



Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique

# RAPPORT D'ACTIVITÉ 2023

## **Synthèse**

# Rôle et missions de la Haute Autorité

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est une autorité administrative indépendante dont le rôle est de **garantir la probité de l'action publique**.

---

L'institution **accompagne et contrôle quotidiennement des responsables et agents publics et des représentants d'intérêts**, afin de donner aux citoyens l'assurance que la décision publique est prise dans l'intérêt général.

Les missions de la Haute Autorité s'articulent autour de quatre grands axes :

- le contrôle des **déclarations** de patrimoine et d'intérêts
- la prévention des **conflits d'intérêts**
- le contrôle des **mobilités** entre les secteurs public et privé
- la régulation de la **représentation d'intérêts**

# Entretien avec Didier Migaud

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



**L'année 2023 a marqué les dix ans des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique : quels constats faites-vous sur les progrès réalisés depuis par la France en matière de prévention des atteintes à la probité ?**

**Didier Migaud :** Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique ont clairement marqué une nouvelle étape. Elles étaient l'aboutissement d'une longue réflexion et d'un mouvement progressif de renforcement des exigences de transparence dans la sphère publique.

Il est important de souligner les progrès accomplis depuis dix ans. La création de la Haute Autorité en 2013, puis celle de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales et du Parquet national financier la même année, suivies de celle de l'Agence française anticorruption en 2016, ont contribué à renforcer de manière significative la prévention des atteintes à la probité et la lutte contre la corruption en France.

Reste un paradoxe : alors que ces dispositifs de prévention et de répression se sont très sensiblement renforcés, la confiance des citoyens envers les décideurs publics demeure faible. Cela étant, et c'est un facteur encourageant, des études révèlent que, lorsque les citoyens sont davantage informés sur les contrôles existants, leur défiance recule. La transparence est un facteur de confiance qui appelle des actions continues de communication et de sensibilisation. Il est crucial d'expliquer que des mécanismes de contrôle existent et que les faits répréhensibles – qui demeurent isolés – ne restent pas impunis. De même, il faut souligner que de très nombreuses données relatives à la prévention des conflits d'intérêts et à la lutte contre la corruption sont régulièrement rendues publiques par la Haute Autorité,

à destination de toutes et tous. Nous constatons d'ailleurs au quotidien l'intérêt qu'elles suscitent, avec une moyenne de 250 000 visites par mois sur notre site Internet.

**Dans ce contexte, comment concevez-vous l'action de la Haute Autorité et son rôle dans la vie publique ?**

**D. M. :** La Haute Autorité est désormais bien identifiée dans le paysage institutionnel français, avec une dynamique positive et la confiance du législateur, qui lui attribue régulièrement de nouvelles missions. Elle est devenue un tiers de confiance essentiel entre les décideurs publics et les citoyens, et l'interlocutrice privilégiée des agents publics, des élus et des administrations sur les questions de déontologie. En contribuant à prévenir les atteintes à la probité, la Haute Autorité exerce une mission essentielle dans une démocratie, qui est celle de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions et les responsables publics.

Pour remplir cet objectif, la Haute Autorité dispose de plusieurs leviers. La transparence tout d'abord, même si cette dernière n'est pas une fin en soi et qu'elle doit être complétée par des actions de sensibilisation et de pédagogie destinées à renforcer la connaissance et l'appropriation des obligations qui pèsent sur nos déclarants. La publicité ensuite. Nous devons veiller à ce que les données rendues publiques soient lisibles et utiles aux citoyens. L'effectivité des contrôles enfin, qui demeure un enjeu fondamental et que différentes propositions de ce rapport visent à renforcer. Je pense par

exemple à l'octroi d'un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement à l'obligation de dépôt d'une déclaration, ou encore à l'amélioration de nos moyens d'enquête grâce à un droit de communication direct.

Pour terminer, je considère qu'au terme de dix années d'existence, il devient nécessaire de s'interroger sur les moyens dont est dotée la Haute Autorité, gages de son indépendance mais aussi de sa capacité à mener à bien l'ensemble de ses missions, toujours plus étendues au cœur de notre système démocratique. Pour cela, des ressources humaines et budgétaires supplémentaires paraissent indispensables.

### **Comment l'institution a-t-elle accompagné les acteurs locaux, et notamment les élus, dans la mise en œuvre des évolutions qui sont intervenues ces dernières années en matière de prévention des atteintes à la probité ?**

**D. M. :** Depuis maintenant deux ans, les dispositifs destinés à prévenir les atteintes à la probité au niveau local ont été sensiblement renforcés, contribuant ainsi à la diffusion d'une culture de l'intégrité à tous les niveaux de l'action publique. Je pense tout d'abord à la loi dite « 3DS » qui a permis de clarifier les situations de conflit entre intérêts publics lorsque des élus siègent au sein d'organismes extérieurs. Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2023, chaque élu peut en outre consulter un référent déontologue, chargé de le conseiller sur le respect des principes déontologiques qui s'imposent à lui. L'année 2023 est aussi celle de la mise en œuvre de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux actions d'influence menées en direction des collectivités locales notamment. Cette évolution met encore davantage en évidence les insuffisances et les limites juridiques du dispositif, déjà identifiées par la Haute Autorité.

