



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Audition du 2 février 2023 à l'Assemblée nationale

**Commission d'enquête relative aux ingérences politiques,
économiques et financières de puissances étrangères – États,
organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées –
visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des
dirigeants ou des partis politiques français**

**Propos introductif de Didier Migaud, président de la Haute
Autorité**

Monsieur le président, Madame la rapporteure,

Mesdames et messieurs les députés,

Je vous remercie de m'inviter aujourd'hui pour échanger avec vous sur la question de l'ingérence de puissances étrangères, quand elle vise particulièrement à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français.

Les sujets qui nous réunissent aujourd'hui revêtent des **enjeux démocratiques et de transparence auxquels je suis sensible**, en tant que citoyen bien sûr mais surtout en tant que président d'un acteur majeur de la préservation de l'indépendance des responsables publics par rapport aux intérêts privés.

En effet, la Haute Autorité est là notamment pour garantir que les décideurs publics prennent les décisions dont ils ont la charge conformément à l'intérêt général ; elle les protège autant qu'elle les contrôle.

Si la Haute Autorité n'a pas pour mission de mesurer l'influence étrangère. Ses missions la place dans une position stratégique pour détenir une information assez structurée sur cette influence. Elle met par ailleurs à disposition du public des outils qui peuvent contribuer à mettre en lumière l'influence étrangère – je pense notamment au répertoire des représentants d'intérêts, à la publication des déclarations d'intérêts ou celle des avis de mobilité professionnelle. Cette transparence de l'information est nécessaire, c'est pourquoi des évolutions méritent d'être apportées, afin d'aller vers un dispositif qui

soit encore plus utile aux décideurs et aux citoyens. Cette commission peut être le lieu justement pour les évoquer.

En préambule, permettez-moi tout d'abord de rappeler que l'action de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – tant en matière de contrôle que de conseil et d'accompagnement – est centrée **sur le responsable public lui-même**, qu'il soit membre du Gouvernement, élu de la République, fonctionnaire ou agent public. Comme vous le savez, il n'est donc pas question, à proprement parler, des partis politiques.

Par ailleurs, sur la question de l'influence, la mission de la Haute Autorité est **de s'assurer qu'elle ne place pas le responsable public en situation de conflit d'intérêts et que la probité de ce dernier ne puisse pas être remise en question, la prise de décision publique devant se faire dans l'intérêt général** et non en servant des intérêts personnels ou extérieurs. L'enjeu est aussi de veiller à ce que **la neutralité de la fonction publique ne puisse pas être contestée.**

Tout ceci suppose des règles :

I - des règles de contrôle en premier lieu, qui instaurent également des mécanismes de **précaution et de prévention** et permettent *in fine* de protéger les responsables publics dans l'exercice de leurs fonctions ;

II - mais aussi **des règles éthiques et déontologiques** qui encadrent les relations entre le responsable public et la personne qui « cherche à l'influencer » ;

III - et enfin **des règles de transparence** :

- pour le responsable public lui-même : ce dernier doit savoir qui lui parle, autrement dit au service de quels intérêts il le fait ;
- mais également pour les citoyens, qui sont en droit de savoir qui cherche à influencer la prise de décision publique et dans quel but.

Relativement à ces règles, que je propose de présenter successivement dans ce propos liminaire, j'identifie plusieurs sujets susceptibles de vous intéresser tout particulièrement et de nourrir votre travail.

I - En matière de contrôle tout d'abord, la Haute Autorité a pour mission de donner une assurance raisonnable de la probité et de

l'exemplarité des responsables publics. Elle dispose pour cela de plusieurs outils :

- les déclarations de situation patrimoniale de près de 18 000 élus et responsables publics, en début et fin de mandat ou de fonctions, dont le contrôle vise notamment à prévenir tout enrichissement illicite ;
- les déclarations d'intérêts d'environ 16 000 responsables publics, déposées dans les deux mois après le début de leurs fonctions ou de leur mandat et dont le contrôle vise à prévenir un potentiel conflit d'intérêts. Telle qu'elle est définie dans la loi française, cette notion doit s'entendre comme *« toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »*.
Lorsque, dans le cadre de ses contrôles, la Haute Autorité identifie un tel risque, elle demande au responsable public concerné de prendre des mesures de précaution – comme un déport par exemple – voire d'abandonner l'intérêt lorsque le risque est trop fort.

