



Audition du 10 mars 2021
Mission d'évaluation de la loi Sapin II

Propos introductif

Messieurs les rapporteurs,

Je vous remercie de m'inviter aujourd'hui pour échanger avec vous sur le bilan que l'on peut déjà tirer de la loi Sapin II. Cette loi a permis d'améliorer significativement le dispositif français de lutte contre la corruption et de renforcer la crédibilité internationale de la France en la matière.

Cette loi a également permis en France une première reconnaissance de l'activité de représentation d'intérêts. Je commencerai par là. Nous l'observons fréquemment, la représentation d'intérêts ou le « lobbying » continue de susciter de vives interrogations voire beaucoup de méfiance dans notre pays. Or la représentation d'intérêts est **une activité qui existe, qui est légitime** dans une démocratie. En

effet, elle permet aux acteurs de la société civile de faire entendre leur point de vue ou d'apporter leur expertise et peut contribuer à une prise de décision éclairée. Les clichés sur les « lobbies » ont la vie dure. Pourtant ces acteurs sont aussi bien des entreprises et des cabinets de conseil que des syndicats, des associations ou des ONG.

Le dispositif introduit par la loi Sapin II n'a pas vocation à remettre en question cette participation de la société civile. Il a vocation en revanche à **lever le voile sur les relations entre représentants d'intérêts et responsables publics et à les encadrer**. La loi Sapin II a par ailleurs posé les **trois conditions nécessaires** selon moi au développement d'un « lobbying » responsable :

Premièrement, la transparence : depuis juillet 2017, les représentants d'intérêts sont tenus de s'inscrire sur un répertoire numérique, accessible sur le site internet de la Haute Autorité, dans lequel ils doivent donner des informations sur leur organisation, leurs actions de représentation d'intérêts et les moyens qu'ils consacrent à cette activité. Aujourd'hui ce sont **2 200** représentants d'intérêts qui sont inscrits sur ce répertoire et qui ont déclaré près de **30 000** activités de représentation d'intérêts. Les avancées sont incontestables !

Deuxième condition, l'éthique : des règles déontologiques ont clairement été définies par le législateur pour encadrer les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics.

Enfin, troisième condition, l'exercice d'un contrôle indépendant : le respect des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts a été confié à la Haute Autorité. Celle-ci a déjà conduit **près de 300 contrôles**.

Au-delà de cette mission de contrôle, il est important de rappeler que la Haute Autorité s'inscrit dans une démarche essentielle de **pédagogie et d'accompagnement** des représentants d'intérêts. Chaque année, la Haute Autorité doit mener un travail soutenu de relances des représentants d'intérêts en défaut de déclaration pour que ces derniers s'acquittent bien de leurs obligations déclaratives. Cette démarche d'accompagnement porte ses fruits : les bilans annuels produits par la Haute Autorité montrent que les représentants d'intérêts déclarent davantage et mieux, au regard des exigences de clarté et de lisibilité prévues par la Haute Autorité.

Mais malgré les progrès notables réalisés depuis 2017, la Haute Autorité identifie dans l'exercice de ses missions des limites importantes au dispositif.

Tout d'abord, le répertoire qui devait permettre aux citoyens de **mieux connaître l'impact de la représentation d'intérêts sur le processus normatif** (autrement dit de savoir « qui influence la loi ») et de répondre ainsi à une exigence démocratique forte de transparence, s'est **éloigné de son objectif principal**.

Pour y remédier, la Haute Autorité préconise de **réviser le décret d'application** pour revoir d'une part les critères d'identification d'un représentant d'intérêts et avoir ainsi une vision plus juste du lobbying en France : il est notamment essentiel de supprimer le critère de l'initiative et revoir le critère de l'activité régulière, à l'image de ce que font certains pays cités en exemples sur ces sujets à l'international (nous aurons très certainement l'occasion d'échanger plus précisément sur ces deux points). D'autre part, la révision du décret doit permettre d'obtenir des informations plus précises et régulières : cela passe notamment par l'identification de la décision publique visée et la fonction du responsable public rencontré, mais également par le passage à une

déclaration semestrielle. En ce sens, la révision du décret permettrait de fournir aux citoyens une information claire, accessible et attractive.

D'autant plus que l'attractivité du répertoire est une autre des limites identifiées. En effet, les chiffres de fréquentation de notre site internet le montre : le répertoire demeure méconnu et sous-exploité (le répertoire a enregistré 250 000 vues en 2020, c'est cinq fois moins que les déclarations des responsables publics). Or, la transparence n'est pas une fin en soi, il ne suffit pas de rendre publiques des données, encore faut-il que ces données aient un réel intérêt et ne comportent pas trop d'insuffisances. De même qu'il est nécessaire de favoriser leur appropriation par les citoyens. La Haute Autorité a déjà mené plusieurs projets en ce sens, en publiant des bilans annuels sous forme de dossier pédagogique ou en mettant à disposition les données du répertoire dans un format ouvert et aisément réutilisable. Elle ira plus loin dans cette démarche au cours des prochains mois en proposant des data visualisations et une plateforme dédiée au lobbying, à visée pédagogique.

Enfin, les contrôles que mène la Haute Autorité sont particulièrement complexes à mettre en œuvre. L'évolution de ses

moyens et de ses pouvoirs de contrôle participerait grandement à rendre le dispositif plus efficace. Il paraît important notamment de permettre à la Haute Autorité de disposer d'un droit de communication pour le contrôle des représentants d'intérêts et d'être dotée d'un pouvoir de sanction propre, comme c'est le cas pour d'autres autorités administratives indépendantes.

Une évolution des moyens de la Haute Autorité sera aussi très certainement à prévoir pour accompagner **l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux collectivités locales que le législateur a décidé**. La Haute Autorité mène d'ailleurs à ce sujet une **étude** préalable et une première évaluation des modalités de mise en œuvre qu'elle présentera cet été, l'objectif principal étant de s'assurer que le dispositif soit lisible et opérant.

Mais je voudrais maintenant dire quelques mots sur le dispositif de lutte contre les infractions à la probité dans sa globalité. C'est je crois le sens de votre réflexion.

En matière de lutte anticorruption, la loi Sapin II a permis de franchir une étape nécessaire, avec notamment la création de l'Agence française

anticorruption, l'obligation pour les entreprises de mettre en œuvre un programme de mise en conformité, l'introduction de la Convention judiciaire d'intérêt public, un dispositif d'alerte éthique de protection des lanceurs d'alerte. L'AFA a mené un important travail de pédagogie auprès des acteurs privés dans leur démarche de *compliance*. Il m'apparaît aujourd'hui nécessaire avec le recul que déjà nous pouvons avoir, les retours des différentes parties prenantes que nous avons également, de franchir une nouvelle étape pour corriger les faiblesses et conforter la politique en faveur de la probité et de lutte contre la corruption.

Je l'observe moi-même en tant que Président de la Haute Autorité, et je l'observais déjà dans le cadre de mes fonctions précédentes de Premier président de la Cour des comptes : **des doublons existent avec l'AFA.**

Je m'interroge donc sur la pertinence de la dualité HATVP/AFA au regard des chevauchements entre nos interventions, qui participent surtout à créer de la confusion chez les entités publiques contrôlées et nos concitoyens. Je m'interroge aussi sur le positionnement de l'AFA aux côtés d'entités telles que la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Enfin, c'est l'implication des administrations

dans la lutte anticorruption qui m'interpelle : elles ont affaire à divers acteurs en matière de prévention et de contrôle alors même qu'elles ont été laissées dans le flou quant à leurs réelles obligations anticorruption avec la loi Sapin II. Pourtant elles sont elles-mêmes fortement exposées aux risques en matière de corruption.

C'est en considérant l'ensemble de ces éléments que je suis favorable à la création d'une **autorité de supervision unique**, indépendante et collégiale, qui pourrait également être dotée d'une commission des sanctions, et **qui réunirait les attributions de la Haute Autorité et de l'AFA** (en dehors de ses fonctions interministérielles). Cette création pourrait s'accompagner d'une extension d'un régime de conformité aux administrations, adapté à leur réalité, de manière à les soumettre à un contrôle cohérent et raisonné. Concernant les entreprises, le cadre qui leur est aujourd'hui appliqué ne serait pas affecté et demeurerait inchangé.

Avec **un seul acteur agissant de la prévention des conflits d'intérêts à la prévention des faits de corruption**, le dispositif anticorruption de la France gagnerait **en lisibilité et en efficacité**, et participerait à un **objectif de rationalisation de l'action publique**. Forte de son

expertise auprès des acteurs publics et privés, et des capacités d'adaptation dont elle a su faire preuve depuis sa création, je suis certain que la Haute Autorité peut être l'acteur de ce nouveau progrès dans la politique de lutte pour la probité et contre la corruption.

Enfin, la création de cette autorité de supervision unique me paraît d'autant plus pertinente que **probité et transparence publiques vont intrinsèquement de pair** lorsque l'objectif est de **recréer de la confiance**. Elles participent également **d'une seule et même politique**, avec le spectre de la corruption en indissociable arrière-plan. Cette politique forme **un tout à double face** : d'un côté, elle promeut la probité et la transparence ; de l'autre, elle en combat les violations, au premier chef la corruption. Elle englobe tous les acteurs publics et les acteurs privés qui traitent avec eux, en particulier les entreprises et leurs dirigeants.

En parallèle, cette réforme nécessite à mon sens une volonté politique affirmée et doit s'accompagner d'un renforcement significatif de la coordination interministérielle des politiques publiques de lutte contre la corruption.

Car vous le savez, en matière de lutte anticorruption, **les enjeux sont considérables** : par l'ampleur, y compris en France, du fléau économique et social que constitue la corruption ; par la gravité de la mise en danger de la démocratie qu'elle induit ; par l'importance de la crédibilité internationale de notre lutte anticorruption pour la souveraineté de la France comme pour la compétitivité de ses entreprises à l'étranger.

Je vous remercie pour votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.