La transparence de la vie publique est un pilier de la confiance renforcée des citoyens dans leurs institutions et dans leurs élus. Pour cette raison, nous devons poursuivre nos missions sans relâche. La déontologie appelle une réflexion constante, à titre individuel et collectif. La Haute Autorité a continué d'assurer

en 2023 un accompagnement permanent pour garantir le respect des obligations déclaratives et diffuser les bons réflexes déontologiques, notamment au niveau local : interventions devant des élus et des agents publics pour présenter notre doctrine en matière de conflits d'intérêts public-public, publication de nouvelles lignes directrices à destination des représentants d'intérêts, organisation de webinaires pour les déclarants et les référents déontologues des élus...

### **En France, mais aussi à l'échelle européenne, les actions d'influence et d'ingérence exercées par des États étrangers représentent un véritable enjeu démocratique. Comment la Haute Autorité se positionne-t-elle sur cette question ?**

**D. M. :** La multiplication des actions d'influence et d'ingérence exercées par des États étrangers, leur manque de traçabilité et leur complexité font peser des risques importants sur les processus démocratiques nationaux. Les missions actuelles de la Haute Autorité – en particulier celles de contrôle du lobbying et des mobilités professionnelles entre les secteurs privé et public – la placent dans une position intéressante pour détenir une information structurée sur l'influence étrangère. Les outils qu'elle met à la disposition du public – comme le répertoire des représentants d'intérêts, la publication des déclarations d'intérêts et d'un nombre croissant d'avis de mobilité professionnelle – peuvent contribuer à mettre en lumière cette influence.

Ce rôle explique qu'elle ait été, en 2023, régulièrement sollicitée pour s'exprimer sur cet enjeu, transversal à ses missions, au regard notamment de débats en cours pour faire évoluer le cadre juridique en vigueur, en France et dans l'Union européenne. La Haute Autorité a chargé l'OCDE de lui remettre un rapport d'analyse du cadre législatif et institutionnel français, et de formuler des solutions concrètes pour encadrer cette influence. Une proposition de loi à l'initiative du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, en cours d'examen au Parlement, pourrait justement lui confier une nouvelle mission en la matière.

# Les chiffres clés de l'année 2023

## COLLÈGE

13

membres



## GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

9,6 M€

Budget

## TRANSPARENCE

2,7

millions  
de pages vues  
sur hatvp.fr



71

agents  
permanents  
(au 31/12/2023)



## LE CONSEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT

Plus de

7000

appels et courriels traités  
dans le cadre de l'assistance  
aux responsables publics  
et aux représentants d'intérêts



35

interventions  
extérieures

## LE CONTRÔLE DE LA SITUATION DES RESPONSABLES PUBLICS

# 8 816

déclarations reçues



# 700

relances

# 136

injonctions

# 17

dossiers transmis  
à la justice  
pour **non-dépôt  
de déclaration**



# 3 536

déclarations contrôlées



# 56%

**Déclarations  
initiales entièrement  
conformes**  
aux exigences  
d'exhaustivité,  
d'exactitude  
et de sincérité

# 44%

**Déclarations  
modificatives  
demandées**

# 1,5%

**Rappels  
aux obligations  
déclaratives  
ou appréciations**  
portées sur  
une déclaration  
rendue publique

## DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS



Plus de

# 3 déclarations sur 10

ont conduit la Haute Autorité à demander  
des **mesures de prévention** d'une situation  
de conflit d'intérêts

## LE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DES AGENTS ET RESPONSABLES PUBLICS

# 438



**avis rendus  
sur des projets  
de mobilité entre  
les secteurs public  
et privé**



## 18%

**Avis de  
compatibilité**



## 77%

**Avis de  
compatibilité  
avec réserves**



## 5%

**Avis  
d'incompatibilité**

### MOBILITÉS VERS LE SECTEUR PRIVÉ



Près de  
**80%**  
Avis de  
compatibilité  
avec réserves

**7,2%**  
Avis  
d'incompatibilité



## L'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

2968

entités  
inscrites  
sur le répertoire  
(au 31/12/2023)

5 

**mises en demeure**  
de respecter  
les obligations  
déclaratives

13579

fiches d'activités  
déclarées  
sur le répertoire  
(au titre de l'exercice 2022)

