

Entretien

De « la transparence tranquille » à
« la transparence constructive »

Entretien avec René Dosière et Matthieu Caron

En complément des actes du colloque « Cabinets ministériels et finances publiques », nous publions un entretien avec René Dosière et Matthieu Caron, respectivement Président et Directeur général de l'Observatoire de l'éthique publique qui nous exposent leur mode d'action et leur programme de recherche.

Pourriez-vous nous présenter L'Observatoire de l'éthique publique ?

René Dosière : L'Observatoire de l'éthique publique est né de ma rencontre avec le monde de la recherche. Lorsqu'il y a une vingtaine d'années, j'ai commencé mes investigations sur les finances de l'Élysée, j'ai lu la thèse de Vincent Dussart qui était consacrée à l'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels. Ce travail de recherche m'a interpellé et beaucoup inspiré. Quelques années plus tard, j'ai été accueilli à l'université de Lille par Matthieu Caron et ses collègues pour évoquer, devant un parterre d'étudiants, mon engagement en faveur de la transparence de la vie publique. Dans la foulée, j'ai accordé à Matthieu un entretien à la Revue française de finances publiques à l'occasion duquel je suis revenu sur mon travail parlementaire. Dans cet entretien, j'ai dit regretter de ne pas m'être entouré d'une petite équipe pour passer de l'artisanat de la transparence à la PME. Ce n'est pas tombé dans l'oreille d'un sourd : quelques mois plus tard, Matthieu est venu me proposer, avec Jean-François Kerléo, de créer un *think tank* rassemblant des universitaires et des parlementaires désireux de poursuivre mon action. Nous avons alors conçu l'Observatoire comme un laboratoire de recherche

appliquée. Nous y réalisons des travaux académiques sous forme d'articles, d'ouvrages et de colloques mais notre vocation n'est pas de nous cantonner à la recherche fondamentale. En premier lieu, nous nous sommes donnés pour mission de traquer les zones d'opacité persistantes dans la République comme nous l'avons écrit dans notre tribune programmatique (« Transparence de la vie publique : beaucoup reste à faire », Libération du 31 mai 2018). En second lieu, à l'heure de la désinformation et des fausses nouvelles, nos experts essaient de produire une information de haute qualité à destination des journalistes, des pouvoirs publics et des citoyens. Enfin, l'originalité scientifique de l'Observatoire réside dans le fait qu'il se veut force de proposition. Par exemple, depuis l'affaire Rugby, nous portons l'idée qu'il faudrait créer un poste de déontologue du Gouvernement.

Pourquoi ajouter un nouvel organisme alors que beaucoup de progrès ont été accomplis dans ce domaine ?

René Dosière : Pour deux raisons : d'une part, la dernière « affaire » Delevoye est venue nous rappeler qu'il fallait encore perfectionner les dispositifs qui ont été mis en oeuvre depuis les lois du 11 octobre 2013 et du 15 sep-

tembre 2017. La culture de la probité ne peut que s'installer petit à petit. La transparence de la vie publique prendra encore du temps car le droit ne peut pas tout régler. C'est un processus d'acculturation qui durera encore quelques années. D'autre part, l'Observatoire apporte une nouvelle pierre à l'édifice de la transparence. Il fait collaborer de manière inédite des universitaires de diverses disciplines et des parlementaires de différentes sensibilités politiques. Il ne s'inscrit pas dans une démarche d'anticorruption comme Anticor et Transparency mais plutôt dans une logique de questionnement critique et de propositions constructives vis-à-vis de la transparence. Par exemple, quand une « affaire » éclate, il essaie de rappeler les règles existantes, de soulever leurs imperfections et d'imaginer les moyens de les corriger.

C'est ce que L'Observatoire a appelé « la transparence tranquille » ?

