

Analyse



Finance et « revolving door » : enjeux et exemples

Réseau

Financité

Ensemble, changeons la finance



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Comme certaines compétences sont similaires dans les deux domaines que sont la finance et la politique, il arrive que des membres du gouvernement travaillent ou aient travaillé pour des banques. Et inversement, il arrive que des banquiers deviennent des mandataires publics. Ces mouvements de personnels, autrement dit « revolving door », sont à l'origine de conflits d'intérêts que cette analyse illustrera par deux exemples. Des outils pour limiter ce phénomène sont aussi recensés.

En quelques mots :

- Le phénomène de *revolving door* ou « porte tourniquet » est un mouvement d'employés entre les secteurs privé et public qui peut engendrer des conflits d'intérêts.
- Les observateurs du phénomène dénombre 5 types de conflits d'intérêts : abus de pouvoir, influence indue, changement de camp, recherche excessive de profit et emprise réglementaire.
- Deux exemples de personnes ayant emprunté la porte tourniquet : Mario Draghi et Eddy Wymeersch.
- Des outils pour limiter les conflits d'intérêt : l'auto-régulation et la régulation.

Mots clés liés à cette analyse : banque, transparence, politique économique.

1 Introduction

L'expression anglophone *revolving door* utilise l'image d'une porte tambour¹ pour se référer aux mouvements de fonctionnaires et autres mandataires publics de haut niveau vers des emplois du secteur privé et vice-versa. Il arrive ainsi qu'entre le secteur public et celui de l'entreprise privée, de nombreux anciens législateurs et régulateurs deviennent consultants dans les industries qu'ils réglementaient auparavant. De la même manière, il arrive que certains cadres hauts placés de l'industrie privée soient nommés à des postes politiques ou administratifs en lien direct avec les emplois qu'ils occupaient antérieurement dans le privé.²

¹ L'expression « tourniquet » est aussi parfois utilisée en français.

² Basé sur la définition « revolving door ». Disponible en ligne : <http://www.investopedia.com/terms/r/revolving-door.asp> (consulté le 11/12/2015).

Les personnes en faveur de ce phénomène argumentent qu'il permet de recruter des experts sur des questions extrêmement techniques pour le pouvoir public concerné, d'une part, et, d'autre part, que les personnes du secteur privé sont plus avisées pour prendre des décisions législatives. Les détracteurs, quant à eux, soulignent les nombreux conflits d'intérêts qu'une telle situation génère : entre loyauté d'aujourd'hui et loyauté d'hier, rien ne dit que le changement d'employeur reflète un mouvement définitif et qu'il n'est pas, dès lors, la simple manifestation d'un choix opportuniste.

2 Porte tambour et conflits d'intérêt

Qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts ?

« Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle une personne employée par un organisme public ou privé possède, à titre privé, des intérêts qui pourraient influencer ou paraître influencer sur la manière dont elle s'acquitte de ses fonctions et des responsabilités qui lui ont été confiées par cet organisme. »³

On distingue trois degrés de conflits d'intérêts dans ce rapport :

- « *potentiel* : il n'existe pas encore de conflit proprement dit, dans la mesure où il n'existe pas à ce moment de lien direct entre les intérêts de la personne et sa fonction. Néanmoins, un changement dans sa situation (prise de fonctions, promotion, mutation) pourrait créer ce conflit.
- *apparent* : les faits en cause ne sont pas certains : aucun intérêt particulier suspect n'a pu être prouvé, il n'est que « possible ». Une analyse de la situation devra être menée pour écarter tout doute sur la probité de la personne suspectée.
- *réel* : lorsqu'il est « avéré » qu'un intérêt personnel peut venir « influencer » le comportement de la personne exerçant ses fonctions professionnelles. »

Quel qu'en soit le sens, le fait d'emprunter la porte tambour potentialise les trois degrés de conflits d'intérêts. Ainsi, les connaissances acquises dans le secteur privé peuvent rendre un employé attirant pour un poste dans la fonction publique où ces connaissances seront très utiles. De même, le mouvement contraire du secteur public vers le secteur privé peut induire une série de risques de conflits d'intérêts.

