



Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique



# Rapport d'activité 2017

Dossier de presse

# Avant-propos

**« Ce qui importe, ce n'est pas l'origine des pouvoirs, c'est le contrôle continu et efficace que les gouvernés exercent sur les gouvernants. [...] Où est donc la Démocratie, sinon dans ce troisième pouvoir que la Science Politique n'a point défini, et que j'appelle le Contrôleur ? »<sup>1</sup>**

1. Alain, Le contrôle, 12 juillet 1910, dans *Propos sur les pouvoirs*, ed. Folio essais, p. 214, 2012.

La transparence est un outil au service des citoyens, qui peuvent en faire usage pour devenir ce Contrôleur que le philosophe Alain pose en garant de la démocratie.

Créer de la transparence sur les intérêts et le patrimoine des responsables publics était l'une des principales innovations des lois du 11 octobre 2013, qui ont confié cette mission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. En 2017, cette transparence a été étendue à un autre domaine de la vie publique, celui des relations qui se nouent entre les responsables publics et les représentants d'intérêts. Le répertoire numérique des représentants d'intérêts permet ainsi aux citoyens de mieux connaître les éléments qui concourent à l'élaboration d'une décision publique.

Cette transparence ouvre pour les citoyens la possibilité de s'associer au contrôle de leurs gouvernants et de renforcer leur vigilance. L'accès aux informations sur leur responsables publics se révèle d'autant plus important lorsque, comme en 2017, les français sont appelés à choisir leur Président de la République et leurs représentants au Parlement.

Année électorale dense, 2017 a exigé des agents, rapporteurs et membres du collège de la Haute Autorité un engagement fort, qui a notamment permis d'achever le contrôle des déclarations de patrimoine de fin de mandat des députés de la XIV<sup>e</sup> législature tout en entamant celui des députés nouvellement élus. Les délais de ces contrôles, qui ont déjà été fortement réduits depuis 2014 grâce à un processus continu de modernisation de l'institution, pourraient l'être encore plus si l'Autorité disposait du droit de communication autonome dont elle demande l'attribution depuis maintenant quatre ans et qui pourrait parfaitement s'inscrire dans les limites posées par le Conseil constitutionnel le 8 septembre 2017<sup>2</sup>.

2. Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017.

Ce troisième rapport d'activité relate plus généralement comment la Haute Autorité, aujourd'hui ancrée dans le paysage institutionnel, prend sa pleine part au sein du dispositif français de lutte contre la corruption, renforcé depuis 2013 par la création de nouveaux acteurs : la Haute Autorité, le parquet national financier, l'Agence française anticorruption notamment. Afin que la spécialisation des institutions dédiées ne nuise pas à l'efficacité de l'action anticorruption globale, un dialogue nourri et quotidien doit se développer entre toutes les parties prenantes.

Si 2017 a été une année remplie de défis pour l'Autorité, 2018 s'annonce tout aussi chargée. La temporaire accalmie du calendrier électoral lui permettra notamment d'ouvrir le champ de ses contrôles plus largement qu'elle ne l'avait fait jusqu'à présent aux autres déclarants que les membres du Gouvernement et les parlementaires. La première année pleine de mise en œuvre du répertoire des représentants d'intérêts, et les premiers contrôles qu'elle implique, constituera à n'en pas douter un exercice particulièrement stimulant. Enfin, la Haute Autorité continuera à développer encore et toujours son rôle de conseil sur les questions déontologiques, en veillant à s'adresser à tous les acteurs de la vie publique. Le niveau local, prend lui aussi conscience des enjeux déontologiques et fait part d'un besoin accru d'accompagnement pour développer de nouveaux outils. C'est pourquoi la Haute Autorité entend renforcer ses liens avec les collectivités territoriales et leurs déontologues et les appuyer dans leurs démarches de rénovation des mécanismes d'intégrité.

Le « moment déontologique » que connaît la France depuis quelques années ne doit pas retomber. Il doit au contraire se diffuser largement dans toute la sphère publique et toucher tous ceux qui la font vivre au quotidien. J'espère que l'action de la Haute Autorité en 2018 contribuera modestement, à la hauteur de ses moyens, à cette diffusion.



