



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Rapport d'activité 2022

Synthèse



Entretien avec Didier Migaud

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

— L'année 2022 a été dense en échéances politiques et électorales. Comment s'y était-elle préparée et quels effets cela a-t-il eu sur l'activité de la Haute Autorité ?

Didier Migaud : Les échéances électorales majeures de l'année 2022 ont marqué fortement notre activité. La Haute Autorité, dont la raison d'être est de contribuer à garantir la probité de l'action publique, s'est adaptée afin de conseiller et contrôler les responsables publics concernés directement ou indirectement par l'élection présidentielle et les élections législatives. Notre institution a reçu plus de 10 000 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts durant l'année, comprenant notamment celles des députés élus en juin 2022. La mission de contrôle déontologique des mobilités, très étroitement liée aux grandes échéances politiques, a été intensément sollicitée, avec un quasi-doublement de l'activité par rapport à l'année précédente.

Cette situation a constitué pour nous un véritable défi. Nous avons su le relever je crois, car ces échéances politiques avaient été anticipées. La Haute Autorité a, en amont, mené de nombreuses actions de sensibilisation auprès de toutes les parties prenantes et mis en place une organisation spécifique pour être à même de traiter l'ensemble des dossiers dans des délais très contraints. Le collège et les services ont été fortement mobilisés. Anticipation, sensibilisation et mobilisation ont permis d'adapter notre accompagnement et nos contrôles à l'enjeu particulier de ces échéances.

— L'année 2022 a été également marquée par plusieurs actualités qui ont suscité, dans le débat public, de nouvelles réflexions sur la nécessité de renforcer l'encadrement des actions d'influence menées auprès des décideurs publics. Comment se positionne la Haute Autorité dans son rôle auprès des représentants d'intérêts ?

D.M. : La loi Sapin II est entrée en vigueur il y a cinq ans et a fait de notre institution l'autorité de régulation de la représentation d'intérêts. Cette loi, en créant le répertoire des représentants d'intérêts, a constitué une réelle avancée. Elle a permis d'améliorer significativement le dispositif français de

lutte contre la corruption, tout en reconnaissant et en légitimant l'activité de représentation d'intérêts dans notre pays. Le bilan de la régulation du lobbying apparaît toutefois mitigé. Le dispositif est notamment affaibli par un cadre législatif et réglementaire trop complexe, en partie détourné de son esprit initial, ce que déplorent de nombreux acteurs du secteur, ainsi que les parlementaires, qui ont travaillé et se sont exprimés sur le sujet.

Le répertoire des représentants d'intérêts a par ailleurs connu une extension à certaines fonctions exécutives locales et à de nouveaux agents publics le 1^{er} juillet 2022. S'il est encore trop tôt pour en tirer un bilan, nous savons qu'un accompagnement continu et renforcé des représentants d'intérêts est et sera nécessaire pour accompagner cette évolution.

De façon générale, la question de l'influence exercée sur la prise de décision publique s'est imposée dans le débat public et les problématiques soulevées, qu'il s'agisse de l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques ou de celle exercée par des États étrangers, en France ou auprès des institutions européennes, nous invitent à renouveler notre conception de la représentation d'intérêts. Ces débats témoignent d'un intérêt très vif pour les conditions dans lesquelles sont prises les décisions publiques. Nous y prenons toute notre part.

— La Haute Autorité est régulièrement citée en exemple au niveau européen, qu'il s'agisse du contrôle des mobilités ou de l'encadrement de la représentation d'intérêts, et plusieurs initiatives sont en cours. Quel regard portez-vous sur ces projets ?

D.M. : La Commission européenne et une majorité de parlementaires européens sont aujourd'hui favorables à la création d'un organe éthique indépendant qui soit commun aux institutions de l'Union européenne. La diversité des dispositifs d'encadrement au sein de chaque institution et les polémiques régulières touchant aux possibles conflits d'intérêts nuisent à la crédibilité des institutions européennes et à la confiance des citoyens dans leurs décideurs publics. La création d'un organe commun contribuerait à garantir l'intégrité de l'action publique au niveau européen. La Haute Autorité est régulièrement prise en exemple dans ce cadre, au regard des missions qu'elle exerce. C'est un paradoxe, mais la France est un pays reconnu pour la qualité de ses dispositifs et institutions de prévention des atteintes à la probité, tout en ayant un fort niveau de défiance des citoyens envers les décideurs publics.

