



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Rapport
d'activité
2021

Entretien avec Didier Migaud

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

— Huit ans après la création de la Haute Autorité, quel bilan tirez-vous de son action ?

Didier Migaud : La Haute Autorité est désormais bien installée dans la vie publique française, grâce notamment au travail énergique de mon prédécesseur, Jean-Louis Nadal. Nous sommes dans une dynamique positive : année après année, le législateur confie de nouvelles missions à la Haute Autorité, signe de la confiance qu'il lui témoigne.

Cette montée en puissance est la conséquence directe de notre statut : l'institution est indépendante et collégiale, deux vecteurs essentiels pour s'affirmer de façon pérenne en tant que tiers de confiance entre les décideurs publics et les citoyens. Elle dispose également d'une autonomie de gestion qui favorise un recrutement de haut niveau, adapté aux enjeux et aux responsables publics et privés qui sont en droit d'attendre, de la part des services de la Haute Autorité, des réponses de qualité dans des délais réduits.

Il nous faut désormais consolider ces acquis et poursuivre nos efforts pour redonner aux citoyens les moyens, sinon l'envie, d'accorder leur confiance aux dirigeants publics.

— Quels ont été les événements marquants de l'année 2021 ?

D.M. : L'année 2021 a marqué la fin d'un premier cycle pour l'application de plusieurs textes de loi. Les parlementaires, comme la Haute Autorité, ont saisi cette occasion pour en réaliser un bilan et émettre des pistes d'amélioration, notamment en matière d'encadrement de la représentation d'intérêts et de lutte contre la corruption.

Dans l'exercice de ses missions, la Haute Autorité s'est efforcée tout au long de l'année d'être très réactive pour faire face aux échéances électorales et aux périodes de déclaration qui en découlent, ou aux nombreuses demandes d'avis sur des projets de mobilité entre les secteurs public et privé. Toutes les saisines reçues ont été traitées, sans qu'aucune ne fasse l'objet d'un avis tacite, et les avis portant sur un projet de nomination ont été rendus dans un délai moyen inférieur à dix jours, en-deçà de la limite prévue par la loi.

Enfin, des conditions sanitaires plus favorables ont permis la reprise progressive de relations normalisées avec les acteurs de l'intégrité, en France comme à l'international. Sur ce plan, nous sommes particulièrement satisfaits d'avoir pu organiser à nouveau la rencontre annuelle des référents déontologiques. Un colloque de haut niveau, sur les thèmes de l'éthique et de la transparence, sera organisé par la Haute Autorité quelques jours après la parution de ce rapport, dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne.

— Quel regard portez-vous sur la diffusion des exigences de probité parmi les décideurs publics ?

D. M. : Un regard confiant. Dans l'ensemble, les responsables publics respectent largement leurs obligations auprès de la Haute Autorité alors même que le niveau d'exigence de l'institution a été graduellement renforcé depuis sa création en 2014. Peu de situations justifient ainsi une transmission au parquet.

Nous observons aussi un réflexe déontologique bien mieux ancré que par le passé : les décideurs publics sont de plus en plus sensibilisés aux situations à risque et interrogent les référents déontologiques ou la Haute Autorité, ce qui contribue à désamorcer bon nombre de situations problématiques. Peu à peu, les déclarants intègrent aussi les avantages qu'ils peuvent tirer du contrôle de leurs déclarations, notamment en matière de prévention des conflits d'intérêts : la légitimité de leur action ne peut qu'en sortir renforcée. Enfin, nous constatons que la déontologie essaime dans de nombreux domaines : la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a rénové la déontologie de certaines professions du droit, tandis que la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental et la loi visant à démocratiser le sport ont intégré la prévention des atteintes à la probité. Cette dimension préventive est fondamentale pour lutter efficacement contre ces infractions. À cet égard, la mise en place progressive de référents déontologiques ou de collèges de déontologie s'avère souvent déterminante : il est indispensable que des instances indépendantes soient créées au sein des institutions pour conseiller les responsables et agents publics, et diffuser les exigences de probité auxquelles veille la Haute Autorité.

— À quoi est due selon vous cette intensification de l'acculturation des responsables publics à la déontologie et à l'éthique publique ?

D. M. : Trois facteurs me semblent pouvoir expliquer cette progression. D'abord, la Haute Autorité ne s'est jamais contentée d'enregistrer les déclarations reçues et de réclamer celles qui lui manquaient pour ensuite les contrôler. L'institution a toujours été très attachée à l'accompagnement des décideurs publics dans le respect de leurs obligations et à la dimension pédagogique des échanges : pourquoi ces dispositifs existent-ils ? quelles sont leurs finalités ? Avec le temps, ces efforts ont porté leurs fruits. Au-delà de ces échanges avec les déclarants, les relations avec les administrations, les associations d'élus, les référents déontologiques, ainsi que les actions de sensibilisation et de formation que nous menons, ont permis d'assurer une plus large diffusion de la déontologie.

La densification du maillage des acteurs de l'intégrité explique également l'intensification de l'acculturation des décideurs publics : les référents déontologiques sont de plus en plus nombreux, les administrations et les directions des entreprises témoignent d'une sensibilité accrue aux questions éthiques – qu'elles soient liées aux mobilités public-privé ou à la représentation d'intérêts – et tout cela contribue indéniablement à l'essor d'une culture partagée de l'intégrité de la vie publique.

Enfin, les progrès constatés résultent aussi, me semble-t-il, d'une encore plus grande sensibilité de l'opinion publique à ces sujets : la demande citoyenne

de probité est légitimement très forte, les décideurs publics le ressentent et agissent en conséquence. Malheureusement, il suffit parfois d'une seule « affaire » pour ternir l'image de toute une administration, un corps ou une collectivité et affecter sensiblement la confiance des citoyens envers les décideurs publics dans leur ensemble. Or, comme je l'ai évoqué, la réalité des contrôles que nous menons est, objectivement, bien plus rassurante. Ce constat mérite d'être mieux connu et ce rapport d'activité doit y contribuer.

— Quelles sont les perspectives pour l'année 2022 ?

D. M. : L'élection présidentielle et la constitution de nouveaux Gouvernements représentent des échéances importantes pour la Haute Autorité, chargée de contrôler les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des membres du Gouvernement, des membres de leurs cabinets et des collaborateurs du Président de la République, ainsi que leurs mobilités entre les secteurs public et privé. La Haute Autorité recevra et contrôlera également les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des députés élus au mois de juin.

Toutes ces personnes sont, du fait des responsabilités qui leur incombent, particulièrement exposées aux risques, qu'ils soient d'ordre pénal ou déontologique, et les attentes qui pèsent sur elles en matière de probité sont élevées. La Haute Autorité sera pleinement mobilisée pour réaliser l'ensemble de ces contrôles de la manière la plus approfondie possible.

L'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux actions réalisées auprès des agents publics et des élus locaux, le 1^{er} juillet, et le suivi des réserves formulées dans le cadre des avis rendus sur les projets de mobilité public-privé des agents et responsables publics sont également des sujets qui mobiliseront particulièrement l'institution cette année.

Plus globalement, 2022 doit aussi être pour la Haute Autorité une année de consolidation. Au-delà des marges de manœuvre dont nous disposons, nous soutenons dans le présent rapport plusieurs propositions d'évolutions législatives ou réglementaires, visant à mettre en cohérence les textes qui régissent nos missions, renforcer nos capacités de contrôle et aller plus loin dans la prévention des manquements à la probité et de la corruption. En quelque sorte, l'objectif de la Haute Autorité est de donner aux citoyens une assurance raisonnable quant à l'intégrité des responsables et agents publics, afin de garantir que la décision publique est toujours prise dans l'intérêt général. Le collège, les services et moi-même mettons ainsi toute notre énergie au service des missions confiées à la Haute Autorité pour contribuer à renforcer la confiance entre les citoyens et leurs dirigeants.



Sommaire

Entretien avec Didier Migaud	3
Les chiffres clés de l'année 2021	9
Les événements marquants de l'année 2021	12
Le collège et l'organisation de la Haute Autorité	14
Les ressources humaines et budgétaires	23

PARTIE 1

Assurer le contrôle du patrimoine et des intérêts des responsables publics 26

1 Une année encore dense en termes de déclarations reçues	29
2 Un taux de conformité avant relances inégal selon les populations de déclarants	31
3 La procédure de contrôle des déclarations reçues	37
4 Bilan du contrôle des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale en 2021	40
5 Le contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers	51
6 La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts	53

PARTIE 2

Contrôler les mobilités entre secteurs public et privé : la prévention des risques d'ordre déontologique et pénal 56

1 Une année de stabilisation des nouveaux contrôles déontologiques	60
2 Le contrôle préalable à la nomination	67
3 Le contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise	71
4 Le contrôle de la mobilité vers le secteur privé	74
5 Le suivi des réserves et des avis d'incompatibilité	82

PARTIE 3

Réguler la représentation d'intérêts 84

1 Bilan de l'exercice déclaratif 2020 : des progrès mais des insuffisances persistantes	88
2 Des difficultés liées au cadre juridique du registre	95
3 La consolidation des procédures de contrôle des représentants d'intérêts	101
4 L'enjeu de l'exploitation des données du répertoire des représentants d'intérêts	111
5 Le partage de bonnes pratiques au niveau international sur l'encadrement du lobbying	114

PARTIE 4

Accompagner, conseiller et sensibiliser 116

- 1 | Le renforcement des activités d'information et d'accompagnement des responsables publics et des représentants d'intérêts dans l'appropriation de leurs obligations déclaratives 119
- 2 | Le conseil déontologique 125
- 3 | Diffuser l'expertise et les missions de la Haute Autorité 128
- 4 | Promouvoir le modèle français d'intégrité à l'étranger 133

PARTIE 5

Propositions et pistes d'évolution. Conforter les missions de la Haute Autorité et améliorer la prévention de la corruption 138

- 1 | Renforcer la cohérence et la coordination des textes relatifs à la probité et à l'éthique publiques 141
- 2 | Garantir l'efficacité des contrôles de la Haute Autorité 149
- 3 | Sécuriser et renforcer la politique publique de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité 151

Récapitulatif des propositions du rapport d'activité 2021 153

Annexes 156

- 1 | Suivi des propositions du rapport d'activité 2020 158
- 2 | Tableau de correspondance entre les dispositions du code général de la fonction publique relatives aux obligations et à la déontologie des agents publics et celles du chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983 162
- 3 | Tableau récapitulatif des décideurs publics concernés par le répertoire des représentants d'intérêts 168

Les chiffres clés de l'année 2021

LE CONTRÔLE DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE ET D'INTÉRÊTS

15 574

déclarations
de situation patrimoniale
et d'intérêts reçues

664

déclarations de
situation patrimoniale
contrôlées

1 550

déclarations d'intérêts
ayant conduit à des
mesures de prévention
d'un conflit d'intérêts
(62 % des déclarations
d'intérêts contrôlées)

2 486

déclarations
d'intérêts contrôlées

55

dossiers transmis
à la justice pour non-
dépôt de déclarations

LES SUITES DES CONTRÔLES

(déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts)

32,3 %

déclarations
conformes

aux exigences
d'exhaustivité, d'exactitude
et de sincérité

56,2 %

déclarations
rectificatives
demandées

11,1 %

rappel
aux obligations
déclaratives

0,1 %

appréciation

0,3 %

dossiers
transmis
à la justice
(11 dossiers)

TRANSPARENCE

7 263

déclarations consultables

au 31 décembre 2021
sur hatvp.fr, dont :

89

déclarations de patrimoine

(74 déclarations de membres du
Gouvernement et 15 déclarations de membres
du collège de la Haute Autorité)

7 174

déclarations d'intérêts

1 934 898

pages vues
sur hatvp.fr

11

auditions
du président
de la Haute Autorité
au Parlement

LE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DES AGENTS ET RESPONSABLES PUBLICS

307 avis rendus sur des projets
de mobilité public-privé

178

avis rendus sur des
projets de **mobilité vers
le secteur privé**, agents
et responsables publics
confondus

30

avis rendus sur des
projets de **création ou
reprise d'entreprise**
par des agents publics

99

avis rendus
sur des projets
de **nomination**
d'agents publics

LES SUITES DES CONTRÔLES

(avis rendus au fond)

94,6 %

d'avis de **compatibilité**
dont **58,2 %**
assortis de réserves

5,4 %

d'avis
d'**incompatibilité**

Projets de mobilité des agents publics vers le secteur privé

90,8 %

d'avis de **compatibilité**
dont **64 %**
assortis de réserves

9,2 %

d'avis
d'**incompatibilité**

LE CONSEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES DÉCLARANTS

ÉCHANGES AVEC DES
RESPONSABLES PUBLICS :

5 476

appels traités
par l'assistance
téléphonique

ÉCHANGES AVEC DES
REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS :

1 356

appels traités
par l'assistance
téléphonique

30

avis formels
rendus sur des
questions d'ordre
déontologique

2 600

courriels reçus

L'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

2 391

entités inscrites
sur le répertoire
(au 31 décembre 2021)

85 %

taux de
déclaration final
(en décembre 2021
après relances)

10 780

actions de représentation
d'intérêts menées au cours
de l'exercice déclaratif 2021
(6,9 en moyenne par entité)

CONTRÔLES
APPROFONDIS
TERMINÉS

92

contrôles de
l'inscription au
répertoire

95

contrôles des
déclarations
annuelles

1

contrôle des
obligations
déontologiques

1

mise en demeure
de respecter
ses obligations
déclaratives

236

notifications
de manquements
pour non-dépôt
de déclaration
d'activités

97

entités inscrites sur la liste
des entités en défaut,
n'ayant déclaré aucune des
informations exigées par
la loi (au 31 décembre 2021)

**GESTION
ADMINISTRATIVE
ET FINANCIÈRE**

7,9M€
budget
disponible

65
agents permanents
(au 31 décembre 2021)

Les événements marquants de l'année 2021

01
FÉV.

Publication du tome II du guide déontologique
p. 132

Audition de Didier Migaud à l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre du contrôle des règles déontologiques applicables aux fonctionnaires

04
FÉV.

Réception de Maia Sandu, Présidente de la République de Moldavie
p. 134

03
FÉV.

20 > 27
JUN

Élections départementales et régionales
p. 31

Lancement d'une plateforme numérique dédiée au lobbying sur le site Internet de la Haute Autorité
p. 111

16
SEPT.

Webinaire à destination des conseillers ministériels
p. 120

24
JUN

29
NOV.

Audition de Didier Migaud par la mission d'évaluation des lois pour la confiance dans la vie politique à l'Assemblée nationale

Publication des déclarations d'intérêts et d'activités des sénateurs de la série 2

09
DÉC.

**10
MARS**

Audition de Didier Migaud à l'Assemblée nationale par la mission d'évaluation de la loi dite « Sapin II »

**31
MARS**

Date limite de communication des actions 2020 des représentants d'intérêts

**03
JUN**

Publication du rapport d'activité 2020 de la Haute Autorité

**01
OCT.**

Réception d'Emily O'Reilly, Médiatrice européenne
p. 75

**14
OCT.**

3^e rencontre annuelle des référents déontologues au Sénat
p. 129

**17
NOV.**

Publication du rapport de la Haute Autorité sur l'encadrement de la représentation d'intérêts
p. 95

**10
DÉC.**

Assemblée annuelle du Réseau des registres européens du lobbying
p. 60

**20
DÉC.**

Nomination des deux membres du collège désignés par la Cour des comptes

**21
DÉC.**

Date limite de dépôt des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des députés

Le collège et l'organisation de la Haute Autorité



Le président

Didier Migaud a été nommé président de la Haute Autorité par décret du Président de la République du 29 janvier 2020.

