



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Conférence de presse

Présentation du rapport d'activité 2021

Mercredi 1^{er} juin 2022

Discours de Didier Migaud, président de la Haute Autorité

Mesdames, Messieurs,

C'est avec un grand plaisir que je vous reçois cet après-midi pour cette présentation du rapport d'activité 2021 de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Je suis accompagné pour cette conférence de presse de notre secrétaire générale, Lisa Gamgani.

Notre institution a été fondée il y a huit ans maintenant. C'est déjà ma troisième présentation d'un rapport d'activité en tant que président. Mais la seconde en face à face puisque celle de l'année dernière avait dû être organisée en visioconférence pour les raisons que vous connaissez. Je vous remercie donc d'avoir fait le déplacement et d'être présents cet après-midi.

Huit ans donc. Huit ans au cours desquels la Haute Autorité a œuvré pour contribuer à améliorer la probité et l'intégrité de la vie publique française et en rendre plus intelligibles pour nos concitoyens les manquements éventuels. Huit ans au cours desquels notre institution a vu ses missions se renforcer – encadrement du lobbying, des mobilités public/privé – et ses moyens progresser – c'est la marque de confiance du législateur à notre égard. Huit ans au cours desquels les citoyens, toujours plus vigilants, et légitimement, n'ont cessé de nous interpeller, parfois en nous demandant d'aller au-delà de nos missions. Cette confiance et cette exigence constituent l'essence même de notre engagement. Elles nous poussent jour après jour – membres du collège, agents de la Haute Autorité, comme moi-même – à nous consacrer au noble objectif de conforter encore la probité dans les sphères de la décision publique. Avec l'actualité politique récente – élection présidentielle puis nomination d'un nouveau Gouvernement – la Haute Autorité se trouve à la croisée des chemins et entend bien jouer son rôle auprès de nos gouvernants, en réponse à l'attente des citoyens.

Les données relatives à l'exercice de nos missions sont parfois très nombreuses, vous pourrez le constater en parcourant ce rapport d'activité. Aussi, je vous propose de vous le présenter rapidement, articulé avec les propositions que nous formulons pour l'avenir, avant de vous laisser la parole et de répondre à vos questions, avec le concours de Lisa Gamgani.

Comme vous le savez, la Haute Autorité exerce trois missions principales : le contrôle du patrimoine et des intérêts des responsables publics, le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, et la régulation de la représentation d'intérêts. La Haute Autorité assure aussi, plus largement, un rôle d'accompagnement et de conseil, auquel elle consacre de plus en plus de temps et de moyens.

Sur le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts, ce sont plus de 17 000 responsables publics, élus, agents, collaborateurs, dirigeants, qui sont concernés. La Haute Autorité vérifie le caractère exhaustif, exact et sincère de ces déclarations et s'assure de l'absence d'enrichissement au cours des fonctions. Seules les déclarations de patrimoine des membres du gouvernement et des membres du collège sont rendues publiques. Celles des parlementaires, vous le savez, sont consultables en préfecture et toutes les autres sont soumises au seul contrôle de la Haute Autorité.

Avec 15 574 déclarations reçues, 2021 a été une année très dense. Nous ne sommes pas au niveau du record de 2020. Nous avons notamment reçu les déclarations des élus départementaux et régionaux nouvellement élus, tout comme, pour la première fois, celles des membres du Conseil économique, social

et environnemental. Les députés arrivant à la fin de leur mandat ont également déposé l'an dernier leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

Cette année fut aussi l'occasion d'un nouveau contrôle ; celui de la variation du patrimoine du Président de la République. La loi pour la confiance dans la vie politique de 2017 a créé ce nouveau cadre. A cette occasion, la Haute Autorité a ainsi rendu un avis le 9 décembre 2021 constatant que cette variation n'appelait pas d'observation.

Sur l'ensemble de ces déclarants, nous observons un taux de dépôt qui peut être assez inégal, et parfois insatisfaisant. Les services de la Haute Autorité ont ainsi dû adresser 1 261 relances et 250 injonctions aux déclarants n'ayant pas déposé leurs déclarations dans les délais. Le plus souvent il s'agit de vice-présidents d'intercommunalité ou d'adjoints au maire. Après relance, les taux de dépôt s'améliorent nettement. Mais la Haute Autorité a tout de même dû transmettre 55 dossiers à la justice pour non-dépôt. Ce chiffre reste beaucoup trop élevé. Il est anormal. C'est toute l'utilité de la proposition de la Haute Autorité qui vise à la doter d'un pouvoir propre de sanction administrative en cas de non-dépôt. Cette faculté est plus rapide et plus efficace qu'une procédure judiciaire car on le sait, les parquets sont très embouteillés par un certain nombre de procédures. C'est d'autant plus préjudiciable que, dans ce délai, le contrôle de la déclaration ne peut

pas se faire. Cette sanction administrative serait donc plus dissuasive pour les déclarants récalcitrants.