Désireuse de favoriser la réflexion sur ces enjeux au niveau européen, la Haute Autorité a initié la création en juin 2022 du « Réseau européen d'éthique publique » et le préside. Ce réseau réunit les institutions nationales d'éthique publique de 11 États membres de l'Union européenne. Son objectif est de promouvoir l'éthique et l'intégrité publiques en devenant un interlocuteur

reconnu sur ces questions. Il a vocation à adopter des positions communes sur les grandes réformes envisagées, comme par exemple sur le projet de paquet anticorruption porté par la Commission.

— La Haute Autorité aura dix ans en 2023. Quelles sont selon vous les pistes d'amélioration en matière de probité et de transparence pour les dix années à venir ?



D.M. : En près de dix ans, la Haute Autorité a consolidé sa place et son rôle dans la vie publique française. Elle a connu une dynamique positive en voyant son champ de compétences régulièrement étendu par le législateur, marque de confiance et de reconnaissance du travail accompli. L'institution peut être considérée aujourd'hui comme un tiers de confiance entre les décideurs publics et les citoyens.

Malgré cela, un fort sentiment de défiance subsiste. Pour y répondre, la sensibilisation et la pédagogie doivent aussi être portées auprès des citoyens, pour leur rappeler l'importance des dispositifs existants et leur efficacité. Les responsables publics ont également un rôle à jouer en la matière. Les contrôles ne doivent pas être vus comme une contrainte. Ils sont un outil à la disposition des responsables publics pour donner des gages de leur probité aux citoyens, aux électeurs et aux usagers du service public, et contribuer ainsi à la restauration de la confiance dans les institutions publiques. La part des manquements constatés par la Haute Autorité à l'échelle de l'ensemble de ses contrôles est très faible. Les citoyens doivent en être conscients, même si bien sûr des améliorations restent possibles. Ainsi, la politique publique de lutte contre les atteintes à la probité et contre la corruption devrait pouvoir être mieux identifiée. Le Parlement devrait pouvoir aussi débattre chaque année des moyens qui sont consacrés à cette politique et des résultats obtenus.

Enfin, de nouveaux défis se présentent à la Haute Autorité, au regard des réflexions menées et de la dynamique dans le champ de l'éthique publique, tant au niveau national qu'europpéen. Les propositions que comporte ce rapport, sur l'ensemble du champ de nos missions, visent à y répondre de manière pragmatique. Le collègue de la Haute Autorité, ses services et moi-même nous attachons jour après jour à œuvrer au service de la confiance entre les citoyens et leurs représentants, condition nécessaire et essentielle d'une démocratie apaisée.

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**

Site internet
3,1
millions
de pages vues

Budget
9,2
M€

Agents
permanents
67
agents

(au 31 décembre 2022)

Collège
13
membres

Le président et les membres du collège en 2022



1 ACCOMPAGNER, CONSEILLER, SENSIBILISER POUR DIFFUSER UNE CULTURE DE L'INTÉGRITÉ

L'ACCOMPAGNEMENT DES DÉCLARANTS DANS LE RESPECT DE LEURS OBLIGATIONS

QUELS MOYENS ?

10

agents

dédiés à
l'accompagnement
et au conseil
des déclarants
(responsables
et agents publics,
représentants
d'intérêts)



COMMENT ?



Un **accompagnement
individuel**

par téléphone

ou par courriel pour répondre
à des questions sur le dépôt
d'une déclaration
ou les modalités de saisine
de la Haute Autorité

Des **ressources documentaires**
et des **sessions d'information**
destinées aux déclarants

LE CONSEIL DÉONTOLOGIQUE



À QUI ?

Le conseil
**aux responsables
publics**

24

avis formels

rendus en 2022
225 depuis 2014

Le conseil
aux administrations

500

échanges informels

avec des administrations
et des référents
déontologiques en 2022

LA DIFFUSION DE L'EXPERTISE ET DES MISSIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ



COMMENT ?