Député de l'Isère de 1988 à 2010, Didier Migaud a occupé successivement à l'Assemblée nationale les fonctions de rapporteur général de la commission des finances (1997-2002), questeur (2002-2007) et président de la commission des finances (2007-2010). Il est le co-auteur, avec Alain Lambert, de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), nouvelle constitution budgétaire de l'État adoptée en 2001. Il a par ailleurs exercé des responsabilités en tant qu'élu local, comme maire de Seyssins et président de la communauté d'agglomération de Grenoble, de 1995 à 2010.

Didier Migaud a été Premier président de la Cour des comptes entre 2010 et 2020. À ce titre, il présidait également la Cour de discipline budgétaire et financière, le Haut Conseil des finances publiques et le Conseil des prélèvements obligatoires.



Odile Piérart

Élue en décembre 2017
par l'assemblée générale
du Conseil d'État

Odile Piérart a exercé les fonctions de conseillère d'État, présidente de la mission d'inspection des juridictions administratives. Elle a notamment occupé les fonctions de secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et de présidente de la Cour administrative d'appel de Nancy.



Daniel Hochedez

Nommé en janvier 2017
par le président
de l'Assemblée nationale

Daniel Hochedez a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administrateur en 1975. Il y a notamment occupé les fonctions de directeur du service des systèmes d'information, puis, jusqu'en juin 2013, de directeur du service des finances publiques.



Martine Provost-Lopin

Élue en décembre 2019
par l'assemblée générale
de la Cour de cassation

Martine Provost-Lopin exerçait les fonctions de conseillère affectée à la troisième chambre civile au sein de la Cour de cassation. Elle a notamment été première juge d'instruction au tribunal de grande instance de Créteil avant de devenir conseillère à la cour d'appel de Paris, puis première vice-présidente du TGI de Paris.



Patrick Matet

Élu en décembre 2019
par l'assemblée générale
de la Cour de cassation

Patrick Matet est conseiller honoraire à la Cour de cassation, où il a notamment occupé la position de doyen de section de la chambre qui traite des contentieux de l'arbitrage, du droit international privé, de l'état des personnes et du droit patrimonial de la famille jusqu'en 2017.



Anne Levade

Nommée en janvier 2020
par le président du Sénat

Anne Levade est professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Elle a notamment été membre du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. Elle dirige le centre de préparation aux concours administratives Prép ENA Paris I-ENS et préside l'Association française de droit constitutionnel.



Frédéric Lavenir

Nommé en janvier 2020
par le Gouvernement

Inspecteur général des finances, Frédéric Lavenir a occupé plusieurs fonctions au sein du ministère de l'économie et des finances. Il a travaillé au sein du Groupe BNP Paribas comme dirigeant d'une filiale puis comme responsable des ressources humaines. Il a été administrateur-directeur général de CNP Assurances. Il préside l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie).



Jacques Arrighi de Casanova

Élu en février 2020 par l'assemblée
générale du Conseil d'État

Jacques Arrighi de Casanova est ancien président-adjoint de la section des finances au sein du Conseil d'État. Il a notamment été conseiller pour les questions constitutionnelles auprès du Secrétaire général du Gouvernement, président-adjoint de la section du contentieux du Conseil d'État, président du Tribunal des conflits, avant de devenir président de la section de l'administration du Conseil d'État jusqu'en 2019.



Sabine Lochmann

Nommée en février 2020
par le Gouvernement

Sabine Lochmann est depuis janvier 2020 la présidente de Vigeo Eiris. Elle a auparavant travaillé en tant que juriste d'entreprise au sein de Serete, JCDecaux et Johnson & Johnson, avant de rejoindre et présider BPI Groupe.



Florence Ribard

Nommée en février 2020
par le président
de l'Assemblée nationale

Florence Ribard a intégré les services de l'Assemblée nationale en qualité d'administratrice adjointe en 1988. Elle a notamment occupé les fonctions de chef de cabinet de M. Laurent Fabius à la présidence de l'Assemblée nationale puis au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.



Pierre Steinmetz

Nommé en mai 2020
par le président du Sénat

Pierre Steinmetz a successivement occupé des fonctions de préfet et des postes au sein de cabinets ministériels, avant de devenir directeur général de la gendarmerie nationale puis directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2002. Il a officié en tant que conseiller d'État en service extraordinaire avant de devenir membre du Conseil constitutionnel de 2004 à 2013.



Dominique Dujols

Élue en décembre 2021 par la chambre
du conseil de la Cour des comptes

Dominique Dujols est conseillère maître à la Cour des comptes. Elle a notamment occupé les fonctions de cheffe de division au sein du ministère de la culture et de directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale pour l'habitat.



Gérard Terrien

Élu en décembre 2021 par la chambre
du conseil de la Cour des comptes

Gérard Terrien est président de chambre à la Cour des comptes, dont il préside la mission permanente d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes. Il a notamment présidé la chambre régionale des comptes Île-de-France à partir de 2013, avant d'être nommé en 2018 président de la 5^e chambre de la Cour.

**Membres dont le mandat
s'est achevé en 2021 :**

Michel Braunstein
Michèle Froment-Védrine

Un fonctionnement collégial et indépendant

Au moins un conseiller d'État, un conseiller maître à la Cour des comptes et un magistrat de la Cour de cassation sur les deux qui sont élus par leurs pairs doivent être en activité au moment de leur élection

Une composition paritaire

Des délibérations adoptées à la majorité des membres, départagés, le cas échéant, par la voix prépondérante du président

Un organe décisionnaire collégial et indépendant

Un mandat de six ans, non révocable et non renouvelable, gage d'indépendance

Une autonomie budgétaire garantie avec des crédits votés chaque année en loi de finances et une indépendance dans l'organisation de ses services et de son fonctionnement

DES GARANTIES DÉONTOLOGIQUES FORTES

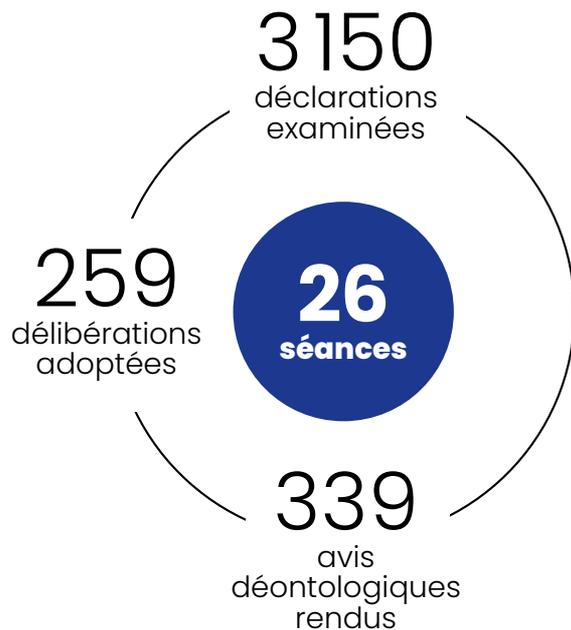
Des fonctions exercées avec dignité, probité et intégrité

Un strict respect des devoirs de discrétion et de secret professionnel

Des déclarations de patrimoine et d'intérêts rendues publiques

L'ADOPTION D'UN NOUVEAU RÈGLEMENT INTÉRIEUR

En mars 2021, le règlement intérieur de la Haute Autorité a été modifié par le collège. Il précise notamment les mesures à mettre en place et les procédures à suivre en matière de prévention des conflits d'intérêts et d'encadrement des cadeaux et invitations au sein de la Haute Autorité. Il précise par ailleurs les règles de procédure applicables devant elle.



LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES MEMBRES DU COLLÈGE ET DES AGENTS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Les membres du collège sont soumis aux obligations déclaratives prévues par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Ils déposent, au moment de leur prise de fonctions, une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts qui sont rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité.

La secrétaire générale de la Haute Autorité et ses adjoints sont soumis à l'obligation de transmettre au président une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts. Les autres agents titulaires d'une délégation de signature doivent transmettre une déclaration d'intérêts.

Tous les agents de la Haute Autorité ont l'obligation d'informer leur supérieur hiérarchique des dossiers pour lesquels ils pourraient se trouver en situation de conflit d'intérêts.

Chaque membre du collège, rapporteur ou agent doit prendre en compte, pour estimer si un lien d'intérêt est susceptible de constituer un conflit d'intérêts et de justifier un déport, l'intensité du lien, sa nature et ses effets au regard des missions de la Haute Autorité.



Le président et les membres du collège

Organigramme de la Haute Autorité

Président
Didier Migaud

Collège de la Haute Autorité



Le secrétariat général

Secrétaire générale : Lisa Gamgani
Secrétaires généraux adjoints : Sébastien Ellie, Michel Smaniotto

Il assiste le président de la Haute Autorité et assure la direction administrative et financière de l'institution, la coordination des services et la préparation des travaux du collège de la Haute Autorité.

Direction des publics, de l'information et de la communication

Directeur : Ted Marx

Elle met en œuvre les procédures de réception, d'enregistrement, d'anonymisation et de publication des déclarations. Elle informe, assiste et relance les déclarants. Elle promeut l'action de la Haute Autorité auprès des citoyens, des institutions et des médias.

Direction du contrôle des représentants d'intérêts

Directrice : Eliezer Garcia-Rosado

Elle assure le contrôle des déclarations des représentants d'intérêts et de leurs obligations déontologiques. Elle s'assure de leur inscription sur le répertoire numérique et de l'exactitude et la complétude des informations déclarées.

Direction des systèmes d'information

Directeur : Frédéric Le Compagnon

Elle assure le développement et le fonctionnement du système d'information de la Haute Autorité et conduit la politique de sécurité informatique de l'institution.

Direction du contrôle des responsables publics

Directeur : Frédéric Lelaquet

Elle assure le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts. Elle vérifie l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de ces déclarations et met en œuvre les prérogatives d'enquête adéquates.

Direction juridique et déontologie

Directeur : Baptiste Henry

Elle apporte l'expertise juridique nécessaire à l'exercice de l'ensemble des missions de la Haute Autorité. Elle assure le contrôle des mobilités entre secteurs public et privé. Elle est également chargée des partenariats et des relations internationales de la Haute Autorité ainsi que de l'élaboration des rapports et des études.

Direction administrative et financière

Directeur : Emmanuel Hoblingre

Elle définit et met en œuvre la politique de gestion des ressources humaines. Elle conçoit et met en œuvre la politique budgétaire, comptable et immobilière.

Les ressources humaines et budgétaires

65

agents permanents

au 31 décembre 2021
(contre 63 en 2020)

57 % de femmes

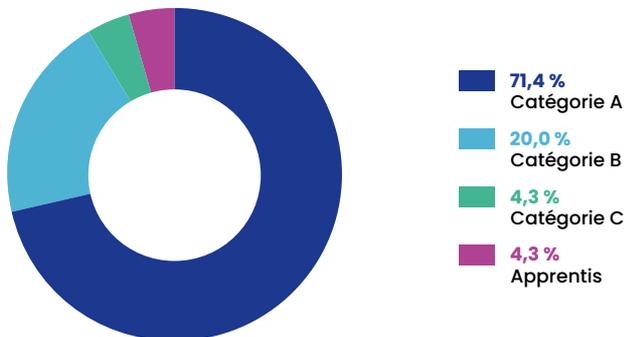
43 % d'hommes

38,6
ans

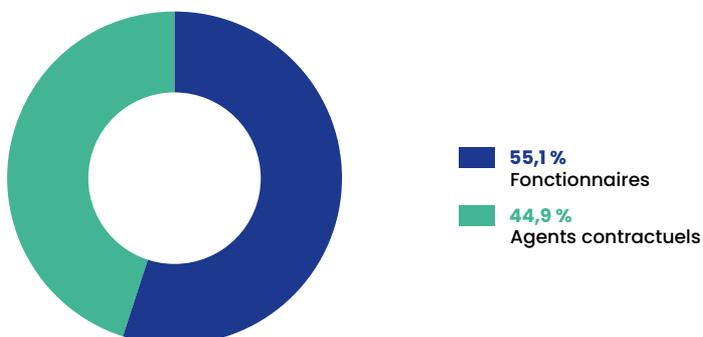
âge moyen

des agents de la Haute
Autorité (contre **43,6**
dans la fonction publique)

Répartition des agents de la Haute Autorité par catégorie de la fonction publique