Matthieu Caron : Quand nous avons fondé l'Observatoire, j'ai proposé que nous portions l'idée de « transparence tranquille » telle que René Dosière l'avait pratiquée dans son combat parlementaire et telle que je l'avais définie dans une tribune peu de temps auparavant (« La transparence névrotique sur le divan », *Les Échos* du 24 juillet 2015). Ainsi, avons-nous écrit, dans notre tribune programmatique publiée dans les colonnes du journal *Libération* : « *Seule une transparence tranquille, qui met fin aux secrets contestables et veille à ne pas instiller la défiance, permettra la re-légitimation des pouvoirs publics comme la préservation de l'autorité de l'État. En clair, il est nécessaire de cultiver une transparence qui réhabilite nos responsables publics plutôt qu'un voyeurisme qui les abîme (...). Ce laboratoire de recherche appliquée, qui rassemble des universitaires et des parlementaires, entend assister les pouvoirs publics dans leurs décisions en évitant les pièges d'une transparence spectaculaire et hystérisée pour lui substituer une démarche raisonnée et constructive* ». Depuis l'« affaire Rugby », nous préférons employer l'expression « transparence constructive ». L'idée de « transparence tranquille » a eu le mérite de nous fédérer autour de l'idée qu'il fallait « faire de la transparence autrement ». Or, nous avons constaté que le terme « tranquille » pouvait apparaître comme trop complaisant. Nous lui avons donc substitué l'idée de « transparence constructive » qui correspond mieux à notre philosophie et à notre action de bâtisseurs. Nous voulons observer sereinement et avan-

cer des solutions concrètes aux problèmes rencontrés. Je me souviens qu'après l'affaire Fillon, Laurent Joffrin disait : « et après cette affaire, *so what* ? ». Eh bien, après une « affaire », l'Observatoire essaie modestement de proposer des mesures pour éviter qu'elle ne se reproduise.

Pouvez-vous nous donner quelques exemples des premiers travaux de L'Observatoire ?

Matthieu Caron : Au-delà des productions scientifiques individuelles réalisées par les membres de notre équipe scientifique au sein de leurs universités, nous réalisons des *positions papers*, des notes, des études, des rapports, des ouvrages collectifs et des colloques, de même que nous publions de nombreuses tribunes dans la presse. Quant aux membres de notre équipe parlementaire, ils posent des questions écrites et déposent des amendements nourris des travaux de l'équipe scientifique. Au moment de l'affaire Rugby, nous avons par exemple sorti une note (« Rendre plus transparent le train de vie du Gouvernement ») qui a inspiré le décret du 20 septembre 2019 relatif à la situation des anciens Premiers ministres. De la même manière, notre *position paper* de novembre 2019 « Pour une déontologie partagée des agents et des élus » a abouti à l'adoption, dans le cadre de la loi Engagement et Proximité, d'un amendement devant permettre aux élus locaux de saisir un référent déontologue. Nous avons par ailleurs la conviction que notre proposition d'instaurer un référent déontologue du Gouvernement dont parlait René Dosière, sera reprise tôt ou tard par le pouvoir exécutif. Du reste, bien d'autres propositions sont en cours d'élaboration. Nous sommes en train de réaliser par exemple un rapport sur la « Juste indemnisation des élus » ainsi qu'un livre blanc sur la transparence de la vie publique locale. Nous allons également nous pencher sur l'éthique des affaires que nous considérons comme indissolublement liée à l'éthique publique. La liste de nos projets est encore longue. Chacun peut suivre tous ces travaux et tous nos chantiers depuis notre nouveau site internet qui a ouvert en ce début d'année 2020.

Pourriez-vous nous présenter le colloque « cabinets ministériels et finances publiques » dont les actes sont publiés dans *Gestion et finances publiques* ?

Matthieu Caron : Nous avons cherché à rassembler des juristes, des politistes, des socio-

logues et des historiens en traitant des cabinets sous un angle inédit : celui des finances publiques. J'ai eu l'occasion de revenir en détail sur les enjeux de ce colloque dans un entretien que j'ai accordé à vos confrères d'*Acteurs publics* (« Les cabinets ministériels sont sans doute l'institution politique la plus méconnue de la République », *Acteurs publics*, 16 septembre 2019). Par ailleurs, vos lecteurs pourront se référer au rapport final du président Vandendriessche qui figure dans ce numéro spécial. Le moins que l'on puisse dire, c'est que la littérature scientifique relative aux cabinets est peu abondante. Au cours de notre journée d'étude, nous avons malheureusement pu constater que régnait encore une certaine opacité financière. Les experts qui étaient présents ont unanimement exprimé leur difficulté à obtenir des informations financières relatives aux cabinets. Ce « secret défense » n'est plus acceptable.

En ce qui concerne le pôle « administration », sur quels points faut-il renforcer l'arsenal législatif en matière de déontologie et de transparence ?