– Des **publications**¹ et des **interventions extérieures**

– Le développement d'**outils pédagogiques** et la diffusion d'**éléments de doctrine**²

29 interventions en 2022

(formations auprès de responsables publics et d'administrations, participation à des colloques et tables rondes)

LA PROMOTION DU DISPOSITIF FRANÇAIS D'INTÉGRITÉ



QUELLE ACTION À L'INTERNATIONAL ?

Une action tournée vers l'Union européenne :

– Initiative et présidence du **Réseau européen d'éthique publique**

– Secrétariat du **Réseau des registres européens du lobbying**

Une **activité multilatérale** au sein d'organisations et de réseaux internationaux et des **relations bilatérales**

11 délégations étrangères reçues en 2022

1. Toutes les publications sur hatvp.fr/actualites-et-publications/

2. Par exemple, la publication du *vade-mecum* sur l'extension du répertoire des représentants d'intérêts

2 CONTRÔLER LE PATRIMOINE ET LES INTÉRÊTS DES RESPONSABLES PUBLICS POUR PRÉSERVER L'INTÉGRITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

QUI EST CONCERNÉ ?



18 000

responsables et agents publics, élus et non élus



QUELS DÉLAIS ?

Des déclarations déposées **dans les deux mois suivant le début ou la fin des fonctions** et qui, lorsqu'elles sont publiées, restent consultables pendant toute la durée des fonctions

QUELS CONTRÔLES ?



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

- **Vérifier le caractère exhaustif, exact et sincère** des informations renseignées
- **Détecter les situations d'enrichissement illicite et prévenir ou faire cesser les conflits d'intérêts**



COMMENT ?

Contrôler le contenu des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts en recourant à des **moyens d'enquête étendus** et, dans les cas prévus par la loi, **publier ces déclarations**, notamment sur le site Internet de la Haute Autorité



DANS QUEL OBJECTIF ?

Jouer un rôle de **tiers de confiance** en fournissant aux citoyens des gages de **probité** concernant leurs décideurs publics et garantir que la décision publique est prise dans le seul **intérêt général**

5 245

responsables
et agents
publics
ont déposé
des déclarations
de patrimoine
ou d'intérêts



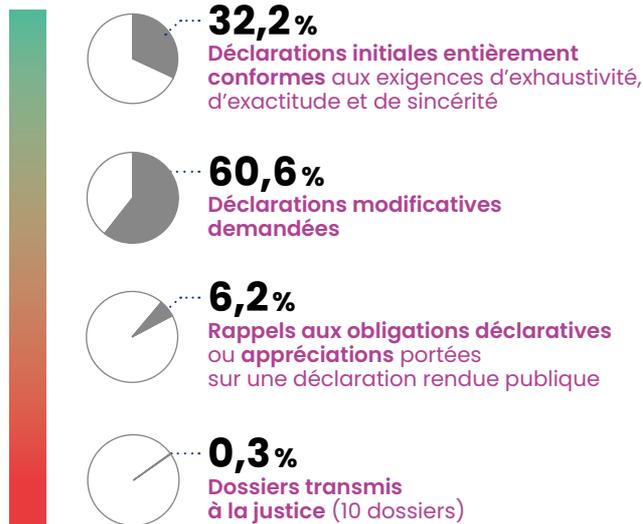
10 659

déclarations
reçues

4 170

déclarations
contrôlées³

SUITES DES CONTRÔLES



DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS

7 contrôles sur 10

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

Compte tenu de l'actualité politique et électorale, l'année 2022 a donné lieu à une intense activité déclarative.

L'activité de contrôle a principalement porté sur les déclarations des députés et des membres du Gouvernement. Le contrôle et l'accompagnement par la Haute Autorité ont permis d'améliorer significativement la qualité des déclarations. Plusieurs membres du Gouvernement se sont vu imposer un décret de déport destiné à prévenir les risques de conflit d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts.

Sur l'ensemble des déclarations contrôlées, la part de celles ayant fait l'objet d'une appréciation publique de la Haute Autorité sur les manquements constatés ou ayant donné lieu à une information du procureur de la République en raison de potentielles infractions pénales demeure stable, tout comme le nombre de déclarations dont le contrôle a conclu à la conformité aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité.