---

**Jean-Louis Nadal**

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

# Les chiffres clés de 2017

---

Déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues	<b>10 622</b>
Déclarations de patrimoine et d'intérêts publiées	<b>2 352</b>
Dont... publiées en open data	<b>1 217</b>
<hr/>	
Déclarations de patrimoine ayant fait l'objet de contrôles approfondis	<b>1 154</b>
Déclarations d'intérêts et d'activités (parlementaires) contrôlées	<b>823</b>
Appréciations sur des déclarations de patrimoine	<b>28</b>
Signalements extérieurs	<b>107</b>
Emplois à la décision du Gouvernement recensés	<b>686</b>
<hr/>	
Réunions du collège	<b>27</b>
Délibérations du collège	<b>228</b>
Avis déontologiques rendus	<b>35</b>
Avis rendus sur la reprise d'une activité privée par un ancien membre du Gouvernement	<b>12</b>
Injonctions adressées	<b>166</b>
Dossiers transmis à la justice	<b>19</b>

---

---

Appels reçus  
(assistance aux responsables publics) **6 650**

---

Appels reçus  
(assistance aux représentant d'intérêts) **> 1 millier**

---

---

Personnes ayant répondu aux consultations  
publiques sur les lignes directrices relatives  
au registre des représentants d'intérêts **273**

---

Organisations inscrites sur le registre  
des représentants d'intérêts au 15/03/2018 **1 049**

---

Représentants d'intérêts présents  
aux sessions de formations au registre **> 800**

---

---

Pages vues sur hatvp.fr **3,5 millions**

---

Pages vues en 48h à l'occasion  
de la publication des DIA des députés **200 000**

---

---

Budget annuel **5,21 M €**

---

Agents au 31 décembre **50**

---

# Les événements marquants de 2017

---

## Janvier

- Participation à une conférence sur le pantouflage dans les institutions européennes à l'occasion de la publication du rapport de Transparency International Union européenne à Bruxelles.
- 

## Février

- La Haute Autorité récompensée aux Victoires des Acteurs Publics.
  - Participation à la conférence sur les conflits d'intérêts organisée par l'Office antifraude de Catalogne.
- 

## Mars

- Publication des déclarations de patrimoine des candidats à l'élection présidentielle sur le site internet ([hatvp.fr](http://hatvp.fr))
- 

## Avril

- Avis de la Haute Autorité sur le projet de décret sur le registre des représentants d'intérêts.
- 

## Mai

- Consultation publique sur le registre des représentants d'intérêts.
  - Organisation par la Haute Autorité d'un atelier sur l'ouverture des données contenues dans les déclarations des responsables publics.
  - Participation à un atelier du Parlement européen sur le registre de transparence pour présenter le registre des représentants d'intérêts.
- 

## Juin

- Publication de la déclaration de patrimoine de fin de fonction de François Hollande au *Journal officiel*.
- Participation à la data session sur la transparence de l'action publique organisée par la Cour des Comptes, la CADA, Etalab et la région Occitanie.

---

## Juillet

- Ouverture des inscriptions au registre des représentants d'intérêts.
- Premières publications de déclarations en *open data*.
- Participation au colloque de la Cour de Cassation sur la déontologie des magistrats.

---

## Août

- Publication des déclarations d'intérêts du Gouvernement sur le site internet ([hatvp.fr](http://hatvp.fr))

---

## Septembre

- Intervention du Président Nadal devant les auditeurs de justice à l'Ecole nationale de la magistrature à Bordeaux.
- Promulgation des lois pour la confiance dans la vie politique.

---

## Octobre

- Publication du nouveau règlement intérieur au JO.
- Publication des déclarations d'intérêt et activités des députés sur le site internet ([hatpv.fr](http://hatpv.fr)).
- Premiers envois en préfecture des déclarations de patrimoine de fin de mandat des députés de la XIV<sup>e</sup> législature.

---

## Novembre

- Participation à la Conférence des États partis à la Convention des Nations Unies contre la corruption.
- Invitation à présenter l'action de la Haute Autorité auprès des parlementaires dans le cadre de l'événement de clôture du 4<sup>e</sup> cycle d'évaluation du Groupe des États contre la corruption (GRÉCO) du Conseil de l'Europe.

