



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Discours du Président Didier Migaud

Conférence de presse

Présentation du rapport d'activité 2020 de la Haute Autorité

Jeudi 3 juin 2021

Mesdames et Messieurs,

Merci de nous rejoindre. Je vous souhaite la bienvenue à notre conférence de presse. Elle vise à présenter le rapport d'activité 2020 de la Haute Autorité.

Bien évidemment, j'aurais préféré, comme vous je suppose, que ce rendez-vous, essentiel pour notre institution, se déroule en face à face, au sein de nos locaux. Hélas, et malgré une amélioration significative de la situation sanitaire, nous devons encore rester prudents.

Je me réjouis néanmoins de vous voir aussi nombreux par écrans interposés. Je suis pour ma part entouré de Lisa Gamgani, secrétaire générale, et de nos secrétaires généraux adjoints, Michel Smaniotto – qui vient de rejoindre la Haute Autorité hier – et Sébastien Ellie. Sont aussi présents Ted Marx, directeur des publics, de l’information et de la communication depuis le 1^{er} avril, que plusieurs d’entre vous connaissent déjà, et Fanny Fiorentino, responsable des projets stratégiques dans son équipe. **La publication du rapport d’activité, que j’ai remis officiellement ces derniers jours au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents des deux assemblées, constitue un rendez-vous majeur pour la Haute Autorité dans la mesure où il permet de faire un bilan le plus exhaustif possible de l’année qui vient de s’écouler.**

Ce rapport illustre en premier lieu l’importance et la sensibilité de nos missions et, je crois aussi, le dynamisme de **l’institution**. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a profondément modifié le contrôle déontologique des agents publics. Dorénavant, celui-ci repose, pour l’essentiel, sur les administrations : il revient à l’autorité hiérarchique d’apprécier les

risques déontologiques pouvant résulter d'un projet de nomination, de reconversion professionnelle ou de cumul d'activités. En cas de doute sérieux, elle peut saisir le référent déontologue, un organe institué dans toutes les administrations publiques depuis la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie dans la fonction publique. Et si ce doute n'a pas été levé, l'autorité peut se tourner vers la Haute Autorité pour obtenir un avis.

Le législateur a aussi prévu une saisine directe de la Haute Autorité pour les emplois les plus stratégiques, comme les membres des cabinets ministériels, les membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, les directeurs d'administration centrale, les membres des inspections ou encore les directeurs généraux des services des grandes collectivités territoriales – et cela représente environ 20 000 personnes.

Cette nouvelle compétence de la Haute Autorité, qui fait d'elle la référence aujourd'hui en matière de déontologie publique, est entrée en vigueur le 1^{er} février 2020. Elle a impliqué, en partie, le transfert des attributions, des archives et des emplois de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique. Elle a entraîné l'élargissement du collège, ses membres passant de 9 à 13, et une intensification de ses

réunions de travail. L'exercice de cette nouvelle mission et le recrutement de quelques agents supplémentaires a induit une vaste réorganisation de nos services, preuve que notre institution sait s'adapter.

Au 31 décembre 2020, la Haute Autorité disposait de 59 emplois, auxquels il faut ajouter des rapporteurs extérieurs, issus des juridictions administratives, financières ou judiciaires, qui appuient les services lorsque des dossiers présentent une difficulté particulière ou un enjeu nouveau.

Pour mieux répondre à ses nouveaux défis, la Haute Autorité a également réfléchi, tout au long de l'année 2020, à une refonte globale de son organigramme. Et ce travail d'audit interne est maintenant terminé. Une nouvelle direction des publics, de l'information et de la communication, avec laquelle vous entrez souvent en relation, est ainsi née afin d'intensifier les capacités de conseil, d'accompagnement à l'égard de nos différents interlocuteurs. Par ailleurs, le secrétariat général, jusqu'alors composé d'une secrétaire générale, d'un secrétaire général adjoint, vient d'être renforcé avec l'arrivée d'un second

secrétaire général adjoint, pour superviser, avec plus d'efficacité, nos différents travaux.

