

Cette note a été réalisée en collaboration avec

**Olivier Godement**

Etudiant dans le Master *Economics and Public Policy* de l'Ecole Polytechnique, de l'Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique (ENSAE) et de Sciences Po.

## **Transparence des pouvoirs publics, conflits d'intérêts et cumul des mandats**

### **1) Ce qui a changé**

Dans son programme pour les élections présidentielles de 2007, Nicolas Sarkozy met en avant l'objectif d'une République « *irréprochable* », mais sans avancer de mesures précises. Certes, il exprime sa volonté de limiter à deux le nombre de mandats pour le Président de la république, ce qui sera entériné par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Mais il ne prend pas position sur la question épineuse du cumul des mandats des membres du gouvernement et des parlementaires. Les thèmes de la république irréprochable et du cumul des mandats ont pourtant fait l'objet de débats récurrents tout au long du quinquennat avec, jusque-là, des changements assez marginaux par rapport à la situation qui prévalait en 2007.

Ce sont principalement les débats autour des conflits d'intérêts<sup>1</sup>, en particulier pendant l'été 2010 à l'occasion de l'affaire Woerth Bettencourt, qui ont alimenté le thème de la république irréprochable durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy.

### ***En France, peu de contraintes en matière de déclaration d'intérêts***

Le droit français ignore le « conflit d'intérêts », il ne connaît que la « prise illégale d'intérêt ». Cela signifie que le droit français ne dit rien sur les *situations* qui pourraient conduire à des malversations. Il ne condamne éventuellement que le *passage à l'acte* si, bien sûr, les faits sont

---

<sup>1</sup> Le Conseil de l'Europe donne la définition suivante du conflit d'intérêt « *Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un titulaire d'une charge publique (membre du gouvernement, parlementaire, élu d'une collectivité locale, fonctionnaire) a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. L'intérêt personnel du titulaire d'une charge publique englobe tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis ou de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle le titulaire d'une charge publique est assujéti.* ».

prouvés<sup>2</sup>. Néanmoins, depuis la loi du 11 mars 1988, l'ensemble des élus, les membres du gouvernement et les dirigeants des entreprises publiques<sup>3</sup> sont obligés de remplir, dans les deux mois suivant leur nomination et la cessation de leurs fonctions, une « déclaration d'intérêts ». Cette déclaration patrimoniale concerne l'ensemble des biens et placements de l'intéressé (immeubles bâtis et non bâtis, valeurs mobilières, contrats d'assurance vie, comptes bancaires, œuvres d'art, pierres précieuses, fonds de commerces, placements divers tels que les SICAV, Fonds communs de placement etc.). Ce document est adressé pour vérification à la Commission pour la transparence financière. Cette instance apprécie l'évolution de la situation patrimoniale des intéressés et s'assure que ceux-ci n'ont pas bénéficié d'un enrichissement anormal en cours de mandat. La Commission, en cas d'évolution suspecte de patrimoine, dispose de plusieurs prérogatives : informer le Premier ministre de l'absence de déclaration des membres du gouvernement, inviter les personnes aux déclarations suspectes à comparaître devant elle afin de se justifier, établir un rapport non nominatif appréciant la variation des situations nominales des membres du gouvernement et enfin, pour les cas les plus graves, transmettre le dossier au parquet en cas de suspicion d'infraction.

En pratique, la Commission pour la transparence financière de la vie politique a peu d'influence. Elle n'a aucun moyen, ni pouvoir d'investigation et de contrôle. Elle n'a pas le pouvoir de sanctionner les fausses déclarations. Ces lacunes ont conduit François Fillon à promettre, en 2009, qu'une loi sanctionnerait les fausses déclarations. Mais rien n'a été fait jusqu'à aujourd'hui. Le contenu de la déclaration lui-même est très insuffisant, puisque la mention du montant et de l'origine des revenus et des activités exercées est facultative. La mention de la profession du conjoint et, en cas de séparation de biens, de ses patrimoine, activités et revenus, n'est pas non plus obligatoire. Enfin, les rapporteurs de la commission n'ont pas accès aux données fiscales. L'inefficacité de la Commission pour la transparence financière de la vie politique est fortement aggravée par le fait, qu'hormis celles concernant le Président de la république, *les déclarations d'intérêt ne sont pas rendues publiques*. Or, les études en la matière ont montré que la *publicité des informations* a une grande importance sur la qualité de la démocratie, comme nous le verrons plus bas.