Répartition des agents de la Haute Autorité par type de statut

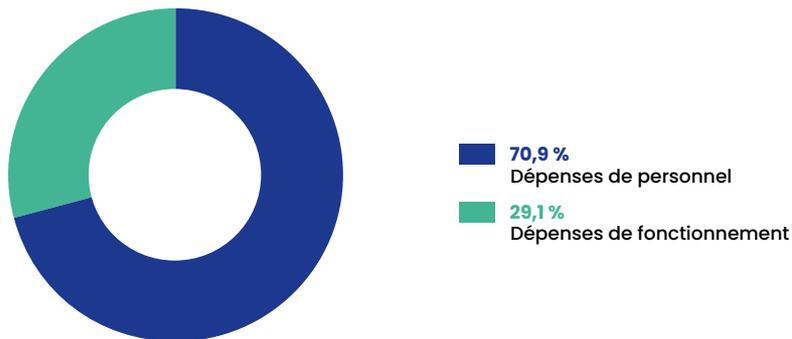


Budget 2021

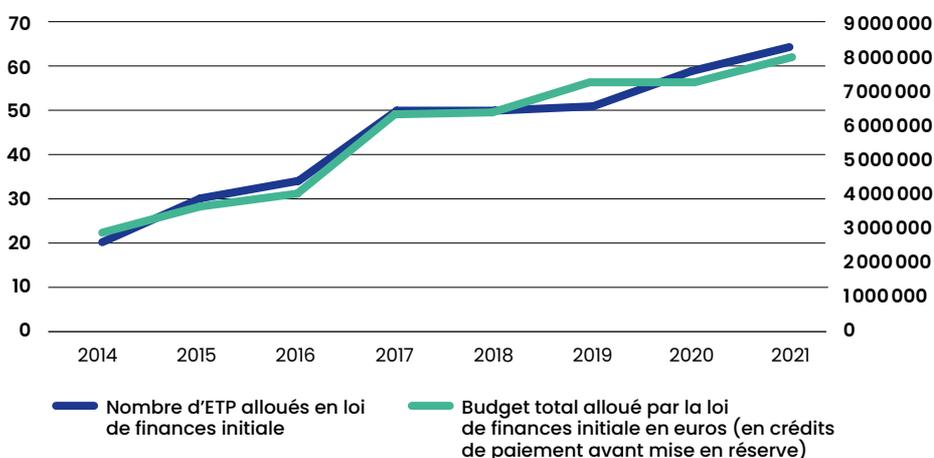
7,9 M€

+10,3 % par rapport à 2020

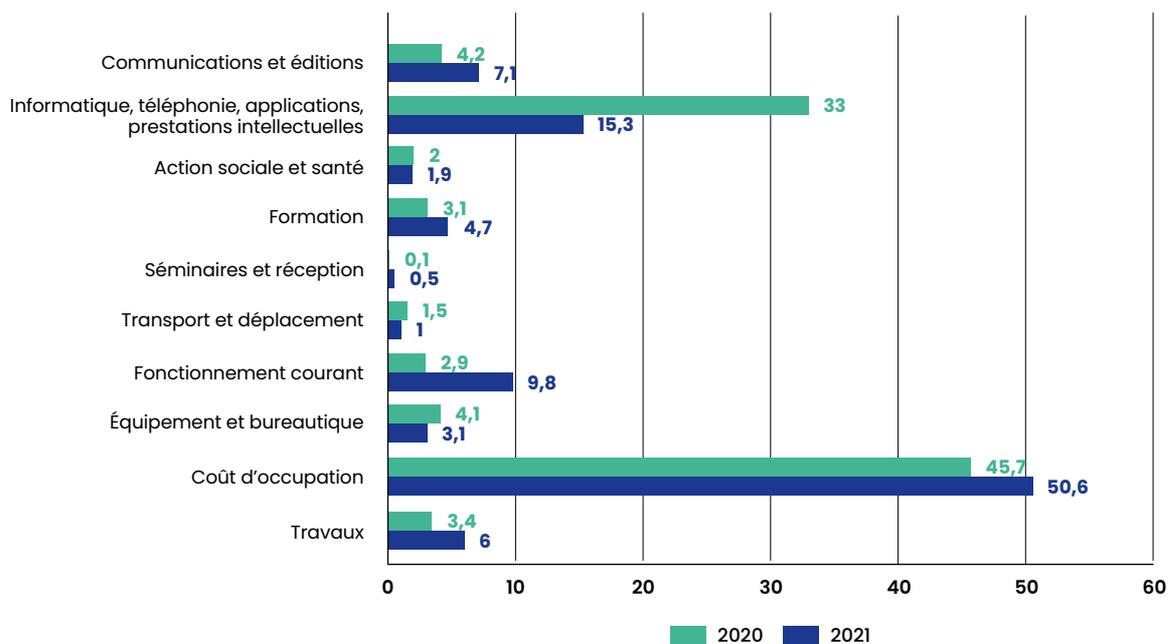
Répartition des dépenses exécutées (en crédits de paiement), 2021



Évolution du budget et des effectifs, 2014-2021



Répartition des dépenses (en crédits de paiement), 2020-2021 (en %)



1

Assurer
le contrôle
du patrimoine
et des intérêts
des responsables
publics

- 1 | Une année encore dense
en termes de déclarations reçues
page 29
- 2 | Un taux de conformité avant relances inégal
selon les populations de déclarants
page 31
- 3 | La procédure de contrôle des déclarations reçues
page 37
- 4 | Bilan du contrôle des déclarations d'intérêts
et de situation patrimoniale en 2021
page 40
- 5 | Le contrôle de la gestion sans droit de regard
des instruments financiers
page 51
- 6 | La publication des déclarations de patrimoine
et d'intérêts
page 53

La Haute Autorité reçoit puis contrôle et, lorsque la loi le prévoit, publie les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts transmises par plus de 17 000 responsables publics.

La Haute Autorité s'assure du dépôt obligatoire des déclarations et procède aux relances nécessaires. Le contrôle porte avant tout sur leur caractère exhaustif, exact et sincère. Tout défaut à l'une de ces exigences constitue, en soi, un manquement. La déclaration peut parfois dissimuler un manquement à la probité, tel que la prise illégale d'intérêts, la corruption ou la concussion. Lorsqu'elle détecte des faits susceptibles de caractériser de telles infractions, la Haute Autorité en informe le procureur de la République¹. La conformité à ces exigences est par ailleurs une condition essentielle de la qualité des informations mises à disposition des citoyens.

Dans le cas des déclarations de situation patrimoniale, la Haute Autorité réalise également un contrôle de la variation de la situation patrimoniale entre le début et la fin du mandat, afin de détecter des variations inexplicables éventuellement imputables à un manquement à la probité.

Dans le cas des déclarations d'intérêts, leur examen permet d'identifier les situations de conflit d'intérêts pouvant survenir dans l'exercice des fonctions et de préconiser si nécessaire les mesures permettant de les prévenir ou de les faire cesser.

1 Une année encore dense en termes de déclarations reçues

Si l'année 2020 avait représenté un record en nombre de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts reçues par la Haute Autorité (17 113), l'année 2021, dense en échéances électorales, s'est avérée presque aussi intense, avec plus de 15 500 déclarations déposées.

La Haute Autorité a notamment reçu les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des élus départementaux et régionaux, avec des pics de réception aux mois de mai (2 528) et août (2 102), mais aussi, pour la première fois, les déclarations d'intérêts des membres du Conseil économique, social et environnemental, soumis à ces obligations déclaratives depuis la réforme de l'institution début 2021².

En prévision de la fin de la législature en 2022, les députés ont également déposé, en 2021, leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat, la loi prévoyant son dépôt entre le septième et le sixième mois précédant la fin

15 574

déclarations

reçues en 2021, soit :

6 533

déclarations d'intérêts

643

déclarations d'intérêts et d'activités*

4 482

déclarations de situation patrimoniale

3 916

déclarations de situation patrimoniale en fin de mandat

*Les députés et sénateurs transmettent une déclaration dite « d'intérêts et d'activités » qui comporte certains éléments spécifiques à l'exercice de leur mandat.

1. Article 40 du code de procédure pénale.

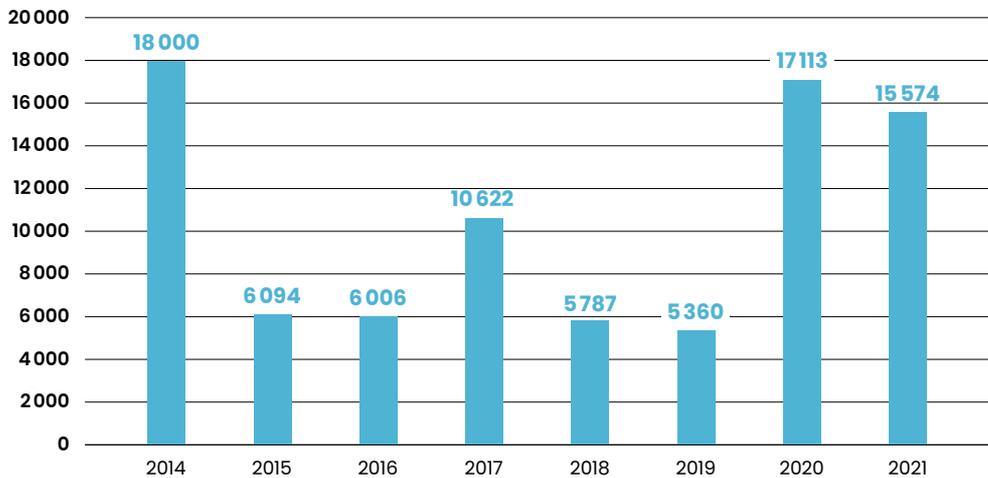
2. Article 13 de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

du mandat afin que la Haute Autorité puisse en assurer le contrôle avant les élections législatives suivantes.

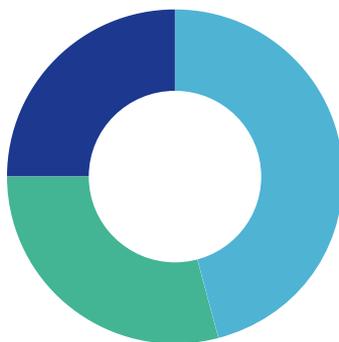
Enfin, certains exécutifs d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

– renouvelés en 2020 à la suite des élections municipales – n'ayant pris leurs arrêtés de délégation qu'en 2021, la Haute Autorité a continué de recevoir des déclarations de leurs vice-présidents titulaires d'une délégation de signature ou de fonctions.

Nombre de déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues chaque année depuis 2014



Répartition des déclarations reçues en 2021



- 46% Déclarations d'intérêts et déclarations d'intérêts et d'activités
- 29% Déclarations de situation patrimoniale
- 25% Déclarations de situation patrimoniale de fin de fonctions ou de mandat



2 Un taux de conformité avant relances inégal selon les populations de déclarants

En dépit des multiples actions de formation et de sensibilisation conduites par la Haute Autorité en amont des principales échéances déclaratives, les taux de dépôt des déclarations dans les délais restent inégaux selon les populations de déclarants et, dans certains cas, insatisfaisants.

Un important travail de relance est alors nécessaire pour parvenir à ce que l'ensemble des responsables publics s'acquittent de leurs obligations légales.

Le taux de dépôt dans les délais : des disparités entre les déclarants débutant ou achevant leur mandat

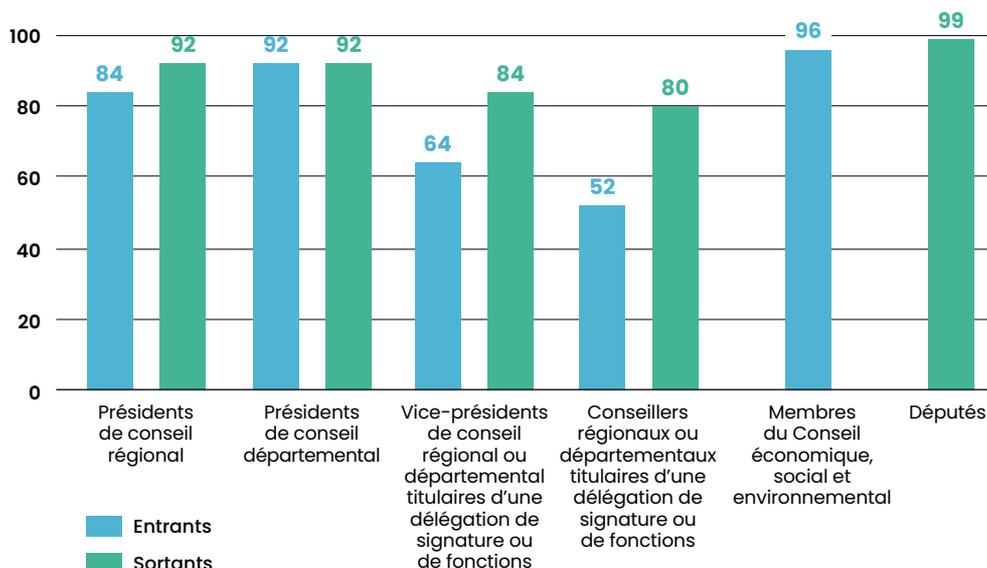
L'année 2021 a été marquée par les élections départementales et régionales, ainsi que par le dépôt, par les députés, de leurs déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat. En outre, l'installation définitive des conseils communautaires s'est prolongée jusqu'au début de l'année 2021, conduisant également à des dépôts de déclaration.

Logiquement plus au fait de leurs obligations déclaratives, les élus achevant leur mandat s'acquittent généralement dans les délais de leur obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat. 80 % à 99 % d'entre eux ont ainsi déposé leur déclaration dans les délais, soit des taux de conformité très largement supérieurs en moyenne à ceux des élus débutant leur mandat.

Les plus faibles taux de dépôt dans les délais des déclarations de début de mandat peuvent s'expliquer par la présence parmi les déclarants de personnes élues pour la première fois et moins informées de leurs obligations déclaratives.

Indépendamment de ces constats, la Haute Autorité observait en 2020 que les élus avaient

Taux de conformité aux obligations déclaratives dans les délais (en %)



tendance à mieux s'acquitter du dépôt de leur déclaration de situation patrimoniale que de celui de leur déclaration d'intérêts, en raison notamment de l'effet combiné de plusieurs dispositions³. En 2021, cette tendance, bien que moins prononcée, s'observe toujours.

3. Cf. rapport d'activité 2020, p 67. Depuis la modification de l'article L. 52-11-1 du code électoral au 30 juin 2020, le remboursement des dépenses électorales est en effet conditionné au dépôt, par le candidat élu, de sa déclaration de situation patrimoniale **dans les délais légaux**. Les candidats réélus sont par ailleurs dispensés de déposer une nouvelle déclaration de patrimoine, dès lors qu'ils en ont déposé une il y a moins d'un an, à la fin de leur mandat précédent.

Le travail de relance de la Haute Autorité

Pour la plupart des déclarants, le taux de conformité progresse rapidement dans les semaines qui suivent l'échéance légale de dépôt. Cette progression s'explique par l'important travail de relance mené par les services et les injonctions de déposer adressées aux déclarants par le président de la Haute Autorité.

La Haute Autorité rencontre dans certains cas des difficultés ou des retards dans l'identification des personnes devant déposer une



LE CONTRÔLE DU DÉPÔT DES DÉCLARATIONS

À l'occasion de l'examen d'un recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'État s'est prononcé, par une décision du 29 décembre 2021⁴, sur certaines composantes de la procédure de contrôle du dépôt des déclarations.

Lorsqu'elle constate un défaut de dépôt, la Haute Autorité adresse systématiquement aux déclarants des relances visant au dépôt de la déclaration, et ce n'est que lorsque ces relances restent sans effet qu'elle use de son pouvoir d'injonction à leur encontre.

