

AUDITION DU PRESIDENT DE LA HATVP  
DANS LE CADRE DE LA MISSION D'INFORMATION SUR LA LOI SAPIN 2

Le 10 mars 2021

[> Lien vers l'audition](#)

**Didier MIGAUD**, président de la HATVP, était auditionné, le 10 mars 2021, par les rapporteurs Raphaël GAUVAIN (LREM, Saône-et-Loire) et Olivier MARLEIX (LR, Eure-et-Loir) **dans le cadre de la mission d'information sur la loi Sapin 2, portant sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique** de l'Assemblée nationale.

### **CE QUE L'ON RETIENT DE L'AUDITION**

---

Pour le président de la HATVP, la loi Sapin II a permis d'« **améliorer significativement le dispositif français** » en matière de lutte contre la corruption, et de « **renforcer la crédibilité internationale de la France** ».

La loi Sapin II a permis une **première reconnaissance de l'activité de représentation d'intérêts**. Didier MIGAUD estime que :

- l'activité de représentation d'intérêts suscite encore des interrogations et de la méfiance, et que « *les clichés sur les lobbies ont la vie dure* » ;
- c'est une activité légitime dans une démocratie ;
- elle permet de « *faire entendre les acteurs de la société civile* » et ainsi apporter leur expertise pour « *une prise de décision éclairée* » ;

Il a rappelé qu'aujourd'hui de nombreux acteurs de la société font de la représentation d'intérêts : entreprises, cabinet, syndicats, associations, organisations non gouvernementales...

Pour Didier MIGAUD, un **lobbying responsable s'articule autour de 3 axes** :

- **la transparence** : depuis juillet 2017, les représentants d'intérêts ont obligation de s'inscrire sur un répertoire numérique. Ce dernier compte près de 2 200 représentants d'intérêts inscrits et près de 30 000 activités de représentation d'intérêts déclarées ;
- **l'éthique** : le respect des règles déontologiques qui ont été définies pour encadrer les relations ;
- **l'exercice d'un contrôle indépendant encadrant le respect des obligations déclaratives** : 300 contrôles ont déjà été conduits.

Si les chiffres montrent que les représentants d'intérêts déclarent davantage et mieux, il a souligné qu'un **travail important de relance** est réalisé.

Le président de la HATVP a également rappelé **l'importance de son rôle de pédagogie et d'accompagnement**.

## ❖ Quelques chiffres sur les contrôles effectués par la HATVP

Depuis la promulgation de la loi le 1<sup>er</sup> février 2020, **environ 300 contrôles ont été réalisés par la HATVP.**

En 2019, ce sont :

- 166 contrôles menés ;
- 36 contrôles au fond ;
- 51 contrôles formels des déclarations ;
- 78 contrôles des non-inscrits, qui représentent un « *gros travail* ». Le président de la HATVP estime que « *le décret ne facilite pas la tâche* » en la matière ;
- 1 manquement déontologique.

En 2020, le contexte de crise sanitaire a « *fortement* » impacté leur activité. Ce sont :

- 77 contrôles engagés ;
- 51 contrôles de non-inscrits, qui ont donné lieu à 41 nouvelles inscriptions ;
- 26 contrôles des déclarations annuelles, dont 10 ont conduit à des modifications vers « *une revalorisation des moyens dédiés à la représentation d'intérêts et une rédaction plus précise des déclarations d'activités* » ;
- 32 notifications de grief envoyées début 2021 à des représentants d'intérêts inscrits mais en défaut de déclaration annuelle d'activités malgré plusieurs relances.

## ❖ Les moyens de la HATVP

Concernant les moyens, le président de la HATVP a rappelé que « *les contrôles sont complexes à mettre en place* ». Il souhaiterait donc que la Haute Autorité :

- dispose d'un **droit de communication pour le contrôle des représentants d'intérêts** : il estime pour l'instant que la possibilité de recueillir des informations est limitée, et souhaite pour pouvoir interroger les administrations « *de leur propre chef* » ;
- soit dotée d'un **pouvoir de sanction propre** au même titre que d'autres autorités administratives indépendantes.

Il estime également qu'une **évolution des moyens de la HATVP est à prévoir en vue de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux collectivités territoriales**. Une étude préalable sur les modalités de mise en œuvre devrait être présentée d'ici cet été.

## ❖ L'amélioration du décret d'application

- **Le répertoire ne remplit pas son objectif d'information auprès du grand public**

Didier MIGAUD considère que le dispositif du décret comporte des limites importantes. Le répertoire avait pour **objectif de permettre aux citoyens de mieux comprendre l'impact des représentants d'intérêts sur le processus législatif**, il estime que ce dernier s'est « *éloigné de son objectif principal* ».

Le président de la HATVP estime que la **révision du décret « devrait permettre d'obtenir des informations plus précises et plus régulières »** comme l'identification de la décision publique visée, la

fonction du responsable public rencontré, et **une déclaration semestrielle** des actions de représentation d'intérêts.

L'objectif de cette révision est de « *fournir au citoyen une information plus claire, plus accessible et plus attractive* ».

