

# GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

N° 02

Lutter contre les conflits  
d'intérêts dans le secteur public



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR



## CENTRE POUR L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR DE LA DÉFENSE

Le Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (CIDS) favorise l'intégrité, les mesures de lutte contre la corruption et la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. En collaboration avec ses partenaires norvégiens et internationaux, il a pour but de renforcer les compétences, de sensibiliser l'opinion et de fournir des moyens pratiques afin de limiter les risques de corruption. Le CIDS a été créé en 2012 par le ministère de la Défense norvégien.

Les opinions contenues dans le présent livret sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense norvégien, qui ne saurait en aucun cas en être tenu responsable.

### À PROPOS DE L'AUTEUR

**Francisco Cardona** est un expert international associé au CIDS. Il est un spécialiste renommé de l'élaboration et l'évaluation des réformes de la fonction publique et de l'administration publique, du droit et de la justice administratifs, des politiques de lutte contre la corruption et du renforcement des institutions. Son expérience s'étend de son Espagne natale, où il a poursuivi une carrière dans la fonction publique, aux organisations internationales, notamment au programme SIGMA de l'OCDE, où il a passé 15 ans en tant qu'analyste principal de politiques dans le domaine de la gouvernance publique. Il conseillait alors 25 pays en transition et en développement d'Europe de l'Est, d'Afrique, d'Amérique latine et de la région des Caraïbes. Juriste diplômé de l'université de Valence (1976), il est titulaire de plusieurs masters d'administration publique.

# AVANT-PROPOS

## Les Guides de bonne gouvernance

sont une série de petits livrets, chacun dédié spécifiquement à un thème important pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. Ce format se veut facile à lire sans pour autant simplifier à l'extrême des questions qui, par nature, sont pluridimensionnelles et parfois techniques. Les guides sont rédigés pour des non-spécialistes et ne requièrent aucune connaissance professionnelle dans un domaine particulier. Ils peuvent être lus par des personnes qui souhaitent en apprendre davantage sur un ou plusieurs sujets présentant un intérêt direct pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense, ou dans le secteur public en général. Ils peuvent également être utilisés à des fins pédagogiques.

Le Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense (CIDS) est un centre de compétence placé sous l'autorité du ministère de la Défense norvégien. Il participe activement au programme de l'OTAN pour le développement de l'intégrité. Son mandat couvre des travaux à la fois nationaux et internationaux, notamment des projets et des formations, ou encore du renforcement des compétences et des capacités. La principale raison de promouvoir l'intégrité de manière systématique est de réduire le risque de corruption et d'autres

comportements non éthiques tout en améliorant la transparence et la responsabilité. Les conditions favorables à la bonne gouvernance dans un cadre de démocratie et d'état de droit seront ainsi établies. À cette fin, des fonctionnaires faisant preuve d'une intégrité à la fois personnelle et professionnelle et respectant des normes éthiques rigoureuses sont essentiels.

Le guide *Lutter contre les conflits d'intérêts dans le secteur public* a été écrit par Francisco Cardona et publié par Ingrid Busterud. Je tiens à les remercier pour leur travail, véritable source d'inspiration.

Les commentaires et les réponses concernant les Guides de bonne gouvernance sont toujours les bienvenus ([cids@ifs.mil.no](mailto:cids@ifs.mil.no)). Vous trouverez de plus amples informations sur le CIDS à l'adresse suivante : [www.cids.no](http://www.cids.no)



**Bård Bredrup Knudsen**  
Directeur

# CONTENTS

INTRODUCTION .....	4
CONFLITS D'INTÉRÊTS : À LA RECHERCHE D'UN FONDEMENT .....	5
CONFLITS D'INTÉRÊTS : QUELQUES DÉFINITIONS PROPOSÉES DANS LE DÉBAT INTERNATIONAL .....	8
ENJEUX POLITIQUES : CRÉER UN RÉGIME JURIDIQUE ENCADRANT LES CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	11

COMPARAISONS ENTRE LES PAYS.....	15
L'EXÉCUTION, VÉRITABLE TALON D'ACHILLE.....	18
CONCLUSIONS.....	20

# Introduction

Les démocraties sont en principe bâties sur une division entre deux sphères. D'un côté, il y a la société civile et le marché, où les intérêts privés et les entreprises prévalent, rivalisent et tentent de générer un profit pour eux-mêmes. De l'autre, il y a l'État, ou le secteur public, qui représente la gouvernance politique et administrative, ainsi que l'intérêt général. L'État s'appuie sur une classe politique et une administration publique professionnelle, dont le pouvoir judiciaire.

Dans les pays européens, l'État définit ce qu'est l'intérêt général de manière globale, réglemente le marché en conséquence et fait exécuter cette réglementation. La définition de l'intérêt général façonne le schéma de base d'une démocratie libérale dans une économie de marché. Plus une démocratie et l'état de droit sont solides, plus le clivage entre l'intérêt public et les intérêts privés est clair. L'interaction entre la sphère publique et le marché est une source importante de conflits d'intérêts, notamment dans le cadre des marchés publics, des partenariats public-privé, des lobbies,

du pantouflage et d'autres situations similaires. La gestion des conflits d'intérêts consiste à régler et à traiter cette interaction de manière à respecter et à exercer les libertés individuelles de façon éthique tout en préservant l'intérêt public, souvent qualifié de « bien commun ».

L'objet de ce guide est de présenter les problèmes conceptuels et réglementaires qui existent autour du traitement de l'interaction entre la sphère publique et la sphère privée de la société. Ces problèmes, regroupés sous la notion de conflits d'intérêts, sont complexes et extrêmement conjoncturels, donc très dépendants du contexte, ce qui peut inciter les décideurs politiques à les aborder et à les réglementer avec trop de détails. En effet, de nombreux pays ont adopté un raisonnement par cas pour réglementer les situations de conflit d'intérêts. Ce raisonnement était traditionnellement une méthode de réglementation des questions morales qui a été intellectuellement discréditée il y a bien longtemps.

