



**Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique**

**Colloque du 11 octobre 2023 – Hôtel de Lassay**

« La probité dans la vie publique : dix ans après les lois *transparence*, quelles avancées et quels nouveaux défis ? »

**Discours d'ouverture de Didier Migaud, président de la Haute Autorité**

Madame la présidente de l'Assemblée nationale,

Monsieur le vice-président du Conseil d'État,

Monsieur le président de la commission des lois,

Mesdames et Messieurs les députés et sénateurs,

Monsieur le représentant au Parlement européen,

Monsieur le président du tribunal judiciaire de Paris,

Madame la procureure de la République près le tribunal judiciaire de Paris,

Monsieur le procureur de la République financier,

Messieurs les procureurs généraux honoraires près la Cour de cassation,

Madame la procureure générale honoraire près la Cour des comptes,

Monsieur le président de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques,

Mesdames et Messieurs les présidents,

Madame la directrice de l'Agence française anticorruption,

Mesdames et Messieurs les membres du collège de la Haute Autorité,

Mesdames et Messieurs, en vos grades et qualités,

Mesdames et Messieurs,

Voilà dix ans, jour pour jour, qu'ont été promulguées les lois pour la transparence de la vie publique à l'origine de la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Je suis donc très heureux de votre présence en nombre aujourd'hui pour célébrer cet anniversaire et mesurer, ensemble, le chemin parcouru.

Je souhaite tout particulièrement vous remercier, Madame la Présidente de l'Assemblée nationale, chère Yaël Braun-Pivet, pour les mots chaleureux, de soutien et de confiance dans notre institution, que vous venez de prononcer – nous y sommes, moi, le collègue et les services, très sensibles – et pour avoir accepté de nous accueillir dans ce magnifique Hôtel de Lassay pour l'occasion. C'est un signal fort de l'attention que l'Assemblée nationale et, plus largement, le Parlement, accordent à nos missions – la présence dans cette salle et au cours de cette journée de plusieurs parlementaires, malgré un ordre du jour chargé, en témoigne.

Voilà dix ans que la Haute Autorité est née, dans un contexte sensible de doute quant à la probité des responsables publics et de crise démocratique. Nous le savons, l'affaire dite Cahuzac, en 2012, a particulièrement ébranlé la confiance de nos concitoyens envers leurs représentants, déjà fragilisée par différentes affaires politico-financières révélées au cours des années précédentes. Par son retentissement médiatique et judiciaire, cette affaire a aussi souligné l'insuffisance des moyens de vérification alloués à la Commission pour la transparence financière de la vie politique et précipité la création de la Haute Autorité. J'en ai été témoin car j'en faisais partie en tant que Premier président de la Cour des comptes.

Au terme de ces dix premières années d'existence, que faut-il retenir de la Haute Autorité ? Quel bilan dresser de cette première décennie ?

Je veux dès à présent rendre un hommage appuyé et adresser tous mes remerciements à mon prédécesseur Jean-Louis Nadal et aux premiers membres du collège qui ont installé la Haute Autorité. Sans ces « pionniers », sans leur force de travail et de conviction, sans celle des premières équipes qui les ont entourés, notre institution n'en serait pas là aujourd'hui.

Je crois pouvoir dire que la Haute Autorité est devenue, incontestablement, une institution connue et même reconnue comme légitime.

Elle est désormais bien identifiée dans le paysage institutionnel français et la confiance du législateur à son égard, qui lui a confié depuis sa création des missions croissantes, en est la preuve.

C'est ainsi :

- que la loi relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires a élargi, dès 2016, son champ de contrôle concernant les responsables publics ;
- que la loi Sapin II lui a attribué, toujours en 2016, une mission de régulation du lobbying ;
- que les lois pour la confiance dans la vie politique, en 2017, lui ont confié un rôle plus important lors des remaniements ministériels et l'élection présidentielle ;
- et enfin, que la loi de transformation de la fonction publique, en 2019, a très sensiblement élargi son champ de compétences en matière de régulation des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé, en lui transférant une partie des attributions anciennement exercées par la Commission de déontologie de la fonction publique. Cette compétence nouvelle a été obtenue de haute lutte, il faut le dire, par mon prédécesseur Jean-Louis Nadal, qui a su convaincre de la pertinence de ce projet qui n'avait pas au départ l'aval du Gouvernement (mais le soutien du Parlement et du Président de la République).

