



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Audition du 26 janvier 2022 au Sénat

**Commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets
de conseil sur les politiques publiques**

Propos introductif de Didier Migaud, président

Monsieur le président, Madame la rapporteure,

Mesdames et messieurs les sénateurs,

Je vous remercie de m'avoir invité aujourd'hui pour échanger avec vous sur la question de l'influence des cabinets de conseil sur la mise en œuvre des politiques publiques.

Je suis accompagné de Sébastien Ellie, secrétaire général adjoint de la Haute Autorité, et Ted Marx, directeur des publics, de l'information et de la communication.

Le sujet de votre commission d'enquête, vous l'avez rappelé Monsieur le Président, revêt des **enjeux démocratiques et de transparence importants et auxquels je suis sensible**. Je m'exprimerai devant vous bien sûr en ma qualité de président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique sans oublier que j'ai occupé les fonctions de Premier président de la Cour des comptes, cette dernière ayant eu l'occasion de diligenter des travaux à ce sujet à la demande de votre commission des finances en 2014, ce qui avait l'objet d'ailleurs d'un rapport de cette même commission des finances en 2015 avec un certain nombre de recommandations.

Le recours par l'Etat à des prestations externes, et plus particulièrement à des cabinets de conseil, **n'est pas nouveau**.

En 2014, la Cour des comptes avait alors estimé les dépenses au titre du recours à des conseils extérieurs à au moins 150 millions d'euros déjà en moyenne par an entre 2011 et 2013.

Le recours à ces cabinets de conseil **n'est pas non plus interdit**. Il peut même être utile lorsque l'administration ne dispose pas des compétences nécessaires en son sein. Cependant, **pour préserver la décision publique, prévenir de potentiels conflits d'intérêts, aussi assurer la transparence des relations entre responsables publics et cabinets de conseil, ces pratiques nécessitent d'être encadrées.**

Le recours par l'État à des prestations de conseil peut en effet légitimement susciter des inquiétudes en matière de déontologie et de conflits d'intérêts

Plusieurs risques sont ainsi identifiés :

- le recours à des conseils extérieurs accroît la perméabilité entre le secteur public et le secteur privé, et expose les agents publics qui rejoignent des sociétés de conseil ou des cabinets d'avocats au risque d'une condamnation pénale pour prise illégale d'intérêts, s'ils ont entretenu des relations d'ordre professionnel avec ces cabinets dans le cadre de leurs fonctions publiques ;

- le fait que l'État ait recours à des cabinets de conseil qui ont pour clients aussi bien des personnes privées que des institutions publiques est également de nature à accroître le risque de conflits d'intérêts : si, parmi les clients privés du cabinet, certains ont un intérêt à une décision de l'État dans un sens déterminé, la question peut se poser de savoir comment l'intérêt général peut être défendu de façon objective... Dans son rapport de 2014, la Cour des comptes mettait déjà en garde contre ces potentiels conflits d'intérêts ;

- ces cabinets de conseil recrutent d'anciens hauts responsables administratifs ou politiques qui peuvent ensuite intervenir directement ou indirectement dans des missions au profit de leurs anciennes administrations. Un encadrement déontologique de ces pratiques dans ce type de situation est particulièrement nécessaire, ainsi que le relevait encore une fois la Cour des comptes. C'est d'ailleurs l'une des missions de la Haute Autorité aujourd'hui, j'y reviendrai.

Au vu de ces éléments, il apparaît indispensable, lorsque l'État a recours à un cabinet de conseil, après avoir vérifié qu'il n'était pas en mesure lui-même bien sûr de faire cette étude :

- de **déterminer précisément ses besoins**,
- **d'envisager l'ensemble des risques** qui se présentent (liés notamment aux domaines objets de la prestation, aux personnes chargées de la mener, du côté de l'État comme du cabinet, ou encore de la clientèle privée du cabinet en question),
- **d'encadrer sur le plan déontologique** une telle prestation – une charte de déontologie pourrait par exemple être signée par les deux parties –
- et de trouver les moyens de garantir, dans tous les cas de figure, la poursuite de **l'intérêt général**.

