni les responsables de l'agence, ni les présidents de comités, ni certains autres membres n'ont soulevé l'incompatibilité. On observe donc souvent une dissociation complète dans les pratiques entre les informations qui sont détenues et l'usage qui en est fait. Cela s'observe même dans les domaines comme la sécurité sanitaire où la prégnance des conflits d'intérêts étant forte, de nombreux efforts ont été mis en œuvre pour y remédier. Dix ans plus tard, on constate que la liste des problèmes à traiter est encore longue.

Pour un traitement collectif des conflits d'intérêts

Lorsque l'on regarde les actions entreprises aussi bien dans d'autres pays que dans des grandes entreprises, on peut suggérer au Parlement de ne pas se contenter de traiter la question des conflits d'intérêts uniquement pour les élus. Il serait important, de compléter ce qu'avait fait le rapport Sauvé par l'énoncé de principes généraux, de modèles et de procédures qui permettent de traiter les conflits d'intérêts dans les différents types d'autorités publiques, mais également dans le secteur privé.

D'autre part, à l'évidence, on ne peut se contenter de confier à une autorité hiérarchique ou à un tiers solitaire (du type déontologue), la validation des déclarations d'intérêts. Qui peut prendre au sérieux un dispositif où une personne isolée a, soit disant, la responsabilité de contrôler les documents fournis par des centaines d'autres ? C'est pourtant le modèle retenu par les parlementaires français des deux assemblées afin de préserver la confidentialité. Cela reste une pratique symbolique tout à fait insuffisante.

La publication annuelle des registres d'intérêts est une pratique intéressante en vigueur au Québec et aux Etats-Unis dans certains domaines. Mais surtout, il serait essentiel que les informations recueillies soient fournies à tous ceux qui ont la responsabilité de choisir des experts ou des rapporteurs. Ainsi, dans les comités scientifiques comme dans les commissions parlementaires, il serait essentiel, pour le choix des rapporteurs, de connaître les liens d'intérêts, leur degré de proximité ou de distance par rapport au dossier qu'ils ont à traiter. La publication des registres d'intérêts a pour principal avantage

d'inciter à l'usage réel des déclarations en facilitant le contrôle par les rares ONG vigilantes. Le choix des « spécialistes » se fait alors sous le regard du public, du moins des quelques groupes qui se mobilisent sur ces questions et qui entretiennent le débat public.

Enfin, il serait possible d'envisager des activités de validation des déclarations d'intérêts et de suivi de leur usage par des instances collectives (composées de pairs et de tiers, de spécialistes et de profanes du domaine) qui exerceraient plusieurs fonctions dont quatre principales :

- La validation matérielle des déclarations,
- Le suivi dans la durée et l'usage des déclarations,
- Le conseil pour les acteurs en difficulté ne sachant pas forcément très bien s'ils doivent se déporter, accepter ou refuser un mandat,
- L'instruction de recours dans les cas où seraient signalés des insuffisances dans le contenu et l'usage des déclarations d'intérêts.

Il semblerait aussi intéressant d'avoir une instance à la composition plurielle, comprenant à la fois des représentants de la hiérarchie des différents groupes (les partis pour l'Assemblée, les parties prenantes pour les agences...) et un certain nombre de regards tiers (personnes qualifiées). Des points de vue différents doivent se rencontrer pour pouvoir émettre des jugements sur les déclarations d'intérêts et leurs usages.

La « transparence » comme la démocratie sont de très beaux objectifs... à long terme. Il ne suffit pas de les invoquer pour les réaliser. Il faut les produire en pensant leur opérationnalisation, en envisageant et testant les actes concrets qui leur donnent un sens. Ces dispositifs ne peuvent aussi avoir d'effets que si on donne à des instances le pouvoir de valider, d'assurer l'usage complet des déclarations d'intérêts, mais aussi de sanctionner les insuffisances et les dissimulations. Peu de gouvernements se sont confrontés à ces objectifs. Pourtant, ils sont seuls capables de lutter contre la pression constante et irréductible des intérêts privés sur le bien public. Il est possible d'innover en ce domaine. Il faut pour cela une volonté politique dégagée des arrangements à court terme.