Le Conseil d'État a conforté ce choix d'une approche graduée en affirmant qu'il était *«loisible à la Haute Autorité, qui est appelée à traiter les déclarations d'intérêts d'environ 16 000 personnes, d'inviter les personnes concernées à régulariser leur situation avant d'user de son pouvoir d'injonction»*.

Par ailleurs, le non-dépôt de la déclaration et le non-respect de l'injonction exposant tous deux les déclarants à des sanctions pénales, la Haute Autorité peut informer le procureur de la République des manquements qu'elle constate, ce dernier décidant seul de l'opportunité des poursuites.

Sur ce point, le Conseil d'État, faisant application d'une jurisprudence bien établie⁵, a jugé que la Haute Autorité doit informer le procureur de la République de faits susceptibles de constituer une infraction pénale, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, *«si ces faits lui paraissent suffisamment établis et si elle estime qu'ils portent une atteinte suffisamment caractérisée aux dispositions dont elle a pour mission d'assurer l'application»*⁶.

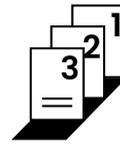
4. CE, 29 décembre 2021, n° 451015.

5. CE, Section, 27 octobre 1999, n° 196306.

6. CE, 29 décembre 2021, n° 451015.

déclaration auprès d'elle. En effet, si la loi prévoit que les délégations de fonctions ou de signature accordées par les exécutifs locaux sont notifiées sans délai à la Haute Autorité, les retards et omissions dans la transmission de cette information compliquent et ralentissent le travail d'identification des personnes assujetties à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité et le travail de relance.

En 2021, les services de la Haute Autorité ont adressé 1 261 relances et 250 injonctions aux déclarants se trouvant en défaut de dépôt. Ces relances se font par courriel et sont très souvent accompagnées d'échanges téléphoniques. Au cours des nombreux échanges qu'elle



1 261
relances

250
injonctions

établit avec les déclarants à cette occasion, la Haute Autorité s'attache, en faisant preuve de pédagogie, à répondre à leurs interrogations et à les accompagner dans le dépôt de leur déclaration.



LES DIRIGEANTS D'ENTREPRISES PUBLIQUES RELEVANT DU III DE L'ARTICLE 11 DE LA LOI DU 11 OCTOBRE 2013

La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que l'obligation de déposer des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts s'applique aux « *présidents et directeurs généraux* » de certains organismes – EPIC, sociétés et autres personnes morales dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement ou indirectement par des personnes publiques.

Dans le cas des sociétés anonymes à conseil d'administration ou à directoire et conseil de surveillance, l'interprétation de cette disposition suscite régulièrement des interrogations relatives aux personnes qu'elle concerne.

En l'absence de décret précisant ces dispositions, la Haute Autorité considère que sont assujettis à l'obligation de déclaration :

- pour une société anonyme à conseil d'administration : selon les cas, le président du conseil d'administration et le directeur général ou le président-directeur général de la société ;
- pour une société anonyme à directoire et conseil de surveillance : le président du directoire, le président du conseil de surveillance et, selon les cas, les membres du directoire portant le titre de directeur général ou le directeur général unique de la société.

Le taux de dépôt après relances et éventuelles injonctions de la Haute Autorité

Le taux de dépôt après relances et éventuelles injonctions doit pour certaines populations être encore amélioré, en particulier s'agissant des élus débutant leur mandat.

Dans le cas des élus achevant leur mandat, le taux de conformité, après relances et éventuelles injonctions de la Haute Autorité atteint des niveaux très satisfaisants, allant de 96 % à 100 %.

Certains manquements déclaratifs persistent en dépit des relances et injonctions adressées aux personnes concernées. La Haute Autorité a ainsi informé le procureur de la République des manquements de 55 déclarants en 2021.

Le nombre de dossiers transmis au parquet, plus élevé que les années précédentes, s'explique en partie par les nouvelles populations assujetties à des obligations déclaratives en 2020 et 2021, et par une amélioration des mécanismes d'identification et de relances mis en œuvre par la Haute Autorité.

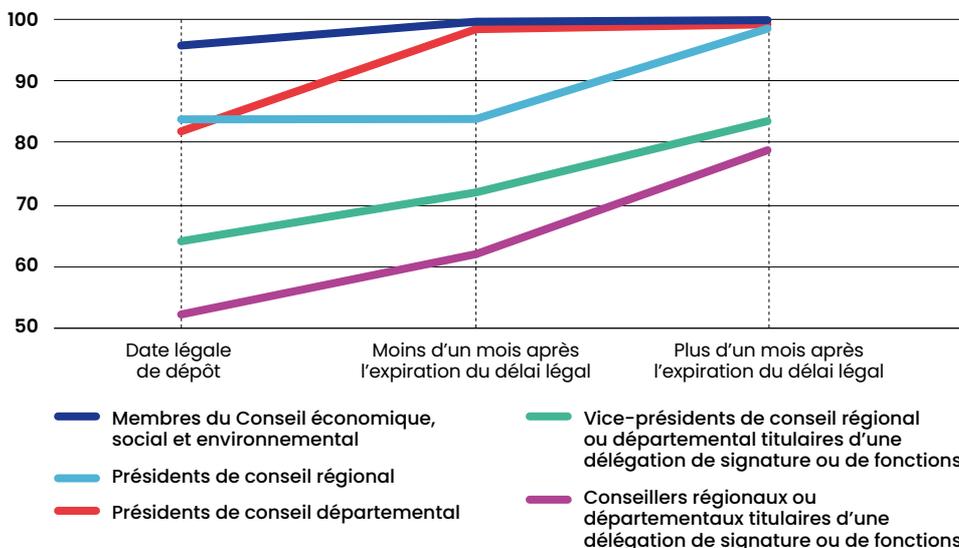
Ce constat illustre toute l'utilité d'un pouvoir propre de sanction administrative dont pourrait être dotée la Haute Autorité en cas de



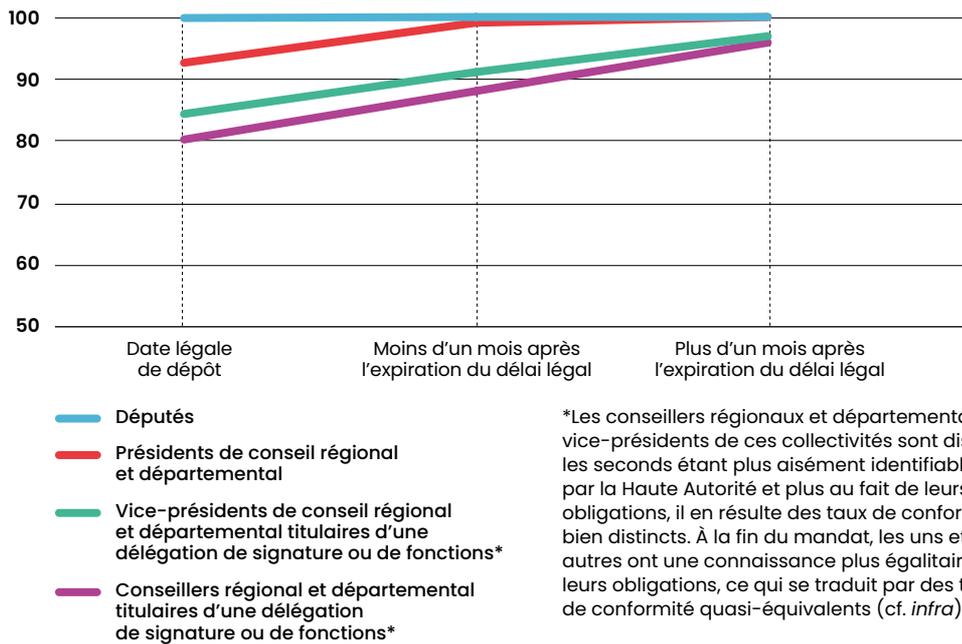
non-dépôt. Appliquée dans des délais plus courts, une sanction administrative offrirait une première réponse plus appropriée au caractère sériel et objectif des manquements constatés, comme à leur degré de gravité. L'existence même d'une sanction pouvant être infligée à court terme conférerait par ailleurs à l'obligation déclarative un caractère de contrainte supplémentaire, propre à favoriser des taux de conformité plus élevés.

De ce point de vue, force est de rappeler que le dépôt de la déclaration constitue un préalable à son contrôle et que le non-dépôt permet ainsi à certains déclarants d'échapper à tout contrôle. Or, à titre d'exemple, les 9 dossiers transmis à la justice par la Haute Autorité en 2019 pour non-dépôt d'une déclaration sont toujours en cours d'instruction.

Taux de conformité des élus entrants à leur obligation de dépôt de déclarations de patrimoine et d'intérêts (en %)



Taux de conformité des élus sortants à leur obligation de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat (en %)



Des améliorations à venir pour le dépôt des déclarations auprès de la Haute Autorité

La Haute Autorité avait souligné dans son précédent rapport d'activité les difficultés pratiques qui persistent dans le dépôt des déclarations, s'agissant en particulier de déclarations en tout ou en partie redondantes.

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS »⁷, a pris en compte plusieurs recommandations formulées par la Haute Autorité (cf. proposition n°4 de son précédent rapport d'activité⁸).

En éliminant des redondances inutiles, ces évolutions législatives simplifient et améliorent la lisibilité des obligations déclaratives, sans modifier la substance des éléments déclarés ni altérer les capacités de contrôle de la Haute Autorité.

Désormais, notamment :

- aucune déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts n'est exigée pour les personnes restées moins de deux mois en fonction ;
- lorsqu'une déclaration d'intérêts a été déposée auprès de la Haute Autorité il y a moins de six mois, l'élection à un nouveau mandat ou la prise de nouvelles fonctions ne conduit plus au dépôt d'une nouvelle déclaration d'intérêts distincte mais à l'actualisation de la première déclaration, puisque les nouveaux intérêts résultant de nouveaux mandats ou fonctions peuvent modifier l'appréhension des situations de conflit d'intérêts dans lesquelles se trouve le déclarant. Celui-ci doit naturellement s'interroger sur d'éventuelles questions déontologiques que ses intérêts privés sont susceptibles de présenter au regard du nouveau mandat ;
- le champ de la dispense de dépôt d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale auprès de la Haute Autorité lorsqu'une déclaration

7. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

8. Cf. rapport d'activité 2020, p. 68.

a été déposée il y a moins d'un an est étendu. Il ne concernait, selon les catégories de responsables et agents publics, que celles déposées au titre de certains mandats ou fonctions ; le champ de la dispense est généralisé. Sont désormais concernées toutes les déclarations déjà déposées auprès de la Haute Autorité, étant précisé qu'une déclaration modificative doit toujours être déposée en cas de modification substantielle du patrimoine, même dans ce délai d'un an ;

— le délai de dépôt de la déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat des élus locaux et des représentants français au Parlement européen est désormais le même que celui des autres personnes déposant des déclarations au titre de la loi du 11 octobre 2013, c'est-à-dire deux mois à compter de la fin du mandat ou des fonctions.



UNE COOPÉRATION RENFORCÉE ENTRE LA HAUTE AUTORITÉ, L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT

Les députés et sénateurs sont assujettis à des obligations déclaratives plus étendues que les autres responsables publics : outre qu'ils doivent adresser leurs déclarations à la Haute Autorité, il leur revient de les transmettre au bureau de leur assemblée et de justifier auprès de lui des dépenses engagées au titre de l'avance de mandat dont ils disposent chaque mois. Leurs déclarations, ainsi que les dépenses et les justificatifs produits, font l'objet d'un contrôle par le bureau de l'assemblée et par l'organe chargé de la déontologie au sein de chaque assemblée.

Dans de très nombreux cas, les parlementaires qui déposent leur déclaration auprès de la Haute Autorité n'en transmettent pas la copie au bureau de leur assemblée et à l'organe de déontologie, qui doivent donc relancer les parlementaires pour les obtenir.

Afin de faciliter le travail des assemblées, deux conventions bilatérales ont été conclues par la Haute Autorité avec l'Assemblée nationale et le Sénat, qui déterminent les modalités d'une transmission automatisée des déclarations d'intérêts et d'activités des députés et sénateurs, par la Haute Autorité, au bureau de leur assemblée, sous réserve du consentement préalable des parlementaires concernés.



3 | La procédure de contrôle des déclarations reçues

Le plan de contrôle

Le collège de la Haute Autorité adopte un plan de contrôle visant à apporter aux citoyens une assurance raisonnable de la qualité des déclarations publiques de leurs responsables publics, au regard des risques attachés à certains mandats et certaines fonctions. Ce plan définit des orientations stratégiques qui

guident l'activité de contrôle des services. Il prévoit notamment un contrôle formel de premier niveau des déclarations, pour s'assurer de la cohérence des informations fournies et de la complétude des rubriques principales.

Dans la continuité du plan biennal adopté en 2020, les déclarations d'intérêts ont fait l'objet d'une attention renforcée en raison de la tenue



LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION AVANT EXAMEN PAR LE COLLÈGE

Le contrôle des déclarations est réalisé par les services de la Haute Autorité. Le président de la Haute Autorité peut, lorsque l'instruction d'une déclaration présente une difficulté sérieuse, soulève une question juridique nouvelle ou met en évidence l'existence de manquements susceptibles de caractériser une infraction pénale, ou compte tenu de l'exposition du déclarant, la confier à un rapporteur extérieur issu des juridictions administratives, judiciaires ou financières.

Les services et les rapporteurs extérieurs recourent dans le cadre de l'instruction à plusieurs bases de données tenues par l'administration fiscale⁹, afin de vérifier les informations portant sur les comptes bancaires et les biens patrimoniaux déclarés. Ils peuvent aussi solliciter du déclarant toute information ou tout document utile à leur mission. En cas de refus du déclarant, la Haute Autorité peut adopter une injonction à son égard. Cette situation s'est présentée à 7 reprises en 2021. Dans un cas, l'absence de réponse à l'injonction a conduit la Haute Autorité à saisir le procureur de la République, le non-respect d'une injonction étant une infraction pénale. Le rapporteur peut également, s'il l'estime utile, entendre le déclarant.

⁹. Décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017 relatif aux modalités de désignation et d'habilitation des agents de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique autorisés à consulter le traitement automatisé dénommé « Estimer un bien » (Patrim), le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE) et le traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales » (BNDP).

des élections municipales, départementales et régionales, afin que les déclarants soient en mesure, dès le début de leur mandat ou fonctions, de prendre les mesures de prévention des conflits d'intérêts adéquates.