- La Haute Autorité ne limite pas sa mission de prévention des conflits d'intérêts à son activité de contrôle des déclarations d'intérêts transmises par les responsables publics. En parallèle, elle a pris l'initiative de conseiller et d'accompagner les responsables publics au quotidien, pour diffuser une véritable culture de l'intégrité dans la sphère publique.
- J'ajoute que l'ensemble des responsables publics entrant dans le champ de contrôle de la Haute Autorité peuvent la saisir sur toute question déontologique, au titre de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Cela peut être le cas lorsque, par exemple, un chef d'exécutif local souhaite mettre en place une charte déontologique ou s'il s'interroge sur l'engagement d'un élu de sa collectivité dans une association financée par un tiers.
- Autre mécanisme de contrôle qu'il me semble opportun de rappeler aujourd'hui : depuis 2020, la Haute autorité a repris une partie des missions qu'exerçait la commission de déontologie de la fonction publique. Elle intervient ainsi directement dans le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé pour

environ 15 à 20 000 agents publics qui occupent les fonctions les plus stratégiques et sensibles. Le contrôle de la Haute Autorité s'exerce lors de la mobilité dans le secteur privé de l'agent public, mais aussi lors de la nomination.

- Cette mobilité vers le secteur privé n'est pas interdite, elle a même été encouragée par les gouvernements successifs depuis une quinzaine d'années. Mais elle doit s'inscrire dans un cadre et respecter certaines règles. La Haute Autorité vérifie si l'activité envisagée risque de poser des difficultés de nature pénale ou déontologique. L'objectif de ce double contrôle est de protéger aussi bien l'intéressé que l'administration :

- sur le plan pénal : il s'agit de vérifier que le responsable public ne se place pas en situation de prise illégale d'intérêts ;
- sur le plan déontologique : l'objectif est de s'assurer que les nouvelles activités exercées par l'intéressé ne risquent pas de mettre pas en cause le fonctionnement indépendant et impartial de l'administration.

Si elle identifie de telles difficultés, la Haute Autorité peut rendre un avis de compatibilité avec réserves, lorsque des mesures de précaution sont susceptibles de prévenir le risque pénal et déontologique. Dans la très grande majorité des cas, la Haute Autorité autorise le projet de l'agent (plus de 90 % des avis) mais dans deux tiers des cas, l'avis favorable s'accompagne de réserves. Dans certains cas relativement rares (5 à 10 % de l'ensemble des avis rendus par la Haute Autorité), aucune réserve ne permet d'écarter ces risques. La Haute Autorité rend alors un avis d'incompatibilité. Il s'agit de situations où le collège a identifié un risque de prise illégale d'intérêts ou déontologique trop fort.

Ce contrôle existe quelle que soit la nationalité de l'entreprise qui accueillerait l'agent ou le responsable public. La plupart du temps, les projets de mobilité s'effectuent en France auprès d'entreprises françaises. À titre de contre-exemple, la Haute Autorité a été conduite à rendre des avis sur d'anciens ambassadeurs français qui souhaitaient travailler au sein de sociétés étrangères. Ainsi, pour prévenir les risques d'ordre déontologique, la Haute Autorité

a pu encadrer les futures relations professionnelles de l'intéressé, en lui interdisant d'exercer une activité de représentation d'intérêts, pour le compte de son nouvel employeur, auprès du Quai d'Orsay, ainsi que de l'ambassade de France auprès du pays où il a auparavant été ambassadeur, ou même des autorités de ce pays. Ces réserves visent alors à préserver le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de ses anciens services.

Autre cas susceptible d'intéresser particulièrement votre commission : la Haute Autorité a empêché la reconversion d'un agent public chargé du suivi des participations de l'État au sein de l'Agence des participations de l'État qui souhaitait rejoindre une entreprise étrangère, à la fois partenaire et concurrente de l'entreprise française dont l'agent assurait la surveillance. La Haute Autorité a émis un avis d'incompatibilité au regard du risque de prise illégale d'intérêts, sanctionné par l'article 432-13 du code pénal, susceptible d'être caractérisé, dans la mesure où l'agent public avait formulé des analyses sur un projet de coopération avec l'entreprise étrangère. Existait également un

risque déontologique lié au caractère stratégique du secteur et à la nécessité de protéger l'indépendance de l'État français.