Didier MIGAUD a également indiqué que des **actions sont menées par la HATVP pour favoriser l'appropriation du répertoire par les citoyens** en publiant des bilans annuels, des dossiers pédagogiques, et la mise à disposition des données du répertoire dans un format ouvert. La HATVP souhaite **aller plus loin dans cette démarche dans les mois à venir**, et proposer des data visualisation et une plateforme dédiée au lobbying à visée pédagogique.

#### ○ **Un décret « en deçà de l'intention du législateur »**

Le président de la HATVP a écrit au Premier ministre au sujet de ce décret d'application, qu'il juge « *en deçà de l'intention du législateur* ». Il estime qu'il faut « *faire davantage preuve de pédagogie et de persuasion* » auprès du Premier ministre et de son administration à ce sujet. En effet, la réponse obtenue du Premier ministre correspondait selon lui à un « *circulez il n'y a rien à voir* ». Il a ajouté que le ministre de l'Economie, Bruno LE MAIRE, a semblé « *avoir entendu un certain nombre d'arguments* ».

Pour lui, le **décret a « inutilement complexifié un certain nombre de choses et peut conduire à interroger l'intérêt du dispositif mis en place »**. En effet, certaines dispositions atténuent « *très sensiblement* » la volonté du législateur :

- **sur le critère de l'initiative** : il a rappelé que les pays cités comme modèle n'ont pas retenu ce critère, et qu'une petite structure est défavorisée par rapport aux autres puisqu'elle doit solliciter elle-même des rencontres tandis que les grandes structures sont invitées par les responsables publics ;
- **sur le critère de l'activité régulière** : il a critiqué la règle des 10 actions de représentation d'intérêts, soulignant qu'une entreprise ayant 1 seul salarié ayant effectué 10 actions devra s'inscrire au répertoire, tandis qu'une entreprise de 10 salariés ayant effectué 9 actions chacun n'aura pas à le faire et ne sera pas considérée comme un représentant d'intérêts. Pour lui, c'est une « *absurdité totale* » qui permet de contourner le dispositif et estime que le nombre d'actions doit être apprécié au niveau de la personne morale.

Ces deux critères sont selon lui les éléments prioritaires à modifier.

#### ❖ **La fusion de la HATVP et de l'AFA**

Pour Didier MIGAUD, la loi Sapin II représente « *une première étape nécessaire* » en matière de lutte anti-corruption avec :

- la création d'un statut de lanceur d'alerte ;
- la création de l'agence française anti-corruption (AFA) ;
- l'obligation des entreprises de mettre en œuvre un programme de mise en conformité ;
- l'introduction de la convention judiciaire d'intérêt public.

Le président de la HATVP considère que **l'AFA a mené un travail important de pédagogie auprès des acteurs privés** et que le référentiel à destination des entreprises est à conserver. Il a également ajouté

qu'il faut conserver la commission des sanctions de l'AFA, « même si elle a été peu sollicitée et n'a pas toujours répondu aux attentes du directeur qui la saisie ».

Néanmoins, il estime qu'avec un peu de recul « quelques ajustements peuvent être faits pour conforter la politique en faveur de la probité et lutte contre la corruption ».

Il est **favorable à la création d'une autorité de supervision unique**, indépendante, collégiale, pouvant également être dotée d'une commission des sanctions **qui réunirait les attributions de la HATVP et l'AFA**. Il estime que cette fusion :

- « pourrait s'accompagner d'une **extension d'un régime de conformité aux administrations adapté à leur réalité, pour les soumettre à un contrôle cohérent et raisonné** ». Le dispositif anti-corruption de la France gagnerait ainsi en lisibilité et en efficacité ;
- permettrait de **rationaliser l'action publique** ;
- est pertinente, au regard du **lien étroit entre transparence publique et probité**, qui vont « intrinsèquement de pair » et englobent tous les acteurs publics et privés.

Didier MIGAUD a observé l'**existence de doublons de missions**, et « [s]'interroge sur la pertinence de la dualité HATVP/AFA au regard du chevauchement entre [leurs] interventions ». Il **s'interroge également sur le positionnement de l'AFA par rapport à la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes, qui veillent aussi à la régularité de la gestion et à la probité**. Un **rapprochement des deux institutions permettrait une meilleure utilisation des moyens** et moins de « gâchis de moyens humains ». Il a également ajouté que « l'addition des effectifs » de la HATVP et de l'AFA n'est peut être pas indispensable et qu'ils pourraient être **répartis de façon à renforcer certaines structures telles que le Parquet national français**.

#### ❖ La nécessité d'une coordination renforcée entre les administrations

Le président a rappelé que le législateur a confié à la HATVP « la mission de définir une doctrine en matière de déontologie », elle a donc une **responsabilité d'animation du réseau de déontologues mis en place**, pour que la doctrine de la HATVP soit bien comprise.

Le président de la HATVP s'est dit « interpellé par l'implication des administrations dans la lutte anti-corruption » : les administrations ont affaire à différents acteurs en matière de prévention et de contrôle « alors même qu'elles ont été laissées dans un certain flou quant à leurs réelles obligations anti-corruption avec la loi Sapin II ».