---

<sup>2</sup> L'article 432-12 du code pénal précise de la façon suivante la prise illégale d'intérêt et les sanctions prévues : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende. »

<sup>3</sup> La liste des personnes assujetties au contrôle de la Commission pour la transparence financière de la vie politique se trouve sur le site de cette commission à l'adresse [http://www.commission-transparence.fr/commission/commission\\_assujetties.htm](http://www.commission-transparence.fr/commission/commission_assujetties.htm)

## *Le rapport Sauvé et ses suites*

Le rapport intitulé « *pour une nouvelle déontologie de la vie publique* » a été rédigé par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes et Jean-Claude Magendie, premier président honoraire de la cour d'appel de Paris. Plus connu sous le nom de « rapport Sauvé », il a été remis au Président de la république le 26 janvier 2011. Conformément à la commande présidentielle, le champ du rapport est cependant très limité, puisqu'il ne porte que sur les membres du gouvernement, les responsables des établissements publics et des entreprises publiques ainsi que les agents publics. Il ne concerne donc pas les parlementaires et les autres élus, ce qui est évidemment une lacune importante.

Pour l'essentiel ce rapport propose de doter la Commission pour la transparence financière de véritables pouvoirs d'investigation, et notamment de lui offrir la possibilité de demander l'ensemble des déclarations fiscales des ministres et de leurs proches. Il recommande de rendre publique les déclarations d'intérêt des membres du gouvernement. Il propose aussi qu'il y ait des sanctions systématiques en cas de fausses déclarations, allant de l'amende à l'interdiction d'exercer une fonction publique à titre temporaire, voire à l'inéligibilité politique. Lors de la réception du rapport, le Président de la république a fait part de ses réserves sur l'éventualité des sanctions. Le rapport Sauvé a aussi suggéré qu'un membre du gouvernement ne puisse être responsable d'un parti politique (l'allusion à la situation d'Eric Woerth est transparente). Le Premier ministre François Fillon a critiqué cette proposition, la qualifiant de « *contraire à la démocratie* ». Les chefs de file des groupes parlementaires de l'UMP, Gérard Longuet et Jean-François Copé, ont également fait part de leur hostilité. D'autres personnalités, essentiellement issues de l'opposition, à l'exception du ministre du travail Xavier Bertrand, ont salué la qualité du rapport et la nécessité d'agir sur le sujet afin de rétablir la confiance entre les citoyens et les responsables politiques.

Lors du conseil des ministres du 27 juillet 2011, Le ministre de la fonction publique a présenté un projet de loi « relatif à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique » qui s'inspire du Rapport Sauvé mais qui ne reprend pas la proposition essentielle de doter la Commission pour la transparence financière de véritables pouvoirs d'investigation. Ce projet prévoit un mécanisme d'abstention permettant de garantir que les responsables et agents publics ne prennent pas part au traitement d'une affaire lorsqu'ils estiment que leur impartialité serait susceptible d'être mise en doute par les tiers. Il institue une « déclaration d'intérêts » obligatoire lors de la prise de fonctions pour les responsables publics les plus importants (membres du Gouvernement, collaborateurs du Président de la République, membres des

cabinets ministériels, titulaires des emplois les plus importants de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière). Il crée aussi une Autorité de la déontologie de la vie publique, qui sera chargée d'apporter son appui aux administrations et aux responsables et agents publics, pour l'application des dispositions du projet de loi.

Avant la parution de ce projet de loi, dans un souci de transparence, les « déclarations d'intérêts » de l'ensemble des membres du gouvernement<sup>4</sup> ont été publiées sur le site du gouvernement en avril 2011. En l'état, ces documents ne constituent pas des déclarations complètes de patrimoine. Les déclarations listent uniquement les biens, « dont la valeur est susceptible d'être directement influencée par les décisions du gouvernement ». De plus, « les SICAV et fonds commun de placement ne sont pas à déclarer, sauf si elles se rapportent à un secteur d'activité particulier, précisément défini ». Les participations ne doivent être déclarées que lorsqu'elles excèdent 5 000 euros ou 5% du capital de la structure en question. Les responsabilités occupées en dehors de la fonction ministérielle ainsi que dans les trois ans précédant l'entrée au gouvernement doivent être précisées. Les biens détenus par les conjoints et les enfants mineurs, demandés par le formulaire, n'ont pas été rendus publics. Bien que très incomplètes, ces déclarations constituent une avancée indéniable allant dans le sens des bonnes pratiques identifiées en la matière dans les pays étrangers. Néanmoins, ces documents demeurent peu détaillés et peu exhaustifs. Ainsi, les structures avec lesquelles les ministres, en tant qu'anciens avocats ou présidents de société, ont travaillé sont absentes. Au final, seuls huit ministres sur les trente que comptait à l'époque le gouvernement de François Fillon ont livré quelques précisions sans intérêt majeur au grand public<sup>5</sup>. De plus, cette initiative est incomplète du fait de l'absence d'autorité indépendante en charge du contrôle de la véracité des informations, pourtant proposée par le rapport Sauvé.

