

Ethique & politique - Conflits d'intérêts : enquête sur un déni français

vendredi 23 juin 2017, par [POUCHARD Alexandre](#), [VINCENT Catherine](#) (Date de rédaction antérieure : 22 juin 2017).

Comment prévenir le mélange des genres entre affaires privées et publiques ? La France n'a, jusqu'à présent, jamais attaqué cette question de front.

Les petits arrangements de Richard Ferrand [voir article ci-dessous] ne lui auront finalement pas coûté son mandat de député, seulement un glissement du gouvernement à l'Assemblée nationale. Il a fait bénéficier sa compagne d'une opération immobilière alors qu'il était directeur général des Mutuelles de Bretagne ? Une fois élu député, en juin 2012, il a signé et défendu une proposition de loi permettant aux mutuelles de mettre en place des réseaux de soins ? Ses électeurs auront passé outre.

Il est vrai qu'il n'y a là rien d'illégal a priori - seulement des coutumes politiques « à l'ancienne ». Ce cas n'en éclaire pas moins d'une lumière crue l'une des plaies ouvertes de notre démocratie : le brouillage permanent régnant désormais entre affaires publiques et privées, qui génère à son tour une myriade de conflits d'intérêts.

Résistance culturelle

La loi « pour la confiance dans notre vie démocratique » - la première du quinquennat d'Emmanuel Macron -, présentée en conseil des ministres le 14 juin [1], parviendra-t-elle à assainir ces pratiques ? Il faut l'espérer, tant celles-ci jettent le doute sur la probité des élus et entachent le bon exercice de l'intérêt général. Mais la tâche est immense. On est loin, très loin, de ce qui existe dans certaines démocraties nordiques, où le simple usage à des fins privées d'une carte bancaire professionnelle par un responsable politique peut conduire à sa démission.

Car la France, en réalité, n'a jamais véritablement acté la gravité de ce mélange des genres. Alors que la zone de contiguïté entre l'Etat et l'économie de marché n'a cessé de se modifier depuis les années 1990, elle n'a jamais attaqué de front la prévention des conflits d'intérêts. « Même si beaucoup de pays sont loin d'être parfaits en la matière, il y en a peu chez qui l'on constate une résistance culturelle aussi forte à prendre le problème à bras-le-corps », résume le politologue Yves Mény. Une spécificité française qui tient avant tout à l'histoire politique et administrative du pays.

Sous l'Ancien Régime, la question du conflit d'intérêts ne se posait même pas. « Il est normal que les ministres veillent sur leur fortune en même temps que sur celle de l'Etat », résumait Richelieu. La philosophie des Lumières, au contraire, s'attache à bien distinguer les sphères du privé et du public. Mais d'une telle manière qu'elle contribue à son tour, et durablement, à faire du conflit d'intérêts un « non-problème ». Au lieu de le considérer comme un risque inhérent à la pratique du pouvoir qu'il faut prévenir en amont, elle part d'un principe volontariste : a priori, les représentants de la sphère publique sont vertueux et placent l'intérêt général au-dessus de tout - notamment de leurs intérêts particuliers.

Selon Montesquieu, un gouvernement démocratique ne peut ainsi se concevoir qu'à la condition que

ses représentants donnent en permanence priorité à l'intérêt public. « Il ne faut pas beaucoup de probité pour qu'un gouvernement monarchique ou un gouvernement despotique se maintiennent ou se soutiennent. La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé dans l'autre règlent ou contiennent tout. Mais dans un Etat populaire, il faut un ressort de plus, qui est la VERTU », écrit-il en 1748 (*De l'esprit des lois*). Dans *Du contrat social* (1762), Rousseau développe à son tour sa vision de l'intérêt général : compris comme l'intérêt de tous, celui-ci transcende les intérêts particuliers.

Pantouflage

Dans cette conception qui irrigue la France depuis la Révolution et l'Empire, le conflit d'intérêts n'est pas perçu comme un danger banal nécessairement lié à l'exercice des affaires publiques, mais comme le dérapage coupable d'un dirigeant privé de vertu. Jusqu'à un passé récent, l'Etat républicain ne l'a donc jamais abordé de façon préventive : il faut que ce mélange des genres soit consommé pour être condamnable. La législation est même dans ce domaine particulièrement sévère pour les abus flagrants (prise illégale d'intérêts, favoritisme, corruption) - même si, dans les faits, les poursuites sont peu nombreuses et les peines prononcées très au-dessous des maxima légaux.