On le voit, en quelques années, la Haute Autorité est devenue l'institution de référence en matière de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Elle est aujourd'hui le partenaire privilégié des agents publics, des élus et des administrations sur les questions de déontologie.

La Haute Autorité gagne progressivement la confiance des citoyens qui l'identifient de plus en plus et l'interpellent régulièrement sur des questions de probité ou de conflits d'intérêts. Cette confiance, croissante – il y a encore des marges de progrès – est aussi le témoignage d'une certaine exigence envers les responsables publics et politiques. Une exigence démocratique qui nous oblige et nous conduit, avec indépendance et impartialité, à améliorer sans cesse nos dispositifs de contrôle.

Dix ans après sa création, la Haute Autorité est parfaitement identifiée à l'international. Elle occupe d'abord une place de premier rang au niveau européen : considérée comme un modèle et une référence dans son champ de compétence, la Haute Autorité est systématiquement et étroitement associée aux réflexions menées au sein de l'Union, et récemment encore à l'occasion de l'examen des paquets Défense de la démocratie et Lutte contre la corruption. Elle est par ailleurs un acteur central des différents réseaux européens d'éthique publique ou de lutte contre la corruption. De manière générale, nous sommes régulièrement sollicités par des pays étrangers qui souhaitent s'inspirer du dispositif français d'intégrité et de transparence.

La place occupée aujourd'hui par la Haute Autorité dans le paysage institutionnel français et plus largement dans la société, est bien entendu le fait de son action. Son bilan est parlant : en dix ans, la Haute Autorité s'est attachée à faire vivre un dispositif novateur, destiné à garantir aux citoyens que la probité des responsables publics fait l'objet d'un contrôle approfondi de la part d'une autorité administrative indépendante et collégiale dont le champ d'action et de compétences ne cesse de croître.

Quelques données chiffrées illustrent parfaitement l'action de la Haute Autorité :

- 18 000 responsables publics – élus ou non élus – voient leurs déclarations de patrimoine ou d'intérêts contrôlées. Ce contrôle consiste à apprécier l'exactitude, l'exhaustivité et la sincérité des déclarations, à s'assurer de l'absence d'enrichissement personnel entre le début et la fin du mandat, et à vérifier l'absence d'interférence entre des intérêts personnels et des intérêts publics. Certaines de ces déclarations sont rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité, d'autres sont mises à disposition en préfecture, afin de permettre aux citoyens de connaître notamment les liens d'intérêts des décideurs publics ou de leurs élus ;
- les mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé de 15 000 responsables et agents publics exerçant les fonctions les plus stratégiques sont également contrôlées. Ce contrôle s'opère lors de la nomination, dans le secteur public, d'une personne ayant exercé au cours des trois années précédentes dans le secteur privé ; lors d'une mobilité vers le secteur privé ; ou dans le cadre d'un cumul d'activités pour la création ou la reprise d'une entreprise. Toujours dans le souci de la prévention des conflits d'intérêts, l'action de la Haute Autorité consiste alors à examiner si le projet de mobilité de l'agent ne risque pas de compromettre le fonctionnement, l'indépendance et la neutralité du service public ; de

méconnaître les principes de dignité, d'impartialité, d'intégrité auxquels tout agent public est tenu, ou encore, de placer ces derniers en situation de prise illégale d'intérêts ;