³ Service central de prévention de la corruption en France, rapport 2004. Disponible sur Internet : http://www.transparency-france.org/ewb_pages/1/le_conflit_d_interets.php

Un rapport de Transparency International⁴ liste les cinq types de conflits d'intérêts suivants. Le premier est l'**abus de pouvoir** dont peut user un fonctionnaire ou mandataire public afin de construire une réglementation qui favorise une entreprise en particulier, dans le but de se créer ainsi une opportunité d'emploi dans le futur.

Un second risque de conflit d'intérêts est quant à lui présent dans les deux sens. Par exemple, il se pourrait qu'un fonctionnaire nouvellement recruté entretienne une sorte de loyauté envers son employeur privé antérieur, soit de manière formalisée, par des clauses de confidentialité post-emploi, ou soit de manière informelle, par habitude. À côté de ce risque de loyauté, il peut aussi arriver qu'au fil des années, le nouveau fonctionnaire ait acquis une culture d'entreprise dont il aurait du mal à se défaire. Ceci pourrait l'amener à exercer une **influence indue** dans son nouveau milieu de travail – soit le secteur public – et éventuellement à prendre des décisions trop subjectives.

De manière similaire, il est aussi possible qu'un ancien fonctionnaire puisse exercer une **influence indue**. Celle-ci peut d'ailleurs s'exercer de manière consciente ou non sur ses collègues, car ceux-ci veulent plaire à l'ancien fonctionnaire ou tout simplement lui font confiance.

La **recherche excessive du profit** est la troisième sorte de conflit d'intérêt. Celle-ci peut se manifester sous différentes formes allant du fait, pour un haut fonctionnaire, de publier ses mémoires (et parfois en tirer un bon profit) jusqu'à des actions répréhensibles légalement comme partager des informations confidentielles, acte autrement qualifié de délit d'initié ou, en anglais, « insider information ».

Un quatrième risque est le fait de « **changer de camp** ». Ce risque prend forme quand un fonctionnaire public défend une cause pour le gouvernement puis se fait embaucher dans le secteur privé et défend la cause contraire. Ce retournement de veste peut être problématique, d'une part, car l'ancien fonctionnaire pourrait utiliser des informations acquises dans son poste antérieur pour contrecarrer l'action du gouvernement, et, d'autre part, car cela peut contribuer à discréditer les autres membres du gouvernement.

⁴ « Cabs for hire ? Fixing the revolving door between governments and business ». 2011. Disponible sur internet : <http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/15-publications/132-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business/132-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business> (consulté le 11/12/2015).

Enfin, le cinquième conflit d'intérêt est nommé « **regulatory capture** » ou l'emprise réglementaire. Ceci arrive quand des fonctionnaires deviennent trop sympathiques avec les industries qu'ils sont tenus de réglementer. Cela peut les mener à prendre des décisions qui placeraient l'intérêt d'entreprises de ces industries avant celui de l'intérêt public.

3 Exemples dans le secteur financier

3.1 Mario Draghi

Il est difficile de trouver un conflit d'intérêts réel et avéré concernant des personnes empruntant une porte tambour. Si nous examinons le cas de Mario Draghi qui, entre plusieurs mandats publics liés à l'économie et à la finance, a passé quatre ans sur les mêmes sujets mais dans le secteur privé, nous recensons rapidement quatre conflits d'intérêts apparents dus à ses liens avec le privé.

Son curriculum vitae pourrait se résumer comme suit :

- 1975-1991 : professeur en économie
- 1984-1990 : directeur exécutif de la Banque Mondiale
- 1991-2001 : directeur général du ministère du Trésor public italien, chargé des privatisations
- 2002-2005 : vice-président de la branche européenne de la banque d'affaires américaine Goldman Sachs
- 2006-2011 : gouverneur de la Banque d'Italie
- 2011-maintenant : président de la Banque Centrale européenne (BCE)

Comme l'expose M. Roche dans un article⁵, Mario Draghi était responsable des privatisations lors de son travail au Trésor italien alors que Goldman Sachs cherchait des activités en Europe. Grâce aux mesures prises, la banque avait pu réaliser de juteuses affaires, notamment la cession de l'entreprise ENI. C'est ainsi que certains observateurs pensent que Mario Draghi aurait eu un conflit d'intérêt d'abus de pouvoir en privilégiant son futur employeur dans l'attribution de contrats de privatisations.