---

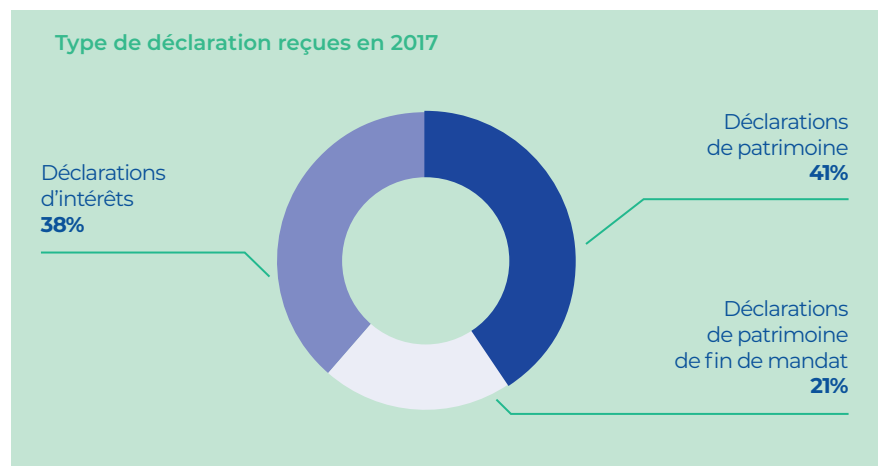
## Décembre

- Remise du 1<sup>er</sup> prix de recherche de la Haute Autorité.
- Publication des déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement d'Édouard Philippe sur le site internet.
- Publication des déclarations d'intérêt et d'activité des sénateurs sur le site internet.
- Odile Piérart et Nicolas Boulouis élus comme nouveaux membres du collège de la Haute Autorité par l'assemblée générale du Conseil d'Etat

# Partie 1

## Une activité fortement marquée par les échéances électorales de l'année 2017

2017 a été une année exceptionnelle, en raison des trois élections majeures qui ont eu pour effet un renouvellement important d'une part significative des déclarants : l'élection présidentielle, qui a entraîné le renouvellement du Gouvernement et de ses collaborateurs, les élections législatives et les élections sénatoriales. En 2017, l'Autorité a ainsi reçu 10 622 déclarations, soit environ 4 000 de plus qu'en 2015 ou 2016.



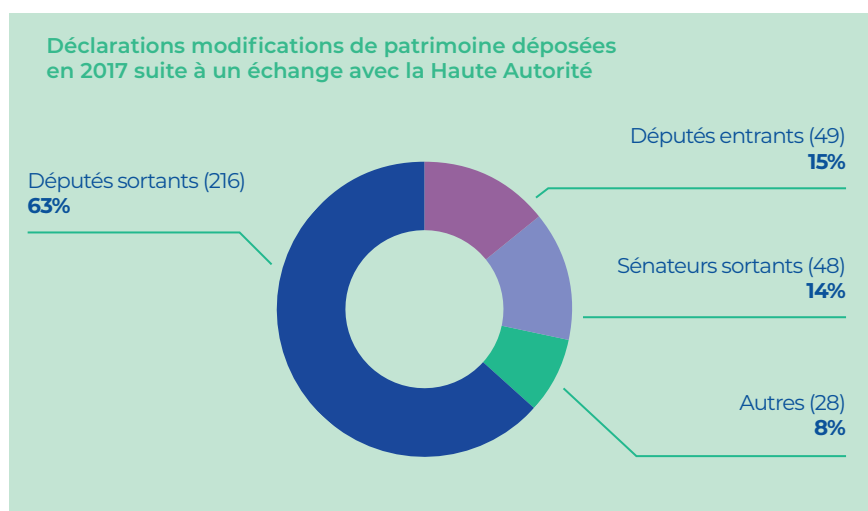
La nomination d'un nouveau Gouvernement a été l'occasion d'un travail important sur les questions de conflits d'intérêts éventuels de ses membres, qui a conduit à entamer un dialogue avec 9 d'entre eux, dont les intérêts apparaissaient susceptibles d'interférer avec leurs fonctions.

Les élections législatives et sénatoriales ont également représenté un enjeu majeur pour la Haute Autorité, tant dans l'accompagnement des nouveaux élus au cours de l'exercice déclaratif que dans le contrôle des déclarations reçues. Malgré de nombreuses actions de sensibilisation auprès des parlementaires, le niveau de conformité à l'obligation déclarative est resté insuffisant. Seuls 494 députés sur 577 ont déposé leurs déclarations dans le délai légal.