# Conflits d'intérêts : à la recherche d'un fondement conceptuel général

Les conflits d'intérêts peuvent, au premier coup d'œil, sembler être une notion simple. Selon l'économiste britannique Tim Lankester, ce n'est pas un phénomène nouveau :

- Le conflit d'intérêts parmi les dirigeants politiques et les agents publics, au sens actuel, est aussi ancien que l'administration publique elle-même. Dans la plupart des sociétés prémodernes, le concept même de conflit d'intérêts n'aurait pas été reconnu. Dans la plupart de ces sociétés, on supposait automatiquement que les dirigeants politiques et les agents publics profiteraient de leurs fonctions publiques pour promouvoir leurs propres intérêts personnels.
- Ce n'est véritablement que depuis l'avènement de l'état moderne industrialisé que s'est installée la notion selon laquelle les agents publics et leurs chefs politiques devraient agir exclusivement dans l'intérêt de l'État. Les États aux grandes ambitions militaires, comme l'Angleterre et la France aux XVIIIe et XIXe siècles, ou encore l'Allemagne de Bismarck et d'Hitler, avaient besoin d'une fonction publique efficace et relativement non corrompue pour réaliser leurs ambitions. L'Union soviétique avait besoin d'agents pleinement dévoués à la trans-

formation socio-économique envisagée par Lénine et Staline. Lorsque les pays d'Europe de l'Ouest et d'ailleurs se sont démocratisés et que leurs gouvernements ont dû rendre des comptes à leurs populations, ces dernières, « souveraines », ont commencé à insister, par l'intermédiaire des urnes, sur le fait que les responsables politiques et les agents publics devaient agir dans l'intérêt général, et non pour leurs propres intérêts personnels.

- Dans la plupart des pays, les attentes vis-à-vis des devoirs des responsables politiques et des agents publics ont évolué avec le temps. Elles se sont orientées vers plus de transparence et une division plus claire entre les fonctions publiques et les desseins privés. Toutefois, dans les pays qui ont encore beaucoup à faire pour mettre en place un contrôle démocratique, les attentes en la matière restent faibles. Le même constat peut être fait pour les pays qui se sont démocratisés récemment, dans lesquels il existait précédemment une tradition de corruption et d'abus de pouvoir.
- Comme on peut le voir au moins d'un point de vue occidental moderne, le conflit d'intérêts est à l'origine des abus de pouvoir commis par les responsables politiques et les agents publics à

des fins privées. Ce conflit survient lorsque les intérêts personnels du responsable politique ou de l'agent public ne coïncident pas tout à fait aux objectifs du gouvernement ou de l'organisme auquel il est associé. Il y aura toujours des personnes (que nous pouvons qualifier d'« altruistes ») qui se dévoueront automatiquement et sans réserve à ces objectifs. Mais il y en aura d'autres (les « égocentriques ») qui, sauf si des mécanismes compensatoires sont en place, laisseront leurs intérêts personnels interférer avec leurs fonctions publiques et utiliseront leur position publique pour tirer un gain personnel.<sup>1</sup>

Bien qu'ils soient utiles, les éléments avancés par Lankester sont en fait problématiques. Le monde est bien plus complexe et les catégories utilisées pour « donner un sens et illustrer » ne sont pas clairement distinctes. Ces arguments, certainement partagés par beaucoup, sont fondés sur une sagesse reconnue, mais contestable. En effet, « l'intérêt public », « l'intérêt personnel », « la partialité », « la loyauté envers la loi contre la loyauté envers le chef » sont, au mieux, des concepts flous. La distinction entre ce qui relève de l'intérêt public et ce qui relève du gain privé n'est pas claire. En 2001, un ministre des Finances allemand, Hans Eichel, a été accusé de conflit d'intérêts lorsqu'il a utilisé un jet ministériel pour participer à une réunion partisane dans sa circonscription. Il a répondu qu'il était ministre 24 heures sur 24 et sept jours sur sept et que, dans ce cas, la distinction entre les activités publiques et privées ne pouvait s'appliquer.<sup>2</sup>

Réglementer toutes les situations possibles par la loi est irréalisable et contre-productif. Quel

serait le résultat si des responsables politiques modifiaient les lois simplement pour protéger les intérêts du titulaire particulier d'une fonction (cf. Silvio Berlusconi en Italie) ?<sup>3</sup>

En outre, les lois sont ambiguës et contestables, des qualités qui font vivre toute une catégorie d'avocats professionnels. La définition de « l'intérêt public » et de qui dispose de la légitimité pour le définir est vague et discutable. En réalité, la conceptualisation de l'intérêt public à un moment donné est le terrain de jeu de la contestation de la politique démocratique.

Le dualisme public/privé est en effet à la base de la plupart des définitions de la corruption. Il est au cœur de toute notion de conflit d'intérêts. On attend des agents publics qu'ils établissent une distinction claire entre leur intérêt personnel et les ressources publiques qu'ils administrent. Il est communément admis que c'est la violation de cette distinction public/privé qui définit fondamentalement un comportement corrompu. Les scandales de corruption sont considérés comme un étalon permettant de mesurer si une société distingue correctement la sphère publique de la sphère privée. Haller et Shore, d'un point de vue anthropologique, considèrent que les anthropologues reconnaissent depuis longtemps la nature arbitraire et intrinsèquement ambiguë de cette dichotomie public/privé en tant que catégorie culturelle.<sup>4</sup> Bien que les domaines public et privé soient codifiés par des règles dans la plupart des démocraties occidentales, il existe toujours des zones grises entre ces deux sphères.

Déterminer qui définit l'intérêt public est problématique. Dans la théorie démocratique, ce sont les représentants majoritaires des électeurs qui le

1 Lankester, Tim. 2007. "Conflict of interest: A historical and comparative perspective". Rapport présenté lors du 5e séminaire régional visant à rendre opérationnelles les normes internationales de lutte contre la corruption, tenu à Jakarta (Malaisie) les 6 et 7 août 2007. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838870.pdf>

2 Haller, Dieter et Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. Londres : Pluto Press.

3 Voir Stille, Alexander. 2007. *The Sack of Rome. Media + Money + Celebrity = Power = Silvio Berlusconi*. Londres : Penguin Books.

4 Haller, Dieter et Chris Shore (ed). 2005. *Corruption. Anthropological Perspectives*. Londres : Pluto Press.



font. Cependant, de plus en plus de preuves suggèrent que les élites économiques et les groupes organisés représentant des intérêts commerciaux ont des impacts indépendants substantiels sur les politiques gouvernementales, tandis que les groupes de pression de masse et les citoyens ordinaires n'ont pas, voire peu, d'influence indépendante.<sup>5</sup> Les intérêts des groupes et des entreprises sont de plus en plus capables d'influer sur ce qui est considéré ou non comme relevant de l'intérêt public, et donc de façonner les politiques publiques, tandis que l'influence de la majorité des citoyens est peut-être moins en mesure de le faire.