- la Haute Autorité, c'est encore la gestion d'un répertoire sur lequel sont inscrits 2 900 représentants d'intérêts, qui y déclarent annuellement leurs actions de lobbying et les moyens qu'ils consacrent à cette activité. Pas moins de 69 000 fiches d'activités ont été déclarées à ce jour. La Haute Autorité vérifie les informations déclarées en menant des contrôles ciblés et s'assure que les représentants d'intérêts respectent les règles déontologiques qui encadrent leurs relations avec les responsables publics. Ce répertoire permet aux citoyens, par sa publicité, de mieux connaître et mesurer l'impact de la représentation d'intérêts sur le processus normatif, autrement dit de savoir « qui influence la décision publique » ;
- enfin, la Haute Autorité joue aujourd'hui un rôle important d'accompagnement et de conseil sur le plan de la déontologie et de la probité auprès des personnes qui entrent dans son champ de compétence. Elle œuvre ainsi activement à diffuser une culture de l'intégrité dans la sphère publique, à rendre plus transparentes certaines pratiques, à faire évoluer les mentalités et sensibiliser les responsables publics à l'importance d'adopter des comportements éthiques.

Pour en terminer avec ce bilan chiffré, j'ajouterai qu'au cours des trois dernières années :

- 43 000 déclarations ont été reçues ;
- 10 000 déclarations ont fait l'objet d'un contrôle approfondi et 8 000 figurent sur le site internet de la Haute Autorité ;
- 1 700 avis relatifs à des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé ont été rendus ;
- 400 contrôles de représentants d'intérêts ont été menés.

Enfin, je soulignerai qu'en moyenne, chaque année, la Haute Autorité traite 6 000 appels de déclarants sur l'assistance téléphonique que nous avons mise en place et qu'elle répond à plusieurs centaines de questions juridiques posées par des administrations, des responsables ou agents publics ou des élus.

Il faut donc mesurer le chemin parcouru tout au long de ces dix premières années, et je crois s'en réjouir :

- ainsi, les principaux responsables ou agents publics sont désormais accompagnés et contrôlés tout au long de leurs fonctions publiques – que ce soit lors de leur entrée dans la vie publique, pendant l'exercice de ces fonctions, ou lorsqu'ils en changent, et ce trois ans après.
- le contrôle et l'accompagnement, par la Haute Autorité, des responsables publics et des représentants d'intérêts assujettis à des obligations déclaratives, au fil des ans, portent par ailleurs leurs fruits : les taux des dépôts dans le délai légal s'améliorent, et la qualité des déclarations, par leur exhaustivité et leur sincérité, également ;
- sur l'ensemble des déclarants, je tiens à souligner que la part de ceux qui ne sont pas en règle est infime : ce bilan très positif n'est sans doute pas assez connu de nos concitoyens ;

il gagnerait à être diffusé « à froid », en dehors des échéances électorales et des événements médiatiques ;

- concernant les mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé, leur contrôle a, au cours des dernières années, été profondément réformé. Il est désormais partagé entre la Haute Autorité et l'autorité hiérarchique de l'agent. Des règles déontologiques strictes encadrent ces pratiques, sans freiner l'action publique – ou empêcher ces projets professionnels, contrairement à ce qui peut être dit, abusivement, par certains : la Haute Autorité n'a d'ailleurs jamais rendu d'avis d'incompatibilité concernant des projets de mobilité vers des cabinets ministériels ou pour des fonctions de conseiller auprès du Président de la République, même si des réserves ont pu être formulées. Les avis d'incompatibilité, qui interdisent à l'agent de réaliser son projet, sont rares : ils sont adoptés lorsqu'aucune mesure de précaution ne permet de prévenir les risques identifiés. Pour autant, contrairement à ce que d'autres peuvent a contrario estimer, la Haute Autorité n'est pas du tout laxiste ! Si elle rend essentiellement des avis de compatibilité, les deux tiers sont assortis de réserves destinées à prévenir les risques d'ordre pénal ou déontologique. De même que nous imposons régulièrement des déports dans l'exercice des fonctions publiques ;
- concernant le contrôle des activités de représentation d'intérêts : ces activités sont pleinement légitimes en démocratie, en ce qu'elles permettent de faire valoir des intérêts divers auprès des décideurs publics, et à ces derniers de prendre des décisions éclairées ; le dispositif introduit par la loi Sapin II, quoique perfectible, a contribué à les rendre plus transparentes et à encadrer sur le plan déontologique les relations entre représentants d'intérêts et responsables publics ;
- autour de la Haute Autorité se développe aussi tout un écosystème innovant qui atteste de ce que les choses ont durablement changé : je pense notamment aux référents déontologiques, qui sont des relais privilégiés de l'action et de la doctrine de la Haute Autorité au sein des administrations et, désormais, des collectivités territoriales.