Les sénateurs élus dans le cadre du renouvellement de la série I, les députés ayant transmis leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat ainsi que les exécutifs locaux constituaient les catégories de déclarants dont le contrôle était prioritaire.

La valorisation des échanges et de la contradiction avec les déclarants

L'une des orientations stratégiques du plan de contrôle de l'année 2021 a consisté à accentuer les échanges avec les déclarants.

Ces échanges, qui peuvent intervenir dès le stade de l'instruction préliminaire des dossiers, ont été régulièrement privilégiés à d'autres sources d'informations. S'ils ont contribué à l'allongement des délais d'instruction, ils ont permis une meilleure compréhension des situations individuelles reflétées par les déclarations et l'installation d'un dialogue pédagogique, s'agissant notamment de l'appréciation des situations de conflit d'intérêts.

L'instruction est marquée par un attachement particulier au principe de la contradiction : à chaque étape du contrôle ou de leur propre initiative, les déclarants peuvent transmettre tout élément ou toute pièce justificative permettant d'étayer l'appréciation de leurs déclarations. La Haute Autorité recueille également les observations du déclarant lorsqu'elle envisage d'assortir la publication de sa déclaration d'une appréciation relative à son caractère exhaustif, exact ou sincère.

La diversification des sources d'information

L'instruction des déclarations nécessite de recueillir un grand nombre d'informations.

L'activité de contrôle se nourrit de plus en plus des données collectées sur la base de sources ouvertes. De ce point de vue, l'ouverture

945 (+ 21%)

demandes d'informations complémentaires adressées aux déclarants

291 (- 34,5%)

demandes d'informations adressées à la DGFIP

progressive des données publiques, relatives par exemple aux délibérations des collectivités locales, facilite la recherche d'information et *in fine*, l'instruction des contrôles.

La Haute Autorité peut aussi solliciter la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour obtenir des informations qu'elle détient, ou pour qu'elle exerce à son profit le droit de communication dont elle bénéficie (*cf. encadré*).

En 2021, le nombre de ces demandes a diminué. Outre la préférence accordée aux échanges directs avec les déclarants, cela s'explique par un nombre plus faible de contrôles de déclarations de membres du Gouvernement, pour lesquels la consultation de la DGFIP est systématique, mais aussi par la priorité accordée cette année-là au contrôle des déclarations d'intérêts, pour lequel la consultation de la DGFIP est moins fréquemment utile.

De plus, la Haute Autorité reçoit des signalements ou des interrogations de la part de journalistes, de citoyens ou d'associations agréées par elle, qui peuvent porter sur le non-dépôt d'une déclaration ou sur une omission.

Ces signalements, qui font l'objet de vérifications systématiques, peuvent compléter les informations disponibles pour un contrôle en cours ou conduire à l'ouverture ou à la réouverture de l'instruction d'une déclaration.

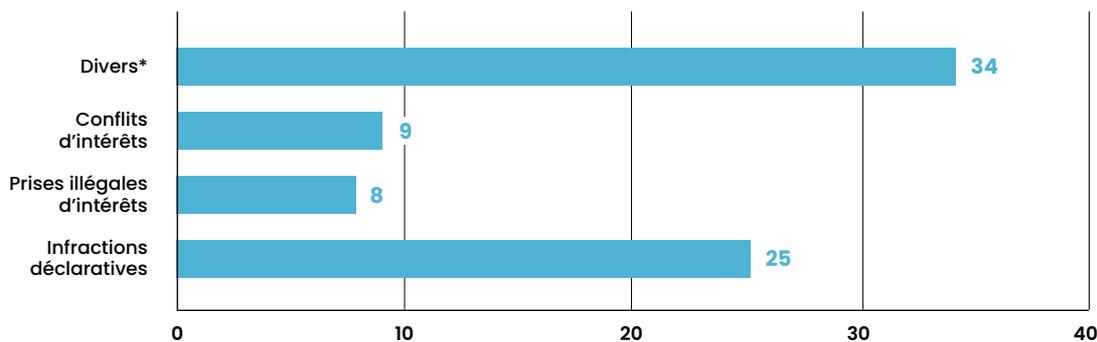


UN NOUVEAU PROTOCOLE DE COOPÉRATION ENTRE LA HAUTE AUTORITÉ ET L'ADMINISTRATION FISCALE

En 2021, la Haute Autorité et la DGFIP ont engagé la révision du protocole qui régit leurs rapports. Signé au tout début de l'année 2022, ce nouveau protocole a été l'occasion de faire évoluer les relations entre les deux administrations : il fluidifie les échanges au moment de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du Gouvernement¹⁰ et réorganise la communication d'éléments dont dispose la DGFIP dans le cadre du contrôle des déclarations d'intérêts.

10. Cette procédure avait fait l'objet d'un développement spécifique dans le précédent rapport d'activité de la Haute Autorité. Pour plus d'informations, voir rapport d'activité 2020, pp. 35-36.

Typologie des manquements soulevés par les signalements extérieurs



*Les signalements « divers » recouvrent des faits ne relevant pas des missions de la Haute Autorité.



Si le nombre de signalements reçus en 2021 a augmenté (+ 45,3 %), ceux-ci ont en moyenne été moins étayés que l'année précédente et ont davantage porté sur des faits ne relevant pas des missions de la Haute Autorité.

Enfin, la Haute Autorité reçoit des signalements de la part du service de renseignement TRACFIN, mais aussi de la part des parquets locaux ou nationaux qui ont de plus en plus recours aux données issues des déclarations dans leurs investigations.

4 Bilan du contrôle des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale en 2021

L'activité de contrôle de la Haute Autorité a connu une nette hausse en 2021, après une année 2020 particulièrement affectée par le contexte sanitaire, la phase d'échanges avec les déclarants ayant été retardée et les délais de réponse ayant été plus longs pour tenir compte de la situation des responsables publics.

Bilan global du contrôle des déclarations

Le plan de contrôle biennal adopté par le collège en 2020 avait mis l'accent sur le contrôle des déclarations d'intérêts. Sur les 3 150 déclarations contrôlées de manière approfondie en 2021, on dénombre 2 486 déclarations d'intérêts et 664 déclarations de situation patrimoniale.

Sur l'ensemble des déclarations dont le contrôle approfondi a été clôturé en 2021, la part des déclarations étant, sur le fond, conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité a significativement diminué.

La majorité des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts contrôlées (67,3 %) comportait des manquements. Ces lacunes ont conduit le collège de la Haute Autorité à adresser au déclarant une demande de déclaration rectificative ou un rappel à ses obligations déclaratives, selon que sa déclaration était rendue publique ou non.

Cherchant à anticiper des difficultés comparables, le président de la Haute Autorité a adressé en 2021 plus de 2 000 courriers à des responsables publics assujettis à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité, afin de les sensibiliser au respect de ces obligations, à la déontologie et à la prévention des situations de conflit d'intérêts.

Cette baisse de la conformité des déclarations aux exigences imposées peut s'expliquer notamment par la présence, au sein de l'importante population d'élus locaux contrôlés, de

État des lieux des contrôles réalisés

3 150
contrôles
clôturés

dont :

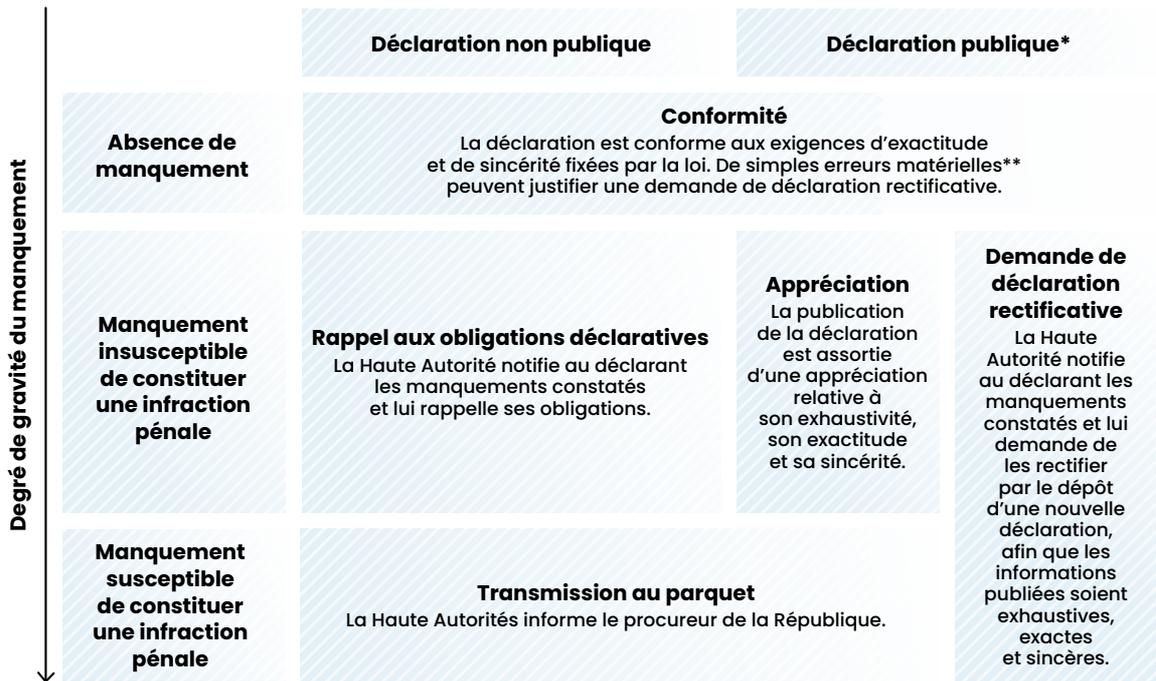
2 486
déclarations
d'intérêts

664
déclarations
de patrimoine



La participation aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou d'une société doit être renseignée dans la rubrique 4 de la déclaration d'intérêts, y compris, pour les élus locaux, lorsque ces fonctions sont exercées en tant que représentant de la collectivité.

Les suites données aux contrôles



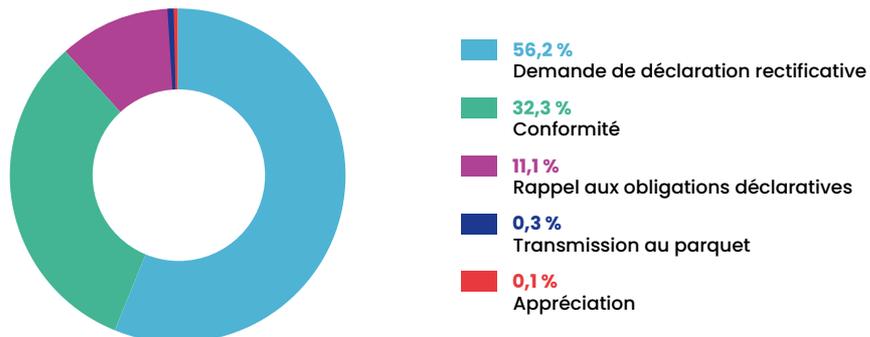
*Les déclarations publiques sont celles publiées sur le site internet de la Haute Autorité et celles mises à disposition en préfecture.

**Il s'agit d'erreurs qui ne portent pas à conséquence, telles qu'une inversion de rubrique ou un zéro en trop dans un montant.

nouveaux élus, peu familiers de ces obligations déclaratives, et par des exigences accrues en 2021, par rapport aux exercices déclaratifs de 2014 et 2015. Plus spécifiquement, de très nombreuses déclarations présentaient des omissions relatives à la participation de ces élus aux organes dirigeants d'organismes satellites des collectivités, au sein desquels ils siègent en tant que représentant de leur collectivité.

Par ailleurs, les demandes de déclaration rectificative, auxquelles le collège a fréquemment recouru en 2021, ont visé dans de nombreux cas à corriger de simples erreurs matérielles, la Haute Autorité s'attachant à ce que les déclarations publiques soient les plus exactes et exhaustives possibles, pour une meilleure information du citoyen. S'agissant des déclarations qui ne sont pas publiques, la Haute Autorité ne

Suites données au contrôle des déclarations



peut pas rendre publique d'appréciation lorsqu'elle constate qu'une déclaration ne répond pas aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité. Dès lors, en cas de manquement dont la gravité ne justifie pas une transmission au parquet, la Haute Autorité, qui ne dispose par ailleurs dans ce cas d'aucun pouvoir de sanction, ne peut qu'adresser au déclarant un rappel à ses obligations déclaratives.

La publication de trois déclarations a en outre été assortie d'une appréciation pour manquement aux obligations d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, tandis que 11 dossiers ont été transmis au parquet par la Haute Autorité, soit 0,3 % du total des déclarations contrôlées en 2021.

L'augmentation du nombre de déclarations d'intérêts contrôlées est allée de pair avec la détection d'un plus grand nombre de faits susceptibles d'être qualifiés de prise illégale d'intérêts.



11
dossiers
transmis
à la justice en 2021
dans le cadre
du contrôle
au fond
des déclarations

Au total, en comptabilisant les signalements au parquet dans le cadre des contrôles portant sur le contenu des déclarations et ceux pour non-dépôt d'une déclaration, le nombre de dossiers transmis à la justice par la Haute Autorité depuis 2014 s'élève à 178. À la connaissance de la Haute Autorité, 127 font toujours l'objet d'investigations et 28 ont fait l'objet de condamnations ou de mesures alternatives aux poursuites. 16 dossiers ont été classés sans suite et 7 d'entre eux ont donné lieu à un rappel à la loi.

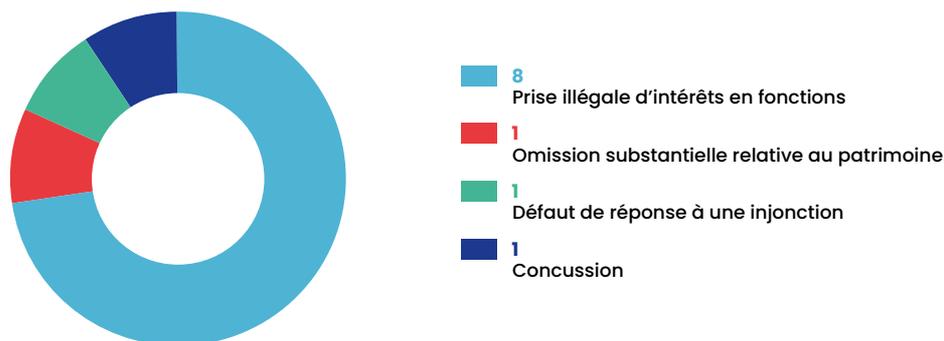


L'IMPACT DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES SUR L'ACTIVITÉ DE LA HAUTE AUTORITÉ

L'élection présidentielle des dimanches 10 et 24 avril 2022 et les élections législatives prévues les dimanches 12 et 19 juin 2022 impliqueront un flux d'activité important en matière de déclarations pour la Haute Autorité, qui recevra et contrôlera les déclarations de situation patrimoniale de fin de fonctions des membres du Gouvernement sortant, ainsi que les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des nouveaux membres du Gouvernement et des membres de leurs cabinets et celles des députés nouvellement élus.