Enfin, sans qu'il soit nécessaire de s'y attarder davantage, les services de la Haute Autorité se sont adaptés aux nouvelles méthodes de travail imposées par la crise sanitaire. La transformation numérique de notre institution s'est accélérée, tout en conservant le niveau de sécurité nécessaire à nos échanges compte tenu de la sensibilité de nos missions. Par ailleurs, si le contexte a justifié la prorogation des délais de dépôt des déclarations de certains responsables publics et représentants d'intérêts, la Haute Autorité a réussi à maintenir une activité soutenue de contrôle et de conseil tout au long de l'année 2020, même entre mars et mai pendant le premier confinement.

Vous le savez, la Haute Autorité a pour mission de garantir la transparence de la vie publique, l'exemplarité de la représentation d'intérêts et le respect des exigences déontologiques des agents publics. Avec plus de 17 000 déclarations reçues, l'année 2020 est une année record pour la Haute Autorité en matière de dépôts de déclarations. C'est la conséquence de l'actualité politique et électorale chargée que nous avons connue sur l'année 2020.

Cette année encore, la Haute Autorité identifie la nécessité de sensibiliser davantage encore les élus à leurs obligations déclaratives, car le bilan est contrasté. Par exemple, le taux de dépôt des déclarations à la suite des dernières élections municipales s'est élevé à 99 %, mais ce résultat n'a pu être obtenu qu'après un travail de relances très soutenu de la part des services de la Haute Autorité : à l'issue des délais légaux, pourtant prorogés en raison de la crise sanitaire, seuls 47 % des maires, 39 % de leurs adjoints, avaient déposé leurs déclarations. Les chiffres sont même encore moins positifs s'agissant des présidents d'intercommunalités. Certes, il peut s'agir en partie de primo-déclarants, moins au fait de leurs obligations déclaratives. Mais peut-être qu'une simplification du système de déclaration permettrait d'obtenir des résultats plus satisfaisants. Comme la Haute Autorité le formule dans son rapport 2020, il serait, me semble-t-il, par exemple judicieux de solliciter le dépôt d'une déclaration d'intérêts unique en cas de cumul de mandats ou de fonctions par une même personne. Je pense notamment à un maire, également président d'EPCI, qui dans le système actuel doit déposer deux déclarations d'intérêts, voire davantage encore si, par exemple, il préside un office public de l'habitat

– trois, quatre voire parfois cinq déclarations : effectivement, au bout de la deuxième, troisième, quatrième, la personne s’interroge sur la pertinence d’une nouvelle déclaration d’intérêts.

Par ailleurs, les 2 500 contrôles clôturés en 2020 révèlent une diminution de la proportion des déclarations conformes aux exigences d’exactitude, d’exhaustivité et de sincérité : 53 % des déclarations ont été déclarées conformes en 2020, contre 73 % l’année précédente. Les contrôles des déclarations ont conduit la Haute Autorité à formuler des rappels aux obligations déclaratives ou à demander le dépôt de déclarations rectificatives. Ces rappels correspondent à des relances – il y en a eu 1 538 – et à 349 injonctions également.

Ces rappels sont suivis d’effets, ce qui fait que les transmissions aux parquets n’ont représenté que dix dossiers en 2020. Par ailleurs, une déclaration de responsable public a été publiée sur notre site accompagnée d’une appréciation.

Au titre du contrôle des mobilités des agents publics entre les secteurs public et privé, la Haute Autorité a rendu plus de 450 avis

déontologiques. Parmi les chiffres présentés dans notre rapport, j'aimerais en distinguer deux.

Le premier concerne le nombre significatif de rejets des demandes d'avis : dans un tiers des cas, la Haute Autorité n'aurait pas dû être saisie, soit parce que ces demandes n'entraient pas dans son champ de compétences, soit parce que l'administration n'avait pas correctement respecté la procédure prévue par les textes. La situation s'est améliorée en fin d'année puis en 2021. On constate encore que certaines administrations ont quelques difficultés à assimiler la réforme. Il faut donc user de pédagogie pour la clarifier, c'est ce que s'efforce de faire la Haute Autorité quotidiennement auprès des administrations et des référents déontologiques.