En 2022, la Haute Autorité a également rendu publiques sur son site, sans contrôle préalable conformément à la loi, les déclarations de situation patrimoniale et les déclarations d'intérêts et d'activités des candidats à l'élection présidentielle.

3. Les déclarations les plus essentielles, en début et en fin de mandat, sont toutes contrôlées.

3 CONTRÔLER LES MOBILITÉS PROFESSIONNELLES ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ POUR PRÉVENIR LES RISQUES D'ORDRE DÉONTOLOGIQUE ET PÉNAL

QUI EST CONCERNÉ ?



15 000

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



QUELS DÉLAIS ?

Délai de traitement de **quinze jours** pour les contrôles préalables à la nomination

Délai de traitement 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 dans le secteur privé a été exercée au cours des trois années précédant la nomination

– **Contrôle de la mobilité vers le secteur privé**

– **Contrôle du cumul d'activités** pour **création ou reprise d'entreprise**



COMMENT ?

La **saisine préalable obligatoire** de la Haute Autorité pour les emplois et fonctions publics les plus exposés

La **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



DANS QUEL OBJECTIF ?

Prévenir les risques d'ordre déontologique et pénal associés aux mobilités entre les secteurs public et privé

Garantir l'impartialité et l'indépendance de l'action de l'administration

581

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

4

dossiers
transmis
à la justice



SENS DES AVIS (tous contrôles confondus)



27,2%

Avis de compatibilité



69%

Avis de compatibilité avec réserves



3,8%

Avis d'incompatibilité



MOBILITÉS VERS LE SECTEUR PRIVÉ

près de **80%** d'avis de compatibilité
avec réserves

6,3% d'avis d'incompatibilité

L'année 2022 a été marquée par un nombre de saisines exceptionnel, près de deux fois supérieur à 2021, en raison d'une année politique riche. La Haute Autorité s'est toutefois organisée pour traiter l'ensemble dans les délais impartis et souvent bien en-deçà des délais légaux, en particulier les saisines concernant les reconversions dans le secteur privé d'anciens membres du Gouvernement et les nominations de collaborateurs du Président de la République ou de membres de cabinets ministériels ayant précédemment exercé dans le secteur privé.

La Haute Autorité rend essentiellement des avis de compatibilité, les deux tiers assortis de réserves destinées à prévenir les risques d'ordre pénal ou déontologique. Cette part, en hausse, illustre la recherche permanente pour la Haute Autorité d'un équilibre entre différents intérêts à concilier :

- permettre des passages entre les secteurs public et privé afin d'attirer des profils compétents et variés pour exercer des fonctions publiques et enrichir le parcours des agents publics ;
- défendre l'impartialité de l'action publique et l'indépendance de l'administration ;
- protéger les responsables et agents publics des risques de nature pénale et déontologique pouvant résulter de leurs projets professionnels.

Les avis d'incompatibilité – adoptés lorsqu'aucune mesure de précaution ne permet de prévenir les risques identifiés – concernent principalement les projets de mobilité vers le secteur privé, exposés au risque de prise illégale d'intérêts et davantage de nature à compromettre l'indépendance et l'impartialité de l'administration.

4 ENCADRER LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

2584 entités inscrites sur le registre des représentants d'intérêts au 31 décembre 2022 (+8% par rapport à 2021)

QUI EST CONCERNÉ ?



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



QUELS DÉLAIS ?

Trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable



QUELLES OBLIGATIONS ?

Inscription sur un répertoire numérique

des représentants d'intérêts, accessible sur le site Internet de la Haute Autorité

Déclaration annuelle des activités

de représentation d'intérêts et des moyens qui y sont consacrés



QUELS CONTRÔLES ?

Contrôles réguliers

par la Haute Autorité des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts



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

11105

activités
déclarées
sur le répertoire
au titre de
l'exercice 2021

119

contrôles
clôturés

SUITES DES CONTRÔLES



61%

des 67 contrôles des non-inscrits
ont abouti à une inscription
sur le répertoire



100%

des 52 contrôles des déclarations
ont donné lieu à des modifications
dans les déclarations

76

mises en demeure
de respecter
les obligations déclaratives

8

dossiers transmis
à la justice

Le bilan de l'exercice déclaratif 2021, pour les représentants d'intérêts tenus de déclarer leurs activités et leurs moyens avant le 31 mars 2022, a témoigné d'une meilleure appropriation du dispositif par les déclarants et d'une activité de lobbying plus variée et plus soutenue qu'en 2020.