Il juge néanmoins que cette réforme nécessite « la **réaffirmation d'une volonté politique** » et pourrait « s'accompagner d'un **renforcement significatif de la coordination interministérielle des politiques publiques de lutte anti-corruption** ».

Didier MIGAUD estime qu'il **manque un référentiel de conformité au niveau des acteurs publics**, et qu'il y a notamment un intérêt à le mettre en place dans les collectivités territoriales. Pour lui, il faudrait l'inscrire dans la loi et qu'il puisse être contrôlé par les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes. Cela renforcerait l'implication des juridictions financières sur les questions de probité et créerait un cadre de référence.

Il demande une « mise en cohérence à mettre en place pour davantage d'efficacité dans le dispositif ».

**Didier MIGAUD a demandé à Jean-Marie BERTRAND**, président honoraire de la chambre de la Cour des comptes, **de réfléchir à l'ensemble de ces sujets**. Un **travail est encore en cours**, et devrait être **présenté au mois de mai**.

### ❖ **L'élargissement du répertoire aux collectivités territoriales**

#### ○ **Une mise en place retardée qui doit faire l'objet d'une étude préalable**

Le président a rappelé que la HATVP a **soutenu l'amendement qui visait à reporter la mise en place de ce répertoire**. En effet, pour lui il était **important de faire un premier bilan au plan national**, bilan qui sera rendu d'ici l'été prochain, et ainsi qu'une **étude d'impact sur l'extension du répertoire** aux collectivités territoriales.

Il juge cette extension utile mais estime néanmoins qu'il faut réfléchir « *aux modalités d'application* » de ce dispositif : quelles sont les collectivités concernées ? quels sont les secteurs concernés ?

Didier MIGAUD **propose de se concentrer sur 3 secteurs** en particulier :

- les transports ;
- l'environnement / l'eau ;
- le BTP.

En effet, il considère que « *ce sont des secteurs où il peut y avoir des problèmes* », et que **le répertoire pourrait se cantonner à ces secteurs dans un premier temps** pour les collectivités territoriales. Cela éviterait à la HATVP d'être « *submergée par le nombre de représentants d'intérêts à inclure* ».

Le président de la HATVP a souligné que cette **extension du répertoire doit se faire « en étroite concertation avec les collectivités »**. Il a également annoncé qu'**un groupe de travail a été mis en place** avec des mairies, des communes, des départements, des régions, l'Association des maires de France, les présidents de conseils régionaux, et les présidents de conseils départementaux. **Des propositions seront faites au législateur « pour que la mise en place à l'été 2022 soit la plus utile »**.

#### ○ **Une démarche de pédagogie auprès des élus**

Didier MIGAUD constate une augmentation des demandes de conseil émanant des collectivités territoriales qui souhaitent se doter de chartes de déontologie.

Il propose que la HATVP ait **accès à une base de données** qui existe au niveau du ministère de l'Intérieur, et **qui reprend l'ensemble des délibérations** afin de conseiller les élus sur les conflits d'intérêts.

Les services de la HATVP s'efforcent également « *d'identifier les situations d'élus locaux où ils sont en situation de conflit d'intérêts* ». Didier MIGAUD observe par ailleurs que les **jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat ne sont pas toujours identiques sur ces sujets**.

Le président de la HATVP a rappelé que **les élus doivent être vigilants face à la jurisprudence de la chambre criminelle sur la prise illégale d'intérêts**. La mission de prévention et d'accompagnement de la HATVP auprès des élus en est d'autant plus importante. Il aimerait aller les rencontrer dans les départements et faire preuve de « *beaucoup de pédagogie* » pour éviter qu'ils ne se retrouvent en difficulté.

Concernant le **contrôle des déclarations des collectivités territoriales**, le président de la HATVP estime qu'il devrait se faire **par rapport à un référentiel**, à mettre en place dans les collectivités territoriales.

Il propose également que les chambres régionales des comptes puissent signaler à la HATVP les manquements aux obligations en matière de lutte anti-corruption, pour qu'elle soit accompagnée.

#### ❖ **L'agrément des associations autorisées à se constituer partie civile intervenant sur les délits de probité**

Pour le moment c'est le ministre de la Justice qui est en charge de délivrer les agréments. Le président de la HATVP a précisé que la Haute Autorité a une procédure d'agrément, mais c'est une « *procédure légère* ».

Il est **favorable à la sollicitation de l'avis de la HATVP**, néanmoins « *cela pose la question des moyens d'investigation* » car aujourd'hui elle n'a pas les capacités suffisantes pour contrôler les associations. Il estime donc qu'il faudrait l'accompagner d'une meilleure capacité d'investigation.

Didier MIGAUD considère également qu'« *il conviendrait peut être qu'un regard régulier, au moment de l'agrément et son renouvellement, un rapport de la Cour des comptes pourrait être utile et éclairer celui qui décide de cet agrément* ».

#### ❖ **La protection des lanceurs d'alerte**

Le président de la HATVP estime que la **Défenseure des droits est « beaucoup plus qualifiée pour intervenir et garantir le statut et la protection du lanceur d'alerte »**.