La crise financière de 2007-2008 en est un exemple édifiant. Des idéologues du marché libéralisé et des agents publics ont transformé une crise du marché en crise de la dette et des déficits publics. Dans toute l'Europe, la crise a été utilisée pour faire adopter des politiques qui, en fait, ont servi certains intérêts privés : réduction drastique des impôts sur les riches et grandes sociétés, liquidation des services publics et érosion des droits des travailleurs. Cette crise a mis en exergue le rôle et les performances des agents publics, y compris les responsables politiques

élus, et a soulevé la question suivante : comment faire la distinction entre les cas dans lesquels les responsables politiques luttent pour l'intérêt général et les situations dans lesquelles ils mettent simplement en œuvre des politiques dictées par des intérêts privés ? Dans de nombreux pays, la crise a remis en question le statut des hauts fonctionnaires et des responsables politiques en tant que fonctionnaires et gestionnaires des intérêts publics et du bien commun.

Dans de telles circonstances, le cynisme sociétal peut aller croissant et l'effort réglementaire visant à enrayer les situations de conflit d'intérêts peut être plus rituel que substantiel à de nombreux égards, avec une tendance à confondre les instruments (les déclarations de patrimoine, par exemple) avec la substance (l'absence de conflit d'intérêts, par exemple). C'est peut-être, pour de nombreux gouvernements, leur seul moyen de donner l'impression que les conflits d'intérêts sont combattus par les institutions publiques. Cependant, de bons instruments ne peuvent, par eux-mêmes, faire disparaître les défis. La volonté politique est toujours nécessaire pour relever ces défis.

5 Voir, par exemple, Gilens, Martin et Benjamin Page. 2014. "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens". *Perspectives on Politics* 12 (3): 564-581.

## Conflits d'intérêts : quelques définitions proposées dans le débat international

Même si un certain nombre de pays se préoccupent de cette question depuis longtemps, le débat sur le conflit d'intérêts est relativement récent sur la scène internationale. Il s'est intensifié dans les années qui ont suivi la fin de la guerre froide. Il est intéressant de noter que le premier instrument de lutte contre la corruption abordant les conflits d'intérêts est le Code international de conduite des agents de la fonction publique, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 12 décembre 1996 (résolution 51/59). Ce code de conduite est un fruit direct du huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à La Havane (Cuba) en 1990. Ce code de conduite fait largement référence aux conflits d'intérêts, met en avant les paramètres les plus essentiels du concept et inclut plusieurs mesures pour y remédier.

Le débat international est né en réalisant que la confiance accordée aux gouvernements était peut-être en train de se dégrader dans de nombreux États démocratiques, principalement en raison des affaires d'abus de pouvoir. La réponse internationale dominante consiste à dire qu'accroître l'impartialité, la transparence, l'ouverture et la responsabilité grâce à des mécanismes de contrôle adaptés pourrait aider les institutions gouvernantes à regagner la confiance de leur population.

Ce débat sur le regain de confiance a attiré l'attention des organisations internationales, qui proposent des exigences rigoureuses, ou des normes internationales, en matière d'intégrité publique. Ce phénomène peut par exemple être observé au sein de l'Union européenne, où les nouveaux États membres tendent à avoir des réglementations sur les conflits d'intérêts plus strictes que les États membres plus anciens.

Les instruments internationaux de lutte contre la corruption juridiquement contraignants, ainsi que ce que l'on appelle le « droit souple », comprennent des dispositions relatives aux mesures de prévention, comme par exemple des normes (codes de conduite), des lignes directrices, et des outils visant la responsabilité du secteur public, dans le but de s'attaquer au problème des conflits d'intérêts :

- la Convention interaméricaine contre la corruption (article 3 : mesures préventives)
- le Protocole de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest sur la lutte contre la corruption (article 5 : mesures préventives)
- la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (ar-

ticle 7 : corruption et infractions assimilées dans la fonction publique)

- la Convention de 2003 des Nations Unies contre la corruption – CNUCC (chapitre II : mesures préventives)
- le Code international de conduite des agents de la fonction publique des Nations Unies (article II : conflit d'intérêts et disqualification)
- l'Organisation de coopération et de développement économiques : Lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public – Transparence et responsabilité dans le secteur public
- le Conseil de l'Europe : Code modèle de conduite pour les agents publics (article 13 : conflit d'intérêts)

La CNUCC est un outil de prévention essentiel qui contient plusieurs dispositions spécifiques concernant les conflits d'intérêts. Cette convention souligne l'importance de la transparence et de la normalisation. Plusieurs dispositions chargent les signataires d'établir des normes pour guider le comportement des agents du secteur public, et de codifier les systèmes pour garantir la légalité des pratiques de passation des marchés publics et celle de la gestion des finances publiques. La CNUCC contient également des lignes directrices portant sur le secteur privé. Lorsqu'ils ne sont pas évités, les conflits d'intérêts peuvent conduire à toute une gamme d'infractions pénales, notamment l'abus de pouvoir, le trafic d'influence, l'entrave au bon fonctionnement de la justice, le détournement et l'appropriation de biens publics à des fins personnelles. La CNUCC aborde chaque infraction pénale possible dans divers articles :

- Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public (article 17)
- Trafic d'influence (article 18)
- Abus de fonctions (article 19)
- Enrichissement illicite (article 20)
- Soustraction dans le secteur privé (article 22)
- Entrave au bon fonctionnement de la justice (article 25)

Malgré les conventions internationales telles que la CNUCC, le conflit d'intérêts reste un concept très difficile à définir et à réglementer. C'est une question hautement politique, qui tend à être réduite à ses principaux dispositifs, comme les mécanismes de divulgation. Cependant, de tels mécanismes peuvent facilement devenir des approches réductionnistes. Ils permettent de nombreux pays d'afficher de bons régimes juridiques d'encadrement des conflits d'intérêts (parce qu'ils obligent tout un chacun à déclarer son patrimoine, par exemple) alors que l'intérêt public demeure enchevêtré avec des intérêts particuliers qui servent d'anciens agents publics ou des agents encore en fonction.