6 

**dossiers** transmis  
à la justice  
pour **non-dépôt**  
de déclaration

197

contrôles clôturés



120

contrôles  
des non-inscrits

58%

ont abouti à une **inscription**  
sur le répertoire

75

contrôles  
des déclarations

100%

ont donné lieu à des **modifications**  
dans les déclarations

# Dix ans, un bilan chiffré

## 18 000

**responsables publics**  
soumis au contrôle  
de leur patrimoine  
et de leurs intérêts

## 15 000

**responsables publics**  
soumis au contrôle  
des mobilités  
public-privé

## 3 000

**représentants  
d'intérêts** inscrits  
sur le répertoire



Plus de  
**100 000**

**déclarations  
de patrimoine  
et d'intérêts**  
reçues



Plus de  
**1 800**  
**contrôles  
de mobilités**  
public-privé  
réalisés

Environ

## 800

**contrôles  
de représentants  
d'intérêts** lancés  
(non-inscrits,  
déclarations  
d'activités  
et de moyens,  
obligations  
déontologiques)



Environ  
**250**  
**avis**  
déontologiques



Plus de  
**250**  
**dossiers** transmis  
à la **justice**

Près de

## 70 000

**fiches d'activités**  
déclarées par  
les représentants  
d'intérêts

# 2023, les dix ans des lois « transparence »

## Une institution au service de la confiance des citoyens dans l'action publique

La création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, par les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013, est l'aboutissement d'une longue réflexion et d'un mouvement progressif de renforcement des exigences de transparence dans la sphère publique.

La fin des années 1980 et le début des années 1990 marquent l'ouverture d'un premier « moment déontologique » avec la création de plusieurs institutions chargées de lutter contre les manquements à la probité des responsables publics : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission de déontologie de la fonction publique et la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Cette dernière, instituée en 1988, avait pour mission de contrôler les déclarations de situation patrimoniale déposées par les plus hauts responsables politiques au début et à la fin de leurs fonctions, afin d'identifier

d'éventuelles variations susceptibles de traduire un enrichissement illicite. En pratique, ce dispositif, comme les moyens accordés à cette commission, se sont révélés très insuffisants.

Alors que différents acteurs avaient déjà souligné les insuffisances des dispositifs en vigueur, la découverte, en 2013, de comptes bancaires dissimulés à l'étranger par un membre du Gouvernement a provoqué une onde de choc au sein de l'opinion publique. Cette affaire a mis en évidence la nécessité de revoir profondément le cadre juridique de garantie de la probité, de prévention de la corruption ainsi que de sanction des infractions financières.

Le législateur s'est emparé de ces enjeux et les lois relatives à la transparence de la vie publique de 2013 ont créé la Haute Autorité, sous le statut d'autorité administrative indépendante. L'action de la Haute Autorité s'inscrit en complémentarité de celle d'autres institutions majeures en matière de lutte contre les atteintes à la probité, créées la même année : l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales<sup>1</sup> et le Parquet national financier<sup>2</sup>.

Dotée de pouvoirs propres, la Haute Autorité est, dès l'origine, chargée de veiller à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations des responsables publics. Dans le cadre du

1. Décret n° 2013-960 du 25 octobre 2013 portant création d'un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales

2. Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance financière, loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier

contrôle de leur situation patrimoniale, elle a la faculté de solliciter de l'administration fiscale la transmission de données et peut mettre en œuvre un droit de communication afin d'obtenir toute information nécessaire à son contrôle. La Haute Autorité se voit aussi confier une mission en matière de prévention des conflits d'intérêts, la loi ordinaire de 2013 définissant pour la première fois la notion comme une « *situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». À cette fin, elle dispose d'un pouvoir d'injonction de faire cesser les situations de conflit d'intérêts et peut rendre des avis visant à les prévenir.

Par la suite, le législateur a confié à la Haute Autorité de nouvelles missions. Tout d'abord, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires, élargit le champ des contrôles concernant les responsables publics. Puis, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II », lui donne une mission inédite de régulation de la représentation d'intérêts. Ensuite, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique formalise la compétence de la Haute Autorité pour vérifier toute situation susceptible de constituer un conflit d'intérêts lors d'un changement de Gouvernement.

Enfin, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique élargit considérablement le champ de compétence de l'institution en matière d'encadrement des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé. En plus de la mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, anciens exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes que la loi de 2013 lui confiait, la Haute Autorité contrôle désormais les projets de mobilité

des agents publics exerçant des fonctions stratégiques, en lieu et place de la Commission de déontologie de la fonction publique qui est supprimée.

Ainsi, la Haute Autorité est aujourd'hui l'institution de référence en matière de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique et le partenaire privilégié des agents publics, des élus et des administrations sur les questions de déontologie. Elle est également mieux identifiée par les citoyens, qui sont exigeants sur la qualité et la pertinence des contrôles menés. Si seuls 38 % des Français avaient déjà entendu parler de la Haute Autorité en 2021, ce chiffre monte à 43 % en 2022. Il est démontré qu'une meilleure information des citoyens joue un rôle clef dans leur perception de l'institution et de ses missions<sup>3</sup> et a pour effet de faire reculer leur défiance envers les institutions et les responsables publics.