Le second chiffre révèle que la très grande majorité des avis rendus sont des avis de compatibilité, mais la moitié d'entre eux s'accompagne de mesures de précaution, de réserves formulées par la Haute Autorité, que l'agent ou le responsable public doit respecter durant trois ans. Cela permet aux agents d'enrichir leur parcours dans le respect de leurs obligations déontologiques et aux administrations de

s'enrichir des expériences diverses de ces agents tout en protégeant leur indépendance.

Nous avons publié sur notre site, depuis janvier 2021, une cinquantaine d'avis rendus par le collège, en intégralité – lorsque cela concerne par exemple des anciens ministres, des élus ou des fonctions extrêmement sensibles – ou sous forme de résumé. En analysant concrètement ces projets de reconversion professionnelle et en détaillant le cadre juridique applicable, la Haute Autorité souhaite rendre compréhensible pour les agents publics et les citoyens cette nouvelle mobilité. La publication d'un second guide déontologique en février 2021 sur le contrôle et la prévention des conflits d'intérêts s'inscrit dans cette démarche de conseil et de prévention des risques.

Le contrôle du lobbying a fait l'objet d'un même processus d'accompagnement. La Haute Autorité s'est pleinement mobilisée pour faire en sorte que les représentants d'intérêts s'inscrivent sur le répertoire, publient leurs fiches d'activités, respectent les règles et principes déontologiques qui sont les leurs ou qui doivent être les leurs. Parmi les entités concernées par des obligations déclaratives sur le répertoire, seul un tiers était en conformité à l'issue du délai légal de

dépôt. L'important travail de relance mené par nos services a permis d'atteindre un taux de l'ordre de 90 %, en léger progrès par rapport à l'année dernière, où nous étions à 89 %. Une phase plus coercitive s'est ensuite engagée avec le lancement de contrôles à l'égard d'entités non inscrites sur le répertoire.

Nos missions s'inscrivent dans le cadre de la loi. Notre rapport d'activité constitue donc aussi pour nous l'occasion de formuler des propositions visant à améliorer le cadre juridique relatif à la transparence de la vie publique et à renforcer l'efficacité de nos actions. Ces propositions s'adressent au Gouvernement ou bien au législateur.

Certaines de celles que nous avons formulées les années précédentes ont été reprises par les pouvoirs publics, et je m'en réjouis : je pense à l'accès aux bases de données de l'administration fiscale ou au contrôle de la reconversion professionnelle des membres de cabinets ministériels. D'autres propositions sont renouvelées d'année en année et défendues par la Haute Autorité lorsqu'elle en a l'opportunité – même si, pour le moment, elles n'ont pas encore été reprises. Notre rapport d'activité de 2020 réitère ainsi les préconisations tendant à doter

les services d'un droit de communication autonome et de sanction propre – par exemple, l'instauration d'une amende en cas de non dépôt d'une déclaration – ou à améliorer le cadre juridique de contrôle des instruments financiers applicable à certains responsables publics.

J'aimerais concentrer mon propos sur deux séries de propositions.

La première s'appuie sur l'expérience que nous tirons des contrôles des conflits d'intérêts des élus locaux : il nous apparaît utile, indispensable de reformuler en partie l'article 432-12 du code pénal relatif au délit de prise illégale d'intérêts, sans lui retirer bien sûr sa capacité à punir, sanctionner tout manquement à la probité au sens large du terme.

Mais en l'état, sa rédaction suscite beaucoup d'incompréhension chez les intéressés et pas seulement.

Tout d'abord, elle punit le fait, pour un responsable ou un agent public, de « *prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont il a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance [ou] l'administration* ». Cette notion

« *d'intérêt quelconque* » rend la définition du délit de prise illégale d'intérêts beaucoup trop imprécise. Et elle ajoute aux liens patrimoniaux des liens moraux pluriels.

La commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêts, dont j'étais membre avec le président Sauvé et le président Magendie, prônait déjà il y a dix ans une délimitation de la prise illégale d'intérêts. Elle avait alors retenu une formulation qui me paraît, encore aujourd'hui, tout à fait pertinente. La Haute Autorité a souhaité la reprendre dans le cadre des propositions qu'elle fait. Aussi recommande-t-elle de préciser l'intérêt à sanctionner, pour que ne soit plus visée la prise d'un « *intérêt quelconque* », mais celle d'un intérêt « *de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité* » de la personne. Préciser les contours de l'élément matériel de ce délit devrait faciliter la vie publique locale, tout en conservant l'incrimination pénale pour les cas où bien sûr elle est nécessaire, assurant ainsi un meilleur équilibre entre la nécessité de la sanction et la sécurisation des responsables publics.

En droit, le code général des collectivités territoriales prévoit que des élus locaux siègent dans les conseils d'administration des sociétés

d'économie mixte ou des sociétés publiques locales dont leur collectivité est actionnaire. Et ce code ajoute expressément que ces élus peuvent participer aux délibérations de leur collectivité lorsque celui-ci traite d'une question portant sur la société d'économie mixte ou la société publique locale dans laquelle ils siègent. Mais cette même situation peut conduire, sur le terrain pénal, à une solution inverse, car ces élus, en siégeant au sein de structures, ont un intérêt dans celles-ci.

Si la Haute Autorité s'attache à préconiser des déports pour préserver les élus de ce risque, elle appelle à une harmonisation des législations administrative et pénale. Plus précisément, elle préconise l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 432-12 du code pénal pour que l' élu siégeant, en tant que représentant de sa collectivité, aux organes dirigeants d'un établissement public, d'une société d'économie mixte ou d'une société publique locale, puisse participer aux décisions de sa collectivité portant sur cet organisme, à l'exception de celles lui procurant un avantage personnel – par exemple sa rémunération ou une indemnité –, de celles qui visent l'attribution de subventions ou de celles qui sont relatives aux marchés publics et aux concessions. Nous devons toujours avoir à l'esprit le principe édicté à l'article 15 de la

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Et il est normal qu'un élu qui est délégué par la collectivité pour la représenter au sein d'un organisme puisse participer et rendre compte de son activité au sein de cet organisme.

Notre expérience du contrôle de la reconversion professionnelle dans le privé nous conduit également à penser qu'une extension du contrôle à des agents qui n'entrent pas dans notre champ aujourd'hui pourrait être utile. Je pense par exemple aux agents de certains EPIC de l'État, comme l'UGAP ou la Solidéo, aux agents de droit privé recrutés par la Caisse des dépôts, mais aussi aux militaires et magistrats judiciaires qui ne sont pas soumis à un contrôle déontologique lorsqu'ils quittent leurs corps d'origine pour exercer dans le secteur privé. Ces situations font d'ailleurs l'objet d'échanges avec les institutions et instances de déontologie concernées, qui sont conscientes de ces carences. Nous proposons effectivement que le législateur puisse réfléchir à un élargissement du contrôle de ces agents. On a pu le constater à travers des mouvements depuis l'UGAP – qui s'occupe quand même de beaucoup de marchés publics – ou bien de Solidéo, qui

a des missions aussi très liées, dans le cadre des Jeux olympiques, avec des entreprises. Il est important que l'on puisse encadrer le départ des agents de ces structures vers le privé.

La seconde série de propositions que je souhaite détailler concerne la régulation de la représentation d'intérêts.

L'encadrement du lobbying par la Haute Autorité se fait par étapes depuis la loi Sapin II du 9 décembre 2016. Le répertoire est entré en vigueur en 2017 et l'extension aux actions de représentation d'intérêts réalisées auprès des collectivités territoriales interviendra en juillet 2022. Bien qu'encore récent et toujours en cours de déploiement, le dispositif présente toutefois plusieurs failles qui viennent grandement le fragiliser et empêcher une bonne vision de l'empreinte normative par nos concitoyens.