Je pense aussi bien sûr au Parquet national financier ou à l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières, qui ont également vu le jour il y a dix ans, ou encore à l'Agence française anticorruption : l'action de la Haute Autorité s'inscrit en complémentarité de ces acteurs majeurs de la lutte contre les atteintes à la probité, qui forment un tout indissociable. Et je n'oublie pas le rôle joué par les parquets des tribunaux judiciaires, avec lesquels nous coopérons. Depuis sa création, la Haute Autorité leur a transmis à ce jour pas moins de 247 dossiers.

Ce qui a changé en dix ans, c'est qu'aujourd'hui, une infraction constatée ne demeure pas impunie. Certes, il y a et il y aura toujours des cas isolés, des dérives individuelles, qui causent du tort, vous l'avez rappelé Madame la Présidente, à l'ensemble des responsables publics et surtout à notre démocratie, en ce qu'ils nourrissent le sentiment de défiance persistant, ou plutôt le manque de confiance des citoyens dans les institutions publiques. Aujourd'hui, il existe des contrôles et des instances qui garantissent davantage de discernement, de réactivité et de justice. C'est pourquoi il ne faut pas déplorer ces instances de contrôles dans notre pays, comme je l'entends parfois. Elles contribuent indéniablement au renforcement de notre société par le renforcement de l'intégrité des responsables publics et des institutions.

Après ce rapide bilan, plutôt positif je pense, quelques pistes d'amélioration à explorer.

Une démarche prospective appelle nécessairement à revenir sur les critiques qui ont pu être exprimées, concernant les missions et l'action de la Haute Autorité. Quelles réponses apporter au sentiment de contrainte exprimé par certains membres du Gouvernement ou membres de cabinets ministériels ? Quel crédit accorder aux prétendues difficultés de recrutement occasionnées par un carcan juridique jugé trop restrictif ? Faut-il craindre des effets pervers à la transparence de la vie publique ou un paradoxe lié à un excès de transparence ? A l'inverse, la Haute Autorité est-elle trop timorée dans son action, faute de pouvoir propre de sanction ?

Le moment est venu de se demander comment faire mieux et comment rendre l'action de la Haute Autorité plus efficace, et de permettre par ailleurs aux citoyens, aux lanceurs d'alerte et aux médias de mieux la connaître et de mieux se l'approprier. Car, chaque jour, la Haute Autorité œuvre au service de la confiance entre les citoyens et leurs représentants, condition nécessaire et essentielle d'une démocratie apaisée.

Du côté des déclarants, les mentalités ont changé au cours de cette première décennie, les pratiques et les habitudes ont très nettement évolué : les responsables publics acquièrent incontestablement un réflexe déontologique ; le temps est aujourd'hui celui de la « prise de conscience » de nos responsables publics. A cet égard, je souligne que la mission de la Haute Autorité est aussi de protéger ses déclarants sur le plan juridique. Elle atteste de la sincérité de leurs déclarations ; elle préserve, par la mise en place de déports (pendant les fonctions) ou de réserves (au-delà des fonctions), des parcours de carrière enrichissants ; elle garantit le fonctionnement neutre et impartial de l'administration.