Pour la Haute Autorité, cette élection a également été l'occasion d'un travail inédit : le contrôle des déclarations d'intérêts et d'activités des députés, puis des sénateurs de la série 1 quelques semaines plus tard. Cet examen a conduit à confier 13 dossiers à des rapporteurs, afin de caractériser l'aspect substantiel de certaines des omissions détectées.



Par ailleurs, le contrôle approfondi des 595 déclarations de patrimoine de fin de mandat déposées par les députés de la XIV<sup>e</sup> législature à la fin de l'année 2016 et les 191 des sénateurs de la série 1 déposées au début de l'année 2017 ont débouché sur 5 transmissions au parquet. D'autre part, pour 22 députés et 3 sénateurs sortants, les manquements étaient suffisamment graves pour justifier une appréciation publique sur leurs déclarations. Les déclarations de patrimoine ont été rendues publiques en préfecture par lots départementaux dès le mois d'octobre 2017 pour les députés, et dès janvier 2018 pour les sénateurs.



Pour les autres déclarants, le contrôle approfondi du caractère exact, exhaustif et sincère des déclarations patrimoniales est ciblé sur certains d'entre eux, sélectionnés par un plan de contrôle. En 2017, 1 154 contrôles approfondis ont été menés dont 9 ont été transmis aux parquets.

#### Détail des motifs de transmission à la justice en 2017

Omission substantielle d'avoirs ou de biens détenus à l'étranger	2
Omission substantielle du patrimoine	3
Omission substantielle du patrimoine et des revenus	1
Concussion	1
Prise illégale d'intérêts	1
Corruption	1

En 2017, les 1 217 déclarations publiées sur le site internet de la Haute Autorité l'ont été en open data, au format XML. Au total, en ajoutant les déclarations consultables en préfectures, 2 352 déclarations ont été rendues publiques.

# Partie 2

## Le déploiement du répertoire des représentants d'intérêts dans des délais contraints

Depuis le 1er juillet 2017, les acteurs socio-économiques qui cherchent à influencer sur le contenu d'une décision publique en entrant en communication avec des responsables publics sont tenus de s'inscrire sur un répertoire numérique des représentants d'intérêts, confié à la Haute Autorité, dans lequel ils doivent donner des informations sur leur organisation, leurs actions de lobbying et les moyens qui y sont consacrés. Si le texte impose des obligations aux représentants d'intérêts, il apporte également une première reconnaissance de cette activité et des professionnels qui l'exercent.

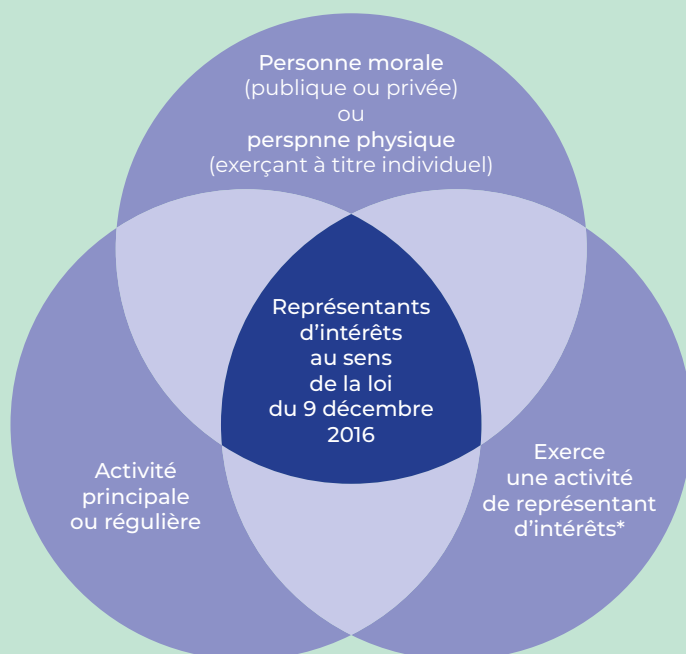
Le dispositif adopté par le législateur français englobe un champ particulièrement vaste et s'avère complexe à appréhender. Par ailleurs, les délais d'entrée en vigueur de la loi ont été particulièrement contraints, ce qui a conduit le collège de la Haute Autorité à ménager une période de rodage en 2017. Le téléservice AGORA, fonctionnel dès le 3 juillet 2017, comptait 1 331 inscrits au 19 avril 2018.