Matthieu Caron : Nous venons d'organiser au mois de novembre 2019 un colloque sur la transparence et la déontologie dans la haute fonction publique dont les actes seront publiés au printemps. Il en est ressorti que l'arsenal législatif actuel demeurerait insuffisant et largement perfectible malgré les dernières lois adoptées telles que celles d'octobre 2013, la loi Sapin II, la loi déontologie de 2016 ainsi que la loi de transformation de la fonction publique d'août 2019. Deux ouvrages très remarquables des membres de notre équipe scientifique évoquent le problème central qui nous est posé : celui des porosités entre sphère publique et sphère privée. Je pense ici à l'ouvrage de Laurence Scialom intitulé *La fascination de l'ogre* et à celui d'Antoine Vauchez, *Sphère publique, intérêts privés*. En outre, notre directeur scientifique, Jean-François Kerléo est en train de diriger un ouvrage sur « les représentants d'intérêts » qui devrait paraître chez LGDJ en mars prochain. Nous allons multiplier les travaux sur ces zones de frictions entre éthique publique et éthique des affaires : problème du pantouflage et des *revolving doors*, conflits d'intérêts en tous genres, liens ambigus entre politique et milieux d'affaires, problème des cumuls d'activités, perfectibilité du droit des marchés publics, problématiques de droit pénal économique, etc.

...et dans le secteur des collectivités locales ?

René Dosière : C'est un sujet capital et trop peu traité également. J'y ai consacré un ouvrage intitulé *Le métier d'élu local* en 2014. Matthieu a d'ailleurs repris ce titre pour l'intitulé d'un colloque que nous organisons le 6 mars prochain à l'université du Littoral Côte d'Opale. En réalité, il subsiste essentiellement des zones d'ombre concernant le train de vie des 1 500 responsables des collectivités territoriales les plus importantes. Ce ne sont pas les 2 milliards d'euros consacrés chaque année à l'indemnisation des élus de nos territoires dévoués au bien public qui posent question mais surtout le cumul des rémunérations et des fonctions ainsi que les conflits d'intérêts auxquels sont exposés nos élus locaux qui gèrent 300 milliards d'argent public et 1,9 millions d'emplois dont 70 % recrutés directement. Bien conscients de ces difficultés, nous avons fait paraître au début du mois de janvier 2020 une note sur le train de vie des élus locaux dont la coordination a été assurée par Aurore Granero. Cette note propose spécialement de renforcer le contrôle sur les frais de représentation des maires et de certains présidents d'intercommunalité, de consolider la transparence des avantages en nature, de mieux contrôler le cumul des indemnités et des rémunérations, de même que d'affermir les règles déontologiques relatives à l'exercice d'un mandat d'élu local.

Quelles réflexions vous inspirent la révolte des gilets jaunes et le grand débat national qui s'en est suivi ?

René Dosière : Du point de vue spécialisé, et donc limité, qui est celui de l'Observatoire, le mouvement des « gilets jaunes » a fait apparaître l'ampleur de la défiance existante entre les citoyens et les responsables publics. On a même assisté à des actes de violence inédits – et tout à fait inadmissibles – envers les élus du peuple que sont les députés. Cette défiance s'exprime également dans des fantasmes éloignés de la réalité. Réclamer la diminution du budget de l'Élysée ou la baisse de l'indemnité parlementaire pour résoudre notre déficit budgétaire n'a aucun sens puisque sur 1 000 euros de dépenses publiques la présidence de la République compte pour dix centimes (oui, dix centimes d'euros !) et les indemnités parlementaires pour sept centimes d'euros. Ces violences physiques et verbales montrent la nécessité et la difficulté de réconcilier les

Français(es) avec les institutions républicaines comme nous le souhaitons. Le chemin sera long. L'Observatoire essaiera d'y contribuer, notamment en tentant de lever certains fantasmes, comme il l'a fait dans une tribune publiée lors de la crise des gilets jaunes à propos des fausses informations qui circulaient sur le train de vie des élus (« Les élus ne cherchent pas à s'enrichir systématiquement », *Le Monde*, 13 mars 2019).

Comment organiser une responsabilité financière des ordonnateurs publics ?