La transparence, l'honnêteté, l'intégrité sont par ailleurs des sujets porteurs et des valeurs essentielles aux citoyens, et j'observe que les responsables publics se saisissent de ces sujets, mais peut-être pas suffisamment encore. Les contrôles ne doivent plus être vus comme une contrainte mais au contraire comme un outil à la disposition des responsables publics pour donner des gages de leur probité aux citoyens, aux électeurs et aux usagers du service public, et contribuer ainsi à restaurer la confiance dans les institutions publiques. La part des manquements constatés par la Haute Autorité à l'échelle de ses contrôles, je le dis, je le redis et j'insiste, est très faible : l'ensemble de nos vérifications démontre que l'immense majorité des responsables publics exerce ses missions avec probité et que les manquements, répréhensibles bien sûr, sont heureusement marginaux. Il faut donc rappeler et souligner que dans notre pays, les règles sont respectées et qu'il existe des mécanismes de prévention et de contrôle pour s'en assurer. Il faut bien sûr qu'à partir du moment où des comportements déviants sont identifiés, ils soient sanctionnés. Les citoyens doivent en être conscients et il revient aux responsables publics, mais aussi aux médias, dont plusieurs sont présents aujourd'hui et je les en remercie, de faire état de ce constat.

Cette journée d'anniversaire est l'occasion, pour la Haute Autorité, de s'inscrire dans une démarche constructive d'amélioration permanente. C'est déjà ce qu'elle fait depuis sa création en dressant chaque année le bilan de son action, en formulant des propositions, en se posant la question de son efficacité, de la lisibilité des dispositifs pour les responsables publics et les représentants d'intérêts.

C'est véritablement dans cette démarche que j'ai souhaité que vous soyez réunis ici aujourd'hui.

Dix ans, c'est le temps de la célébration certes, mais c'est aussi le temps du bilan, de l'introspection, et donc, aussi, celui des prospections et des évolutions. Que vous soyez parlementaires ou élus locaux, référents déontologiques, représentants d'intérêts, journalistes, représentants d'associations de lutte contre la corruption, universitaires, étudiants, membres ou partenaires de la Haute Autorité, ou tout simplement des citoyens intéressés par la chose publique, votre regard sur la première décennie qui s'achève et votre réflexion sur la prochaine qui s'annonce seront nécessairement pertinents, c'est pourquoi j'ai souhaité vous convier à cet événement.

Nous aurons aujourd'hui l'occasion d'aborder différents thèmes au travers de trois tables rondes, après avoir entendu mon prédécesseur qui a fait en sorte que la Haute Autorité devienne ce qu'elle est devenue aujourd'hui, et Pierre Rosanvallon :

- la première sera consacrée à la transparence bien sûr. Notre institution promeut la transparence en rendant publiques des données utiles aux médias, aux lanceurs d'alerte et aux citoyens dans la prévention des conflits d'intérêts et la lutte contre la corruption. Mais son rôle va bien au-delà : afin de garantir la probité de l'action publique et de donner aux citoyens l'assurance que la décision publique est prise dans l'intérêt général, la Haute Autorité, comme je le rappelais, accompagne, conseille, prévient et contrôle quotidiennement des responsables et agents publics, ainsi que des représentants d'intérêts. Elle n'est donc pas uniquement l'autorité pour la transparence, car cette dernière n'est qu'un vecteur pour atteindre sa mission, qui est de garantir davantage d'intégrité et de probité. Cette première table ronde nous amènera à nous interroger, aussi, sur les effets de la transparence de la vie publique sur la confiance des citoyens envers leurs représentants ;
- la deuxième table ronde de la journée sera consacrée au thème du lobbying et, plus largement, à celui de l'influence : ces questions ont animé le débat public au cours des derniers mois, que ce soit en France ou à l'échelon européen. Il nous apparaissait donc important de dédier un temps de réflexion à ces sujets, encore plus dans un contexte où le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts suscite certaines critiques convergentes et a vu éclore plusieurs projets d'évolution, tant en France qu'au sein de l'Union européenne ;
- la troisième table ronde de la journée sera dédiée à la déontologie et aux élus locaux que la Haute Autorité contrôle et accompagne quotidiennement. Elle sera l'occasion de mettre l'accent sur la prévention des conflits d'intérêts, fil directeur de ses différentes missions.

L'ensemble de ces sujets devrait nous amener à nous poser notamment les questions suivantes :

- celles de la pertinence des dispositifs en vigueur et plus largement de l'avenir du dispositif d'intégrité français ;
- celle de la pertinence du champ de contrôle de la Haute Autorité ;
- celle de l'utilité des données rendues publiques par la Haute Autorité et de leur valorisation, et plus largement de la visibilité de notre institution ;
- celle enfin de ses moyens et, partant, de son indépendance. Je pose ouvertement la question : est-il normal que la Haute Autorité n'ait pas accès, par exemple, à la totalité des

informations indispensables à l'exercice de ses missions et soit contrainte, pour ce faire, de passer par les services du ministère des finances sans pouvoir recueillir directement des informations auprès des établissements bancaires et financiers ? Je m'interroge encore sur le processus d'adoption et d'exécution du budget qui ne nous permet pas de disposer d'une réelle autonomie financière alors pourtant que ce critère est celui-là même qui est censé faire de la Haute Autorité une autorité administrative indépendante ? J'ai pu d'ailleurs constater dernièrement une difficulté à être entendu quant à nos moyens.

Je pense faire partie des responsables publics conscients des enjeux de maîtrise de la dépense publique et de l'équilibre de nos finances publiques, mais ce n'est pas exclusif de priorités à définir. Or, les missions très particulières qui sont celles de la Haute Autorité me paraissent correspondre à une priorité. Si elles ne l'étaient pas ou plus pour le Gouvernement, ce serait à rebours de la volonté exprimée par les citoyens en la matière. Pour le moment, la réponse du Gouvernement se fait attendre. J'espère que l'examen par le Parlement du budget lui permettra de nous rassurer. Enfin, la crédibilité de l'institution n'appelle-t-elle pas que lui soit reconnu un pouvoir de sanction propre, à même d'apporter une réponse immédiate et proportionnée aux manquements constatés ? A cet égard, je souligne que plusieurs pays de l'Union européenne n'ont pas hésité à se doter d'un système de sanctions administratives en cas de non-respect des obligations déclaratives : ainsi en est-il de la Belgique, de la Croatie, de la République Tchèque, de la Grèce, de l'Italie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie ou encore de la Slovénie. J'espère que la France pourra bientôt s'ajouter à cette liste.

Nous aurons l'occasion d'y revenir et je ne doute pas que les trois tables rondes de la journée seront riches de propositions et apporteront des éléments de réponses à ces différentes questions.

Pour conclure cette introduction, je veux à nouveau rendre hommage à celles et ceux qui, depuis dix ans, ont permis à la Haute Autorité de devenir ce qu'elle est aujourd'hui. Je pense à son collègue, à ses membres actuels comme aux anciens dont certains sont présents aujourd'hui, et qui à chaque séance font preuve collectivement d'un haut sens des responsabilités pour adopter les décisions de notre institution, dans un souci constant de rigueur et d'intérêt public. Je pense aussi aux 71 agents de la Haute Autorité, présents aujourd'hui pour fêter l'institution à laquelle ils appartiennent et au rayonnement de laquelle ils contribuent quotidiennement : leur implication et leur investissement de chaque jour au service de la Haute Autorité sont exemplaires et je veux leur adresser aujourd'hui mes remerciements les plus sincères et chaleureux.

Enfin, je veux renouveler un hommage tout particulier à mon prédécesseur, Jean-Louis Nadal, qui, par son travail remarquable, a su poser des jalons solides et durables pour cette jeune institution : il n'était pas envisageable, cher Jean-Louis, de célébrer cet anniversaire sans toi. Je vais donc tout naturellement te céder la parole, avant que Pierre Rosanvallon, professeur honoraire du Collège de France, ne vienne éclairer nos débats avec la hauteur de vue qu'on lui connaît. Je veux à nouveau lui adresser nos remerciements pour sa participation à cette journée.

Je vous souhaite à toutes et à tous un excellent colloque. Que cette journée soit riche d'échanges nourris et de propositions.

Je vous remercie de votre attention.