- Toutefois, sur cette question du contrôle de la reconversion dans le secteur privé d'anciens responsables publics, je note qu'en France aucun délai de carence ne s'applique, contrairement à ce qui se fait dans d'autres pays, comme le Canada par exemple, où un ancien haut responsable public ne peut pas exercer d'activité de lobbying durant cinq ans.
- Enfin, je tiens à préciser que, pour renforcer l'efficacité de ses contrôles, en lien notamment avec la question de l'influence étrangère, la Haute Autorité s'appuie sur son activité à l'international qui lui permet d'être au fait des stratégies d'influence et de partager les bonnes pratiques de contrôle et d'encadrement mis en œuvre par d'autres pays. Elle participe notamment aux travaux de réflexion menés par l'OCDE. Elle identifie également à long terme la nécessité de recueillir des données sur l'influence étrangère en France, notamment par le biais des dispositifs d'encadrement de la représentation d'intérêts

et des reconversions professionnelles de responsables publics français vers des entités étrangères.

II – Au-delà des outils et mécanismes de contrôle qui contribuent à garantir l’intégrité des responsables publics et à lutter contre la corruption au sens large, des règles déontologiques doivent encadrer les relations entre ces mêmes responsables publics et les personnes qui exercent une activité d’influence.

- C’est ce qu’a introduit la loi Sapin II concernant la représentation d’intérêts. Cette loi encadre pour la première fois en France une activité qui suscite de vives interrogations, voire beaucoup de méfiance dans notre pays. Or la représentation d’intérêts est une activité très ancienne, légitime dans une démocratie, puisqu’elle permet aux acteurs privés issus du monde économique ou de la société civile de faire entendre leur point de vue ou d’apporter leur expertise, et aux décideurs d’être ainsi les plus éclairés possible. Le dispositif introduit par la loi Sapin II n’a pas vocation à remettre en question cette pratique. Il a vocation en revanche à

rendre compréhensibles les relations entre représentants d'intérêts et responsables publics, et à les encadrer.

- Ainsi, 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. 2 500 représentants d'intérêts sont aujourd'hui inscrits sur ce répertoire et y ont déclaré plus de 54 000 activités.
- Par ailleurs, des règles déontologiques ont clairement été définies par le législateur pour encadrer les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics. Les représentants d'intérêts doivent exercer leur activité « *avec probité et intégrité* » et sont par exemple tenus de « *déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les responsables publics* ». Cette obligation leur interdit de dissimuler l'identité de ceux qui les rémunèrent. Le respect de ces obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts a également été confié

à la Haute Autorité, qui a déjà mené plusieurs centaines de contrôles.

- Bien que ces obligations pèsent sur les représentants d'intérêts eux-mêmes, la Haute Autorité fait connaître aux responsables publics qui entrent dans le champ de la loi Sapin II (à savoir par exemple les ministres et les membres de leur cabinet, les parlementaires et leurs collaborateurs, les directeurs d'administration centrale, un certain nombre d'élus locaux, etc.) l'existence des dispositifs destinés à prévenir les tentatives de manipulation et les risques déontologiques. Dans ce cadre, elle les encourage à :

- consulter le répertoire accessible sur le site de la Haute Autorité. Si le responsable public constate que la personne qui le sollicite n'est pas inscrite sur le répertoire et qu'il se demande s'il s'agit d'un représentant d'intérêts, il peut contacter la Haute Autorité, qui le renseignera ;
- informer les représentants d'intérêts qui les sollicitent que les actions qu'ils entreprennent à leur égard doivent être déclarées sur le répertoire ;

- ou encore faire preuve de vigilance lors des échanges avec le représentant d'intérêts car certaines de leurs pratiques sont soumises au respect des règles déontologiques mentionnées précédemment.

Une circulaire du Premier ministre portant sur le renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics de l'État a été d'ailleurs publiée en octobre 2021. Son objet était d'inciter fortement les responsables et agents publics à vérifier sur le registre des représentants d'intérêts l'identité des interlocuteurs qui les sollicitent directement.