Il convient de regarder autour pour voir comment les organes nationaux et internationaux ont défini les conflits d'intérêts. En France, le Service central de prévention de la corruption (SCPC) suggère qu'un conflit d'intérêts est une situation de fait dans laquelle une personne est confrontée à deux intérêts divergents, l'un d'ordre général et l'autre d'ordre privé, et qu'elle doit décider de servir l'un de ces intérêts.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Service central de prévention de la corruption (SCPC). 2004: « Le conflit d'intérêts ». Disponible à l'adresse suivante : [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rapportscpc2005.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapportscpc2005.pdf) (pages 23–83).

L'article 8 de la Recommandation (2000) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 11 mai 2000 indique que l'agent public doit éviter que ses intérêts privés entrent en conflit avec ses fonctions publiques. Il est de sa responsabilité d'éviter de tels conflits, qu'ils soient réels, potentiels ou susceptibles d'apparaître comme tels. En aucun cas, l'agent ne doit tirer un avantage indu de sa position officielle pour son intérêt personnel.<sup>7</sup> L'article 13 de la Recommandation donne la définition suivante : un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles. Cet article inclut des détails sur la notion d'intérêt personnel.

L'OCDE considère qu'un conflit d'intérêts implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts

qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités.<sup>8</sup>

La Commission française de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique a remis son rapport au président de la République en janvier 2011.<sup>9</sup> Elle propose de définir le conflit d'intérêts comme une situation d'interférence entre une mission de service public et l'intérêt privé d'une personne qui concourt à l'exercice de cette mission lorsque cet intérêt, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme étant de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions. On trouve une définition semblable à l'article 4 de la loi espagnole 5/2006 portant réglementation des conflits d'intérêts chez les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires de l'administration générale d'État.

7 Voir la Recommandation (2000)10 à l'adresse suivante : [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec%282000%2910_FR.pdf)

8 OCDE. 2003. « Gérer les conflits d'intérêts. Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales ». Disponible en anglais à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>

9 Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. 2011. "Pour une nouvelle déontologie de la vie publique". Disponible à l'adresse suivante : <http://www.conflits-interets.fr/pdf/rapport-commission-conflits-interets-vie-publique.pdf>

## Enjeux politiques : créer un régime juridique encadrant les conflits d'intérêts

Un conflit d'intérêts n'est pas nécessairement de la corruption proprement dite. En réalité, tous les pays ne qualifient pas d'infractions les situations impliquant des conflits d'intérêts. Toutefois, une situation de conflit d'intérêts est très préjudiciable pour la confiance du public dans les institutions gouvernementales. Une étude comparative menée voici quelques années dans l'Union européenne remarquait que « le plus souvent, la corruption apparaît où un intérêt privé antérieur a incorrectement influencé la performance du fonctionnaire... considérer la prévention des conflits d'intérêts comme un élément d'une politique plus large de prévention et de lutte contre la corruption ».<sup>10</sup> Cette étude indiquait aussi clairement que les conflits d'intérêts pouvaient être réels (factuels), apparents ou potentiels. Tous ont le même potentiel destructeur de la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

Les conflits d'intérêts apparaissent non seulement dans des situations où il y a réellement un conflit inacceptable entre les intérêts d'un agent public en tant que citoyen privé et sa mission d'agent public, mais également dans des situations où il y a un conflit d'intérêts apparent ou potentiel.

Un conflit d'intérêts apparent se rapporte à une situation où il y a un intérêt personnel qui pourrait raisonnablement être considéré par d'autres comme susceptible d'influencer les fonctions de l'agent public, même si, en réalité, ladite influence anormale n'existe pas ou pourrait ne pas se concrétiser. Le potentiel de doute quant à l'intégrité de l'agent et/ou l'intégrité de l'organisme de l'agent rend obligatoire de considérer un conflit d'intérêts apparent comme une situation à éviter. Le conflit d'intérêts potentiel peut exister lorsqu'un agent public dispose à titre privé d'intérêts susceptibles de faire surgir un conflit d'intérêts à un moment donné à l'avenir.

La définition du conflit d'intérêts suppose cependant une définition large du concept de corruption. La corruption n'est pas uniquement le paiement de pots-de-vin. La corruption, c'est la corruption de la politique, ce qui signifie toute sorte d'actions où les acteurs politiques (agents publics compris) violent les règles du jeu politique (démocratique) et mettent leurs intérêts privés avant leur mission publique. Les règles du jeu politique stipulent que les agents publics ne devraient pas abuser de leur pouvoir pour des intérêts privés directs ou indirects. Il y a abus de pouvoir non seulement lorsqu'ils ne respectent pas la loi, mais également lorsqu'ils violent les règles de

<sup>10</sup> OCDE SIGMA. 2005. « Politiques et pratiques en matière de conflit d'intérêts dans neuf États membres de l'UE : Étude comparative ». Disponible à l'adresse suivante : <http://dx.doi.org/10.1787/5k40htrz63g8-fr>

l'éthique publique et leur obligation de servir le bien public afin d'augmenter leur pouvoir ou leur richesse personnelle.<sup>11</sup>

En France, la prise illégale d'intérêts est un délit aux termes de l'article 432-12 du Code pénal. Il se définit comme le fait, pour une personne investie d'un mandat électif, d'utiliser sa position officielle dans un organe public à des fins personnelles. Si elle est prouvée, la prise illégale d'intérêts peut, au maximum, être punie de cinq années d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros. La prise illégale d'intérêts se distingue toutefois du « simple » conflit d'intérêts, qui n'est pas un délit en soi.<sup>12</sup> Établir la culpabilité devant le tribunal s'avère extrêmement difficile, même si des verdicts de culpabilité ont parfois été rendus.

Le premier rapport du Comité Nolan sur le scandale « cash for questions » qui a touché le parlement britannique indiquait ce qui suit : il est vital, pour le processus démocratique, que les députés maintiennent un niveau élevé de rectitude dans l'exercice de leurs obligations auprès de la population qui les élit. Il est également essentiel, pour la confiance publique, que cette attitude soit apparente.<sup>13</sup> En 1996, ce scandale a abouti à l'adoption d'un Code de conduite pour les députés de la Chambre des Communes britannique, montrant ainsi que l'approche britannique s'appuie sur l'idée que les politiques en matière de conflits d'intérêts sont un des aspects des normes éthiques gouvernementales.