« En se focalisant sur la dimension pénale du problème, le conflit d'intérêts est réduit à une pathologie, un manquement grave, et l'on comprend mieux ainsi les réticences de la classe politique à l'égard d'un concept compris seulement comme la définition d'une faute, mieux, d'un délit », souligne Yves Mény dans un article paru en 2013 dans la revue *Pouvoirs* (« De la confusion des intérêts au conflit d'intérêts » [2]).

Un déni de réalité qu'on ne retrouve pas chez nos voisins anglo-saxons ou nordiques, qui ont développé une vision moins idéalisée et plus utilitariste de l'exercice de l'Etat. « De manière pragmatique, Britanniques et Scandinaves ont depuis longtemps pris conscience qu'il y a toujours une confusion entre les intérêts privés et publics, et que l'intérêt général est le résultat d'arbitrages permanents », précise Mustapha Mekki, professeur en droit privé à l'université Paris-XIII. Ils étaient donc beaucoup mieux préparés à parer aux risques de collusion entre ces deux sphères d'activité qui n'ont cessé de s'accroître avec l'accélération de la globalisation économique.

Car depuis un quart de siècle, les choses ont bien changé. En 1991, l'effondrement de l'URSS inaugure un monde unipolaire dominé par l'économie libérale. Le traité de Maastricht, signé en 1992 par les douze Etats membres de la Communauté économique européenne, renforce la puissance financière de l'Europe : les procédures de décision se fédéralisent, la concurrence communautaire se renforce. En France, c'en est fini de l'économie mixte. L'emprise que l'Etat-nation exerçait sur l'économie par le biais d'un important secteur public industriel et bancaire, déjà mise à mal par la première vague de privatisations de 1986, laisse la place aux agences de régulation, aux partenariats public-privé, aux experts de tous ordres et aux avocats d'affaires. Soit une multitude d'acteurs allant et venant d'un monde à l'autre, dans un vaste ballet de pantouflage et « rétropantouflage ». Un contexte dans lequel le conflit d'intérêts, loin d'être un accident, devient un écueil quasi inévitable.

Zone grise

Tel qu'il est désormais défini dans la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique, le conflit d'intérêts désigne « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». A mi-chemin entre la corruption (où l'on privilégie en toute lucidité son intérêt personnel sur l'intérêt général) et le « lien d'intérêts » avec les collègues et les

membres de son réseau (inhérent à toute construction de carrière), « le conflit d'intérêts est une zone grise, résume le philosophe Pierre Le Coz, professeur à l'université d'Aix-Marseille et spécialiste de l'éthique. C'est un lien d'intérêts qui, du fait des circonstances, rend notre jugement faussé, biaisé ». On peut, ainsi, se trouver en situation de conflit d'intérêts tout en étant parfaitement honnête.

Comme le souligne un rapport sur ce thème, publié en février 2017 par le think tank progressiste Terra Nova, les études de psychologie sociale montrent en effet que « toute personne a un biais, parfois qualifié d'optimiste, généralement inconscient, qui la conduit à surestimer sa capacité à décider de façon impartiale et, corrélativement, à ignorer le dommage qu'une décision prise en situation de conflit d'intérêts peut causer ». Ne pas prendre en compte ce mélange des genres constitutif de notre société moderne, c'est donc accroître la crise de confiance que connaissent actuellement les élites politiques. C'est laisser s'installer le sentiment diffus qu'ils bénéficient d'une impunité de fait, de règles spéciales particulièrement favorables, de passe-droits, de privilèges. Et peu importe que ce soit vrai ou faux : le discrédit, lui, est réel.

« Aucune étude empirique probante ne démontre une augmentation du phénomène et de ses conséquences délétères, mais un certain nombre de facteurs les rendent plausibles et peuvent dès lors expliquer la sensibilité du sujet des conflits d'intérêts », souligne encore le rapport de Terra Nova. Le soupçon de connivence devient si répandu qu'il ne concerne pas seulement le conflit d'intérêts, mais sa simple apparence. A l'instar du principe du droit judiciaire anglo-saxon, selon lequel « justice must not only be done, it must also be seen to be done » (« la justice ne doit pas seulement être dite, elle doit également donner le sentiment qu'elle a été bien rendue »), le simple fait qu'un conflit d'intérêts soit possible doit être pris en compte pour restaurer la confiance des citoyens.