La Haute Autorité bénéficie par ailleurs d'une reconnaissance internationale. Elle est largement considérée comme un modèle, parce que pionnière dans son champ de compétence<sup>4</sup>, ce qui explique qu'elle soit systématiquement consultée lors des réflexions menées dans le cadre de l'Union européenne. Elle est aussi un acteur central des différents réseaux européens d'éthique publique ou de lutte contre la corruption et est régulièrement sollicitée par des pays étrangers qui souhaitent s'inspirer du dispositif français d'intégrité et de transparence.

Au terme de ses dix ans d'existence, il est nécessaire de s'interroger à la fois sur la pertinence du champ de contrôle de la Haute Autorité, sur l'utilité et la valorisation des données rendues publiques par l'institution et enfin sur ses moyens, gages de son indépendance. Afin de mener à bien l'ensemble de ses missions, la Haute Autorité doit disposer de nouveaux moyens d'action et d'investigation, lesquels appellent nécessairement des ressources humaines et budgétaires supplémentaires.

3. Jean-François Kerléo et Benjamin Monnery, « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », *Revue française d'administration publique*, n° 184, 2024/4, pp. 1097-1113

4. Parlement européen, résolution du 16 septembre 2021 sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité des institutions de l'Union par la création d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique, 2020/2133(INI)

# 01 **Accompagner, conseiller, sensibiliser : poursuivre le développement d'une culture forte de l'intégrité en France et à l'international**

La Haute Autorité assiste au quotidien les responsables publics et les représentants d'intérêts dans le respect de leurs obligations. Elle les accompagne, les forme, les conseille et les sensibilise à la déontologie lors de nombreuses interventions extérieures. Elle répond également à un nombre croissant de sollicitations de la part de ses interlocuteurs français et étrangers, ce qui lui permet d'enrichir son action et de partager son expertise.

## **Un accompagnement continu des déclarants**

L'actualité politique et électorale (élection à l'Assemblée de la Polynésie française, remaniement ministériel, élections sénatoriales) a justifié un accompagnement particulier des responsables publics en 2023. Aussi, la Haute Autorité a organisé des campagnes ciblées pour sensibiliser les responsables publics à leurs obligations déclaratives et déontologiques (sénateurs sortants, nouveaux sénateurs, dirigeants du secteur sportif).

S'agissant des représentants d'intérêts, des sessions d'information ont également été

organisées pour les sensibiliser à leurs obligations déclaratives, mais aussi leur présenter les nouvelles lignes directrices du répertoire publiées par la Haute Autorité pour tenir compte de l'extension du répertoire à l'échelon local notamment.

En 2023, les services de la Haute Autorité ont traité 7 000 appels et courriels dans le cadre de sa mission d'accompagnement et de conseil aux responsables publics et aux représentants d'intérêts.

# Une activité de conseil déontologique en constante augmentation

La Haute Autorité a rendu 27 avis déontologiques destinés à conseiller des responsables publics (élus locaux notamment) ou des institutions qui l'avaient saisie spontanément à titre confidentiel. Désormais bien identifiée par les

administrations et les collectivités territoriales, elle est régulièrement sollicitée très en amont pour échanger sur les difficultés éventuelles que celles-ci pourraient rencontrer.

## Une diffusion large de l'expertise de la Haute Autorité

À la suite de l'entrée en vigueur de la loi dite « 3DS », la Haute Autorité a précisé sa doctrine en publiant deux délibérations relatives à ces nouvelles dispositions législatives, accompagnées d'un tableau<sup>5</sup> des risques et des dépôts à mettre en place en fonction des différents organismes de droit public et de droit privé dans lesquels sont susceptibles de siéger les élus locaux.

La Haute Autorité a par ailleurs amplifié en 2023 la publication *in extenso* sur son site des avis déontologiques de contrôle des mobilités public-privé, en particulier ceux relatifs aux collaborateurs du Président de la République et aux membres des cabinets ministériels.

En 2023, la Haute Autorité a sensiblement renforcé ses actions de pédagogie et de

sensibilisation (35 interventions extérieures auprès d'élus ou d'étudiants, contre 29 en 2022). En outre, elle échange au quotidien de manière informelle avec les acteurs publics en charge de la déontologie.

La Haute Autorité a attribué son Prix de recherche à Antoine Oumedjkane pour sa thèse de droit public « Compliance & droit administratif ». Le Prix « Les 10 ans de la Haute Autorité » a été attribué à Jean-François Kerléo et Benjamin Monnery pour leur article « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », publié en 2022 dans la *Revue française d'administration publique*.