⁵ M. Roche, « La Grèce, dossier noir de l'ancien VRP du hors-bilan chez Goldman Sachs », 2011. Disponible sur Internet : http://www.lemonde.fr/crise-financiere/article/2011/10/31/la-grece-dossier-noir-de-l-ancien-VRP-du-hors-bilan-chez-goldman-sachs_1596412_1581613.html#Dgggyo5aohAZ8ZWg.99

Par ailleurs, Mario Draghi a aussi été soupçonné d'avoir aidé la Grèce à dissimuler son déficit public lorsqu'il était chez Goldman Sachs⁶. Ce serait alors un conflit d'intérêt de recherche excessive de profit qui aurait guidé ses actes : la banque aurait gagné 300 millions de dollars grâce aux conseils prodigués.

Aussi, l'organisation non-gouvernementale (ONG) Corporate European Observatory⁷ s'est plainte au médiateur européen de l'appartenance de Mario Draghi au Groupe des Trente, un forum international qui regroupe des dirigeants du secteur financier public et privé. En effet, il pourrait y avoir un conflit d'intérêt d'emprise réglementaire si le président de la BCE « sympathisait » trop avec les hauts représentants du secteur privé.

Enfin, certains observateurs redoutent que des informations confidentielles se transmettent entre le père et le fils Draghi, ce dernier travaillant chez Morgan Stanley⁸ comme trader sur les marchés des taux, marchés sur lesquels la BCE a une influence directe.

Mario Draghi s'est défendu de tout conflit d'intérêts dans l'exercice de ses fonctions : il a respectivement nié avoir favorisé Goldman Sachs, démenti son implication dans les conseils à la Grèce, été disculpé de conflit d'intérêts par le comité de surveillance interne de l'Union européenne⁹ concernant son adhésion au Groupe des Trente et été confirmé comme respectueux du code de conduite de la BCE par rapport au fait d'avoir un fils trader...

3.2 Eddy Wymeersch

L'ONG Corporate European Observatory (CEO) épingle, entre autres, les mouvements de carrière européens du belge Eddy Wymeersch dans le secteur de la finance¹⁰.

Son curriculum vitae peut se résumer ainsi :

- Tout au long de sa carrière : professeur à la Faculté de droit à Gand
- 1990-2011 : membre du conseil d'administration de plusieurs entreprises et entre 1992-2001 : régent de la Banque nationale de Belgique

⁶ S. Rolland, « Six choses à savoir sur Mario Draghi, le patron de la BCE », 2012. Disponible sur internet : <http://www.latribune.fr/entreprises-finance/banques-finance/banque/20120905trib000717938/six-choses-a-savoir-sur-mario-draghi-le-patron-de-la-bce.html>

⁷ <http://corporateeurope.org/financial-lobby/2012/08/time-draghi-step-down-g30>

⁸ S. Rolland, Op. Cit.

⁹ http://www.liberation.fr/futurs/2013/02/04/pas-de-conflit-d-interets-pour-mario-draghi_879331

¹⁰ <http://corporateeurope.org/revolvingdoorwatch/cases/eddy-wymeersch>

- 2001-2007 : président de la Commission Bancaire, Financière et des Assurances (CBFA)
- 2007-2010 : président du comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (CESR), prédécesseur de l'Autorité européenne des marchés financiers
- 2011-maintenant : président du Conseil de supervision de l'intérêt public, vice-président de l'association des marchés financiers en Europe (AFME) et d'Euroclear

Nous remarquons donc qu'Eddy Wymeersch travaillait au comité européen des régulateurs des marchés de valeurs mobilières (maintenant l'autorité européenne des marchés financiers), et a emprunté la porte tambour en septembre 2012 afin de travailler pour l'association des marchés financiers en Europe (AFME), une des plus grandes plates-formes de lobbying de l'industrie de la finance.

Bien qu'aucune règle n'ait été enfreinte, CEO estime qu'il existe des conflits d'intérêts apparents dans ce changement d'emploi. Notamment, CEO évoque la possibilité de conflits d'intérêts d'influence induite sur la directive concernant les marchés d'instruments financiers. En effet, monsieur Wymeersch a travaillé sur le sujet en tant que régulateur et puis, par après, en tant que vice-président de l'AFME, groupe qui prône l'anti-régulation.