« Choc de moralisation »

Face à ce constat, nombre de pays occidentaux ont édicté de longue date des règles de déontologie et de transparence. Dans un rapport publié le 22 mai sous le titre « Pour un parlement exemplaire » [3], l'association Transparency International France en énumérait quelques-unes : Canada, Royaume-Uni et Etats-Unis détaillent très précisément, dans des rapports publics, l'utilisation possible des indemnités de frais de mandat parlementaire ; les emplois familiaux sont interdits au Parlement européen, en Autriche, en Allemagne et aux Etats-Unis ; au Royaume-Uni, l'obligation de déclaration publique d'intérêts préalablement à un vote est intégrée dans les pratiques parlementaires depuis les années 1990... Tandis que la France, rappelle l'ONG - anticorruption, continue dans ce domaine « d'accuser un retard certain par rapport aux parlements des autres grandes démocraties ».

Non que rien n'ait été fait ces dernières années. Le « choc de moralisation » auquel avait appelé le président François Hollande après l'affaire Cahuzac a notamment permis la création, en 2013, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), à laquelle les membres du gouvernement, les parlementaires et de nombreux élus ont obligation de remettre une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts et d'activités. Mais ces mesures sont restées bien timides au regard de la loi « pour la confiance dans notre vie démocratique » qui sera débattue au Parlement ces prochaines semaines, dont l'ambition annonce clairement une nouvelle étape dans la moralisation de la vie publique.

Suppression pure et simple de la réserve parlementaire, interdiction des emplois familiaux par les élus, remplacement des indemnités représentatives de frais de mandat par un remboursement sur la base de justificatifs : en ce qui concerne la transparence de la vie parlementaire et la probité des élus, le projet gouvernemental répond à des préconisations répétées depuis plusieurs années par le

Groupe d'Etats contre la corruption (Greco) du Conseil de l'Europe. En matière de gestion des conflits d'intérêts, il reviendra à l'Assemblée nationale comme au Sénat de se doter de leurs propres règles sous le contrôle d'une commission de déontologie. Autant de mesures allant dans le sens d'une plus grande vertu civique, mais qui ne permettront sans doute pas, à elles seules, de tuer le ver dans le fruit.

Une nouvelle forme de normalité

Pour rétablir la confiance des citoyens vis-à-vis des affaires publiques, pour aider les élites politiques elles-mêmes à ne pas tomber dans le piège des conflits d'intérêts, il ne suffira pas, en effet, d'interdire les situations d'incompatibilité et de renforcer les règles de la transparence. Il faudra aussi que se développe une « acculturation » aux conflits d'intérêts. Une approche globale et préventive qui continue de manquer en France, et que Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, appelait déjà de ses vœux dans le rapport qu'il supervisa en 2011 en tant que président de la commission sur les conflits d'intérêts (*Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, La Documentation française [4]).

Pour développer cette prise de conscience, comment s'y prendre ? « En amont, dans les grandes écoles, en sensibilisant au conflit d'intérêts ceux qui vont exercer le pouvoir politique ou économique. En aval, en renforçant la place et le pouvoir des déontologues », énumère Mustapha Mekki. Pour le juriste, les autorités déontologiques déjà mises en place à l'Assemblée nationale et au Sénat sont certes nécessaires, mais insuffisantes : « Il faudrait les multiplier dans toutes les grandes administrations et accorder à celles qui existent déjà des pouvoirs d'injonction et disciplinaires, comme c'est le cas au Québec, aux Etats-Unis ou dans les pays scandinaves. »

Pour acquérir une culture du conflit d'intérêts, il faudrait, enfin, cesser de le considérer comme un péché capital. Admettre qu'il ne constitue pas un élément nocif par essence, mais plutôt une nouvelle forme de normalité qui doit être gérée avec les outils adéquats. « Pour comprendre et lutter contre les conflits d'intérêts, il faut d'abord dédramatiser l'approche qu'on en fait », soutient Yves Mény.

Le politologue rappelle que cette situation recouvre toutes les dimensions de notre existence, y compris les plus intimes, et qu'il revient à chacun de faire jouer son libre arbitre pour les résoudre. « Il n'est donc pas étonnant, ajoute-t-il, que le conflit d'intérêts soit une notion qui s'épanouit dans les cultures protestantes. C'est en quelque sorte à l'individu de se poser la question - et de manifester cette interrogation de manière publique : suis-je en situation de conflit d'intérêts ? Et si la réponse est positive, on doit en tirer des conséquences. » Par contraste, les cultures catholiques s'inscrivent davantage dans la notion de règles externes, de fautes et de sanctions - d'où le recours à la pénalisation plutôt qu'à la prévention.