En cette année d'entrée en application, la Haute Autorité s'est attachée à expliciter le dispositif, à accompagner les représentants d'intérêts et à les associer à l'interprétation du cadre juridique. Les deux consultations publiques ont recueillies 273 contributions, et 38 entités ont participé aux groupes de travail. Les services ont également effectué 38 sessions de formation auprès de plus de 800 professionnels et répondu à plus d'un millier d'appels sur la ligne téléphonique dédiée.

Afin de contrôler que la personne physique qui inscrit un représentant d'intérêts sur AGORA est bien habilitée à cette fin, les services de la Haute Autorité ont demandé des compléments d'information auprès de 500 représentants d'intérêts en cours d'inscription.

L'appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts, mais également l'utilisation des données du répertoire, tant par les responsables publics que par les citoyens, sont des enjeux majeurs pour la réussite du répertoire.

### Les représentants d'intérêts au sens de la loi et du décret : 3 conditions cumulatives



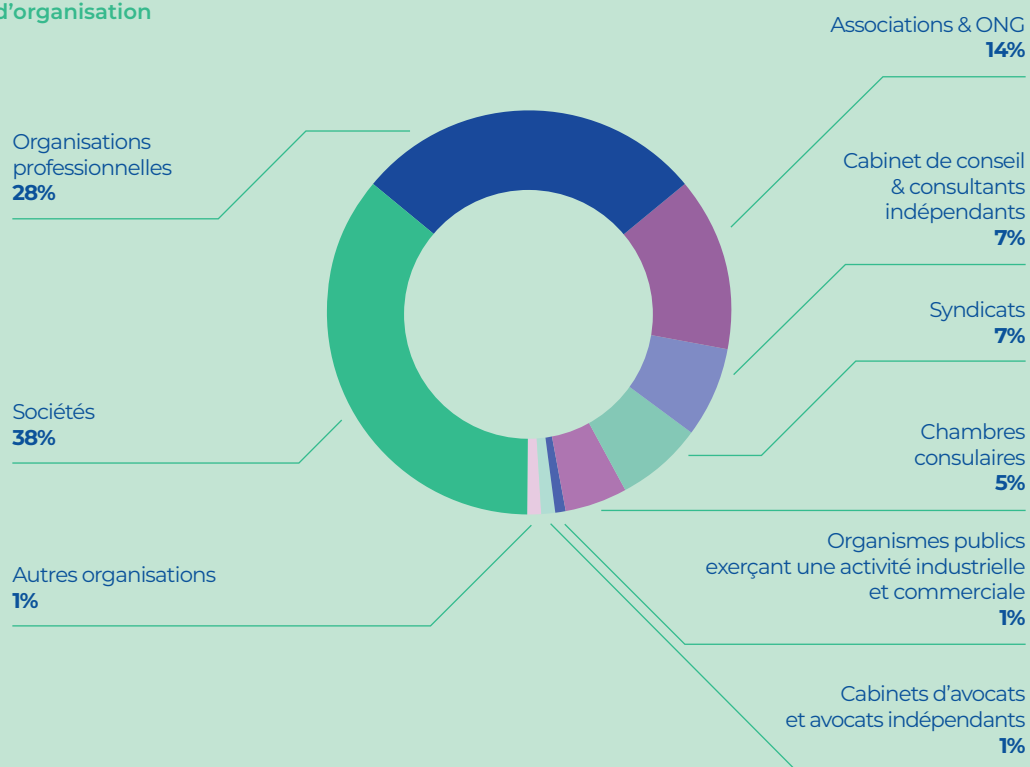
\* entre en contact avec des responsables publics pour influencer leurs décisions

— Une personne morale (entreprise, qu'elle soit publique ou privée, cabinet d'avocats, société de conseil, syndicat, association, fondation...) ; ou une personne physique, qui exerce une activité professionnelle à titre individuel, par exemple un consultant ou un avocat indépendant.

