

Proposition n°1 : rétablir l'obligation de déclaration d'intérêts pour les prestataires et consultants

ARTICLE 10

Rédiger ainsi cet article :

I. – Avant chaque prestation de conseil, le prestataire et les consultants adressent à l'administration bénéficiaire une déclaration exhaustive, exacte et sincère des intérêts détenus à date et au cours des cinq dernières années.

En cas de modification substantielle des intérêts détenus au cours de la prestation, le prestataire et les consultants actualisent leur déclaration dans un délai de quinze jours et selon les mêmes modalités.

II. – Pour le prestataire, la déclaration d'intérêts porte sur les éléments suivants :

1° Les missions qu'il a réalisées dans le même secteur que la prestation de conseil au cours des cinq dernières années, pour des clients de droit public ou privé ;

2° Les missions réalisées, dans les mêmes conditions, par les sociétés dans lesquelles il détient une participation financière ;

3° Les missions réalisées, dans les mêmes conditions, par la société qui contrôle, directement ou indirectement, le prestataire au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce.

III. – Pour les consultants, la déclaration d'intérêts porte sur les éléments suivants :

1° Les activités professionnelles ayant donné lieu, au cours des cinq dernières années, à rémunération ou à gratification ;

2° Les missions qu'ils ont réalisées dans le même secteur que la prestation de conseil au cours des cinq dernières années, pour des clients de droit public ou privé ;

3° Les participations, au cours des cinq dernières années, aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société intervenant dans le même secteur que la prestation ;

4° Les participations financières directes détenues, à date, dans le capital d'une société intervenant dans le même secteur que la prestation ;

5° Les activités professionnelles exercées, à date, par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;

6° Les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître, à date, un conflit d'intérêts ;

7° Les fonctions et mandats électifs exercés au cours des cinq dernières années.

IV. – En cas de doute sur l'exhaustivité, l'exactitude ou la sincérité d'une déclaration d'intérêts, l'administration bénéficiaire saisit la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui en assure le contrôle en application de l'article 12.

V. – Le modèle, le contenu et les modalités de transmission, de mise à jour et de conservation des déclarations d'intérêts sont fixés par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a été suggéré par l'association Transparency International France.

Il propose de rétablir l'article 10 de la présente proposition de loi dans sa version adoptée par le Sénat. Dans cette version initiale, l'article 10 obligeait les cabinets de conseil et consultants intervenant auprès du secteur public à fournir une déclaration d'intérêts afin de permettre à l'administration de vérifier l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts. Dans sa version actuelle, l'article 10 transforme l'obligation de déclaration d'intérêts en simple obligation de déclaration d'absence de conflit d'intérêts. Il reviendrait au cabinet et à ses consultants d'apprécier eux-mêmes l'existence d'un éventuel conflit d'intérêts, et d'en informer le cas échéant l'administration en leur indiquant l'intérêt qui pourrait rentrer en interférence avec leur mission auprès du secteur public. Sous prétexte de diminuer la charge de travail pour l'administration et les cabinets de conseil, cette modification externalise le contrôle déontologique des cabinets de conseil aux cabinets de conseil eux-mêmes.

Cette externalisation affaiblirait considérablement le volet déontologique de la présente proposition de loi. Si l'article actuel prévoit qu'en cas de doute sur la sincérité de cette auto-attestation d'absence de conflits d'intérêts, l'administration puisse saisir le référent déontologue qui pourrait lui-même saisir la HATVP afin de réaliser des contrôles, il semble délicat pour l'administration d'être saisie d'un tel doute sur la base d'un document aussi vide.

Par ailleurs, le passé a démontré que des cabinets de conseil soumis à des obligations similaires ont échoué à révéler à leur client public les conflits d'intérêts issus de leurs contrats parallèles avec des clients privés. L'exemple le plus dramatique étant le rôle joué par McKinsey aux Etats-Unis dans la crise des opioïdes. Les mêmes consultants travaillaient à la fois pour l'autorité de régulation du médicament, et des laboratoires pharmaceutiques, en toute opacité. Par ailleurs, il faut rappeler la réticence extrême des consultants à révéler la liste de leurs clients même lorsque la puissance publique le leur demande. Ainsi, le commissaire européen au climat et ancien consultant de McKinsey Wopke Hoekstra a refusé catégoriquement de révéler la liste de ses anciens clients malgré les demandes répétées du Parlement européen qui souhaitait exercer simplement ses fonctions de contrôle de ses potentiels conflits d'intérêts.