Le principal objectif d'une politique d'encadrement des conflits d'intérêts est de conserver et de renforcer la confiance dans les gouvernements

et la classe politique. Toute situation de conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel comporte un risque de corruption, avec des effets dévastateurs sur les principes et les processus démocratiques. Même si le définir de manière abstraite semble assez simple, réglementer sans ambiguïté le conflit d'intérêts pour mettre en place un mécanisme de prévention de la corruption est bien plus complexe, et ce pour diverses raisons.

La réglementation du conflit d'intérêts entend soutenir l'impartialité ou l'indépendance d'un décideur, et garantir sa loyauté envers l'ordre juridique du pays par-dessus toute autre loyauté. Le risque vis-à-vis de la valeur d'impartialité dépend non seulement de la réglementation juridique, mais également de l'éthique professionnelle et des principes moraux de chacun. Ces derniers sont remarquablement subjectifs et liés à la personnalité de chacun. Cette dimension subjective entrave toute tentative visant à mettre en place une réglementation juridique capable d'assurer, sans ambiguïté, que la prise de décision publique sera exempte de tout parti pris. C'est pourquoi l'on dit souvent que le premier jugement exprimé sur un potentiel conflit d'intérêts est celui du titulaire de la fonction, qui doit discerner si une situation personnelle dans laquelle il se trouve influence, ou pourrait influencer, sa décision ou sa position sur un sujet particulier d'ordre public. La perception personnelle du titulaire déterminera toujours l'issue de ce jugement. La subjectivité entre toujours en compte, même s'il n'y a aucune intention délibérée de frauder ou de tromper. C'est pourquoi les bons codes de conduite publique recommandent toujours une discussion ouverte en cas de doute, avec un supérieur par exemple.

Réglementer les conflits d'intérêts signifie également étudier en profondeur la manière dont les institutions travaillent, notamment au niveau politique, dans le cadre de leurs processus de prise

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Voir Rebut, Didier. 2013. « Les conflits d'intérêts et le droit pénal ». *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques* 147: 123-131.

<sup>13</sup> Le scandale a éclaté en octobre 1994, lorsque le journal *The Guardian* a affirmé que le lobbyiste parlementaire le plus prospère de Londres avait soudoyé deux députés conservateurs qui, en échange, devaient poser des questions parlementaires et s'acquitter d'autres tâches.

de décisions et de l'établissement des priorités. Il s'agit d'un exercice complexe car il faut déterminer la nature et l'intensité des risques que pourrait entraîner une situation de conflit d'intérêts. Seulement alors sera-t-il possible de décider de la réponse ou du remède les plus appropriés. Les instruments réglementaires les plus fréquemment utilisés sont les textes législatifs ou les codes de déontologie, selon la tradition administrative culturelle. Dans certains pays, la loi définit une interdiction globale, pour les agents publics, d'être mêlés à des conflits d'intérêts, tandis que les codes de déontologie relevant d'une approche ascendante, publiés au niveau institutionnel, détaillent le comportement interdit et fournissent des orientations sur la manière d'éviter les conflits d'intérêts.

Les réponses apportées aux conflits d'intérêts peuvent être préventives ou répressives. Peu de pays font référence aux conflits d'intérêts dans leur code pénal, sauf en Europe de l'Est. La plupart des pays qualifient d'infractions des comportements ou des actes spécifiques qui trouvent leur origine dans un conflit d'intérêts, pas le fait d'être dans une situation de conflit d'intérêts réel, apparent ou potentiel. Nous pouvons donc en conclure que réglementer les conflits d'intérêts dans les démocraties occidentales relève principalement de l'aspect préventif des politiques et des mécanismes de lutte contre la corruption. Par définition, les mesures préventives sont censées empêcher qu'une situation ou un événement spécifique ne survienne. Évaluer leur efficacité réelle est toutefois problématique. Le célèbre « problème de l'attribution » exprime la difficulté à estimer dans quelle mesure un résultat donné peut être attribué à une action préalable, qui aurait par exemple été réalisée par un gouvernement, une institution ou un agent public.

Un cadre juridique clair est cependant vital pour éviter les situations de conflit d'intérêts en pratique.

Le cadre juridique est une condition préalable à la sécurité juridique, qui est nécessaire pour l'état de droit, pour protéger l'intérêt public et pour déterminer la responsabilité individuelle et les responsabilités personnelles. L'une des questions réglementaires fondamentales consiste à déterminer quels sont les intérêts ou les activités extérieurs, publics ou privés, qu'il est illégal, pour un agent public, de combiner à son emploi de fonctionnaire. Une autre de ces questions consiste à savoir quelles mesures peuvent contribuer à trouver un équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés.

Pour réduire le subjectivisme lors de la détermination de l'existence d'un conflit d'intérêts, la réglementation doit s'appuyer sur une typologie de situations standards. Il convient toutefois d'éviter tout raisonnement illogique. Ainsi, la situation d'un responsable politique dans un processus de prise de décision publique est assez différente de celle d'un simple fonctionnaire. De même, la position d'un haut fonctionnaire se distingue fortement de celle d'un fonctionnaire subalterne. Parmi les responsables politiques, la réalité des parlementaires est différente de celle des membres de l'exécutif pour ce qui concerne leur capacité à influencer les décisions publiques.

Plus le titulaire occupe une fonction élevée dans la hiérarchie administrative, plus il est susceptible d'utiliser des pouvoirs discrétionnaires lors de prises de décisions. Plus le titulaire d'une fonction est libre d'utiliser son jugement personnel lors des prises de décisions, plus il est susceptible de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts. C'est donc à ce niveau de responsabilité publique que la réglementation du conflit d'intérêts et des incompatibilités doit être rigoureuse. C'est l'une des raisons pour lesquelles les ministres et les hauts responsables publics sont (ou devraient être) assujettis à des réglementations plus strictes en matière de conflit d'intérêts.