Le Parlement a définitivement adopté le 5 avril 2011 trois textes visant à renforcer la transparence financière des élus. Désormais, les parlementaires ayant « sciemment » omis de déclarer leur patrimoine en début de mandat ou ayant fourni une déclaration « mensongère » sont susceptibles d'être punis d'une amende de 30 000 euros et privés de leurs droits civiques. Ce dispositif prévoit en outre l'adoption d'un code déontologique s'imposant aux parlementaires ainsi que la création d'un déontologue chargé de formuler des conseils et des recommandations

---

<sup>4</sup> <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/publication-des-declarations-d-interets-des-membres-du-gouvernement>

<sup>5</sup> Par exemple, François Fillon signale qu'il détient des actions EDF et Crédit agricole, dont la « gestion est confiée, pendant l'exercice des fonctions ministérielles, à un intermédiaire agréé ». La secrétaire d'Etat à la Santé, Nora Berra, indique avoir des parts sociales dans une « SARL de restauration ». Alain Juppé, est seulement détenteur d'un contrat d'assurance-vie. La ministre des Sports, Chantal Jouanno, déclare posséder des actions dans le groupe Pernod-Ricard et le ministre de l'Education nationale, Luc Chatel, un plan d'épargne en actions au Crédit agricole.

aux élus. Ce nouveau dispositif souffre néanmoins de plusieurs limites. En particulier il ne suit pas le rapport Sauvé sur un point essentiel puisque, à la différence des membres du gouvernement, les déclarations des parlementaires ne seront pas rendues publiques. De plus, les sanctions prévues dans le projet de loi ont été fortement adoucies par des amendements parlementaires. Ainsi, une peine d'emprisonnement de deux ans avait été à l'origine adoptée par la commission des lois de l'Assemblée nationale avant d'être supprimée sur intervention des chefs parlementaires de la majorité, Christian Jacob et Jean-François Copé<sup>6</sup>. Les députés de l'opposition, mais aussi certains de la majorité, ont souligné avec vigueur que ne pas prévoir de peine d'emprisonnement pour un élu de la nation qui mentirait sciemment à ses mandants diminuait considérablement l'intérêt à se montrer vertueux.

Sur invitation du Président de la République, un groupe de travail de la commission des lois du Sénat a entamé une réflexion plus générale sur la prévention des conflits d'intérêts pour les titulaires de mandats électifs.

### ***Le cumul des mandats : statu quo sur une pratique massive***

Comme son nom l'indique, cumuler des mandats signifie détenir plusieurs mandats électifs que ce soit à l'échelon local ou national. L'actuel Président de la République ne s'était pas engagé, lors de la campagne de 2007, sur une éventuelle limitation du cumul des mandats des membres du gouvernement ainsi que des élus parlementaires et des exécutifs locaux et, de fait, le mandat de Nicolas Sarkozy n'a pas apporté de modification à la réglementation française en la matière. Ce sujet a cependant été l'objet de débats importants en particulier à l'occasion des deux commissions présidées par Edouard Balladur, sur la réforme des institutions en 2007 puis sur la réforme territoriale en 2009. Elles ont toutes deux préconisé avec force l'interdiction du cumul entre un mandat électif national et des fonctions exécutives locales. Mais les parlementaires appartenant à la majorité présidentielle étaient, dans leur ensemble, hostiles à cette disposition. C'est pourquoi elle n'a été reprise ni dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ni dans les dispositions législatives de 2010 relatives à la réforme des collectivités territoriales. De même, le rapport Sauvé a proposé de rendre incompatible la fonction de président d'exécutif local avec toute fonction de direction, que ce soit au sein d'une association ou d'un parti politique. Le Premier ministre François Fillon a annoncé que cette proposition ne serait pas reprise dans le futur projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts.

En France, pour s'en tenir à l'essentiel, il est possible aujourd'hui de cumuler un mandat

---

<sup>6</sup> Christian Jacob et Jean-François Copé étaient en réalité hostiles à toute incrimination pénale en cas de déclaration mensongère.

national et un mandat local<sup>7</sup>. Ainsi, il est possible d'être membre du gouvernement et exercer un mandat local. Actuellement, c'est le cas de Philippe Richert qui est simultanément ministre chargé des collectivités territoriales et président du conseil régional d'Alsace. C'est aussi le cas d'Alain Juppé qui est ministre des affaires étrangères et maire de Bordeaux. Mais le cumul des mandats concerne surtout les parlementaires : un député ou un sénateur peut aussi être, conseiller régional (élu à une assemblée de région), conseiller général (élu à l'assemblée d'un département) ou conseiller municipal (élu à une assemblée communale). Seule une petite minorité de nos parlementaires ne possèdent pas les deux mandats que la loi autorise : environ 15% des députés n'exercent aucun mandat local et ils sont 28% de sénateurs dans ce cas<sup>8</sup>. En d'autres termes 85% des députés (72% des sénateurs) cumulent leur mandat national avec un mandat local.