Motifs de transmission au parquet dans le cadre des contrôles au fond des déclarations



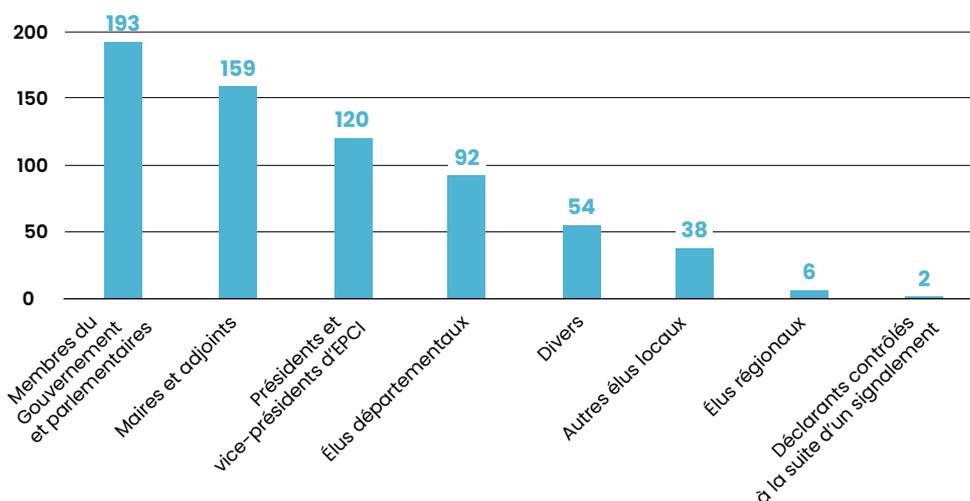
Le contrôle des déclarations de patrimoine : détecter l'enrichissement illicite au cours des fonctions

Cœur de mission historique de la Haute Autorité et, avant elle, de la Commission pour la transparence financière de la vie politique, le contrôle des déclarations de situation patrimoniale des responsables publics a pour objet de détecter diverses formes d'enrichissement illicite au cours du mandat ou des fonctions.

État des lieux des contrôles réalisés

Conformément aux orientations stratégiques définies par le collège à partir des résultats des contrôles menés précédemment, l'activité de contrôle de la Haute Autorité a davantage été focalisée sur les déclarations d'intérêts, conduisant à une baisse du nombre de déclarations de situation patrimoniale contrôlées. Au total, 664 déclarations de situation patrimoniale, initiales ou de fin de mandat, ont été contrôlées en 2021.

Responsables publics dont la déclaration de situation patrimoniale initiale ou de fin de mandat a été contrôlée en 2021



La répartition des contrôles entre les différentes catégories de responsables publics reflète l'actualité électorale récente : élus municipaux, communautaires et départementaux représentent quasiment la moitié des responsables publics dont les déclarations ont été contrôlées.

Les déclarations de situation patrimoniale des sénateurs élus fin 2020 ont également suscité une activité de contrôle importante.

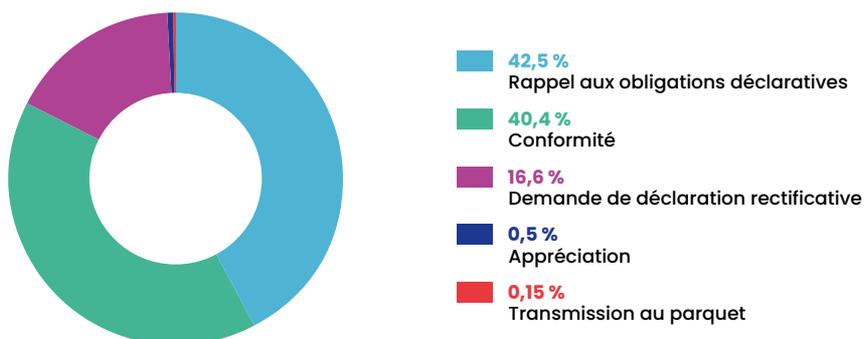
Lors de l'examen des déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat, la Haute Autorité procède également, en plus du contrôle de l'exhaustivité, de l'exactitude et de la sincérité de la déclaration, à un examen de la variation de la situation patrimoniale au cours du mandat

ou des fonctions, qui vise à détecter toute forme d'enrichissement personnel illicite. En 2021, 366 de ces contrôles ont été menés. Aucun de ces contrôles n'a conduit à mettre en évidence de manquement à la probité.

Suites données aux contrôles

L'analyse des suites données aux contrôles fait ressortir une meilleure qualité des déclarations de situation patrimoniale déposées, par rapport aux déclarations d'intérêts : 40,4 % des déclarations de situation patrimoniale ont été considérées comme conformes par le collège, contre 30,1 % des déclarations d'intérêts contrôlées.

Suites données aux contrôles des déclarations de situation patrimoniale



L'ENJEU DE L'ÉCRÊTEMENT DES REVENUS PERÇUS

Le montant total des rémunérations et indemnités de fonctions que peut percevoir un élu cumulant plusieurs mandats électifs ou qui, en tant qu'élu, représente sa collectivité au sein d'organismes extérieurs est plafonné¹¹ par les textes. Depuis l'adoption de la loi dite «3DS», les rémunérations et indemnités perçues au titre des fonctions de direction exercées dans des sociétés sont également prises en compte¹².

11. Équivalent à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base.

12. Article 219 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Au-delà du plafond, les sommes perçues sont soumises à un écrêtement : ne pouvant être perçues par l'élu, elles sont reversées au budget de la personne publique au sein de laquelle l'élu exerce son dernier mandat ou ses dernières fonctions.

Le fait, pour un élu, de percevoir un montant total de rémunérations et indemnités de fonctions supérieur à ce plafond, en méconnaissance de l'obligation d'écrêtement, est susceptible de caractériser l'infraction de concussion prévue à l'article 432-10 du code pénal.

Lors du contrôle des déclarations, la Haute Autorité peut être amenée à détecter des cumuls de rémunérations et d'indemnités de fonctions excédant le plafond prévu. Le cas échéant, des échanges peuvent être engagés avec le déclarant afin de s'assurer que l'écrêtement a bien été pratiqué.

En 2021, une déclaration a fait l'objet d'une information du procureur de la République pour des faits susceptibles d'être qualifiés de concussion en raison de la méconnaissance de la règle de l'écrêtement.

Le contrôle des déclarations de patrimoine et de la situation fiscale des membres du Gouvernement

Les déclarations des membres du Gouvernement font l'objet d'une attention renforcée, en raison du niveau des responsabilités qu'ils exercent.

Dans le cadre du changement de Gouvernement intervenu en juillet 2020, 13 déclarations de situation patrimoniale de ministres ont été contrôlées en 2021. 9 d'entre elles ont été déclarées conformes, tandis que 4 déclarations ont fait l'objet d'une demande de rectification. Aucune déclaration n'a fait l'objet d'une appréciation ou n'a conduit à une transmission au parquet.

En ce qui concerne ce Gouvernement, la Haute Autorité avait formulé en 2020 une appréciation sur les déclarations du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes

entreprises. Elle avait également transmis ce dossier au procureur de la République en application des dispositions de l'article 26 de la loi du 11 octobre 2013, dans la mesure où les manquements relevés portaient atteinte au caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations.

Le contrôle des déclarations d'intérêts : prévenir les conflits d'intérêts

L'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts à l'entrée en fonctions ou au début du mandat concerne un nombre croissant de responsables publics¹³.

Elle instaure et formalise un temps de réflexion déontologique permettant à celui qui remplit la déclaration de s'interroger sur les situations à risques qui pourraient résulter de l'exercice de ses futures fonctions ainsi que sur les mesures préventives à adopter.

¹³. Ainsi par exemple les membres du Conseil économique, social et environnemental sont désormais assujettis à cette obligation en vertu de la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

Au cours de ses fonctions, tout responsable ou agent public doit actualiser sa déclaration en cas de modification substantielle de ses intérêts. Cela peut, le cas échéant, conduire à l'adoption de nouvelles mesures de prévention des conflits d'intérêts.

État des lieux des contrôles réalisés

La priorité donnée par la Haute Autorité aux déclarations d'intérêts et à la prévention des conflits d'intérêts a conduit à une augmentation significative du nombre de déclarations contrôlées, celui-ci passant de 1 178 déclarations contrôlées en 2020 à 2 486 en 2021.

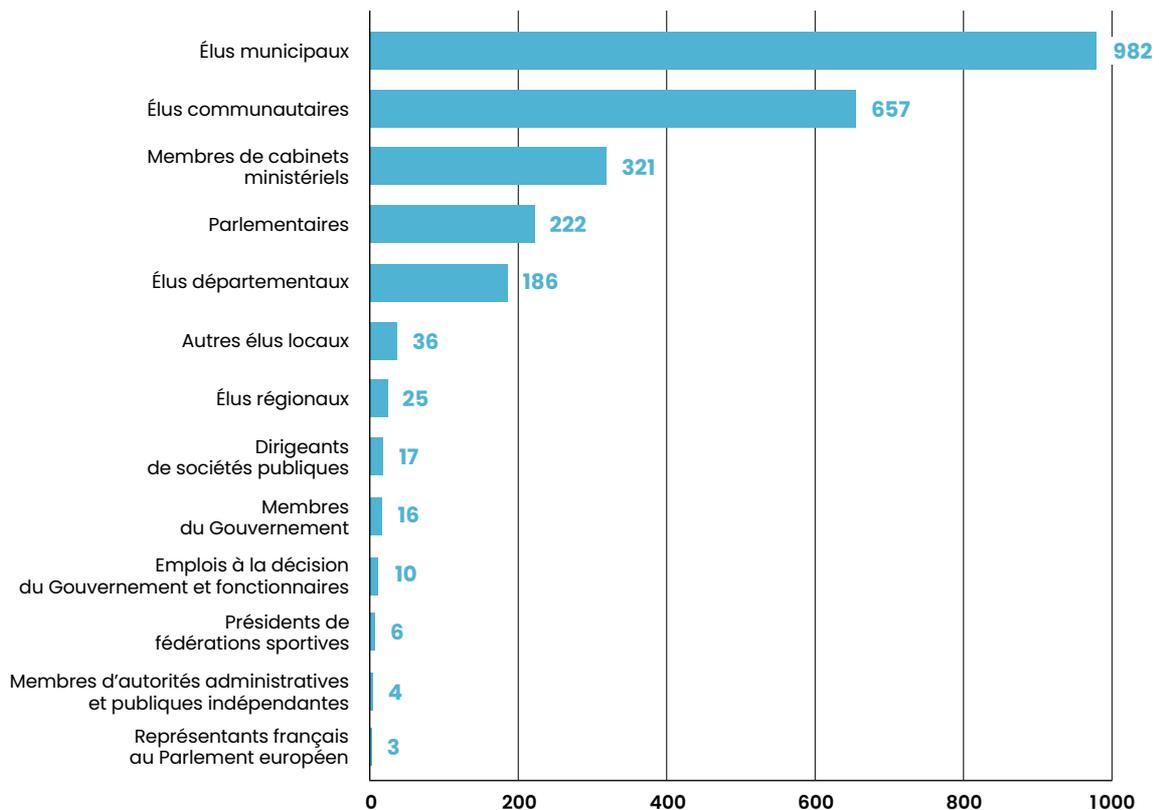
L'intensification de cette activité de contrôle des déclarations d'intérêts a principalement été orientée vers les élus locaux, en raison des difficultés liées, au niveau local, à la mise en œuvre des mesures de prévention des conflits d'intérêts et à l'application des jurisprudences pénale et administrative en la matière.

En effet, d'une part, les élus locaux sont susceptibles d'avoir, compte tenu notamment de leurs activités professionnelles ou associatives ou de celles de leur conjoint, divers intérêts personnels pouvant entrer en conflit avec les intérêts publics qu'ils défendent dans le cadre de leur mandat. D'autre part, il est fréquent qu'ils siègent, à raison de leur mandat ou en parallèle de celui-ci, dans les organes de diverses structures publiques ou parapubliques locales, ce qui est susceptible de faire naître un conflit entre plusieurs intérêts publics.

Suites données aux contrôles

Les contrôles de déclarations d'intérêts clôturés en 2021 se sont majoritairement conclus par la constatation de manquements mineurs : 30 % de l'ensemble des déclarations contrôlées ont été considérées comme conformes par la Haute Autorité sans rectification de la part du responsable public.

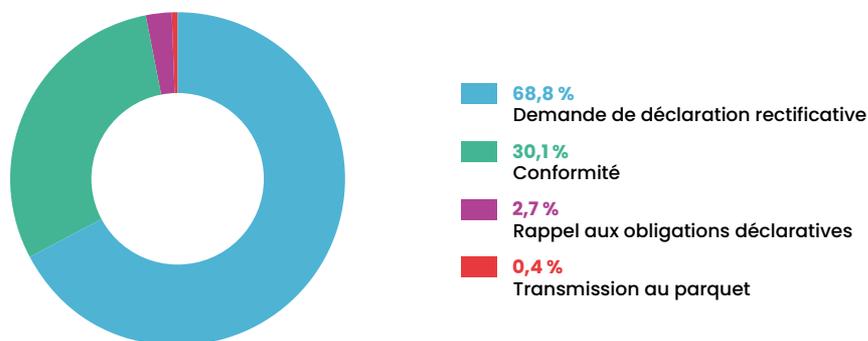
Responsables publics dont la déclaration d'intérêts a été contrôlée en 2021



L'augmentation du nombre de déclarations d'intérêts contrôlées concernant principalement les élus locaux ayant débuté leur mandat en 2020 et en 2021, le faible taux de conformité des déclarations aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité témoigne de difficultés d'appropriation de leurs obligations déclaratives par ces élus.

Par ailleurs, le fait que les populations contrôlées soient majoritairement assujetties à une publicité de leur déclaration d'intérêts explique la prédominance des demandes de déclaration rectificative parmi les mesures préconisées en cas de manquement mineur – le contrôle d'une déclaration non rendue publique donnant lieu, à manquement égal, à un rappel aux obligations déclaratives.