Diverses situations concernant les hauts responsables publics (responsables politiques et hauts fonctionnaires, ainsi que certains autres fonctionnaires titulaires de fonctions relevant de l'autorité publique) devraient être examinées de plus près en termes de réglementation car les décisions prises par ces responsables peuvent être très préjudiciables si elles sont partiales ou malhonnêtes. Les mesures réglementaires envisageables peuvent être exprimées sous forme de questions :

- Les activités professionnelles ou rémunérées en dehors des fonctions publiques devraient-elles être autorisées ?
- Les activités en lien avec un parti politique devraient-elles être autorisées pour les agents publics dont la protection de l'impartialité doit être renforcée (les juges, les membres du ministère public, les membres de l'institution nationale chargée du contrôle des finances publiques ou de la cour des comptes, le personnel de la banque centrale, les officiers militaires de haut rang ou encore les membres des forces de police, par exemple) ?
- Les agents publics devraient-ils avoir le droit de recevoir des cadeaux, des dons ou tout autre type de libéralités ?
- Les activités postérieures à l'emploi public devraient-elles être restreintes pour les agents quittant la fonction publique afin d'éviter l'effet « pantouflage » ? Le cas échéant, quelle devrait-être la durée de la période de restriction ? Les anciens agents publics ou les professeurs d'université devraient-ils être dans l'obligation de déclarer leurs connexions et leurs intérêts professionnels lorsqu'ils se présentent comme experts dans des débats publics ou dans des publications ?
- Comment l'utilisation d'informations privilégiées devrait-elle être réglementée ?
- Comment les conditions dans lesquelles les agents peuvent se retirer de processus de prise de décisions devraient-elles être réglementées ?
- La détention de patrimoine devrait-elle être déclarée ? Cette déclaration devrait-elle être annoncée publiquement ? Le titulaire d'une fonction publique devrait-il être dans l'obligation de vendre certains actifs ou devrait-il établir une convention sans droit de regard ? Quel mécanisme de vérification devrait être mis en place ?
- Une déclaration d'intérêts économiques personnels et d'intérêts appartenant à des proches devrait-elle être enregistrée ? De tels renseignements devraient-ils être rendus publics ?
- Dans quelle mesure les agents publics devraient-ils avoir le droit d'occuper des postes honoraires ou d'être membres d'organisations caritatives ou d'autres organisations à but non lucratif ?
- Comment ces réglementations devraient-elles être mises en œuvre et quel type d'autorité publique devrait être investi de la surveillance du respect de ces règles ?



## Comparaisons entre les pays

La plupart des pays ont adopté une législation sur les conflits d'intérêts. Le contrôle des conflits d'intérêts est passé sur le devant de la scène dans la lutte contre la corruption. La gestion des conflits d'intérêts est reconnue comme un outil fondamental pour l'intégrité et comme un important instrument de lutte contre la corruption. Une meilleure compréhension et une plus grande sensibilisation aux conflits d'intérêts visent à renforcer les cadres institutionnels, à éclairer les pratiques internationales, à introduire une culture fondée sur l'éthique dans la vie publique, et à améliorer les outils et les instruments existants pour diminuer la vulnérabilité à la corruption.

La réglementation des conflits d'intérêts diffère considérablement d'un pays à un autre.<sup>14</sup> Ces différences dépendent de plusieurs paramètres, comme le degré de clarté de la séparation entre les secteurs public et privé, l'efficacité des systèmes de contrôle et la « densité réglementaire », c'est-à-dire la portée, le niveau de détail et l'ampleur de la réglementation.<sup>15</sup> Dans l'UE, les nou-

veaux États membres, notamment la Lettonie et la Bulgarie, disposent des réglementations les plus « denses » en matière de conflit d'intérêts.

Dans les États membres plus anciens, les régimes qui encadrent les conflits d'intérêts sont basés sur le droit, mais pas seulement. Si surveiller le respect de la réglementation et pénaliser les actes répréhensibles est indispensable, ce ne sont pas les outils les plus utilisés, ni les seuls, pour exécuter les politiques régissant les conflits d'intérêts. Dans les démocraties bien établies, la plupart de ces politiques sont axées sur la gestion et comportent deux axes : éviter que des conflits d'intérêts n'apparaissent et encourager l'intégrité et les comportements éthiques à travers des formations, des orientations et du conseil.

Dans certains pays, la constitution établit certaines exigences ou certains principes éthiques comme l'impartialité, l'objectivité ou d'autres principes de droit administratif tels que l'ouverture et la transparence. Dans d'autres, les constitutions passent sous silence les questions de bonne gouvernance et d'administration, ainsi que les normes applicables à la fonction publique.

Les textes législatifs sont les instruments de réglementation habituellement utilisés pour traiter

<sup>14</sup> Demke, C. et coll. 2008. "Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Offices in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions". Disponible à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/hpo\\_professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf)

<sup>15</sup> Voir Vukadinovic, Jelena et Mirjana Glintic. 2013. "Conflict of Interest". In *Legal Mechanisms for Prevention of Corruption in Southeast Europe. With Special Focus on the Defence Sector*, publié par Aleksandra Rabrenovic, 95-130. Belgrade : Institute of Comparative Law.

des conflits d'intérêts dans la plupart des pays. La majorité des États membres de l'UE a préféré des règles séparées et différentes en fonction des institutions aux réglementations universelles exhaustives, applicables à toutes les institutions et à tous les agents publics. Seuls quelques pays ont une réglementation qui s'applique à l'ensemble de l'administration publique et à toutes les institutions gouvernementales.<sup>16</sup>

Dans les pays qui ne disposent pas de règles spécifiques sur les conflits d'intérêts, il existe des lois qui définissent les incompatibilités de certaines fonctions publiques avec d'autres fonctions, notamment pour l'élection au parlement d'agents de la fonction publique, ou les incompatibilités entre d'autres fonctions (électives) et le pouvoir exécutif ou une fonction dans une administration locale. L'accumulation de plusieurs emplois publics peut aussi être considérée comme inacceptable. En France, l'abolition du cumul des mandats (grâce auquel les responsables politiques peuvent exercer plusieurs fonctions électives à la fois) fait l'objet d'un débat public depuis des années, mais la législation l'autorise toujours. Deux textes législatifs (une loi organique et une loi ordinaire), qui ont été promulgués le 14 février 2014, abordent en partie cette question. Ils devraient entrer en vigueur le 31 mars 2017, après les prochaines échéances électorales.