Mais il y a mandat local et mandat local. Hormis celui ou celle qui se trouve à la tête d'une collectivité territoriale (maire, président pour le conseil général ou l'assemblée régionale), l'influence réelle se mesure par l'exercice d'une fonction *exécutive*. Le membre d'une collectivité territoriale qui possède une fonction de ce type dispose d'une délégation de pouvoir sur un domaine de compétence bien précis (urbanisme, environnement, finances, sécurité, par exemple). Ainsi, au niveau communal, c'est le maire et ses adjoints qui exercent des fonctions exécutives. Au niveau du conseil général ou de l'assemblée de région, c'est le président et ses vice-présidents qui possèdent ces prérogatives. Or, parmi les 487 députés exerçant un mandat local rares sont ceux qui se contentent d'assister aux délibérations de leurs collectivités territoriales : 62% des députés cumulant exercent une fonction *exécutive* au niveau communal. Les députés, mais aussi les sénateurs, sont massivement présents dans l'exécutif des assemblées départementales et régionales : 103 parlementaires participent à la direction des 100 conseils généraux présents sur le territoire national, 24 à celles des 26 conseils régionaux.

Le pouvoir local s'exerce aussi, et de plus en plus, à travers des structures regroupant plusieurs communes qui ont décidé de développer de concert certaines de leurs compétences comme les transports, l'environnement ou l'aménagement du territoire. L'ensemble de ces « établissements publics de coopération intercommunale » (EPCI)<sup>9</sup> gérait en 2009 plus de 41

---

<sup>7</sup> D'autres cumuls sont interdits, ainsi personne ne peut être à la fois député et sénateur, ni parlementaire français et parlementaire européen. La liste complète des incompatibilités est disponible sur le site <http://www.politiquemania.com/cumul-des-mandats.html>.

<sup>8</sup> La plupart des chiffres de cette partie sont extraits du rapport du député Jacques Valax enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2010 (rapport n° 2844), disponible sur le site de l'Assemblée nationale à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2844.asp>

<sup>9</sup> Certains EPCI ont leur fiscalité propre sous forme de taxes additionnelles à la fiscalité communale. Il s'agit en particulier des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles. D'autres EPCI n'ont pas de fiscalité propre, leurs ressources proviennent des versements effectués par les communes participantes. Ces types d'EPCI sont regroupés sous le vocable de « syndicats intercommunaux ».

milliards d'euros, ce qui représente une fois et demie le budget total de toutes les régions de France. Les mandats exécutifs au sein d'un EPCI, à savoir la présidence ou une vice-présidence, ont donc acquis une importance considérable, en pratique souvent bien plus considérable que chaque commune prise isolément. Or la loi n'interdit pas de cumuler des mandats électifs avec des fonctions exécutives dans des EPCI, sous prétexte que les membres de ces derniers ne sont pas élus aux suffrages universels directs. Georges Ginesta (UMP) peut ainsi être député de la 5<sup>ème</sup> circonscription du Var, maire de Saint-Raphaël et président de la Communauté d'agglomération de Fréjus-Saint-Raphaël ; et Pierre Cohen (PS) peut être député de la 3<sup>ème</sup> circonscription de Haute Garonne, maire de Toulouse et président de la Communauté d'Agglomération du Grand Toulouse. Mais ces exemples sont loin d'être isolés puisque, députés et sénateurs confondus, ils sont 176 à posséder un mandat de président ou de vice-président d'un EPCI. La multiplication des structures n'a fait que multiplier les possibilités de cumuler les mandats.

## 2) A l'étranger

### *Perception de la corruption et défiance dans les institutions*

Quelques chiffres devraient nous inquiéter sur l'état de notre démocratie. Dans un sondage de l'institut Viavoice pour le journal *Libération* datant de juillet 2010, on apprend que 64 % des Français estiment leur classe politique « plutôt corrompue ». Selon le dernier « Baromètre mondial de la corruption » datant de l'année 2010, les Français considèrent les partis politiques comme le type d'institution le plus corrompu du pays. Ce constat radical corrobore les résultats du « baromètre de la confiance politique » du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) de janvier 2011 : 57% des personnes interrogées estiment que la démocratie française ne fonctionne « pas très bien », voire « pas bien du tout » et seuls 13% ont confiance dans les partis politiques. Encore plus alarmant, lorsqu'il est demandé aux sondés ce que leur évoque spontanément la politique, les deux premières réponses sont « la méfiance » (39%) et le « dégoût » (23%).

Au niveau européen, selon les statistiques de 2010 de l'Eurobaromètre, la France fait partie des pays où l'opinion publique exprime le plus sa méfiance à l'égard des partis politiques : 82% d'opinions défavorables, contre 77% en moyenne dans l'Union Européenne, à l'opposé de

---

Ainsi, il existe un peu partout en France, des syndicats intercommunaux de collecte et de traitement des ordures ménagères, des syndicats intercommunaux d'alimentation en eau potable et des syndicats intercommunaux à vocation scolaire. Plusieurs domaines de compétence peuvent être regroupés au sein d'un SIVOM (Syndicat intercommunal à vocations multiples).