Et je saisis donc cette occasion pour le dire à nouveau : les critères d'identification des représentants d'intérêts peuvent relever de l'absurde ou être injustes. Sans prétendre à l'exhaustivité, ils sont injustes parce que les lobbies peuvent défendre une position à l'occasion de discussions, de réunions, d'auditions, de

correspondances, sans qu'ils soient considérés comme des représentants d'intérêts dès lors que celles-ci sont initiées par le responsable public. On voit que les lobbies les plus importants sont bien évidemment avantagés par cette formulation. A l'inverse, l'entreprise plus modeste, l'organisation professionnelle plus récente ou l'association très spécialisée, devront s'enregistrer car elles auront sollicité cette entrée en relation avec le responsable public. Ils sont absurdes parce que le seuil de dix actions par personne physique au sein d'un organisme permet à celui-ci de contourner sans réelle difficulté ses obligations, tout en menant à des incohérences regrettables : une société qui emploie dix personnes dont chacune prend en charge neuf actions de représentation d'intérêts n'aura pas à s'inscrire au répertoire tandis que sa concurrente, qui emploie une personne menant dix actions devra le faire. Ils sont encore absurdes parce que la liste des décisions publiques pouvant faire l'objet d'une action de lobbying est particulièrement imprécise : en plus d'un inventaire de tous les actes juridiques susceptibles d'être pris par les pouvoirs publics (lois, ordonnances, règlements, contrats), cette liste mentionne « *les autres*

décisions publiques ». Dit autrement, même les actes les plus insignifiants pourraient faire l'objet d'une action de représentation.

La Haute Autorité a déjà rendu public un avis sur les difficultés liées à la mise en œuvre du décret du 9 mai 2017. Le rapport d'activité 2020 rappelle avec force nos propositions pour rendre l'encadrement des représentants d'intérêts plus conforme aux exigences de transparence et d'exemplarité dictées par le législateur. Il en va ainsi, entre autres, de la suppression du critère d'initiative – et d'ailleurs ce critère n'existe pas dans tous les pays qui ont mis en place un répertoire –, de la simplification des seuils déclenchant une obligation d'inscription au répertoire et de la clarification du champ des décisions publiques visées. Le rapport propose également la reconnaissance d'un délit d'entrave pour faciliter la mise en œuvre et renforcer la portée de nos contrôles sur pièces et sur place.

Au-delà de ces propositions qui, je l'espère, trouveront un écho favorable auprès des pouvoirs publics, je veux terminer et vous redire aujourd'hui l'ambition que je porte : celle d'aller plus loin en matière d'information des citoyens et d'exploitation de nos données, pour rendre toujours plus transparente la prise de décision publique. Notre

réorganisation, davantage tournée vers l'extérieur, doit y contribuer, tout comme la publication d'avis déontologiques sur notre site, conformément à l'engagement que j'avais pris devant vous en juillet dernier devant vous. L'évolution du site internet de la Haute Autorité, qui consiste à faire figurer sur les fiches nominatives des responsables publics une mention permettant d'indiquer si un déclarant s'est bien acquitté de ses obligations déclaratives, va également dans ce sens. C'est une première information en tout cas. La publication des déclarations d'intérêts des élus locaux dans un délai maximum de deux ans est par ailleurs en bonne voie ; aujourd'hui ce sont déjà près de 800 déclarations qui ont été rendues publiques suite aux dernières élections municipales. Bientôt, une plateforme dédiée au lobbying, accessible depuis le site de la Haute Autorité, viendra fournir à vous médias, aux citoyens aussi, une information plus précise, plus compréhensible sur cette activité. Vous le savez, la transparence est une exigence démocratique forte. Cette année encore, la Haute Autorité s'est efforcée de contribuer à diffuser une culture de l'intégrité au cœur de la sphère publique et de l'ensemble de la société. Elle se tiendra toujours à la disposition des pouvoirs publics pour les accompagner et n'hésitera pas

non plus à les interpellier, ainsi que le lui permet son indépendance, pour l'amélioration des dispositifs existants dans un unique objectif : renforcer la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et dans leurs représentants.

Merci pour votre attention – peut-être ai-je été un peu long. Je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions. Je précise à toutes fins utiles que notre conférence de presse – vous l'aurez peut-être remarqué – est enregistrée : c'est dans le cadre d'un usage interne, pour que les agents de la Haute Autorité puissent suivre nos échanges.