— Dont un dirigeant, un employé ou un membre exerce des actions de représentation d'intérêts et prend l'initiative de contacter un responsable public pour influencer sur une décision publique.

— Une activité exercée de façon principale ou régulière. Il s'agit d'une activité principale si la personne consacre plus de la moitié de son temps, sur une période de six mois, à préparer, organiser et réaliser des actions de représentation d'intérêts. Il s'agit d'une activité régulière si elle a réalisé à elle seule plus de dix actions d'influence au cours des 12 derniers mois.

## Répartition des inscrits par type d'organisation

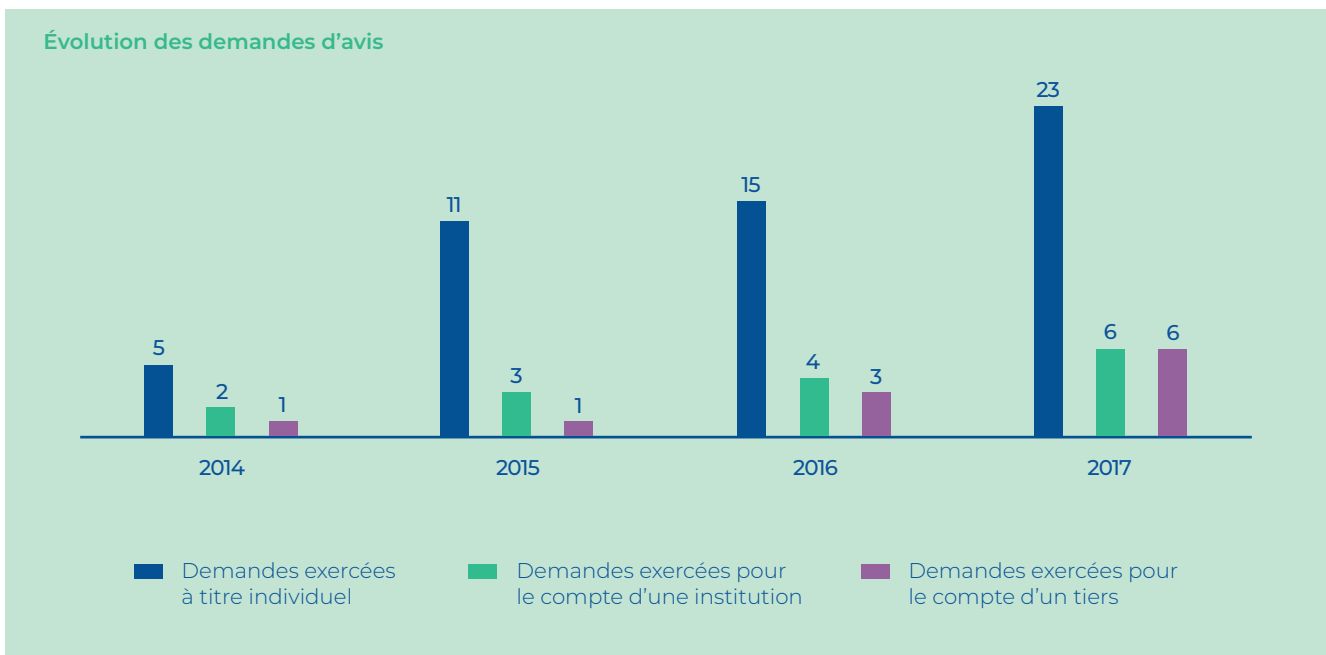


# Partie 3

## Une institution au cœur du cadre national d'intégrité

Le développement des obligations qui pèsent sur les responsables publics a pour contrepartie un droit à bénéficier d'un conseil déontologique.

Le développement des saisines confidentielles par les déclarants, 35 en 2017 permet à la Haute Autorité d'éclairer et d'accompagner les responsables publics sur la façon concrète dont ils peuvent exercer leurs fonctions, au quotidien, dans le respect des principes déontologiques, et ainsi de diffuser une culture de l'intégrité tant au niveau individuel qu'institutionnel.



En outre, en 2017, la Haute Autorité a rendu 17 avis relatifs à la compatibilité entre d'anciennes fonctions exécutives locales, nationales ou au sein d'autorités administratives et publiques indépendantes, et l'exercice d'une nouvelle activité privée, soit 6 de plus que l'an dernier. 12 d'entre elles concernaient d'anciens membres du Gouvernement, dont 3 concernant l'exercice d'une activité d'avocat, 3 l'exercice d'une activité de conseil, 2 la participation à un conseil d'administration, et 2 l'exercice de fonctions dirigeantes au sein d'une société.