Cependant, en général, les incompatibilités applicables aux fonctions parlementaires sont sous-réglées dans de nombreux pays européens, peut-être parce que les parlementaires se réglementent eux-mêmes.<sup>17</sup> Il est assez commun, dans de nombreux pays, que les parlementaires soient autorisés à poursuivre une activité professionnelle extérieure alors que ce n'est pas le cas des

membres du gouvernement ou des hauts fonctionnaires.

Par ailleurs, si certains pays ont établi des systèmes très réglementés (la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Bulgarie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Espagne et les États-Unis, ainsi que la plupart des pays du sud-est de l'Europe), d'autres ne réglementent que certains sujets spécifiques.<sup>18</sup> Les pays scandinaves ont la réglementation la moins « dense » pour encadrer les conflits d'intérêts : elle est principalement constituée de principes énoncés dans des instruments juridiques. Tout un chacun sait que la prolifération et le détail des règles ne garantissent pas l'efficacité desdites règles. Les thèmes les plus réglementés dans les pays de l'UE sont l'obligation d'impartialité et les incompatibilités pendant l'exercice de fonctions publiques. À l'inverse, les dons et les libéralités, ou encore les périodes de restriction après-emploi, sont les sujets les moins réglementés.<sup>19</sup>

La plupart des situations de conflit d'intérêts échappent toutefois à toute réglementation et à toute sanction. Ceci est particulièrement grave lorsque le secteur de la défense est concerné, car des questions de paix et de guerre (donc de vie ou de mort) peuvent être en jeu. Une étude récemment menée par Public Accountability Initiative, une organisation à but non lucratif des États-Unis, a mis au jour les intérêts privés dans les industries de la défense détenus par d'éminents experts autoproclamés de la défense. Les médias présentaient néanmoins ces experts comme des représentants de l'intérêt public dans le débat sur la nécessité, pour les États-Unis, d'intervenir militairement ou non en Syrie.<sup>20</sup>

18 Vukadinovic et Glintic 2013.

19 Demke et coll. 2008: 57.

20 Public Accountability Initiative. 2013. "Conflicts of Interest in the Syria Debate: An analysis of the defense industry ties of experts and think tanks who commented on military intervention". Disponible à l'adresse suivante : <http://public-accountability.org/2013/10/conflicts-of-interest-in-the-syria-debate/>

16 Par exemple, les « sept principes de la vie publique » au Royaume-Uni s'appliquent à tous les responsables publics et à tous les fonctionnaires.

17 Demke et coll. 2008: 29-35.

Une situation similaire a été dénoncée à maintes reprises au sein de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (European Food Safety Authority - EFSA). Un rapport de Corporate Europe Observatory (« Unhappy Meal »), publié en octobre 2013, révélait que quelque 59 % des membres des comités scientifiques de l'EFSA avaient des liens directs ou indirects avec des entreprises dont les activités relevaient de la responsabilité de l'EFSA. En d'autres termes, presque deux-tiers des scientifiques des comités de l'EFSA étaient en situation de conflit d'intérêts et ne pouvaient pas être considérés comme indépendants vis-à-vis du secteur qu'ils réglementaient.<sup>21</sup>

Un article du journal allemand *Der Spiegel*, publié le 10 septembre 2013, a révélé que les hauts fonctionnaires de la Commission européenne avaient tendance à changer de camp lorsqu'ils rejoignent le secteur privé. Ils occupent alors des postes dans des entreprises chinoises, chez des fabricants de cigarettes ou dans des cabinets de relations publiques, et leurs anciens collègues travaillant dans les institutions européennes se montrent souvent indifférents aux conflits d'intérêts potentiels.<sup>22</sup>

La loi Safety and Innovation Act de l'US Food and Drug Administration (Secrétariat américain aux produits alimentaires et pharmaceutiques - FDA) a récemment assoupli les règles encadrant les conflits d'intérêts pour les membres du comité consultatif du FDA, mais des inquiétudes demeurent quant à l'influence des relations financières de ces membres sur le processus d'homologation des médicaments du FDA. À partir d'un important ensemble de données disponible depuis peu, le Milbank Memorial Fund a mené une étude dans laquelle il examine minutieusement la relation entre les intérêts financiers des membres du comité consultatif du FDA Centre for Drug Evaluation and Research (Centre pour la recherche et l'évaluation des médicaments - CDER) et les votes de ces membres en faveur ou non de ces intérêts.<sup>23</sup> La pratique médicale et les traitements prescrits dépendent du jugement professionnel de la profession médicale, qui peut être fortement influencée par le lobby des groupes pharmaceutiques.<sup>24</sup> L'indépendance et l'impartialité de ces jugements médicaux sont souvent remises en question.

21 Corporate Europe Observatory, "The European Parliament demands stricter regulation of conflicts of interest at EU's food safety authority." Disponible à l'adresse suivante : <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/european-parliament-demands-stricter-regulation-conflicts-interest-eus-food>

22 Schult, Christoph et Christoph Pauly, 2013. "Conflicts of Interest: Brussels' Revolving Door for Top EU Officials." *Der Spiegel On Line*, 9 octobre 2013. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.spiegel.de/international/europe/european-commission-officials-and-potential-conflict-of-interests-a-926792.html>

23 Pham-Kanter, Genevieve. 2014. "Revisiting Financial Conflicts of Interest in FDA Advisory Committees". *The Milbank Quarterly* 92 (3): 446-470; DeAngelis, Catherine D., 2014. "Conflicts of Interest in Medical Practice and their Costs to the Nation's Health and Health Care System". *The Milbank Quarterly* 92 (2): 195-198.