Divers types de contrôles peuvent être mobilisés pour identifier et prévenir ces risques :

Outre les règles applicables et que vous connaissez à la commande publique, qui permettent d'encadrer les contrats de prestation conclus par l'administration, les missions confiées depuis 2013 à la Haute

Autorité visent à instaurer des mécanismes de prévention des conflits d'intérêts dans un certain nombre de cas.

Depuis 2013, le législateur confie à la Haute Autorité plusieurs missions lui conférant de fait un rôle de régulateur en matière de conflits d'intérêts.

Aujourd'hui, la Haute Autorité intervient à différents moments clefs de la carrière des agents publics : en amont de la nomination d'un haut fonctionnaire, durant ses fonctions et à l'issue de celles-ci lorsque cet agent envisage une reconversion dans le secteur privé. À chacune de ces étapes, la Haute Autorité procède à une appréciation *in concreto* du risque que la décision puisse être prise, ou apparaisse être prise, au regard d'intérêts personnels ou de circonstances qui compromettraient l'indépendance ou l'impartialité de l'État.

Ainsi, depuis la réforme de 2019, tout projet de nomination d'un conseiller ministériel, d'un collaborateur du Président de la République, d'un directeur d'administration centrale ou d'un directeur général des services ayant exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années, doit être soumis à l'approbation préalable de la Haute

Autorité. À ce jour, nous avons examiné **573** situations depuis le 1^{er} février 2020.

Une fois nommés, les agents publics exerçant des fonctions stratégiques, énumérées dans la loi de 2013, doivent nous adresser une déclaration d'intérêts, une déclaration de situation patrimoniale. Et je souligne aussi que de nombreux agents publics, qui n'entrent pas dans le champ de contrôle de la Haute Autorité, doivent adresser une déclaration d'intérêts à leur supérieur hiérarchique. Pour ceux-ci, c'est donc à l'administration, à l'autorité hiérarchique, d'opérer l'analyse des risques de conflit d'intérêts, en s'appuyant tout particulièrement sur la doctrine de la Haute Autorité.

Pour ce qui concerne la Haute Autorité, l'aspect patrimonial permettra de s'assurer à la fin des fonctions de l'agent public qu'aucun enrichissement indu n'est intervenu. La déclaration d'intérêts, qui doit être régulièrement actualisée, permet d'avoir une photographie approfondie des intérêts actuels ou passés d'un agent, qu'ils lui soient personnels ou liés à la situation du conjoint. La Haute Autorité vérifie tout d'abord que l'agent n'a pas omis d'intérêt et apprécie ensuite le

risque de conflits d'intérêts au regard des missions qui lui sont confiées. Si ce risque est avéré, nous recommandons les mesures adéquates pour faire cesser ce conflit (ce peut être des mesures de déport, la publicité de l'intérêt, la présence d'un tiers lors des rencontres transversales auxquelles l'ancien employeur pourrait participer). Et pour faire respecter ces obligations, la Haute Autorité dispose d'un pouvoir d'injonction auprès des agents concernés. Cette injonction peut être rendue publique. Le fait de ne pas y déférer est puni d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende. Je précise que nous n'avons pas eu jusqu'ici à faire application de ce pouvoir d'injonction, c'est peut-être le signe que les responsables publics se sont, dans l'ensemble, bien appropriés leurs obligations déontologiques.

Pour illustrer ce contrôle, je peux vous donner l'exemple d'agents publics, comme un membre d'un cabinet ministériel qui était auparavant directrice du domaine « secteur public » d'un grand cabinet de conseil :

- elle doit se déporter de toute discussion ou toute décision portant sur les différentes entités du cabinet ;

- elle doit également s'abstenir d'intervenir de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, dans toute décision relative à une mission ou à une prestation au profit de l'État pour laquelle l'une de ces entités serait candidate ;
- elle doit enfin se déporter des rendez-vous et échanges organisés avec les entités du cabinet et se faire systématiquement accompagner par un autre membre du cabinet lors de rencontres plus larges auxquelles participerait l'une de ces entités.

Ces mêmes agents ont la possibilité de se faire accompagner sur le plan déontologique par la Haute Autorité, qui peut leur apporter alors un conseil confidentiel. Nous avons ainsi été saisis de projets de l'administration de nommer des personnes qui avaient exercé une activité de conseil susceptible de présenter des difficultés dans le cadre de leurs nouvelles missions au service de l'intérêt général. Dans une telle situation, nous avons bien sûr déconseillé à l'administration de procéder à ces nominations au regard des risques majeurs de conflit d'intérêts et du risque pénal de prise illégale d'intérêts.