S'agissant de l'activité de contrôle de la Haute Autorité, l'année 2022 a été marquée par une très forte augmentation du nombre de mises en demeure, conséquence logique des nombreuses notifications de manquement envoyées en 2021. La Haute Autorité a pour la première fois transmis au parquet huit dossiers de représentants d'intérêts pour défaut de déclarations.

2022 est également l'année de l'extension du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts, aux collectivités locales notamment, entrée en vigueur le 1^{er} juillet. La Haute Autorité a produit plusieurs ressources documentaires destinées à faciliter son appropriation par les représentants d'intérêts, dont un *vade-mecum* consacré à l'identification des nouveaux responsables publics auprès desquels une entrée en communication pourrait être qualifiée d'action de représentation d'intérêts. La Haute Autorité est aussi intervenue sur le sujet auprès d'associations d'élus et d'associations de représentants d'intérêts.

PROPOSITIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Dix ans après sa création, la Haute Autorité est ancrée dans le paysage institutionnel français et dispose d'un recul important pour porter une appréciation sur l'efficacité de son action.

Le dispositif de transparence de la vie publique doit aujourd'hui pouvoir évoluer afin de renforcer les garanties données aux citoyens de l'indépendance de l'administration vis-à-vis des intérêts privés et de l'intégrité des responsables publics.

Loin de nuire à l'efficacité de l'action publique, les propositions suivantes, pour la plupart déjà formulées dans des rapports d'activité antérieurs, seraient de nature à renouer avec la confiance des citoyens dans leurs représentants et à protéger les décisions publiques.



RENFORCER LES PRÉROGATIVES DE CONTRÔLE DE LA HAUTE AUTORITÉ

- **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
- **Doter la Haute Autorité d'un pouvoir propre de sanction administrative** en cas de manquement à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts ou d'une déclaration de situation patrimoniale par un responsable public ou d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts, la sanction étant proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie



FAIRE ÉVOLUER LE CADRE JURIDIQUE DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE ET D'INTÉRÊTS

- **Soumettre les maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille à une obligation de déclaration** de situation patrimoniale et d'intérêts à la Haute Autorité
- Instaurer pour les membres du Gouvernement, par **l'adoption d'une circulaire** de la Première ministre, une obligation de **transmettre à la Haute Autorité un questionnaire de prévention des conflits d'intérêts**, dans un délai d'une semaine suivant la nomination



AMÉLIORER LE CONTRÔLE DES MOBILITÉS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

- **Étendre le champ des responsables publics soumis au contrôle de la Haute Autorité** lors de leur mobilité vers le secteur privé, au titre de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, aux titulaires de fonctions exécutives locales visés au 3^o du I de l'article 11 de la loi, c'est-à-dire :
 - les vice-présidents et conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction des conseils régionaux et départementaux et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants ;
 - les adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction
- **Créer un contrôle des mobilités vers le secteur privé** pour les 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 et d'établissements publics rattachés aux collectivités territoriales tels que les offices publics de l'habitat, à l'occasion de leur départ vers le secteur privé
- **Préciser les sanctions applicables par l'autorité hiérarchique** en cas de défaut de saisine ou de non-respect des avis rendus par la Haute Autorité



MODIFIER LE DISPOSITIF D'ENCADREMENT DU LOBBYING POUR LE RENDRE PLUS EFFICACE

- **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
- **Étendre l'obligation de déclaration des activités** aux entrées en communication initiées par les responsables publics
- **Permettre les déclarations consolidées** pour les groupes de sociétés
- **Préciser dans les textes les critères des décisions publiques** entrant dans le champ de la régulation de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets

ISSN 2827-6701

Conception graphique
EFIL - www.efil.fr

Impression
Gibert & Clarey

Crédits photographiques
Couverture : Adobe Stock, Gettyimages - Serge Bouvet : p. 5 et 7



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Suivez-nous sur



@HATVP

in Haute Autorité pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr