

# Assurer la transparence des actions d'influence étrangère et prévenir les risques d'ingérence

Consciente que le manque de traçabilité et la complexité des actions d'influence exercées par les États étrangers font peser un risque majeur sur les processus démocratiques nationaux, la Haute Autorité a mené une démarche volontaire pour renforcer le dispositif préventif et de transparence.

Les travaux menés par le Parlement et, à la demande de la Haute Autorité, par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ont permis d'identifier les lacunes du dispositif actuel et les améliorations possibles.

Par la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France, le législateur a donné suite à ces recommandations et confié à la Haute Autorité de nouvelles missions en matière de prévention des risques et de transparence des activités d'influence étrangère.

## **LE RAPPORT DE L'OCDE SUR LA TRANSPARENCE ET L'INTÉGRITÉ DES ACTIVITÉS D'INFLUENCE ÉTRANGÈRE**

Dès 2023, la Haute Autorité a demandé à l'OCDE de travailler avec elle à une analyse du cadre institutionnel et législatif français concernant les activités d'influence étrangère. Publié le 22 avril 2024, le rapport de l'OCDE recommande d'accroître la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère afin de mieux prévenir les actions d'ingérence.

## **À l'origine du rapport, le besoin d'une analyse approfondie du cadre législatif et réglementaire français en matière de prévention des actions d'influence et d'ingérence étrangère**

À l'instar d'autres démocraties, la France fait l'objet depuis plusieurs années d'un nombre croissant d'actions d'influence et d'ingérence étrangères. Préalablement à l'adoption de la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères, la Haute Autorité était d'ores et déjà compétente pour apprécier certaines formes d'influence étrangère exercées sur les responsables publics au titre de trois de ses missions principales :

- d'abord, à travers la gestion du répertoire des représentants d'intérêts qui couvre les représentants d'intérêts étrangers cherchant à influencer les décisions des responsables publics français ; par ailleurs, depuis la mise à jour des lignes directrices de la Haute Autorité en octobre 2023, ces derniers sont tenus de déclarer les États étrangers pris pour clients ainsi que les actions de représentation d'intérêts menées pour leur compte ;
- ensuite, à travers le contrôle des mobilités professionnelles des responsables publics entre les secteurs public et privé, qui peut porter sur des responsables publics, tels que des anciens diplomates ou des agents établis à l'étranger, qui souhaitent rejoindre des entreprises étrangères ;
- enfin, à travers le contrôle des déclarations

de situation patrimoniale et d'intérêts déposées par les responsables publics, lequel peut conduire à identifier l'existence de certaines associations liées à des États étrangers au sein desquelles les intéressés exerceraient des fonctions dirigeantes ou rémunérées.

Ces dispositifs demeuraient toutefois incomplets et ne permettaient pas d'assurer la traçabilité des activités d'influence étrangère.

En particulier, le bilan de la mise en œuvre des nouvelles lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts est particulièrement faible : au 31 décembre 2024,

seules huit entités avaient déclaré des États étrangers comme clients.

### Les enseignements du rapport de l'OCDE

Dans son rapport<sup>59</sup>, l'OCDE soulignait que, bien qu'il soit solide sur les plans institutionnel et juridique, le dispositif français destiné à appréhender les risques d'ingérence étrangère sous différents angles méritait d'être renforcé pour mieux appréhender le risque d'influence étrangère sous l'angle de la transparence de la vie publique et des atteintes à la probité<sup>60</sup>.

## Influence étrangère et ingérence étrangère : quelles différences ?

Les frontières entre les deux notions peuvent, à certains égards, apparaître floues, notamment en raison de l'absence de définition commune par les différents gouvernements des pays membres de l'OCDE et de leur emploi alternatif au sein même de la réglementation française. Sur le plan conceptuel, il est néanmoins possible de distinguer l'influence étrangère des manœuvres d'ingérence étrangère à travers les objectifs, les manifestations ou encore les vecteurs de ces deux types de pratiques.

Les stratégies d'influence étrangère – également désignées sous le terme *soft power* – constituent une composante légitime et normale des relations internationales. Il s'agit pour une entité étrangère d'influencer et d'orienter, en sa faveur, la position de l'État cible à travers ses représentants, mais également son opinion publique, afin de promouvoir ses propres intérêts (notamment politiques, économiques ou financiers) et de renforcer la légitimité de son action et de son positionnement sur la scène internationale.

L'ingérence étrangère se caractérise, quant à elle, par une immixtion, occulte ou trompeuse dans les affaires d'un pays, en visant essentiellement à déstabiliser ses institutions et à porter atteinte à l'intégrité de ses intérêts nationaux. Une multitude de canaux peut être utilisée par les puissances étrangères pour s'immiscer dans le processus démocratique d'un État cible, telle que le financement de la vie politique, l'ingérence électorale – à travers notamment l'organisation de campagnes de dénigrement ou de désinformation de l'opinion publique – ou encore l'utilisation abusive de la coopération universitaire et culturelle, des organisations de la société civile et des laboratoires d'idées.

Si l'influence paraît légitime et n'est pas répréhensible en soi, elle est de nature à faciliter l'ingérence dont elle constitue, le plus souvent, une prémisse. Pour cette raison, les activités d'influence sont intrinsèquement porteuses d'un risque qui nécessite d'être appréhendé par les politiques publiques.

59. [https://www.oecd.org/fr/publications/2024/04/strengthening-the-transparency-and-integrity-of-foreign-influence-activities-in-france\\_e127abf8.html](https://www.oecd.org/fr/publications/2024/04/strengthening-the-transparency-and-integrity-of-foreign-influence-activities-in-france_e127abf8.html)

60. Pages 128 à 130 du rapport d'activité 2023 de la Haute Autorité : [https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/05/VDEF\\_HATVP\\_RA2023\\_pages-BD.pdf](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/05/VDEF_HATVP_RA2023_pages-BD.pdf)

À cette fin, l'OCDE préconisait, d'une part, l'adoption d'un registre *ad hoc* destiné à rendre transparentes les activités d'influence effectuées pour le compte d'États étrangers, et, d'autre part, d'améliorer les standards d'intégrité en intégrant, notamment, le risque d'ingérence étrangère dans le contrôle des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé réalisé par la Haute Autorité.

## LA LOI DU 25 JUILLET 2024 ET LES NOUVELLES COMPÉTENCES DE LA HAUTE AUTORITÉ

La loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France fait de la Haute Autorité un acteur central de la transparence des actions d'influence étrangère.

En parallèle des travaux menés par l'OCDE, Monsieur Sacha Houlié, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, a déposé, le 6 février 2024, une proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France. Dans le cadre des travaux parlementaires, la Haute Autorité a été auditionnée le 7 mars 2024 par la commission des lois de l'Assemblée nationale puis, le 7 mai 2024, par la commission des lois du Sénat.

La loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France adoptée le 25 juillet 2024 s'inspire des réflexions de la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères<sup>61</sup>, de la délégation parlementaire au renseignement (DPR)<sup>62</sup> en 2023, de la commission d'enquête sénatoriale sur les politiques publiques face aux opérations d'influence étrangères<sup>63</sup>, ainsi que des travaux menés par l'OCDE et la Haute Autorité.



Didier Migaud, président de la Haute Autorité, lors de la remise du rapport de l'OCDE le 22 avril 2024

### La transparence des actions d'influence étrangère, grâce à un répertoire numérique dédié

La loi confie à la Haute Autorité la gestion et le contrôle d'un répertoire numérique spécifique aux activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger, sur lequel les entités concernées devront s'inscrire et déclarer leurs activités à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2025.

Ce faisant, le législateur a retenu l'option d'un répertoire *ad hoc*, comme l'avait recommandé la Haute Autorité au cours de ses différentes auditions. Ce choix présente l'avantage de s'appuyer sur l'expérience et les pratiques de la Haute Autorité en matière de gestion d'un répertoire et de garantir une approche cohérente et lisible vis-à-vis du répertoire de droit commun des représentants d'intérêts<sup>64</sup>.

61. Rapport du 1<sup>er</sup> juin 2023 fait au nom de la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français

62. Rapport du 29 juin 2023 fait au nom de la délégation parlementaire au renseignement relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023

63. Rapport du 23 juillet 2024 fait au nom de la commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique, notre économie et les intérêts de la France sur le territoire national et à l'étranger afin de doter notre législation et nos pratiques de moyens d'entraves efficaces pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté.

Aux termes de l'article 18-11 (nouveau) de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, seront tenues de s'inscrire sur le registre et d'y déclarer des informations « *les personnes physiques ou morales exerçant, sur l'ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger (...) et aux fins de promouvoir les intérêts de ce dernier, une ou plusieurs actions destinées à influencer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi, d'un acte réglementaire ou d'une décision individuelle ou sur la conduite des politiques publiques nationales et de la politique européenne ou étrangère de la France* ».

Sont considérés comme « mandants étrangers », non seulement les puissances étrangères (à l'exclusion des États membres de l'Union européenne), mais également les personnes morales qu'elles dirigent ou contrôlent directement ou indirectement, celles qu'elles financent pour plus de la moitié de leurs ressources, ainsi que les partis et groupements politiques étrangers (à l'exclusion, là encore, de ceux d'États membres de l'Union européenne).

Le champ des activités à déclarer est, quant à lui, plus large que celui retenu dans le dispositif relatif aux représentants d'intérêts. À titre d'illustration, il ne sera pas nécessaire que l'activité de représentation d'intérêts pour le compte d'un mandant étranger soit l'activité principale ou régulière de l'entité ni que ces actions aient été menées de sa propre initiative.

Par ailleurs, en application de l'article 3 de la loi du 25 juillet 2024, les organismes mentionnés à l'article 222 bis du code général des impôts « *qui réalisent des analyses ou des expertises sur tout sujet en lien avec une politique publique nationale ou en matière de politique étrangère ainsi que les établissements éducatifs publics à but non lucratif œuvrant avec un partenaire étranger et ayant pour vocation la diffusion d'une langue étrangère et la promotion des échanges culturels* » seront tenus de déclarer les dons et les versements qu'ils reçoivent « *de la part de toute puissance étrangère ou de toute personne morale étrangère extérieures à l'Union européenne* ».