24 Voir, par exemple, Caroll, Aaron E. 2014. "Doctors' Magical Thinking About Conflicts of Interest". *The New York Times*, 8 septembre 2014. Disponible à l'adresse suivante : [http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflicts-of-interest.html?\\_r=1&abt=0002&abg=1%20-](http://www.nytimes.com/2014/09/09/upshot/doctors-magical-thinking-about-conflicts-of-interest.html?_r=1&abt=0002&abg=1%20-)

## L'exécution, véritable talon d'Achille

La question la plus difficile dans la gestion des conflits d'intérêts est peut-être celle de la mise en œuvre de la politique et du respect des objectifs, de la lettre et de l'esprit des réglementations. Selon Demke et coll. :

- plus il existe de règles, plus une capacité de gestion importante est requise pour mettre en œuvre ces règles et ces normes. Tandis que le nombre d'obligations nouvelles dont chacun doit s'acquitter (principalement dans le domaine des politiques de divulgation) augmente, dans de nombreux cas, les organes de contrôle et de surveillance (les comités d'éthique par exemple), eux, sont faibles et manquent de ressources.<sup>25</sup>

Ces conclusions remettent en cause l'adoption d'approches globales pour réglementer les conflits d'intérêts. L'exécution requiert qu'il soit tenu compte des caractéristiques spécifiques des hauts fonctionnaires et des responsables politiques, c'est-à-dire que les régimes déontologiques des fonctionnaires ne devraient pas être utilisés directement comme références pour les hauts fonctionnaires et les responsables politiques. Les organes de surveillance doivent apporter des réponses rapides aux scandales

politiques liés à des conflits d'intérêts afin de protéger la crédibilité des organes publics concernés et de conserver la confiance des citoyens. Toutefois, des réponses rapides peuvent être en contradiction avec les méthodes souvent longues et lourdes qui ont été mises en place pour garantir l'équité des procédures administratives et des enquêtes pénales.

La faible mise en œuvre des régimes qui encadrent les conflits d'intérêts impliquant des hauts fonctionnaires tend à être de moins en moins tolérée par la société civile et une opinion publique libre. Les divergences manifestes entre la prolifération des règles et leur faible exécution a tendance à alimenter le cynisme public, provoquant ainsi le discrédit des systèmes d'autorégulation du secteur public. Des organes forts d'exécution du cadre régissant les conflits d'intérêts sont donc nécessaires, et ce de plus en plus. Ils devraient avoir l'autorité juridique d'enquêter, d'exécuter la législation pertinente et de sanctionner tout comportement inconvenant.

L'expérience de certains pays, comme les États-Unis, met en avant la complexité des conflits d'intérêts et suggère que la surveillance officieuse menée à bien par des groupes de vigilance de la société civile est peut-être aussi importante que

<sup>25</sup> Demke et coll. 2008 : 8.

la surveillance officielle du respect de la réglementation et de la loi, pour assurer leur exécution adéquate. Comme le souligne l'Initiative Banque asiatique de développement (BAD)/OCDE de lutte contre la corruption (2007) :

- S'agissant de la gestion des conflits d'intérêts, la prévention est plus rentable que l'exécution. En revanche, elles sont tout aussi importantes l'une que l'autre pour promouvoir la bonne gouvernance et lutter contre la corruption. Les codes de conduite universels, les déclarations de patrimoine et d'intérêts ainsi que les campagnes publiques d'éducation et de sensibilisation qui mettent en avant les concepts fondamentaux et les attentes en matière de comportement éthique, doivent être contrebalancés par des sanctions claires et des mesures d'exécution afin de s'assurer qu'à la fois les causes des conflits d'intérêts et leurs effets sont traités de manière adéquate.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Initiative BAD/OCDE de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique. "Managing conflicts of interest. Frameworks, tools, and instruments for preventing, detecting, and managing conflict of interest". Disponible à l'adresse suivante : <http://www.adb.org/sites/default/files/publication/27975/managing-conflict-interest.pdf>

# CONCLUSIONS

1. Malgré leur caractère insaisissable, les conflits d'intérêts sont bien réels. Des intérêts illégitimes peuvent influencer des décisions à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la vie publique, y compris l'économie privée. De nombreuses conséquences sérieuses comptent parmi les répercussions possibles, comme par exemple les traitements médicaux, ou encore les questions de guerre et de paix, de justice et d'injustice. Éradiquer complètement les conflits d'intérêts dans les prises de décisions est probablement impossible, mais le débat public informé sur les conflits d'intérêts pourrait minimiser leur impact.
2. Bien qu'un bon système de réglementation soit nécessaire, il est en lui-même insuffisant. Même si de nombreuses réglementations nationales et autres codes de conduite sont de bonne qualité, ils ne sont bien souvent pas pris au sérieux. S'ils sont nés dans une atmosphère de méfiance publique générale vis-à-vis des responsables publics et des institutions gouvernementales, il est peu probable que la confiance revienne simplement grâce à quelques changements législatifs. Les populations ne se sentent pas rassurées uniquement parce qu'elles savent que dans leur pays, une réglementation solide encadre les conflits d'intérêts. Il faut davantage pour susciter la confiance, notamment une application visible, durable, cohérente et efficace.
3. La recherche et l'expérience montrent qu'une volonté politique efficace, un cadre juridique robuste et une presse indépendante sont nécessaires pour détecter, prévenir et gérer les conflits d'intérêts. Un discours public qui soutient et renforce des normes éthiques élevées dans la vie publique, ainsi que dans les relations privées, tirera clairement avantage d'une volonté déterminée au plus haut niveau. La transparence et l'équité sont également des composantes nécessaires. Enfin, une fonction publique professionnelle et correctement rémunérée, des règles claires concernant les fonctions des responsables politiques et des agents publics, et l'accent mis sur la responsabilité aux niveaux national et local, sont impératifs.

## Guides to Good Governance series



Le guide *Lutter contre les conflits d'intérêts dans le secteur public* étudie comment les démocraties sont construites sur la séparation entre deux sphères : d'une part, la société civile et le marché (le secteur privé) et, d'autre part, l'État (le secteur public), qui représente la gouvernance politique et administrative et devrait incarner l'intérêt général. La notion de conflit d'intérêts résume la complexité des problèmes éthiques et réglementaires qui entourent l'interaction entre les sphères publique et privée de la société. Les conflits d'intérêts dépendent fortement du contexte, ce qui peut inciter les décideurs politiques à les aborder et à les régler sans efficacité.

Les **Guides de bonne gouvernance** sont une série de petits livrets, chacun dédié spécifiquement à un thème important pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. Ces guides peuvent être lus par des personnes qui souhaitent en apprendre davantage sur un ou plusieurs sujets présentant un intérêt direct pour la bonne gouvernance dans le secteur de la défense, ou dans le secteur public en général. Ils peuvent également être utilisés à des fins pédagogiques.

Publié par : Centre pour l'intégrité dans le secteur de la défense

Infographie : [www.melkeveien.no](http://www.melkeveien.no)

Traduction : Service Traduction du Secrétariat international de l'OTAN



CENTRE FOR INTEGRITY  
IN THE DEFENCE SECTOR

[www.cids.no](http://www.cids.no)