De plus, l'exercice déontologique d'appréciation du risque de conflit d'intérêts n'est pas une science exacte. Quelle que soit la bonne foi du cabinet de conseil amené à s'auto-évaluer, son analyse peut diverger de celle qui devrait être menée par l'administration.

Enfin, il faut rappeler que le contenu des déclarations d'intérêts que se propose de rétablir le présent amendement ne serait pas rendu public. Seule l'administration y aurait accès. Les risques d'atteintes à la vie privée se trouvent ainsi limités.

Du reste, il ne serait pas disproportionné d'imposer aux consultants œuvrant aux côtés des agents publics une obligation de déclaration d'intérêts. Cette obligation s'impose déjà à l'identique pour un grand nombre d'agents publics, et ceux-ci sont par ailleurs tous soumis à une obligation d'autorisation préalable lorsqu'ils souhaitent exercer une activité professionnelle annexe dans le privé.

Proposition n°2 : réintégrer les professions juridiques réglementées dans le champ d'application de la loi

ARTICLE PREMIER

A l'alinéa 12

Remplacer les mots : « à l'exclusion des prestations réalisées par les professionnels mentionnés à l'article 56 de la loi n° 71- 1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, par les experts-comptables et par les commissaires aux comptes»

Par les mots : « à l'exclusion de l'assistance ou de la représentation des parties devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires, de l'expertise-comptable et du commissariat aux comptes. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a été suggéré par l'association Transparency International France.

Il vise à intégrer les professions juridiques, énumérées par l'article 56 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, dans le champ d'application de la loi relative aux cabinets de conseil. Il s'agit principalement des avocats, qui peuvent répondre à des appels d'offre émis par l'Etat pour réaliser des prestations de conseil en dehors de toute activité contentieuse.

A titre d'exemple, on peut trouver au moins une dizaine de prestations de conseil réalisées par des cabinets d'avocat dans les 1600 prestations de consultants réalisées depuis 2015 pour l'Etat rassemblées par les journalistes du Monde dans un article du 17 mars 2022. Ces prestations d'avocats portent par exemple sur la réalisation d'études d'impact pour le Sénat, l'appui pour la restructuration/transformation d'entreprise pour le ministère de l'Économie, l'optimisation de la logistique hospitalière pour le ministère de la Santé ou la mise en concurrence des trains pour le ministère de l'Écologie.

Il est difficile de justifier pourquoi les professions juridiques réglementées, et plus particulièrement les avocats, pourraient bénéficier d'une exception vis-à-vis de la loi relative aux cabinets de conseil lorsqu'elles exercent les mêmes missions que des cabinets de conseil traditionnels. Si les avocats disposent bien de règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts dans leurs fonctions de conseil, à l'article 4.2 de leur règlement intérieur national, et d'un Bâtonnier chargé de les faire respecter, celles-ci semblent inadaptées aux situations particulières de conflits d'intérêts qui peuvent être susciter par l'exercice d'une mission de conseil auprès du secteur public.

De plus, dans le cas des avocats qui exercent des activités de lobbying, le secret professionnel et l'existence de règles déontologiques internes n'ont pas empêchés leur inclusion dans le champ des obligations légales de transparence et de déontologie applicables aux lobbyistes issues de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Ainsi, plusieurs cabinets d'avocats sont aujourd'hui inscrits au répertoire des représentants d'intérêts de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et y déclarent sans difficultés leurs clients et les actions de

lobbying qu'ils effectuent pour ces derniers. Ce qui est valable pour les lobbyistes-avocats devraient donc aussi être valables pour les consultants-avocats.

Il convient de reconnaître que le secret professionnel des avocats est essentiel à l'Etat de droit lorsqu'il s'applique à leurs activités d'assistance ou de représentation des parties devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires, et que ces activités n'ont donc pas à entrer dans le champ de la loi. Le présent amendement propose donc bien de les distinguer des activités de conseil en revenant à la rédaction originelle de la proposition de loi, avant sa modification par la commission des lois du Sénat.