René Dosièrè : Aujourd'hui, les ordonnateurs de dépenses publiques ne sont mis en cause, au pénal, que dans des cas gravissimes et heureusement rarissimes. Cela signifie que la gestion irrégulière n'est pas sanctionnée, alors que les comptables, qui exécutent les décisions des élus sont susceptibles d'être sanctionnés financièrement. Cette différence de traitement est choquante et doit disparaître. Tel était l'objet d'un texte inspiré par Philippe Séguin alors Premier président de la Cour des comptes, en 2009. La commission des lois de l'Assemblée nationale avait adopté ce texte en ajoutant les ministres dans la liste des ordonnateurs concernés. Cet ajout, refusé par le Gouvernement, n'a pas permis l'adoption finale du texte. Lors de la constitution du gouvernement d'Édouard Philippe, j'ai repris dans une proposition de loi, la dernière de la législature, le dispositif que nous avons adopté en commission des lois. Il prévoyait selon la gravité de l'infraction commise par l'ordonnateur, une sanction financière comprise entre la moitié et la totalité de la rémunération allouée à l'intéressé. Malheureusement, cette proposition n'a pas été retenue dans le texte préparé par le gouvernement. C'est regrettable et je pense qu'il faudra y revenir.

Que pensez-vous du concept de « finances citoyennes » qui a fait l'objet d'un projet de Gestion et finances publiques avec la SFFP ?

Matthieu Caron : Si l'on essaie de jeter un pont entre ce concept et les travaux de l'Observatoire, l'idée de « finances citoyennes » fait immédiatement penser à l'article 15 de la DDHC en vertu duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». D'après nous, les citoyens ont le droit d'exiger une transparence financière totale de la part de leurs représentants. L'une des ambitions de l'Observatoire est précisément d'améliorer l'exhaustivité et la qualité de l'information relatives à toutes les dépenses publiques. Les Français ont le droit de connaître à l'euro près comment sont dépensés les deniers publics et tout spécialement lorsqu'il s'agit du train de vie de leurs élus. Dans un proche avenir, l'Observatoire s'intéressera symétriquement à l'information relative aux recettes publiques. Le rapport de la Cour des comptes sur la fraude aux prélèvements obligatoires qui vient de paraître en novembre 2019 met en lumière tout le chemin restant à parcourir pour parvenir à la pleine transparence dans ce domaine. Si l'on se penchait davantage sur la question de l'évasion et de l'optimisation fiscales, l'on pourrait probablement vérifier que l'endettement public n'a pas exclusivement des causes budgétaires comme l'a suggéré sans fondements scientifiques le rapport Pébereau. L'Observatoire compte investir ce champ d'étude pour produire de l'information à destination des citoyens afin qu'ils puissent être mieux éclairés dans leurs choix politiques. Pour ce faire, nous allons engager une réflexion autour de la notion d'éthique fiscale mais également initier un certain nombre d'études sur la question de l'opacité relative à la gestion et au financement de la dette souveraine. ■

Présentation de René Dosière

Né en 1941, René Dosière a exercé des fonctions d'économiste à la chambre d'agriculture de l'Aisne et assuré pendant trente six ans un enseignement sur les finances locales à l'Université de Reims. Il a débuté ses activités politiques au niveau local (adjoint au maire, président du conseil régional de Picardie de 1981 à 1983 puis maire de Laon) avant de devenir député pendant vingt cinq ans. Il a siégé à la commission des lois et fut Vice-président de l'Assemblée de 2005 à 2007. Il s'est successivement spécialisé dans les collectivités locales (auteur notamment de la loi sur les délits non intentionnels dite loi Dosière-Fauchon), le financement de la vie politique nationale et locale, les juridictions financières, la transparence du train de vie de l'État (en particulier le budget de l'Élysée) et les territoires d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie). Il a publié plusieurs livres sur les finances locales (La commune et son budget) et celles de l'État (en dernier lieu : Frais de Palais, sur le budget de la présidence de la République, v. la Chronique BIBLIO dans ce n°). Il est actuellement président de L'Observatoire de l'éthique publique qu'il a fondé en 2018 avec Matthieu Caron.

Présentation de Matthieu Caron

Né en 1980, Matthieu Caron est normalien, agrégé d'économie et maître de conférences en droit public à l'université Polytechnique des Hauts-de-France. Ses recherches portent sur le droit gouvernemental de la Ve République, la transparence et la déontologie de la vie publique ainsi que sur les politiques budgétaires et la question des dettes souveraines européennes. Il est actuellement directeur général de L'Observatoire de l'éthique publique qu'il a fondé en 2018 avec René Dosière.