3 150 déclarations ont fait l'objet d'un contrôle approfondi. La majorité présentait des lacunes ou erreurs mineures, et nous demandons, dans ce cas, systématiquement des déclarations rectificatives. Pour 62 % des déclarations d'intérêts contrôlées, la Haute Autorité a formulé des mesures de prévention de conflits d'intérêts. J'écris beaucoup aux élus, environ 1 500 courriers par an.

La Haute Autorité a transmis 11 dossiers à la justice suite à des contrôles, dont 8 pour des situations de prise illégale d'intérêts. Dans l'ensemble, on peut donc dire que les responsables publics respectent largement leurs obligations déclaratives. Peu de situations justifient une transmission du dossier au Parquet. Cela s'explique par un réflexe déontologique bien mieux ancré que par le passé. C'est aussi le résultat, vous le savez, de l'accompagnement de nos services auprès des décideurs publics, tout comme le travail des référents déontologues, bien plus nombreux qu'auparavant, au sein des administrations. Des « affaires » existent toujours, et c'est bien que l'on puisse les révéler, mais observons que leur nombre tend à diminuer. C'est ce que montrent les chiffres de ce rapport d'activité. Les citoyens tout comme la Haute Autorité doivent rester très vigilants. Mais la probité et l'intégrité progressent et ce constat mérite d'être largement partagé, tant

la défiance de nos concitoyens envers leurs représentants demeure grande dans notre pays.

La Haute Autorité formule d'ailleurs des propositions pour aller plus loin. Nous souhaitons élargir le champ de contrôle en soumettant certaines fonctions stratégiques aux obligations déclaratives. C'est le cas par exemple des maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, ainsi que les dirigeants des filiales de la Caisse des dépôts, comme La Poste ou la Bpifrance, qui échappent aujourd'hui à ces obligations. Il pourrait aussi être utile que l'on ait un avis sur leur projet de reconversion. Nous sommes également favorables à une clarification du risque de prise illégale d'intérêts pour les élus locaux siégeant dans des organismes extérieurs. Un certain nombre de modifications sont intervenues en 2021. Mais il reste à définir des critères permettant de déterminer quels sont les organismes à l'égard desquels les élus ne sont pas tenus de se déporter, alors qu'ils y représentent leur collectivité.

Sur le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, la Haute Autorité a pour rôle de prévenir les conflits d'intérêts. La loi nous a dotés du pouvoir de contrôle de la reconversion dans le privé des membres du Gouvernement, de leurs collaborateurs, de certains élus locaux et des membres des autorités administratives et indépendantes. Depuis la loi de 2019 de transformation de la fonction publique, ce contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé s'est

étendu à l'ensemble des fonctions les plus stratégiques, soit près de 20 000 hauts fonctionnaires. Là aussi, le contrôle des mobilités chez La Poste, Solideo... devrait être possible. Ce contrôle comprend même une phase préalable à la nomination dans les fonctions publiques pour certaines fonctions très identifiées, comme dans les cabinets ministériels.

L'année 2021 est donc notre première année de plein exercice en matière de contrôle des mobilités, après le transfert des compétences de la commission de déontologie de la fonction publique en février 2020. Nous avons ainsi rendu l'an dernier 307 avis.

Vous trouverez de nombreux chiffres dans notre rapport mais le contrôle le plus structurant porte sur la reconversion des agents publics les plus stratégiques vers le secteur privé. Pour cette population, nous avons rendu 166 avis. Près de 10 % ont été des avis d'incompatibilité et les deux tiers des avis ont été assortis de réserves de fond. Parmi ces 166 avis, près de 40 % concernaient des collaborateurs du Président de la République ou des conseillers ministériels.