III – Enfin, et c'est le dernier point que je souhaiterais développer, des **règles de transparence** s'imposent quand il s'agit d'influence. La Haute Autorité y participe grandement puisque, si son activité de contrôle lui permet de détenir potentiellement un certain nombre d'informations, elle rend publique une bonne partie de ces données. Il y a donc l'information dont la Haute Autorité *dispose*, mais également – et surtout – l'information que la Haute Autorité *met à disposition* :

- je pense bien sûr aux déclarations de responsables publics qui sont mises en ligne sur son site internet et qui permettent aux lanceurs d'alerte, aux médias, aux citoyens, de s'assurer par eux-mêmes de la probité et de l'intégrité des responsables publics concernés. Dans un seul cas, la Haute Autorité publie des déclarations qu'elle ne peut pas contrôler, ce sont celles des candidats à l'élection présidentielle ;
- je pense par ailleurs au répertoire des représentants d'intérêts, qui, s'il demeure perfectible à bien des égards, permet déjà d'accéder à un certain nombre de données. Si les États étrangers n'entrent pas, en tant que tels, dans le champ du répertoire – puisque seules les entités remplissant les critères définis par l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 sont soumis à des obligations d'inscription et de déclarations de leurs activités de lobbying et des moyens afférents – les entreprises privées ou publiques, les associations et fondations et les cabinets de conseil qui représentent leurs intérêts sont susceptibles d'être qualifiés de représentants d'intérêts. Que ce soient les données contenues dans les déclarations des responsables publics ou celles accessibles depuis le répertoire,

toutes peuvent être particulièrement instructives, en elles-mêmes ou par le croisement avec d'autres jeux de données (sur les sociétés par exemple). Elles sont à disposition des chercheurs ou des citoyens dans ce but : celui de la réutilisation et de l'analyse.

Des pistes d'amélioration existent cependant pour aller plus loin encore dans la mise à disposition de données utiles :

- des évolutions pourraient effectivement être apportées au dispositif d'encadrement du lobbying, afin de renforcer la transparence des activités d'influence des États étrangers : le registre européen prévoit ainsi que l'origine des financements soit mentionnée ; dans cet esprit, il pourrait être demandé aux cabinets de conseil d'indiquer les États tiers qu'ils ont comme clients. Nous envisageons de faire évoluer en ce sens nos lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts ;
- j'ajoute, même si cela ne concerne pas directement les travaux de votre commission, que la Haute Autorité a publié en octobre 2021 un rapport sur l'encadrement de la

représentation d'intérêts dans lequel elle proposait de nombreuses pistes d'amélioration du dispositif, qui est clairement imparfait, avec des critères d'identification des représentants d'intérêts parfois absurdes et injustes. Seules les actions de lobbying menées à l'initiative des représentants d'intérêts sont par exemple recensées. Le cadre législatif et réglementaire actuel est trop complexe et mérite donc amplement d'être revu. Je pourrai y revenir si vous le souhaitez lors de nos échanges ;

- parallèlement aux obligations des représentants d'intérêts, la Haute Autorité encourage, par étapes, la publicité en *open data* des rencontres des responsables publics avec les représentants d'intérêts, pour rendre plus transparentes leurs relations. Des parlementaires ont également déjà pris cet engagement. Par ailleurs, la CADA avait rendu en 2018 plusieurs avis favorables à la mise en ligne des agendas publics des membres du Gouvernement « *dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable et régulièrement actualisé* ». Ces avis ne sont pas contraignants mais il serait

judicieux de généraliser ces bonnes pratiques afin d'avoir une meilleure connaissance de l'activité de lobbying et de parachever ainsi le dispositif. La Haute Autorité étant attachée au respect de la vie privée des responsables publics, il ne s'agit pas de rendre intégralement publics leurs agendas, mais simplement les rencontres qu'ils ont avec les représentants d'intérêts. La régulation du lobbying ne peut en effet être efficace que si les obligations de transparence sont réciproques, c'est-à-dire si les responsables publics mettent à disposition, dans un format ouvert et homogène, les informations relatives à leurs relations avec les représentants d'intérêts. Sachant que, sur le répertoire, c'est au représentant d'intérêts de déclarer l'ensemble des actions, des contacts et des moyens engagés.

Cette transparence est d'autant plus utile lorsqu'il s'agit de prévenir les actions susceptibles d'influencer voire de corrompre un responsable public. Il faut souligner à ce propos qu'un élu ou un agent public n'est pas seul : des dispositifs de protection et d'alerte existent au sein des

administrations ou des collectivités, en cas de suspicion d'ingérence de la part d'agents étrangers. En cas de doute, il peut par exemple se tourner vers son référent déontologue ou sa direction juridique.

Voici donc en quelques mots les éléments que je souhaitais évoquer en préambule aujourd'hui, en espérant ne pas avoir été trop long. Je vous remercie en tout cas pour votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.