Suites données aux 2 486 déclarations d'intérêts contrôlées



Détection et prévention des conflits d'intérêts

En plus de vérifier le caractère exhaustif, exact et sincère des déclarations d'intérêts, la Haute Autorité identifie les risques de conflits d'intérêts et, le cas échéant, préconise les mesures de précaution adaptées à la situation du déclarant et à la nature de l'interférence entre les intérêts en présence¹⁴. Lorsque les échanges avec le déclarant n'aboutissent pas, la Haute Autorité peut lui enjoindre de faire cesser le conflit d'intérêts en cause. Preuve de l'intérêt et de l'efficacité du dialogue noué par la Haute Autorité avec les déclarants, aucune mesure d'injonction n'a été prise en 2021 pour ce motif.

Réalisé dans les premiers mois d'exercice du mandat ou des fonctions, ce contrôle permet dans de très nombreux cas d'identifier et de prévenir des risques de conflit d'intérêts, afin d'accroître la confiance des citoyens dans la

vie publique et de protéger les responsables publics contre tout risque de mise en cause ultérieure.

À huit reprises, la constatation de situations où les éléments constitutifs de l'infraction de prise illégale d'intérêts paraissaient suffisamment établis a conduit la Haute Autorité à en informer le procureur de la République.

Dans le cas des élus municipaux, communautaires et départementaux, le contrôle des déclarations d'intérêts s'est conclu dans environ 80 % des cas par l'identification de situations justifiant la préconisation de mesures de prévention, permettant ainsi aux élus concernés d'exercer leur mandat dans des conditions plus sûres et plus sereines.

Ces contrôles et les échanges auxquels ils ont donné lieu ont témoigné des difficultés d'appropriation de la notion de conflit entre intérêts

14. Le tome II du guide déontologique publié en 2021 expose la doctrine de la Haute Autorité sur les conflits d'intérêts et les mesures de prévention à mettre en œuvre.

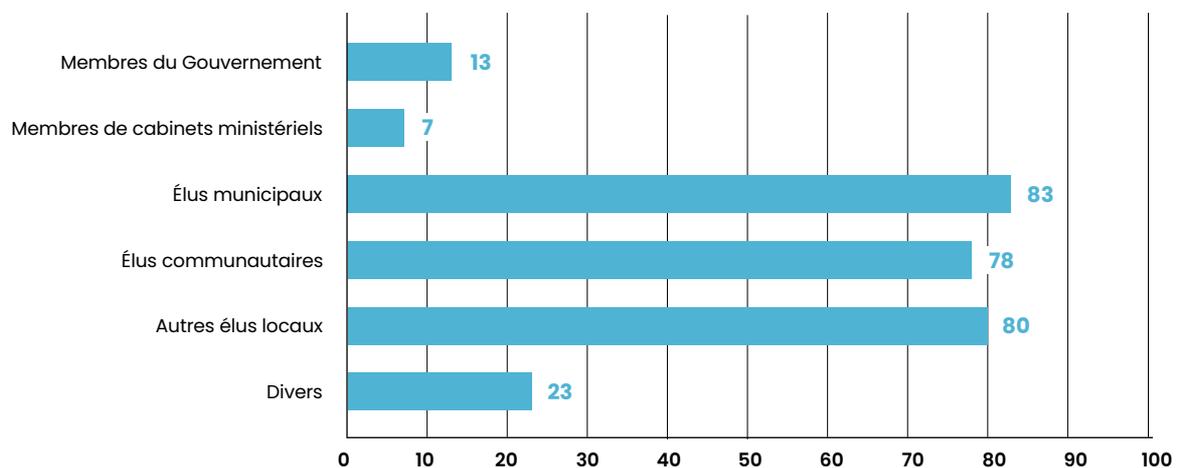
publics, plus spécifiquement présente au niveau local en raison de la multiplicité des liens d'intérêts des élus participant, au titre de leur mandat, aux organes dirigeants d'organismes « satellites » des collectivités locales. Dans de nombreux cas, et bien que ces situations relèvent du fonctionnement classique des collectivités territoriales, des mesures de prévention étaient nécessaires pour permettre aux élus de se prémunir de toute situation à risque, notamment de mise en cause pour des faits de prise illégale d'intérêts.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi dite « 3DS »¹⁵, les déclarations d'intérêts doivent désormais comporter la liste de toutes les fonctions et mandats exercés au cours des cinq années précédentes, et non plus seulement celles et ceux exercés au moment de la nomination. Ces informations supplémentaires permettront d'éclairer l'examen de l'ensemble de la déclaration et de mieux apprécier les risques d'interférence entre des intérêts publics.

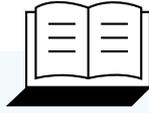
1550
déclarations
 dont le contrôle a été conclu par une mesure de prévention d'un risque de conflit d'intérêts, soit :

62 %
 des déclarations contrôlées

Part des contrôles de déclarations d'intérêts conclus par la préconisation d'une mesure de prévention d'un risque de conflit d'intérêts, par catégorie de responsables publics (en %)



¹⁵. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.



DÉFINITION DU CONFLIT D'INTÉRÊTS AU SEIN DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

À l'occasion des débats relatifs à la création éventuelle d'un organe éthique européen, la Haute Autorité a publié, en 2021, un tableau comparatif des définitions du conflit d'intérêts en vigueur au sein des institutions européennes et de certains pays voisins de la France¹⁶.

Le conflit d'intérêts relève dans la majorité des cas du code de conduite d'une institution ou d'un organe et sa définition n'a qu'une valeur de « *soft law* ». Deux définitions du conflit d'intérêts, figurant respectivement dans le Règlement fixant le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et le Règlement relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, ont néanmoins un caractère contraignant.

Si la prise en compte des situations de conflit entre intérêts publics apparaît en général comme une spécificité française, la définition du conflit d'intérêts fournie par le Règlement relatif aux règles financières comprend une dimension analogue. Celui-ci envisage en effet l'affinité nationale d'un agent public européen comme un intérêt susceptible de remettre en cause l'exercice impartial et objectif des fonctions qu'il exerce.

16. Tableau comparatif des définitions du conflit d'intérêts : <https://bit.ly/33mV576>

Par ailleurs, la déclaration des fonctions bénévoles « *susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts* » exercées par les responsables publics continue de présenter des difficultés. Les responsables publics ne sont en effet pas toujours à même d'évaluer l'interférence entre leur mandat ou leurs fonctions et une activité bénévole qu'ils conservent en parallèle, ce qui peut conduire à un phénomène de sur-déclaration ou de sous-déclaration qui limite l'identification par la Haute Autorité de situations de conflit d'intérêts.

Les mesures de déport à adopter dans l'hypothèse d'un conflit entre intérêts publics

La spécificité de l'action publique locale, qui conduit les élus locaux à représenter leur collectivité dans de nombreux organismes

extérieurs, pose des difficultés importantes en matière d'appréciation des conflits d'intérêts, en particulier entre deux intérêts publics, et du risque de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal.

Face à ce constat, la Haute Autorité, soucieuse de prévenir les atteintes à la probité tout en évitant de créer des obstacles pouvant pénaliser le bon fonctionnement des institutions, avait formulé plusieurs propositions dans son rapport d'activité 2020, dont le législateur a tenu compte.

La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a ainsi modifié l'article 432-12 du code pénal pour y substituer la notion d'intérêt « *de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité* » à celle d'intérêt « *quelconque* ».

Dans la continuité, la loi du 21 février 2022 dite « 3DS », en débat tout au long de l'année 2021, a modifié le code général des collectivités territoriales pour sécuriser la situation des élus locaux.

Le nouvel article L. 1111-6 du code général des collectivités dispose que *« les représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé en application de la loi ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme ayant un intérêt, au sens de l'article L. 2131-11 du présent code, de l'article 432-12 du code pénal ou du I de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée ou lorsque l'organe décisionnel de la personne morale concernée se prononce sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté »*.

Toutefois, cet article précise que les élus concernés ne doivent pas participer aux décisions portant sur un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide

financière, ni aux délibérations portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée.

Il précise aussi que ces obligations de déport ne s'appliquent pas aux élus des collectivités territoriales ou de leurs groupements lorsqu'ils délibèrent à propos d'un autre groupement de collectivités au sein duquel ils siègent, éliminant ainsi toute possibilité de risque vis-à-vis des intercommunalités.

Des dispositions spécifiques, comportant des règles analogues, sont prévues à l'article L. 1524-5 du même code s'agissant du cas particulier des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales.

Ces dispositions nouvelles sont de nature à sécuriser la situation des élus locaux dans le cadre de la coopération intercommunale. Elles permettent également d'identifier clairement les zones de risque (commande publique, subventions, rémunération) relatives aux autres organismes publics ou privés, justifiant la mise en œuvre de déports. En revanche, une réflexion pourrait être engagée s'agissant de la nécessité du déport sur les délibérations relatives aux désignations dans les organismes satellites, lorsqu'elles ne fixent pas de rémunération.

5 Le contrôle de la gestion sans droit de regard des instruments financiers

Les membres du Gouvernement, les membres des autorités administratives et publiques indépendantes intervenant dans le domaine économique et financier ainsi que certains agents publics et militaires sont soumis à une obligation de gestion des instruments financiers qu'ils détiennent « dans des conditions excluant tout droit de regard de leur part pendant la durée de leurs fonctions ».

Le principal objectif de ce dispositif est de prévenir le risque de « délit d'initié » ou, plus largement, celui de voir la personne concernée, qui occupe des fonctions publiques

importantes dans les domaines économique et financier, bénéficier d'informations privilégiées dont elle pourrait user pour son bénéfice personnel.



La Haute Autorité met à disposition des personnes concernées par l'obligation de gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers un **questionnaire** préconisant, pour chaque type d'instrument détenu, **les mesures à prendre et les justificatifs** correspondants à apporter à la Haute Autorité.

La détention, l'acquisition et la gestion d'instruments financiers peuvent également conduire à caractériser un conflit d'intérêts dans la mesure où les titres détenus révèlent un intérêt particulier, distinct de l'intérêt général que le responsable public est censé défendre.

La Haute Autorité relève de nouveau certaines insuffisances du dispositif relatif aux instruments financiers, qui impose des mesures ne prenant pas en compte la réalité de la vie des entreprises, et réitère les recommandations formulées en 2020, en particulier l'élargissement de la possibilité de conserver en l'état ses instruments financiers¹⁷.

17. Rapport d'activité 2020, p. 105.





EXEMPLES D'AVIS RENDUS PAR LE COLLÈGE

Le collège de la Haute Autorité a également répondu aux interrogations de membres de collège ou de commission des sanctions d'autorités administratives indépendantes intervenant dans le domaine économique portant sur le dispositif de gestion sans droit de regard de leurs instruments financiers.

Les deux avis formels rendus dans ce cadre ont été l'occasion pour la Haute Autorité de rappeler que les obligations en matière de gestion des instruments financiers devaient être conciliées avec certains principes de valeur constitutionnelle. En particulier, ces obligations ne sauraient justifier une atteinte excessive et manifestement disproportionnée au droit de propriété des assujettis, que la Constitution garantit.

En revanche, la Haute Autorité ne dispose d'aucun fondement pour autoriser, comme il lui est parfois demandé par les assujettis, des cessions ou des acquisitions de titres, dès lors qu'il s'agit d'instruments financiers détenus individuellement qui doivent être conservés en l'état ou gérés sans droit de regard.

6 | La publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts

Une hausse des déclarations publiées résultant de l'augmentation du nombre d'élus locaux contrôlés

Une fois contrôlées par la Haute Autorité, certaines déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts donnent lieu à une publicité, dont la forme est déterminée par le législateur et qui tient compte du niveau de responsabilité des fonctions exercées par le déclarant concerné et de la nécessaire protection du respect de sa vie privée.

5 337 déclarations ont été rendues publiques en 2021 sur le site Internet de la Haute Autorité. Il s'agit essentiellement de déclarations d'intérêts.

Dans le détail, cette augmentation substantielle du volume de déclarations rendues publiques (836 en 2020) s'explique par la publication de déclarations dont le contrôle s'était achevé en 2020 et par l'important stock de déclarations d'intérêts contrôlées provenant de personnes occupant des fonctions exécutives locales.

Responsable public	Déclaration de situation patrimoniale	Déclaration d'intérêts
Membres du Gouvernement	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Députés et sénateurs	En préfecture	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Représentants français au Parlement européen		
Exécutifs locaux	Non publiques	Sur le site Internet de la Haute Autorité
Membres du collège de la Haute Autorité	Sur le site Internet de la Haute Autorité	
Autres déclarants	Non publiques	



DES RÉGIMES DE PUBLICITÉ QUI VARIENT SELON LES DÉCLARANTS

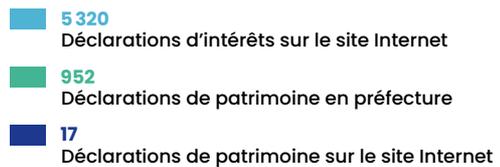
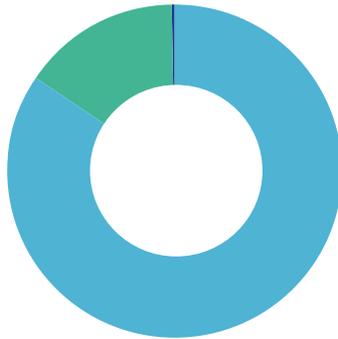
La publication des déclarations de situation patrimoniale, qui contiennent des informations personnelles, ne concerne que très peu de responsables publics : seules les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement et des membres du collège de la Haute Autorité sont mises en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité, tandis que celles des députés et sénateurs et des représentants français au Parlement européen sont mises à disposition, pour consultation, en préfecture.

S'agissant des déclarations d'intérêts, le Conseil constitutionnel a considéré en 2013 que la publication des déclarations de personnes exerçant des responsabilités de nature administrative portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée, eu égard à l'objectif de prévention des conflits d'intérêts que le contrôle par la Haute Autorité de ces mêmes déclarations suffisait à garantir¹⁸.

Selon les cas, une déclaration peut donc être simplement conservée, mise en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité ou mise à disposition, aux seules fins de consultation, en préfecture.

¹⁸. Cons. const., 9 octobre 2013, déc. n° 2013-676 DC, *Loi relative à la transparence de la vie publique*.

Déclarations rendues publiques en 2021



Au total, 9 373 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts étaient disponibles à la consultation, sur le site Internet de la Haute Autorité ou en préfecture, au 31 décembre 2021.

Elles ont fait l'objet de près d'un million de consultations (945 715).