certains pays tels que le Danemark et la Suède où les opinions défavorables s'élèvent respectivement à 49% et 61%. L'Eurobaromètre de l'automne 2010 indique aussi qu'il n'y a que 28% des Français à avoir « plutôt confiance » dans le parlement, contre 66% au Danemark, 54% en Finlande et 71% en Suède. Nous partageons ce très faible niveau de confiance dans le parlement avec nos voisins du sud : 24% en Grèce, 26% en Italie et 22% en Espagne. Le même Eurobaromètre nous apprend aussi que seulement 11% des Français – le plus faible score de l'Union européenne – accordent véritablement de l'importance à vivre dans un « état de droit ». L'ONG *Transparency International* publie un Indice de Perception de la Corruption obtenu par des enquêtes menées auprès d'experts et d'hommes d'affaires dans de très nombreux pays du monde. Il apparaît que les experts et les milieux d'affaires internationaux n'ont pas non plus une très bonne opinion de notre pays puisque nous sommes classés au 25<sup>ème</sup> rang selon cet indice. Le Danemark, la Nouvelle-Zélande et Singapour se classent 1<sup>er</sup> ex aequo, La Suède et la Finlande 4<sup>ème</sup>, le Canada 6<sup>ème</sup>, les Pays-Bas 7<sup>ème</sup>, l'Allemagne 15<sup>ème</sup>, le Royaume-Uni 20<sup>ème</sup> et les Etats-Unis 22<sup>ème</sup>.

Encore plus révélateurs sont les indicateurs fournis par le Forum Economique Mondial qui réalise tous les ans une enquête auprès de milliers de managers dans le monde entier<sup>10</sup>. Pour les « détournements de fonds publics », les pays jugés les plus vertueux sont la Nouvelle-Zélande (1ère), la Suède (2ème), Singapour (3ème) le Danemark (4ème), la Finlande (5ème). Nous occupons une peu honorable 25ème place devant néanmoins le Japon (27ème) et les Etats-Unis (34ème). Sur la confiance dans « l'éthique des hommes politiques », nous nous classons 31ème certes devant le Vietnam (32ème) mais loin derrière les éternels bons élèves que sont les pays du nord de l'Europe. L'indépendance de notre système judiciaire est aussi très mal perçue puisque nous n'occupons que la 39ème place dans cette dimension. La Nouvelle-Zélande, le Danemark, la Suède et la Finlande caracolent toujours en tête, mais on y trouve aussi l'Allemagne (5ème) et le Royaume-Uni (8ème). Sur le « favoritisme » dont pourrait faire preuve les autorités publiques dans l'attribution de certains contrats ou dans la conduite de la politique économique – questions directement liées à celles des conflits d'intérêts – la France n'apparaît là encore qu'à la très médiocre 32ème place. On peut se réjouir en voyant que nous distançons nettement nos voisins du sud, la Grèce se classe 105ème et l'Italie 115ème. Enfin l'opinion des managers sur le gaspillage dans les dépenses publiques – autre question directement liée à celle des conflits d'intérêts – s'avère une fois de plus très mauvaise puisque nous n'occupons que la 48ème place du classement.

---

<sup>10</sup> *Global Competitiveness Report 2010-2011*, World Economic Forum, <http://www.weforum.org/>

Tous ces chiffres montrent que nous sommes perçus comme un pays plus ou moins corrompus. Une des premières causes étant notre absence de gestion des conflits d'intérêt.

### ***Les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts à l'étranger***

L'association *Transparency International* a conduit plusieurs analyses comparatives des réglementations étrangères en charge de la prévention des conflits d'intérêts<sup>11</sup>.

Le Canada est l'un des États qui a développé le dispositif le plus performant en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il existe depuis 2006 une « *loi sur les conflits d'intérêts* » qui prévoit un dispositif complet de règles applicables aux 2800 collaborateurs du gouvernement canadien et à tous les titulaires d'une charge publique. Concernant les parlementaires, il existe depuis 2004 une charte spécifique appelée le « code des députés » qui règlemente leur conduite en matière de conflits d'intérêts.

La loi de 2006 définit explicitement le périmètre des conflits d'intérêts, ce qui permet d'identifier plus aisément les situations à risque. En particulier, elle interdit à tout titulaire d'une charge publique de participer à un débat ou à un vote sur une question qui pourrait le placer en situation de conflit d'intérêts. Elle encadre de manière très restrictive les rapports entre le public et le privé. Ainsi, elle interdit, à quelques exceptions près, l'occupation par un titulaire d'une charge publique, d'une activité privée dans une entreprise, un syndicat ou une structure de conseil. Elle interdit aussi d'utiliser des renseignements qui ne sont pas accessibles au public afin de favoriser son intérêt personnel ou celui d'une autre personne. Cadeaux et avantages ainsi que les voyages dans des avions non commerciaux ou privés sont, en règle générale, également prohibés. Les membres du gouvernement et leurs conseillers sont quant à eux soumis à un régime renforcé en matière de déclaration de leur patrimoine et de dessaisissement des biens dont la valeur peut être influencée par les décisions gouvernementales.

Pour faire appliquer cette loi et le code des députés, la loi de 2006 a institué un Commissaire chargé des conflits d'intérêts et de l'éthique disposant de pouvoirs de contrôle et d'enquêtes étendus ainsi que d'un pouvoir de sanction. Le Commissaire est un haut fonctionnaire jouissant d'une totale indépendance et nommé pour 7 ans. En cas de conflit d'intérêts avéré, il peut imposer une pénalité variable en fonction de la gravité de l'infraction, d'un montant maximal de 500 dollars canadiens. Ce montant relativement faible s'explique par la philosophie de la

---

<sup>11</sup> Voir la Lettre d'Information n° 47 de décembre 2010, [http://www.transparence-france.org/e\\_upload/pdf/lt47.pdf](http://www.transparence-france.org/e_upload/pdf/lt47.pdf)

réglementation canadienne, qui place au centre de son dispositif la prévention et la sensibilisation davantage que la sanction.

La Suède a adopté une réglementation moins contraignante mais non moins efficace en matière de prévention des conflits d'intérêts. Plus que sur des règles strictes et contraignantes, le dispositif suédois de prévention des conflits d'intérêts est fondé sur le principe de responsabilité individuelle, privilégiant le respect de bonnes pratiques et le contrôle mutuel. Le dispositif suédois est fondé sur « l'Administrative Procedure Act » de 1986 qui s'applique à l'ensemble des membres de l'administration ayant un quelconque pouvoir de décision. Pour ces derniers, une déclaration exhaustive d'intérêts et de patrimoine est ainsi obligatoire, et son degré de détail varie en fonction de l'importance du poste concerné. Du côté du personnel politique, les règles sont sensiblement différentes. Particularité suédoise, la prévention des conflits d'intérêts au sein du Parlement repose essentiellement sur un contrôle mutuel des parlementaires ainsi que sur le rôle actif de la presse. Ainsi, alors que la déclaration d'intérêts n'est pas obligatoire pour les parlementaires, la grande majorité se conforme à cette règle informelle, notamment sous l'influence des partis politiques. Par ailleurs, les ministres sont automatiquement récusés en cas d'éventuel conflit d'intérêts les concernant directement ou indirectement par le biais des membres de leur famille ou de leurs relations proches. Le système suédois ne comporte pas d'organe de contrôle indépendant, mais les journalistes ont accès légalement à un grand nombre de renseignements administratifs et peuvent ainsi vérifier assez efficacement les informations présentées dans les déclarations d'intérêts.

Le Parlement européen interdit depuis 1996 aux eurodéputés de recevoir tout don ou libéralité dans l'exercice de leur mandat. Le règlement du Parlement exige une déclaration annuelle des intérêts financiers et des activités annexes rémunérées des députés ainsi que de leurs assistants accrédités. Ces déclarations sont publiées pour chaque député sur le site du Parlement européen<sup>12</sup>. Toutefois, si l'absence de déclaration peut mener jusqu'à la suspension, aucun contrôle n'est prévu pour vérifier la véracité des informations. Il ne peut donc y avoir de sanction pour déclaration mensongère.

### ***L'exception française du cumul des mandats***

---

<sup>12</sup> <http://www.europarl.europa.eu/members.do?language=FR>

Le cumul des mandats est une exception française<sup>13</sup> et il explique en grande partie la moyenne d'âge plus élevée de nos représentants comparée à celle des démocraties qui nous entourent. Dans un grand nombre de pays, comme la Suède, la Finlande, le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni ou l'Allemagne, c'est la pratique qui interdit dans les faits le cumul entre exécutif local et mandat parlementaire. L'Italie frappe d'inéligibilité au Parlement les conseillers régionaux, les présidents des assemblées provinciales et les maires de villes de plus de 20 000 habitants. L'Espagne interdit le cumul d'un siège au Congrès des députés avec celui d'une assemblée de communauté autonome. De plus, il est impossible de cumuler depuis 1985 plus de deux mandats électifs. En Belgique, les parlementaires ne peuvent pas siéger dans une assemblée régionale ou provinciale. Le résultat est qu'il n'y a que 10% de députés cumulards en Allemagne, 16% en Italie, 13% en Angleterre, 15% en Espagne et 15% en Belgique. Il faut noter aussi, qu'en France, hormis la fonction présidentielle, il n'y a aucune limite au nombre de mandats successifs auxquels peut prétendre une même personne. Le cumul des mandats peut ainsi s'exercer dans l'espace et dans le temps.

### ***Liberté de la presse***

La transparence des pouvoirs publics repose également sur l'accès à une presse libre. Sur ce point, l'indice de liberté de la presse de l'association *Reporters sans Frontières* est riche en enseignements<sup>14</sup>. Cet indice est réalisé à partir de questionnaires, adressés aux syndicats de presse, recensant l'ensemble des atteintes directes contre les journalistes (agressions, menaces, emprisonnements) ou contre les médias (censures, saisies, perquisitions, pressions diverses) ainsi que le cadre juridique régissant le secteur des médias privés et publics. La France connaît une chute continue dans le classement depuis sa création en 2002. Alors qu'elle était classée 11<sup>e</sup> pays, sur 178, où la presse est la plus libre en 2002, elle est classée 35<sup>e</sup> en 2006 et 44<sup>e</sup> en 2010. Les pays d'Europe du Nord, ainsi que l'Islande, les Pays-Bas et la Suisse occupent systématiquement le haut du classement. L'Allemagne (17<sup>e</sup>), les Etats-Unis (20<sup>e</sup>) et l'Espagne (39<sup>e</sup>) se placent aussi devant la France.

### **3) L'état des connaissances**

---

<sup>13</sup> Voir le rapport du député Jacques Valax sur le cumul des mandats disponible sur le site de l'Assemblée nationale à l'adresse <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2844.asp>

<sup>14</sup> <http://fr.rsf.org/press-freedom-index-2010,1034.html>

## *Intégrité et transparence rendent les citoyens plus heureux*

Les travaux de deux universitaires américains, John Heliwell et Haifang Huang<sup>15</sup>, ont montré que la qualité du gouvernement d'un pays constitue une composante essentielle du bien-être des individus. L'appréciation de la qualité du gouvernement d'un pays repose sur plusieurs critères tels que le processus de sélection et de surveillance des gouvernants, l'efficacité de l'intervention publique et l'absence de corruption ou de conflits d'intérêts. Se fondant sur des données de grandes enquêtes internationales de référence, John Heliwell et Haifang Huang mettent en évidence qu'à conditions matérielles inchangées, l'amélioration de l'efficacité et de l'honnêteté du gouvernement accroissent significativement le bien-être des habitants aussi bien dans les pays pauvres que dans les pays développés. Pour ces derniers, le bien-être des habitants est plus particulièrement lié aux mécanismes de participation citoyenne à la vie publique et de responsabilisation des représentants politiques (« *voice* » et « *accountability* » dans la terminologie anglo-saxonne) ainsi qu'à la stabilité de la vie politique.

Les travaux de Rutt Veenhoven arrivent à une conclusion analogue<sup>16</sup>. Le nombre « d'années de vie heureuse », calculé à partir du degré général de satisfaction des citoyens d'un pays et leur durée moyenne de vie, est fortement corrélé avec les indicateurs de la Banque mondiale sur la qualité des institutions publiques. En d'autres termes, à conditions matérielles identiques, les citoyens vivent plus longtemps et plus heureux dans les pays où le gouvernement est efficace, la justice indépendante et le niveau de corruption faible.

Une étude récente<sup>17</sup> menée sur 175 pays montre que la qualité d'un gouvernement est d'autant plus grande que les informations portant sur les activités, les revenus et le patrimoine de la classe politique sont *publiques*. Or, la France était, jusqu'à récemment, le seul pays de l'OCDE à ne pas autoriser l'accès public à ces données. A la suite du rapport Sauvé nous avons vu qu'elle vient d'entrer dans cette voie, mais très timidement. Ceci pourrait en partie expliquer l'importance de la « corruption ressentie » en France, significativement supérieure à celles des démocraties étrangères similaires. Nous avons vu plus haut que selon l'indicateur construit par l'ONG *Transparency International* fondé sur l'évaluation de la perception du niveau de corruption affectant

---

<sup>15</sup> "How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being", *British Journal of Political Science*, 38, pp. 595–619, 2008.

<sup>16</sup> Rutt Veenhoven, "How universal is happiness?", chapitre 11 dans Ed. Diener, John F. Helliwell et Daniel Kahneman (Eds.), *International Differences in Well-Being*, 2010, Oxford University Press, New York.

<sup>17</sup> Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, « Disclosure by politicians » September 29, 2009.

les administrations publiques dans 178 pays, la France occupait en 2010 la 25<sup>e</sup> place du classement, derrière l'Allemagne (15<sup>e</sup>), le Royaume-Uni (20<sup>e</sup>), les Etats-Unis (22<sup>e</sup>) ou encore le Chili (21<sup>e</sup>). À l'inverse, les démocraties d'Europe du Sud sont tendanciellement en retrait : Espagne (30<sup>e</sup>), Portugal (32<sup>e</sup>), Italie (67<sup>e</sup>). La France se situe ainsi dans une position moyenne au sein de l'Union européenne (14<sup>e</sup> sur 30) avec un score de 30% inférieur aux Danemark, à la Finlande et à la Suède.

### ***Les conséquences du cumul des mandats***

Les effets délétères du cumul des mandats sur notre démocratie ont été maintes fois décrits<sup>18</sup> : absentéisme parlementaire, primauté du localisme sur l'intérêt national, faible résistance des élus aux groupes de pression, pouvoir transféré de fait aux fonctionnaires ou aux technocrates, etc. Le cumul des mandats érige aussi de puissantes barrières à l'entrée des concurrents potentiels. La possibilité d'être, par exemple, à la fois député, maire, président d'un ou de plusieurs syndicats intercommunaux et, accessoirement, de percevoir les indemnités qui y sont attachées bloque très efficacement la concurrence que pourraient exercer les nouveaux entrants en politique. Le cumul des mandats limite simplement mais fortement le nombre de places disponibles dans la vie politique. Il donne un pouvoir démesuré à ceux qui sont déjà dans la place, les *insiders* plus âgés, au détriment de ceux qui voudraient y entrer, les *outsiders* plus jeunes. Pour faire « carrière » en politique, il faut le plus souvent avoir été repéré par la personnalité locale dominante, et « cumularde », puis rester longtemps dans son sillage en espérant être un jour désigné comme le successeur.

L'économiste Laurent Bach a étudié, à partir de données collectées en France entre 1988 et 2009, l'intérêt électoral du cumul pour un parlementaire ainsi que l'impact réel de cette pratique sur le niveau d'activité des députés à l'Assemblée Nationale<sup>19</sup>. Son étude démontre ainsi que les électeurs ne valorisent pas spécifiquement les « cumulards » et que ce phénomène ne réduit pas ainsi la compétition sur le « marché politique ». En effet, il ne trouve pas de lien de causalité entre la détention simultanée de plusieurs mandats et la probabilité de gagner une élection. Ainsi, la corrélation traditionnellement observée entre la détention initiale d'un mandat local et la chance de succès aux élections législatives est presque entièrement liée au fait que les candidats

---

<sup>18</sup> Voir les études de Michaël Cheylan et Philippe Manière, « Député, un job à temps plein », Briefing paper, Institut Montaigne, décembre 2006, disponible à [www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org), de Yves Mény, « Des mœurs irréformables ? », *Pouvoirs*, n° 126, pp. 37-45, 2008, de Laurent Bach, « Faut-il interdire le cumul des mandats ? », 2009 et le livre de Stéphane Cadiou, *Le pouvoir local en France*, PUG, 2009.

<sup>19</sup> Laurent Bach, « Faut-il interdire le cumul des mandats ? », 2009.

détenteurs d'un mandat local sont à l'origine plus populaires que la moyenne des candidats. Bach démontre également que le tiers des députés qui disposent des mandats locaux les plus importants (villes de plus de 9000 habitants) assistent en moyenne à 30% de commissions parlementaires en moins. Cet écart est comparable à la différence d'activité entre un député de la majorité et un député de l'opposition. Selon les calculs de Laurent Bach, une interdiction du cumul des mandats augmenterait ainsi de 12% la présence des parlementaires.

\*\*\*\*\*

Notre république est-elle plus « irréprochable » en 2011 qu'en 2007 ? Au vu de toutes les enquêtes internationales, il est permis d'en douter. Dans leur ensemble, elles montrent que nous sommes perçus comme un pays plus ou moins corrompu et notre place dans les classements internationaux aurait eu même tendance à se dégrader au cours des dernières années. Par exemple, pour l'Indice de Perception de la Corruption (fondé sur l'évaluation de la perception du niveau de corruption affectant les administrations publiques et calculé par l'ONG *Transparency International*) nous sommes au 25<sup>ème</sup> rang mondial en 2010 alors que nous étions au 18<sup>ème</sup> rang en 2006. Cette situation devrait nous inquiéter au plus haut point d'autant que les études internationales sur ces sujets nous enseignent que la qualité du gouvernement d'un pays est une cause de bien-être importante pour ses habitants.

Une des premières causes de cette situation est notre absence de gestion des conflits d'intérêts. D'ailleurs le droit français ignore le « conflit d'intérêts », il ne connaît que la « prise illégale d'intérêt ». Le rapport Sauvé, remis au président de la république en janvier 2011, a fait quelques recommandations fortes en la matière en proposant de doter la Commission pour la transparence financière de véritables pouvoirs d'investigation, et notamment de lui offrir la possibilité de demander l'ensemble des déclarations fiscales des ministres et de leurs proches. Il recommande de rendre publiques les déclarations d'intérêt des membres du gouvernement. Seule cette dernière recommandation a été reprise dans le projet de loi du gouvernement du 27 juillet 2011. Cela constitue une avancée indéniable allant dans le sens des bonnes pratiques identifiées en la matière dans les pays étrangers mais les documents demandés demeurent peu détaillés puisque la mention du montant et de l'origine des revenus et des activités exercées est facultative et la mention de la profession du conjoint et, en cas de séparation de biens, de ses patrimoine, activités et revenus, n'est pas non plus obligatoire.

Le cumul des mandats a été l'objet de débats importants en particulier à l'occasion des deux commissions présidées par Edouard Balladur, sur la réforme des institutions en 2007 puis

sur la réforme territoriale en 2009. Elles ont toutes deux préconisé avec force l'interdiction du cumul entre un mandat électif national et des fonctions exécutives locales. Aucune de ces recommandations n'a été suivie d'effets. La législation sur le cumul des mandats – qui est une exception française – n'a guère évolué.