« L'impossibilité d'être objectif sur soi-même »

Pour le philosophe Pierre Le Coz, qui préside depuis des années le comité de prévention des conflits d'intérêts de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), les choses sont pourtant en train de changer. « Alors que les anciens se sont sentis blessés, humiliés par le fait qu'on leur demandait des déclarations d'intérêts, les jeunes experts acceptent beaucoup mieux cette réalité, remarque-t-il. Ils ont plus d'humilité : même s'ils ont l'impression d'être exempts de tout conflit d'intérêts, ils admettent avoir besoin d'un tiers pour y voir de plus près. »

Dans un article publié en avril 2016 dans la revue *Etudes* (« Le conflit d'intérêts : nouvelle figure du péché originel ? »), ce spécialiste de l'éthique écrivait : « La sensibilité aux conflits d'intérêts qui

s'enracine dans nos mœurs ne doit pas être perçue comme indicative d'un "retour à la morale" ou symptomatique d'une "dictature de la transparence" : elle signifie seulement la fin du cogito ergo sum, l'impossibilité d'être objectif sur soi-même. » De ce point de vue « amoral », l'acte de remplir une déclaration d'intérêts ne s'apparente plus à une procédure d'aveu, mais à « une démarche collégiale d'ouverture aux autres ». Un changement de vision et d'état d'esprit qui permettra peut-être aux générations montantes dans la vie publique d'en finir avec cette spécificité française.

Catherine Vincent

* « Conflits d'intérêts : enquête sur un déni français ». LE MONDE IDEES | 22.06.2017 à 16h23 • Mis à jour le 22.06.2017 à 21h57 :

http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/06/22/conflits-d-interets-enquete-sur-un-deni-francais_5149583_3232.html

L'affaire Richard Ferrand en cinq points

Plusieurs sociétés et personnes sont concernées par les révélations concernant le ministre de la cohésion des territoires. Résumé des différents volets de l'affaire.

Une SCI, un assistant parlementaire, une compagne, une ex-femme... Les révélations autour de Richard Ferrand, nouveau ministre de la cohésion des territoires et député socialiste du Finistère depuis 2012, comportent de multiples volets. Elles concernent notamment son rôle autour des Mutuelles de Bretagne, un organisme à but non lucratif qui regroupe 70 mutuelles du Finistère pour permettre l'accès et le remboursement des soins à ses sociétaires.

1. Qui est qui ?

Richard Ferrand. Député socialiste du Finistère, il a été le premier parlementaire à rejoindre le mouvement d'Emmanuel Macron en 2016. Il a été directeur général des Mutuelles de Bretagne de 1998 à 2012, avant d'y conserver un poste de chargé de mission de 2012 à 2017. Conseiller général du Finistère de 1998 à 2011 (avec la vice-présidence de 2004 à 2011), il est conseiller régional de Bretagne depuis 2010.

Sandrine Doucen. Avocate, compagne de Richard Ferrand.

Françoise Coustal. Ex-femme de Richard Ferrand, elle est artiste plasticienne.

Emile Ferrand. Fils de Richard Ferrand, il a été embauché par son père en tant qu'assistant parlementaire entre janvier et avril 2014. Il était alors âgé de 23 ans.

Joëlle Salaün. Proche collaboratrice de Richard Ferrand, elle lui a succédé en 2012 à la direction des Mutuelles de Bretagne.

Hervé Clabon. Compagnon de Joëlle Salaün, il a été embauché par Richard Ferrand en tant qu'assistant parlementaire.

2. Une société sur-mesure pour une opération immobilière rentable

C'est *Le Canard enchaîné* qui a révélé l'information en premier, le 24 mai : alors que les Mutuelles

de Bretagne cherchaient un endroit pour relocaliser l'un de leurs centres de soin dans le centre de Brest, Richard Ferrand a organisé l'achat de locaux rue George-Sand par sa compagne Sandrine Doucen, pour qu'elle les loue aux Mutuelles dans la foulée. M^{me} Doucen étant absente et l'affaire se faisant pressante, Richard Ferrand a signé en son nom propre le compromis de vente des locaux, avec comme condition qu'une société civile immobilière (SCI) se substitue à lui avant la vente.

Avant même de créer la SCI, Sandrine Doucen a soumis son offre au conseil d'administration des Mutuelles de Bretagne, qui l'ont choisie début 2011 parmi les trois propositions sur la table. Dans la foulée, elle a créé la SCI Saca et a finalisé avec elle l'achat des locaux, qu'elle a commencé à louer aux Mutuelles.

Les Mutuelles assurent avoir fait leur choix sans l'intervention de Richard Ferrand (qui était alors directeur général) et jurent que l'offre de Sandrine Doucen était la mieux-disante. Or, si la proposition de M^{me} Doucen était effectivement la moins chère, cela ne tenait pas compte du coût important des travaux que les Mutuelles ont dû prendre à leur charge par la suite (184 000 euros).