Or nous continuons de relever des défauts de saisine persistants dans les cas de reconversion vers le privé. Grâce un travail de veille, nous avons pu identifier une vingtaine de cas et demander aux personnes concernées ainsi qu'à leur autorité

hiérarchique de régulariser leurs situations. En cas de refus, nous pouvons nous autosaisir du dossier. Ce fut le cas deux fois en 2021.

Un effort important est également fourni par la Haute Autorité pour rendre ses avis dans les délais légaux : moins de 8 jours pour un contrôle préalable à la nomination alors que le délai légal est de 15 jours ; de l'ordre de 30 jours pour les mobilités postérieures aux fonctions publiques, le délai légal est de deux mois.

Dans ses avis, la Haute autorité s'appuie sur une analyse *in concreto* de chaque situation, lesquelles font l'objet d'une procédure d'instruction approfondie. Nos avis sont motivés, proportionnés et adaptés aux risques pénal et déontologiques détectés. Les avis d'incompatibilité, 14 cette année, sont rendus lorsque le risque déontologique est substantiel. Concernant les nombreux avis de compatibilité avec réserves, qui constituent, je le rappelle, la majorité des cas, la Haute Autorité assure un suivi strict et régulier du respect de ces réserves dans les trois ans qui suivent.

Nous souhaitons par ailleurs, et c'est l'une des propositions que nous formulons dans le rapport d'activité, étendre le champ de contrôle des mobilités aux vice-présidents de régions, de département et d'établissement public de coopération intercommunale, ainsi qu'aux adjoints au maire des communes de plus de 100 000

habitants. Nous formulons la même demande concernant la mobilité vers le privé des agents de l'UGAP ou de la Solideo, par exemple.

Sur la régulation de la représentation d'intérêts – ou plus communément du lobbying – la Haute Autorité veille au respect par les lobbyistes de leurs obligations déclaratives sur un répertoire accessible depuis notre site internet et des règles déontologiques qui encadrent leurs activités.

Au 31 décembre 2021, 2 391 entités étaient inscrites au répertoire. 10 780 actions de représentation d'intérêts ont été menées au cours de l'exercice déclaratif 2021. Depuis le début du répertoire, cela représente plus de 50 000 actions. En juin 2021, 85,6 % des entités qui devaient effectuer leur déclaration annuelle avant le 31 mars s'étaient bien acquittées de leurs obligations. Ce taux n'était encore que de 50 % fin mars. Un travail de relance important a donc été nécessaire pour y parvenir. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans le cadre du bilan du répertoire des représentants d'intérêts que nous présenterons d'ici quelques semaines.

Près de 200 contrôles approfondis ont été achevés en 2021, en nette hausse par rapport à 2020. 236 notifications de manquement ont dû être envoyées pour non-dépôt et un représentant d'intérêts a été mis en demeure publiquement de respecter ses obligations.

Vous le savez le dispositif légal reste complexe et présente de nombreuses lacunes qui nuisent gravement à la transparence de l'impact normatif du lobbying. Nous avons d'ailleurs rassemblé plusieurs propositions en octobre 2021, dans notre rapport sur « L'encadrement de la représentation d'intérêts », pour améliorer le registre des représentants d'intérêts. Et le bilan était en demi-teinte. En demi-teinte parce que, par exemple, dans certaines circonstances le dispositif permet de contourner la loi. A part le relèvement du seuil, aucune autre proposition n'a été retenue. Je remonterai au créneau. Nous réitérons donc ces propositions cette année où le dispositif va s'étendre, à compter du 1^{er} juillet 2022, aux collectivités territoriales. Je ne détaillerai pas ces propositions, que j'ai présentées à plusieurs reprises au cours des derniers mois, mais je répondrai volontiers à vos questions si vous le souhaitez.

La Haute Autorité est désormais reconnue dans le paysage de la vie publique française. En huit ans d'existence, elle a bénéficié, à la fois de la confiance du législateur qui lui confie de plus en plus de missions, mais aussi des citoyens qui l'identifient de plus en plus et l'interpellent sur toutes les questions de probité, parfois même au-delà de ses propres compétences. Cette confiance est aussi le témoignage d'une certaine exigence. Une exigence démocratique qui nous oblige, avec indépendance et impartialité, à améliorer sans cesse nos dispositifs de conseil et de contrôle afin de garantir à nos concitoyens que les décisions publiques sont prises dans l'intérêt général. Ce n'est qu'au prix de cette exigence que nous

parviendrons, je le crois, à renforcer la confiance entre les responsables publics et les citoyens.

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