## La promotion du dispositif français d'intégrité publique à l'étranger

La Haute Autorité est aussi engagée dans la diffusion d'une culture de l'intégrité au niveau international. Interlocutrice privilégiée sur les questions d'éthique au niveau européen, elle a été sollicitée à de nombreuses reprises dans le cadre des discussions sur le projet d'accord interinstitutionnel pour un organe éthique

européen, ainsi que sur la proposition de directive européenne sur la représentation d'intérêts effectuée pour le compte d'États étrangers.

Afin d'identifier des bonnes pratiques et de promouvoir son expertise, elle a reçu 21 délégations en 2023 (contre 11 l'année précédente).

5. [hatvp.fr/presse/le-conflit-dinterets-publics-apres-la-loi-3ds/](https://hatvp.fr/presse/le-conflit-dinterets-publics-apres-la-loi-3ds/)

# Contrôler le patrimoine et les intérêts des responsables publics pour assurer l'intégrité de l'action publique

## DANS QUEL OBJECTIF ?



Jouer un **rôle de tiers de confiance** entre citoyens et décideurs publics en attestant que ces derniers remplissent leurs obligations déclaratives et déontologiques

## QUI EST CONCERNÉ ?



# 18 000

**responsables et agents publics,**  
élus et non élus

## QUE FAIT LA HAUTE AUTORITÉ ?



- Elle **contrôle le contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts** en recourant à des **moyens d'enquête étendus**

- Elle **publie**, dans les cas prévus par la loi, **des déclarations**, notamment **sur le site hatvp.fr**

## DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?



- **Deux mois à compter du début ou de la fin des fonctions**

- Des **misés à jour** au cours des fonctions lors de modifications substantielles du patrimoine ou des intérêts



## QUELS CONTRÔLES SONT EFFECTUÉS ?

À partir d'un **mécanisme déclaratif obligatoire** pour les personnes exerçant certains mandats ou fonctions :

- **vérification du caractère exhaustif, exact et sincère des informations renseignées**
- **détection des situations d'enrichissement illicite**
- **prévention des conflits d'intérêts**

En 2023, le renouvellement des sénateurs de la série 1 et les changements intervenus dans la composition du Gouvernement et des cabinets ministériels, ainsi que le renouvellement de l'Assemblée et du Gouvernement de la Polynésie française, ont particulièrement mobilisé la Haute Autorité.

Ainsi, 8 816 déclarations ont été reçues, un nombre toutefois plus faible que les années précédentes en raison d'une moindre actualité électorale et politique qu'en 2022 (marquée par les élections présidentielles et législatives). La Haute Autorité a procédé à 700 relances et adressé 136 injonctions à des responsables publics qui n'avaient pas déposé leurs déclarations. 17 dossiers ont été transmis au Procureur de la République pour ce motif.

La Haute Autorité a contrôlé 3 536 déclarations, dont 115 émanant de membres du Gouvernement. Toutes déclarations confondues, le respect des exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité imposées par la loi s'est avéré, en 2023, sensiblement en hausse par rapport à 2022 : 56,1 % des déclarations ont d'emblée satisfait à ces exigences (contre 33,2 % en 2022).

Seuls 1,4 % des responsables publics contrôlés ont fait l'objet d'un rappel ferme à leurs obligations déclaratives, tandis que 0,1 % des déclarants ont vu leur déclaration faire l'objet d'une appréciation publique<sup>6</sup> de la part de la Haute Autorité. Aucune infraction pénale n'a été relevée à l'issue du contrôle des déclarations. Ces résultats témoignent d'un meilleur ancrage dans la culture politique et administrative des obligations déclaratives, des efforts de conformité manifestés par les responsables publics, ainsi que de l'intérêt des démarches d'accompagnement et de conseil entreprises par la Haute Autorité au cours de ces dernières années.

35,8 % des responsables publics dont la déclaration d'intérêts a été contrôlée se sont vu prescrire par la Haute Autorité des mesures visant à prévenir un risque de conflit d'intérêts.

Enfin, la Haute Autorité a rendu publiques 4 818 déclarations (dont 3 477 mises en ligne sur son site, les autres étant mises à la disposition des électeurs pour consultation dans les préfetures.). Au 31 décembre 2023, 12 112 déclarations étaient disponibles à la consultation.

## LA PRÉVENTION DES RISQUES D'ORDRE PÉNAL ET DÉONTOLOGIQUE DANS LE SECTEUR SPORTIF

Dans la perspective de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024, les déclarations des 596 responsables publics du secteur sportif entrant dans le champ de contrôle de la Haute Autorité ont fait l'objet d'une vigilance particulière.

Fin 2023, 48,1 % d'entre eux étaient à jour de leurs obligations. 58 % des déclarations de situation patrimoniale présentaient des manquements nécessitant le dépôt d'une ou plusieurs déclarations modificatives et 10 % présentaient des manquements suffisamment graves pour justifier la notification d'un rappel ferme aux obligations déclaratives. Le contrôle des déclarations d'intérêts des responsables publics du secteur sportif a conduit à identifier un nombre important de situations de conflits d'intérêts nécessitant d'adopter des mesures de prévention (dans 60 % des cas, soit une proportion nettement plus élevée que pour l'ensemble des déclarants).

14 contrôles de représentants d'intérêts du secteur sportif ont par ailleurs été lancés en 2023. Enfin, la Haute Autorité relève que les projets de mobilité entre secteurs public et privé sont soumis à des contrôles variables en fonction du statut des entités du secteur sportif.

**6.** Pour les manquements les plus importants mais ne constituant pas une infraction pénale, la publication de la déclaration est assortie d'une appréciation relative à son exhaustivité, son exactitude et sa sincérité.

# Contrôler les mobilités entre les secteurs public et privé pour prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique

## DANS QUELS OBJECTIFS ?



- **Prévenir les risques d'ordre pénal et déontologique** associés aux mobilités entre les secteurs public et privé
- **Garantir l'impartialité et l'indépendance** de l'action de l'administration

## DANS QUELS CAS LA HAUTE AUTORITÉ EST-ELLE SAISIE ?



- Une **saisine préalable obligatoire** de la Haute Autorité pour les fonctions et emplois publics les plus exposés
- Une **saisine préalable de l'autorité hiérarchique**, puis du **référént déontologue en cas de doute sérieux** sur la compatibilité du projet, pour les autres agents publics, la Haute Autorité pouvant être saisie en dernier ressort si ce doute n'est pas levé par l'analyse du référént déontologue

## QUI EST CONCERNÉ ?



# 15 000

**responsables et agents publics** exerçant les fonctions et emplois les plus exposés

## DANS QUELS DÉLAIS SONT TRAITÉES LES SAISINES ?



- Délai maximal de **15 jours** pour les contrôles préalables à la nomination
- Délai maximal de **deux mois** pour les cumuls d'activités pour création ou reprise d'entreprise et pour les mobilités vers le secteur privé



## QUELS CONTRÔLES ?

- **Contrôle préalable à la nomination dans les fonctions publiques** si une activité a été exercée dans le secteur privé au cours des trois années précédant la nomination
- **Contrôle du cumul d'activités** avec temps partiel **pour création ou reprise d'entreprise**
- **Contrôle de la mobilité vers le secteur privé**

En dépit d'une moindre actualité politique et électorale qu'en 2022, l'activité de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé s'est maintenue à un niveau élevé en 2023 (438 avis rendus, dont 69 % sur des projets de mobilité vers le secteur privé).

Le remaniement ministériel intervenu en juillet 2023 a occasionné de nombreuses saisines liées à la nomination de conseillers ministériels. La Haute Autorité a également rendu 30 avis sur des projets de mobilité vers le secteur privé d'anciens membres du Gouvernement.

Sur l'ensemble des avis rendus par la Haute Autorité, 95 % ont été des avis de compatibilité, dont plus des deux tiers accompagnés de réserves. La hausse de la part des avis de compatibilité avec réserves, qui concerne principalement les avis préalables à la nomination, est le fait d'une appréciation plus fine des risques, résultant de l'expérience acquise par la Haute Autorité depuis 2020, ainsi que de la volonté de préserver aussi bien le fonctionnement de l'administration que les intérêts des personnes qui souhaitent rejoindre ou quitter la fonction publique. Sans obérer le projet de mobilité, les réserves permettent de contenir les risques de nature pénale ou déontologique qu'il peut présenter et d'en protéger l'ensemble des parties prenantes.

Seule une très faible proportion des projets de mobilité a fait l'objet d'avis d'incompatibilité (5 %, pour des projets de mobilité vers le secteur privé uniquement). Il s'agit à chaque fois de protéger les personnes concernées en évitant

que leur impartialité puisse être mise en cause, voire qu'elles fassent l'objet de poursuites pénales. Ce faisant, l'indépendance et l'impartialité de l'administration ont été préservées, ainsi que son image et celle des entreprises concernées.

La qualité des dossiers de saisine s'améliore alors même que certaines administrations sont confrontées à des difficultés persistantes (c'est le cas par exemple lorsque le référent déontologue n'a pas été désigné). En 2023, la part des avis d'irrecevabilité, d'incompétence ou de non-lieu à statuer rendus par la Haute Autorité a ainsi augmenté (elle s'est élevée à 13 %, contre 3,8 % en 2022), alors qu'elle décroissait régulièrement depuis 2020.

La détection des défauts de saisine et le suivi des avis formulés par la Haute Autorité constituent des aspects essentiels du contrôle, dont ils garantissent la pleine effectivité. Si les avis d'incompatibilité font l'objet d'un suivi systématique, le suivi des avis de compatibilité avec réserves n'a pu être mené avec exhaustivité faute de disposer de moyens suffisants. Plus de 40 dossiers ont toutefois été suivis et la Haute Autorité s'est auto-saisie à dix reprises. Aucune infraction pénale n'a été constatée dans le cadre de ces suivis (contre quatre en 2022).

Afin de renforcer la diffusion de sa doctrine, de participer à assurer la cohérence de l'action déontologique administrative et de favoriser les bonnes pratiques, la Haute Autorité a publié sur son site 111 avis (contre 38 en 2022).

# Encadrer la représentation d'intérêts pour renforcer la transparence sur la prise de décision publique

## DANS QUELS OBJECTIFS ?



- **Renforcer la transparence** sur la prise de décision publique
- **Mesurer l'impact** de la représentation d'intérêts
- Mettre en place un **cadre déontologique commun** pour un exercice éthique du lobbying

## QUI EST CONCERNÉ ?



Les **personnes morales ou physiques exerçant une activité de représentation d'intérêts** à l'endroit d'un responsable public **en vue d'influencer une décision publique**

# 2 968

**entités inscrites** sur le registre des représentants d'intérêts **au 31 décembre 2023** (+ 14,9 % par rapport à 2022)

## QUELLES OBLIGATIONS ?



- **Inscription sur un répertoire numérique** accessible sur le site [hatvp.fr](http://hatvp.fr)
- **Déclaration annuelle des activités et des moyens** qui y sont consacrés par les représentants d'intérêts

## DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?



**Trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable** pour déclarer ses activités de représentation d'intérêts et les moyens qui y sont consacrés



## QUELS CONTRÔLES ?

**Contrôles réguliers** par la Haute Autorité des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts grâce à des **prérogatives d'enquête sur pièces et sur place**

Les représentants d'intérêts inscrits au répertoire avaient, pour la plupart d'entre eux, jusqu'au 31 mars 2023 pour effectuer leur déclaration annuelle au titre de l'année 2022. Seuls 56 % se sont mis en conformité dans les délais impartis. Après de nombreuses relances amiables par les services de la Haute Autorité, ce taux a atteint 90,5 % en mai 2023.

L'année 2023 a été marquée par une forte diminution du nombre de notifications de manquement (79 contre 87 en 2022) et de mises en demeure (cinq contre 76 en 2022) pour non-dépôt de déclarations, signe à la fois de l'efficacité du travail de relance réalisé par la Haute Autorité et d'une meilleure connaissance du dispositif par les représentants d'intérêts. Six dossiers ont toutefois été transmis au Procureur de la République.

Le bilan des déclarations des représentants d'intérêts effectuées en 2023 a révélé un nombre croissant de fiches d'activités déclarées (13 579 contre 11 105 l'année précédente) et une amélioration de la qualité des déclarations. Entre l'entrée en vigueur de l'extension du répertoire le 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>7</sup> et le dernier bilan du répertoire, 431 nouvelles entités se sont inscrites (pour plus de la moitié, des sociétés et des chambres consulaires). Près de 80 % d'entre elles ont déclaré être actives à l'échelon local. Les responsables et agents publics concernés par l'extension ont été cités 3 673 fois dans les fiches d'activités déclarées<sup>8</sup>. La Haute Autorité relève cependant des difficultés persistantes d'appropriation de cette réforme, en particulier pour les représentants d'intérêts agissant au niveau local. Cette évolution met en évidence

les insuffisances et les limites juridiques du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts déjà identifiées par la Haute Autorité.

L'année 2023 se caractérise par une nette progression du nombre de contrôles des représentants d'intérêts (234 contrôles lancés, contre 163 en 2022). La hausse (+ 43,6 %) s'explique notamment par la mise en œuvre de contrôles d'entités susceptibles de réaliser des actions de représentation d'intérêts au niveau local.

153 contrôles ont été initiés à l'endroit d'entités non-inscrites en 2023. Parmi les 120 contrôles clôturés, 58,3 % ont abouti à une inscription sur le répertoire. 79 contrôles de déclarations annuelles d'activités ont été initiés en 2023 et 75 ont été clôturés (tous ont entraîné des modifications des fiches d'activités concernant l'identité de l'entité, la fiche d'activités et/ou les moyens alloués à la représentation d'intérêts, permettant aux citoyens d'accéder à une information plus précise et utile). Trois contrôles ont par ailleurs porté sur les obligations déontologiques auxquelles sont soumis les représentants d'intérêts.

Enfin, la Haute Autorité a publié en juillet 2023 une nouvelle version des lignes directrices du répertoire, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre, qui tient compte de l'extension du répertoire et vise à préciser et simplifier le dispositif pour faciliter son appropriation par les représentants d'intérêts. L'objectif est également de le rendre plus lisible et d'avoir une vision plus juste et plus précise de l'activité de lobbying, dans l'attente des évolutions structurelles souhaitées par la Haute Autorité.

**7.** Inclusion des chambres d'agriculture dans le champ d'application de la loi et des nouvelles catégories de responsables publics susceptibles d'être visés par une action d'influence, notamment au niveau local

**8.** Chiffres publiés par la Haute Autorité en juillet 2023

# Synthèse des propositions



## Renforcer les prérogatives de contrôle de la Haute Autorité

**Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative** en cas de non-dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts par un responsable public ou d'une déclaration d'activités et de moyens par un représentant d'intérêts.

**Permettre à la Haute Autorité d'exercer directement un droit de communication** auprès des établissements bancaires ou financiers, des entreprises d'assurance ou de réassurance, des administrations, des collectivités territoriales et de toute personne chargée d'une mission de service public pour l'ensemble de ses missions de contrôle.

**Permettre à la Haute Autorité d'exercer**, dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations des représentants d'intérêts, **un droit de communication** auprès des responsables publics visés par une action de représentation d'intérêts, ainsi qu'auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises, concédées ou contrôlées par l'État et les collectivités, et des établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative.

**Prévoir la possibilité**, pour les agents de la Haute Autorité, **de réaliser des auditions** dans le cadre des contrôles des opérations de représentants d'intérêts.

**Introduire**, dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, **un délit d'entrave** aux missions des agents de la Haute Autorité.

**Doter** les agents de la Haute Autorité, dans le cadre des contrôles sur place, **d'un pouvoir de copie** de documents et de tout support d'information.



## Faire évoluer le cadre juridique des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

**Réduire le délai de dépôt des déclarations d'intérêts des membres du Gouvernement auprès de la Haute Autorité à huit jours suivant leur nomination** afin de prévenir le plus tôt possible d'éventuels risques de conflit d'intérêts et de sécuriser l'action gouvernementale.

**Mettre fin à l'obligation des membres du Gouvernement de déposer une déclaration d'intérêts au terme de leurs fonctions.**

**Adopter une circulaire de politique pénale à destination des parquets** relative à la poursuite et au traitement des infractions d'atteinte à la probité, aux fins d'harmoniser les pratiques pénales sur l'ensemble du territoire de la République.



## Simplifier le cadre juridique de la gestion sans droit de regard des instruments financiers

**Instaurer un seuil de 10 000 euros** pour l'obligation faite à certains responsables publics de confier à un tiers la gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers. En-deçà de ce seuil, seule une obligation de déclaration de détention d'instruments financiers serait requise.

**Permettre la conservation en l'état des instruments financiers lorsque ceux-ci sont sans rapport avec le secteur d'activité de l'intéressé.**

**Introduire la possibilité de céder la totalité des instruments financiers susceptibles d'être soumis à l'obligation de gestion sans droit de regard dans un délai bref suivant la prise de fonctions**, sur autorisation et sous contrôle de la Haute Autorité.



## Renforcer le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé

**Étendre le champ de contrôle de la Haute Autorité sur les mobilités vers le secteur privé à certains agents**, quel que soit leur statut, de certains EPIC de l'État tels que l'UGAP ou la Solideo, d'établissements publics spéciaux comme la Caisse des dépôts et consignations ainsi que d'agents d'établissements publics rattachés aux collectivités territoriales, tels que les offices publics de l'habitat.

**Prévoir que les avis de la Haute Autorité en matière de contrôle des mobilités des agents publics soient systématiquement notifiés au référent déontologue** qui s'est prononcé préalablement sur le projet de mobilité.

**Prévoir que les sanctions listées à l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique**, applicables au non-respect des avis de la Haute Autorité, **le soient également au non-respect des avis de l'autorité hiérarchique**, et clarifier les modalités d'application desdites sanctions.



## Modifier le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts

### SUR LE CHAMP DES ACTIONS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

**Supprimer le critère d'initiative du représentant d'intérêts**, pour étendre l'obligation de déclaration aux entrées en communication initiées par les responsables publics.

**Préciser le champ des décisions publiques** entrant dans le champ de l'encadrement de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.

**Regrouper dans un texte unique la liste des responsables publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts.**

**Simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription**, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale et non par personne physique.

### SUR LES MODALITÉS DE DÉCLARATION

**Soumettre les représentants d'intérêts à une obligation déclarative semestrielle.**

**Autoriser les déclarations consolidées pour les groupes de sociétés.**

**Préciser dans les déclarations d'activités la décision publique visée par l'action de représentation d'intérêts ainsi que les fonctions précises** du ou des responsables publics auprès desquels l'action de représentation d'intérêts a été menée.

ISSN 2827-6701

Conception graphique et impression  
EFIL - [www.efil.fr](http://www.efil.fr)

Impression  
Gibert & Clarey



Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique

---

Suivez-nous sur

**X** @HATVP

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

---

**hatvp.fr**