Mais ces situations ne concernaient pas les principaux cabinets en stratégie qui sont évoqués lors de vos auditions.

Enfin, et cet aspect est un sujet auquel, je le sais, vous portez beaucoup d'attention, la Haute Autorité contrôle la reconversion de nos hauts fonctionnaires. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a confié ce contrôle à la Haute Autorité grâce à une volonté forte des Assemblées. Depuis le 1^{er} février 2020, la Haute Autorité a ainsi examiné la situation de **264** agents publics (pour moitié des collaborateurs du Président de la République et des conseillers ministériels) dont **89 %** a fait l'objet d'un avis de compatibilité avec ou sans réserves.

Plus de 50 agents ont été contrôlés, alors qu'ils avaient « oublié » de saisir leur ancienne autorité hiérarchique pour que celle-ci saisisse alors la Haute Autorité.

27 agents n'ont pas pu réaliser leur projet. Essentiellement pour des motifs liés à des risques réels de prise illégale d'intérêts (c'est notamment le cas lorsqu'ils souhaitaient rejoindre une entité privée avec laquelle ils étaient en relations professionnelles étroites au cours de leur mission publique).

Mais pas uniquement : une incompatibilité peut aussi être prononcée en raison d'un risque déontologique majeur, de nature à remettre en cause le fonctionnement normal de l'administration. Nous regardons toujours le risque pénal. Là, le raisonnement est plutôt binaire : soit le risque est avéré et, à ce moment-là, l'incompatibilité s'impose ; soit le risque pénal n'existe pas et, dès lors, nous examinons le risque déontologique.

Mes services ont procédé à un examen minutieux de ces décisions dans la perspective de cette audition. **7 cas** de reconversion de hauts fonctionnaires dans ces cabinets de conseil en stratégie ont eu lieu sur cette période de près de 2 années. Même si aucun système de veille ne peut être fiable complètement, si certains cas ne nous ont pas été transmis, je pense sincèrement qu'ils sont très rares. Les services ont mis en place un dispositif qui, nous l'espérons, nous permet de limiter ce risque.

La situation est encore plus nette s'agissant de la reconversion professionnelle des anciens membres du Gouvernement, élus ou membres des autorités administratives indépendantes, placés sous notre

contrôle depuis 2013 : sur les 66 avis correspondants rendus depuis 2018, **seuls deux concernent des départs vers des grands cabinets de conseil**. Une ancienne ministre est partie par exemple chez Roland Berger et un ancien membre d'autorité administrative indépendante chez BearingPoint.

Un élément de compréhension tient à la particularité de ces très grands cabinets internationaux de conseil en stratégie qui se distinguent assez nettement d'autres structures de cabinets de conseil telles que ceux spécialisés en affaires publiques. Ces derniers recrutent fréquemment d'anciens hauts fonctionnaires pour des activités de représentation d'intérêts ou lobbying dont l'encadrement est une des missions de la Haute Autorité. Mais j'aurai l'occasion de revenir sur ce point à l'occasion d'une de vos questions, je pense.

En revanche, il est important de souligner que, si la Haute Autorité est bien compétente pour contrôler la déontologie des responsables publics et des agents de l'État, **les prestataires de l'État n'entrent pas dans son champ de contrôle**.

Voici en quelques mots les éléments que je souhaitais évoquer en préambule aujourd'hui. **En résumé, si quelques mécanismes de contrôle existent déjà, de nouvelles pratiques, voire de nouvelles règles, sont certainement à définir pour garantir la transparence de ces prestations, s'assurer qu'elles se font dans un cadre déontologique strict.** Comme l'illustre la récente circulaire du Premier ministre sur « l'encadrement du recours par les administrations et les établissements publics de l'État aux prestations intellectuelles » qui prévoit notamment une révision rapide des chartes de déontologie des ministères, mais aussi des mécanismes de déport formalisés pour les personnes décisionnaires. Et je suis convaincu que les travaux de votre commission d'enquête contribueront aussi à enrichir toutes les dispositions qui pourront être prises pour éviter au maximum, justement, ces conflits d'intérêts potentiels.

Je suis à votre disposition bien sûr pour répondre à vos questions.