La SCI Saca appartient aujourd'hui à Sandrine Doucen (99 % des parts) et à la fille qu'elle a eue avec Richard Ferrand (1 %). Les loyers de ces locaux brestois ont permis à la SCI d'acquérir en 2013 un appartement de 353 000 euros à Paris.

A la suite de ces révélations, le parquet national financier (PNF) a précisé que ces faits n'entraient pas dans son « champ de compétence ». Après avoir dit qu'il n'ouvrirait pas d'enquête préliminaire, le parquet de Brest a annoncé jeudi qu'il revenait sur sa décision pour étudier la situation « après analyse des éléments complémentaires (...) révélés par différents organes de presse ».

3. Des contrats pour les proches de M. Ferrand

Outre la SCI propriétaire de locaux loués aux Mutuelles de Bretagne, *Le Monde* a révélé que la compagne de Richard Ferrand, Sandrine Doucen, a bénéficié de plusieurs contrats pour des consultations juridiques régulières. Elle a également été embauchée pendant plusieurs mois en 2000, avant de passer le concours d'avocat.

De son côté, l'ancienne épouse de Richard Ferrand, l'artiste plasticienne Françoise Coustal, a obtenu plusieurs marchés d'aménagement de locaux gérés par le réseau mutualiste - alors dirigé par son ex-mari - à partir de 2002. Parmi ceux-ci figure un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) à Guilers (Finistère), qui a bénéficié d'une subvention de 1,66 million d'euros de la part du conseil général du département, dont M. Ferrand était le vice-président. Gilbert Montfort, alors responsable de ces subventions, a déclaré au Monde n'avoir jamais eu vent de la présence de M^{me} Coustal dans le projet mais a assuré que M. Ferrand n'avait pas participé à la décision budgétaire sur l'Ehpad.

4. Des assistants parlementaires non déclarés

Quand il a été élu député, en 2012, Richard Ferrand a embauché Hervé Clabon comme assistant parlementaire. Militant PS, chauffeur de taxi dans le Finistère, il est également le compagnon de Joëlle Salaün, qui est devenue la directrice générale des Mutuelles de Bretagne lorsque M. Ferrand a commencé à siéger à l'Assemblée.

Depuis janvier 2014 et la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) après l'affaire Cahuzac, les députés doivent déclarer le nom de leurs collaborateurs. Or, dans sa déclaration d'intérêts datée du 25 janvier 2014, M. Clabon n'apparaît pas. Richard Ferrand assure que ce dernier a été contraint de quitter son poste quelques jours avant pour raisons de

santé. Pourtant, des articles de presse postérieurs à cette date mentionnent M. Clabon comme assistant parlementaire, tout comme les newsletters du député Ferrand envoyées jusqu'en 2017.

Cette déclaration ne mentionne pas non plus le fils de Richard Ferrand, Emile, qui a travaillé en tant qu'assistant parlementaire de janvier à mai 2014 et aurait dû être déclaré à la HATVP à ce moment-là.

5. Conflit d'intérêts sur la loi sur les mutuelles ?

A son arrivée à l'Assemblée nationale, Richard Ferrand a démissionné de sa fonction de directeur général des Mutuelles de Bretagne, mais a conservé un poste de « chargé de mission », rémunéré 1 250 euros par mois. La première loi que M. Ferrand a défendue - déposant la proposition avec sept autres députés socialistes - concerne... les mutuelles, en leur permettant de mettre en place des réseaux de soins « fermés », plus avantageux pour leurs adhérents - et incitant les clients potentiels à rejoindre les mutuelles et leurs réseaux.

Le député assure avoir « toujours tenu à conserver une activité professionnelle quels qu'aient été [ses] mandats » et se défend de tout mélange des genres. La HATVP décrit pourtant un conflit d'intérêts comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

Alexandre Pouchard

* LE MONDE | 31.05.2017 à 15h39 • Mis à jour le 02.06.2017 à 16h25 :

http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/05/31/l-affaire-richard-ferrand-en-cinq-questions_5136649_4355770.html

Notes

[1] http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2017/06/14/moralisation-de-la-vie-publique-deux-lois-et-une-reforme-constitutionnelle-devant-le-conseil-des-ministres_5144222_823448.html?xtmc=loi_pour_la_confiance_dans_notre_vie_democratique&xtcr=2

[2] <http://www.revue-pouvoirs.fr/De-la-confusion-des-interets-au.html>

[3] <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2017/05/Rapport-parlementexemplaire.pdf>

[4] <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000051/index.shtml>