Avis au titre de l'article 23	2014	2015	2016	2017
Irrecevabilité	0	3	1	1
Compatibilité	0	0	0	0
Compatibilité sous réserve	1	5	10	15
Incompatibilité	0	0	0	1
<b>Total des demandes d'avis</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>17</b>

A chaque saisine, la Haute Autorité procède à une évaluation du risque pour l'ancien responsable public de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, parfois dit de « pantouflage », ainsi qu'à un contrôle au regard des règles déontologiques applicables, en particulier de l'exigence de prévention des conflits d'intérêts. L'ensemble des avis de compatibilité rendus ont été assortis de réserves visant à prévenir ces deux risques (ne pas se prévaloir de ses anciennes fonctions ; ne pas procéder à des démarches auprès des administrations dont ils disposaient, etc.). La publicité des avis permet en outre un premier contrôle de ces réserves, qui valent pour une durée de trois ans après la fin des fonctions publiques.

Consciente de l'importance de la réflexion collective et du besoin de partage d'expérience avec des acteurs ayant des missions similaires, la Haute Autorité a noué des contacts réguliers avec les commissions et déontologues des collectivités territoriales, qui se sentent parfois isolés face à des enjeux complexes.

Enfin, la Haute Autorité s'attache à expliquer au grand public ses missions et ses actions, et à promouvoir la transparence et l'intégrité publique. Son site internet, qui est un relai indispensable, a comptabilisé près de 3,5 millions de vues en 2017. La Haute Autorité met également en œuvre des échanges réguliers avec des responsables publics, par exemple via des formations, et participe à des colloques ou des conférences en France et à l'étranger, afin de promouvoir le dispositif français.

# Les propositions 2017

- Proposition n°1** Remplacer la sanction de démission d'office des parlementaires en cas de non dépôt de leurs déclarations par l'infraction pénale applicable à tous les déclarants.
- Proposition n°2** Publier en open data les relevés de compte dédiés aux frais de mandat des parlementaires.
- Proposition n°3** Publier les déclarations de situation patrimoniale des membres du Parlement et des représentants français au Parlement européen sur le site internet de la Haute Autorité et allonger à un an le délai de publication des déclarations de fin de mandat.
- Proposition n°4** Préciser par décret la liste des établissements et entreprises publics qui entrent dans le champ de compétence de la Haute Autorité et, en leur sein, la liste des fonctions dirigeantes concernées par les obligations déclaratives.
- Proposition n°5** Permettre à la Haute Autorité d'obtenir directement communication, auprès des professionnels et des administrations, des informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle, dans le respect des garanties exigées par le Conseil constitutionnel.
- Proposition n°6** Dans la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, modifier la définition du conflit d'intérêts afin de supprimer la possibilité de conflit d'intérêts entre deux intérêts publics.
- Proposition n°7** Recentrer le registre des représentants d'intérêts sur son objectif premier : obtenir l'empreinte normative et créer de la transparence sur l'élaboration de la loi et du règlement.
- Proposition n°8** Encourager les responsables publics concernés par le champ du registre à publier en open data leurs agendas et à lier l'acceptation d'un rendez-vous au respect des obligations déclaratives et déontologiques par le représentant d'intérêts.
- Proposition n°9** Prévoir un mécanisme de certification, par la Haute Autorité, des dispositifs déontologiques mis en œuvre dans les institutions publiques.
- Proposition n°10** Engager une réflexion sur la refonte du délit prévu à l'article 432-13 du code pénal, en envisageant notamment un régime de répression de l'absence de saisine de l'autorité compétente pour autoriser le départ et de la méconnaissance des réserves formulées.
- Proposition n°11** Diffuser les bonnes pratiques entre les référents déontologues via la création d'un réseau des déontologues.

Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique

---

**hatvp.fr**

## Contact Presse

Tél : 01 86 21 94 71  
[contact.presse@hatvp.fr](mailto:contact.presse@hatvp.fr)

Suivez-nous  
sur twitter  
**@HATVP**