## HORIZON 2025

Le déploiement effectif de ce nouveau répertoire a été fixé « *au premier jour du sixième mois suivant la publication du décret [en Conseil d'État]* » définissant les modalités de sa mise en œuvre, « *et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2025<sup>64</sup>* ».

À l'instar du répertoire des représentants d'intérêts, le législateur a renvoyé à un décret en Conseil d'État, pris après avis public de la Haute Autorité et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la définition des modalités de la mise en œuvre du nouveau répertoire, s'agissant notamment du rythme et des modalités de communication et de publication des informations.

Sur le plan opérationnel, ce nouveau répertoire dématérialisé implique, pour la Haute Autorité, de mettre à la disposition des acteurs concernés une application adéquate comportant à la fois un espace interne sécurisé réservé aux déclarants et une interface publique librement accessible depuis son site Internet, pour permettre aux citoyens de consulter les informations de ces répertoires et de les exploiter. En parallèle des travaux réglementaires dans lesquels elle est engagée, la Haute Autorité prépare la conception d'un téléservice dédié.

64. Le répertoire des représentants d'intérêts : <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>

65. III de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France

## La prévention du risque d'influence étrangère lors du contrôle de la mobilité de certains hauts responsables publics

Outre le répertoire des activités d'influence étrangère, la loi du 25 juillet 2024 a également pour objet de prévenir les risques d'influence étrangère liés au recrutement, par des acteurs privés étrangers, d'anciens responsables publics français.

Depuis le 27 juillet 2024, la Haute Autorité examine ainsi le risque d'influence étrangère que présentent les projets de mobilité vers le secteur privé des responsables publics mentionnés à l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique<sup>66</sup>.

Si l'analyse de ce nouveau risque s'inscrit dans le cadre existant du contrôle des mobilités de l'article 23 précité, le champ d'application temporel dans lequel elle s'exerce diffère. En effet, la compétence générale de la Haute Autorité la conduit à apprécier les risques de nature pénale et déontologique pendant les trois années suivant la cessation des fonctions. En revanche, l'appréciation des risques d'influence étrangère porte, aux termes de la loi du 25 juillet 2024, sur une période de cinq ans.

Cette discordance suscite une difficulté particulière pour l'application des dispositions du II de ce même article, qui prévoit que « *les avis de compatibilité peuvent être assortis de réserves dont les effets peuvent s'imposer à la personne concernée pendant une période maximale expirant trois ans après la fin de l'exercice* » des fonctions des responsables publics concernés.

Dans l'hypothèse où la Haute Autorité serait saisie, quatre ans après la fin des fonctions d'un membre du Gouvernement, d'un projet de mobilité comportant un risque d'influence étrangère, elle ne pourrait émettre qu'un avis de compatibilité ou d'incompatibilité, sans pouvoir formuler de réserves sur le projet. Or, ce type d'avis – compatibilité avec réserves – majoritaire à l'échelle de l'ensemble des avis rendus sur des mobilités, est essentiel pour associer prévention des risques et fluidité des passages entre les secteurs public et privé.

D'une manière plus générale, le fait que le législateur ait privilégié la notion d'influence étrangère plutôt que celle d'ingérence étrangère rend difficile l'évaluation de ce risque par la Haute Autorité dans l'examen des situations contrôlées. En effet, comme indiqué *supra*, l'influence étrangère n'est pas illégitime par principe et est susceptible de concerner des champs larges, contrairement au risque d'ingérence dont les contours sont plus clairs. Dès lors, l'analyse des risques d'influence étrangère paraît délicate à réaliser.



### PROPOSITION

Modifier l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 afin de permettre à la Haute Autorité d'assortir ses avis de réserves lorsqu'elle se prononce, au cours des cinq années suivant la cessation des fonctions, sur un projet de mobilité impliquant un risque d'influence étrangère.

---

Au titre de ces premiers contrôles réalisés, et au regard des éléments en sa possession, la Haute Autorité n'a émis aucun avis d'incompatibilité fondé sur ce risque. Pour autant, dans la quasi-totalité des cas, elle a invité les responsables publics contrôlés à faire preuve de vigilance dans la mise en œuvre de leurs projets professionnels, notamment lorsque leur projet portait sur la création d'une entreprise de conseil dont, par nature, la liste des clients ne peut être prédéterminée et, par conséquent, appréciée.

# 19

projets de mobilité dans le cadre desquels le risque d'influence étrangère a été examiné par la Haute Autorité

<sup>66</sup>. Il s'agit des membres du Gouvernement, des membres d'une autorité administrative ou publique indépendante (AAI/API), ainsi que des titulaires de fonctions exécutives des plus grandes collectivités, relevant du 2<sup>o</sup> de l'article 11 de la loi du 11 octobre.