4 Quels outils pour limiter les conflits d'intérêts liés au *revolving door* ?

Deux outils principaux existent pour combattre les conflits d'intérêts liés au phénomène de *revolving door* : l'auto-régulation et la régulation. Différents organes publics ont mis en place l'un ou l'autre afin de limiter l'occurrence de conflits d'intérêts.

4.1 Auto-régulation

Une approche mise en avant dans les exemples cités est l'existence de codes de conduite qui dicteraient une conduite intègre des employés d'une institution. Ainsi, de tels documents¹¹ permettraient de garantir le comportement des personnes employées à la Banque BNP Paribas par exemple. L'efficacité opérationnelle de ces codes de conduite ne semble toutefois pas très élevée.

¹¹ [http://www.bnpparibas.com/sites/default/files/ckeditor-upload/files/PDF/Publications/du%20diligence/code de conduite mars 2011 fr.14731.pdf](http://www.bnpparibas.com/sites/default/files/ckeditor-upload/files/PDF/Publications/du%20diligence/code%20de%20conduite%20mars%202011%20fr.14731.pdf)

À un niveau plus macro-économique, l'Organisation de Coopération et Développement Économique¹² émet aussi des recommandations pour gérer les conflits d'intérêts dans le service public qui pourraient se révéler utiles lors de passages par la porte tambour.

Le désavantage majeur de l'auto-régulation est l'absence de contrainte. C'est en général la seule réputation de l'établissement qui peut être une source suffisante de levier pour limiter réellement ces mouvements.

4.2 Régulation

À titre d'exemple, car une telle question mérite certainement un examen approfondi, il existe divers types de cadre légal pour limiter le passage par la *revolving door*.

Ainsi, en France, le code pénal prévoit une lourde peine pour les fonctionnaires publics qui n'attendraient pas le délai prescrit de trois ans avant de pouvoir « participer par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise privée »¹³.

En Belgique, la circulaire relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale¹⁴ semble moins stricte en ce qui concerne le phénomène de la porte tambour : il n'y a pas de période d'attente lors d'un passage vers le privé. La circulaire mentionne simplement ceci : « Il est conseillé que les agents informent le plus rapidement possible leur employeur en cas de départ vers le secteur privé lorsque le futur employeur exerce des activités susceptibles de les mettre en relation d'affaires avec leur service public d'origine. »

L'avantage d'un cadre légal est que cela permet à tout un chacun, et plus particulièrement aux organisations ayant un rôle de gardien, de déposer des plaintes pour, au moins, investiguer un conflit d'intérêt apparent, et si avéré, enclencher les moyens pour y mettre fin. Même si, selon l'Office Central pour la Répression de la Corruption en Belgique¹⁵, il reste difficile de délimiter, de détecter et de prouver ces conflits d'intérêts liés à la prise d'intérêt, au détournement ou aux fraudes aux marchés ou aux subsides...

¹² <http://www.oecd.org/fr/gouvernance/ethique/2957354.pdf>

¹³ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000006418525&dateTexte=20090329>

¹⁴ 17 AOUT 2007. - Circulaire n° 573 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale

¹⁵ <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/directions-centrales/office-central-pour-la-repression-de-la-corruption-ocrc>

5 Conclusions

En conclusion, le fait d'emprunter une porte tambour peut entraîner une série de conflits d'intérêts potentiels, apparents ou avérés de diverses natures : abus de pouvoir, influence indue, changement de camp, poursuite de richesse excessive ou emprise réglementaire. Ainsi, de grands noms de la finance européenne et belge ont emprunté cette porte et ont été exposés à de tels conflits d'intérêts apparents.

Deux outils sont disponibles pour les organisations, publiques ou privées, en vue de limiter les conflits d'intérêt liés au phénomène du *revolving door* : l'auto-régulation et la régulation. La première, n'étant pas contraignante, paraît moins efficace que la seconde qui, en revanche, peut permettre de mettre fin à des situations de conflits d'intérêts avérés.

Annika Cayrol
décembre 2015

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des trois thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société :

Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Finance et individu :

Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires classiques, l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

Finance et proximité :

Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

Le Réseau Financité est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.