Le cas particulier des parlementaires et des représentants français au Parlement européen

La Haute Autorité observe que la procédure de consultation en préfecture des déclarations de situation patrimoniale des députés et sénateurs et des représentants français au Parlement européen donne lieu à un très faible nombre de consultation des déclarations – bien que celui-ci ait connu une légère augmentation en 2021.

19
demandes
de consultation
en préfecture

Dans
12 départements

Pour un total de
67 (-30,9 %) déclarations
de patrimoine

Concernant
27 parlementaires et
représentants français
au Parlement européen

Parallèlement à la mise à disposition de ces déclarations en préfecture, la Haute Autorité publie des communiqués informant sur la

qualité des déclarations contrôlées au regard des exigences d'exactitude, d'exhaustivité et de sincérité.



LE RÔLE DE LA HAUTE AUTORITÉ DANS L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

La loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a renforcé les exigences de transparence et de probité pesant sur le Président de la République et sur les candidats à l'élection présidentielle. À l'issue de son mandat, le Président de la République transmet au Conseil constitutionnel une déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat.

Le Conseil constitutionnel transmet cette déclaration à la Haute Autorité, qui la publie au *Journal officiel* et l'assortit d'un avis relatif à la variation de la situation patrimoniale du Président de la République entre le début et la fin de son mandat.

Cet avis est rendu au regard de la déclaration transmise par le Président de la République en tant que candidat et de celle établie en fin de mandat, et après avoir recueilli les observations du Président de la République. Ce dispositif de contrôle, mis en œuvre pour la première fois en 2021, vise à détecter tout enrichissement inexplicable au cours du mandat.

La déclaration de Monsieur Emmanuel Macron, Président de la République, a été publiée par la Haute Autorité au *Journal officiel* le 9 décembre 2021. La Haute Autorité a ensuite rendu publique sa délibération n° 2021-230 du 14 décembre 2021, par laquelle elle a considéré que la variation du patrimoine du Président de la République ne présentait pas de caractère anormal et n'appelait pas d'observation.

La Haute Autorité assure également la publication des déclarations de patrimoine et, pour la première fois en 2022, des déclarations d'intérêts et d'activités des candidats à l'élection présidentielle. Ces déclarations ne font l'objet d'aucun contrôle préalable à leur publication.

Les déclarations des candidats restent publiques jusqu'à la proclamation des résultats officiels de chacun des tours du scrutin par le Conseil constitutionnel. Après le premier tour de scrutin, seules les déclarations des candidats habilités à participer à un éventuel second tour demeurent accessibles ; puis, au lendemain de la proclamation des résultats définitifs de l'élection, seules les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts et d'activités du candidat élu Président de la République sont maintenues en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité.

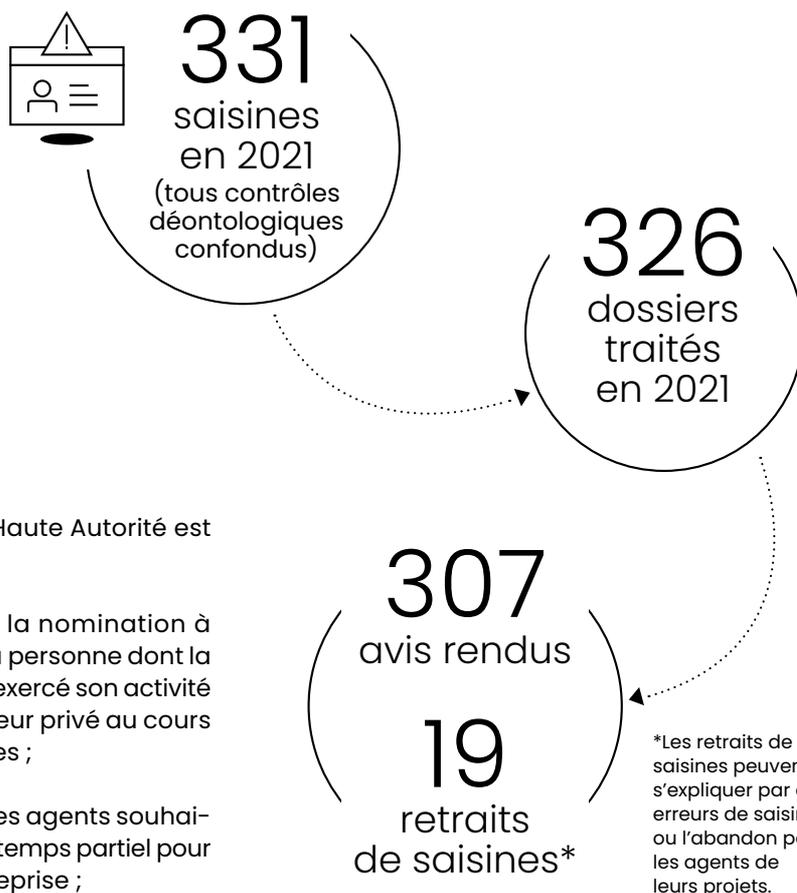
2

Contrôler les mobilités entre secteurs public et privé : la prévention des risques d'ordre déontologique et pénal

- 1 | Une année de stabilisation
des nouveaux contrôles déontologiques
page 60
- 2 | Le contrôle préalable à la nomination
page 67
- 3 | Le contrôle des projets de cumul d'activités
pour création ou reprise d'entreprise
page 71
- 4 | Le contrôle de la mobilité vers le secteur privé
page 74
- 5 | Le suivi des réserves et des avis d'incompatibilité
page 82

La Haute Autorité est chargée, depuis sa création, de contrôler le départ vers le secteur privé, après la fin de leurs fonctions, des membres du Gouvernement, de certains exécutifs locaux et des membres des autorités administratives et publiques indépendantes.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique lui a confié de nouvelles prérogatives en matière de contrôles déontologiques des agents publics.



Depuis le 1^{er} février 2020, la Haute Autorité est désormais chargée :

- du contrôle préalable à la nomination à certains emplois publics si la personne dont la nomination est pressentie a exercé son activité professionnelle dans le secteur privé au cours des trois années précédentes ;
- du contrôle des projets des agents souhaitant accomplir leur service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise ;
- du contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé des agents publics.

L'année 2021 est la première année pleine d'exercice de ces nouvelles compétences. Le bilan général témoigne d'une meilleure connaissance du nouveau dispositif par les administrations, qui saisissent moins souvent par erreur la Haute Autorité. Néanmoins, une

analyse approfondie de chaque contrôle montre que l'appropriation des nouvelles procédures, notamment le rôle central de l'autorité hiérarchique, reste encore largement à parfaire.



L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU CODE GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

La partie législative du code général de la fonction publique, issue d'une ordonnance du 24 novembre 2021, est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2022.

Ce nouveau code regroupe les quatre anciennes lois statutaires de la fonction publique : la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et les lois des 11 janvier 1984, 26 janvier 1984 et 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives respectivement à la fonction publique de l'État, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

S'agissant d'une codification à droit constant et par souci de simplicité pour le lecteur, le présent rapport d'activité utilise les nouvelles références juridiques.

Un tableau de correspondance entre les dispositions du code général de la fonction publique relatives aux obligations et à la déontologie des agents publics et celles du chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983 figure en annexe du présent rapport¹⁹.

¹⁹. Cf. Annexe 2 p. 162.

1 Une année de stabilisation des nouveaux contrôles déontologiques

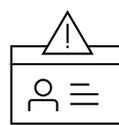
La réforme du 6 août 2019 a profondément renouvelé le cadre du contrôle déontologique des cumuls d'activités et des projets de départ vers le secteur privé des agents publics, en le confiant, en principe, aux autorités hiérarchiques. Elle a en outre créé un contrôle préalable à la nomination à certains emplois publics.

La Haute Autorité n'est compétente qu'en matière de mobilité vers le secteur privé et de temps partiel pour création ou reprise d'entreprise, ainsi que pour le contrôle préalable à la nomination nouvellement créé.

Deux procédures distinctes existent. La procédure de droit commun comporte un mécanisme de saisine subsidiaire de la Haute Autorité, qui conduit à ce qu'elle ne soit saisie qu'en cas de doute sérieux de l'autorité hiérarchique que n'a

pu lever l'avis de son référent déontologue. En revanche, pour certains emplois stratégiques, la saisine de la Haute Autorité est obligatoire.

L'année 2020 était caractérisée par un nombre important de saisines injustifiées, portant sur des domaines pour lesquels la Haute Autorité n'est pas compétente ou sur des agents relevant de la procédure de saisine subsidiaire, alors qu'aucun doute particulier n'avait été exprimé et que le référent déontologue n'avait pas été sollicité. Près d'une saisine sur trois avait ainsi donné lieu à un avis d'irrecevabilité ou d'incompétence. L'année 2021 a été marquée par une nette diminution de ces saisines injustifiées (11% contre 33%), ce qui a largement contribué à la baisse du nombre de dossiers traités par la Haute Autorité.



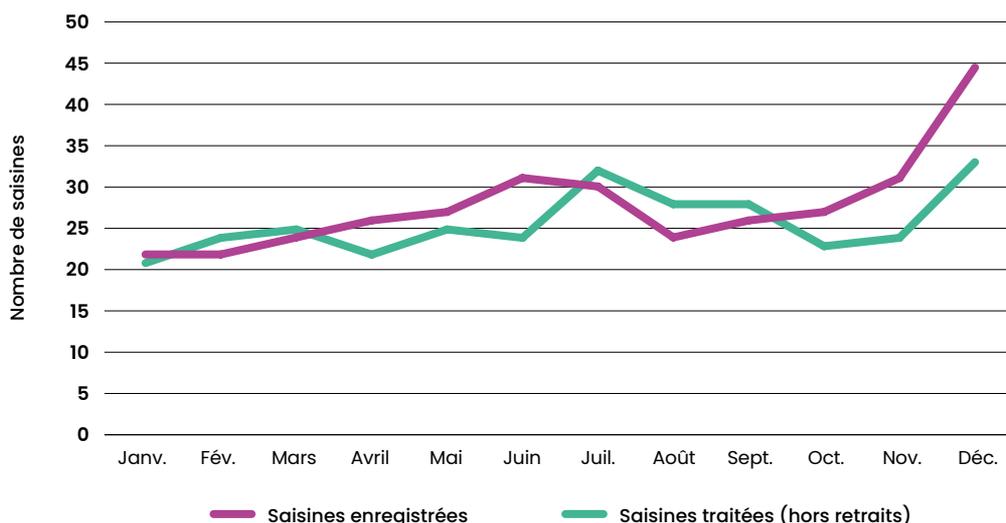
319
saisines

enregistrées en 2021
concernant
les contrôles
déontologiques
des mobilités
public-privé des
agents publics

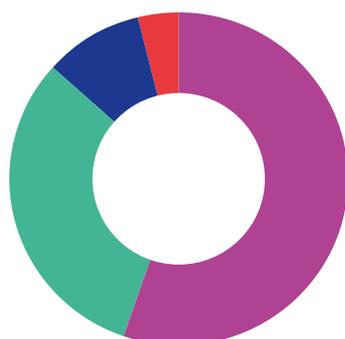
295*
avis
rendus
en 2021

*L'écart s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues à la fin de l'année 2021 et traitées au début de l'année 2022.

Nombre de saisines sur des projets de mobilité public-privé enregistrées et traitées par mois en 2021 (tous types de mobilités confondus)



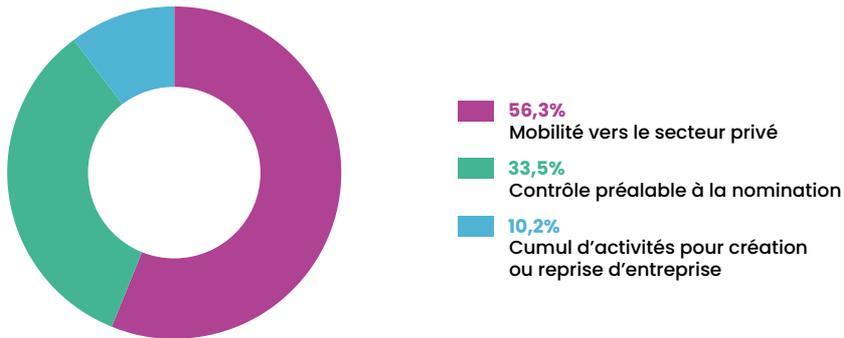
Nombre de saisines enregistrées en 2021



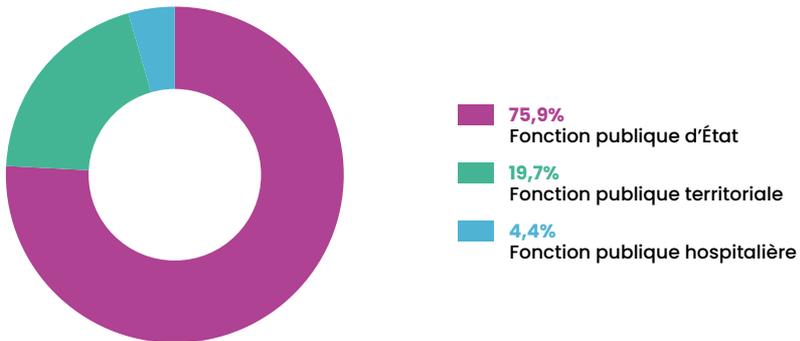
- **55,3%**
Mobilité d'agents publics vers le secteur privé
- **31,4%**
Contrôle préalable à la nomination
- **9,7%**
Cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise
- **3,2%**
Mobilité d'anciens membres du Gouvernement, anciens chefs d'exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes vers le secteur privé

Typologie des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité

(contrôles issus de l'article L. 124-10 du code général de la fonction publique)

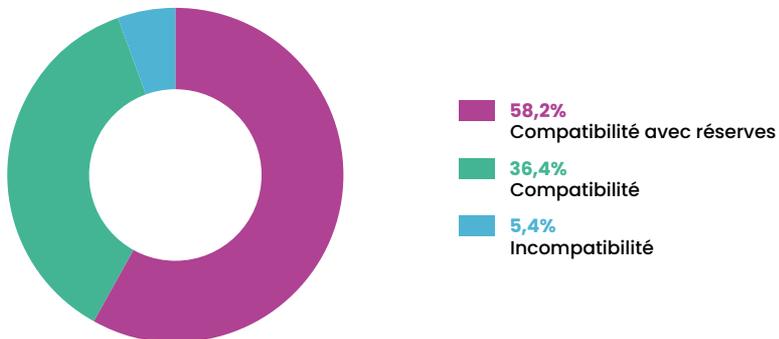


Typologie des agents publics concernés par les saisines

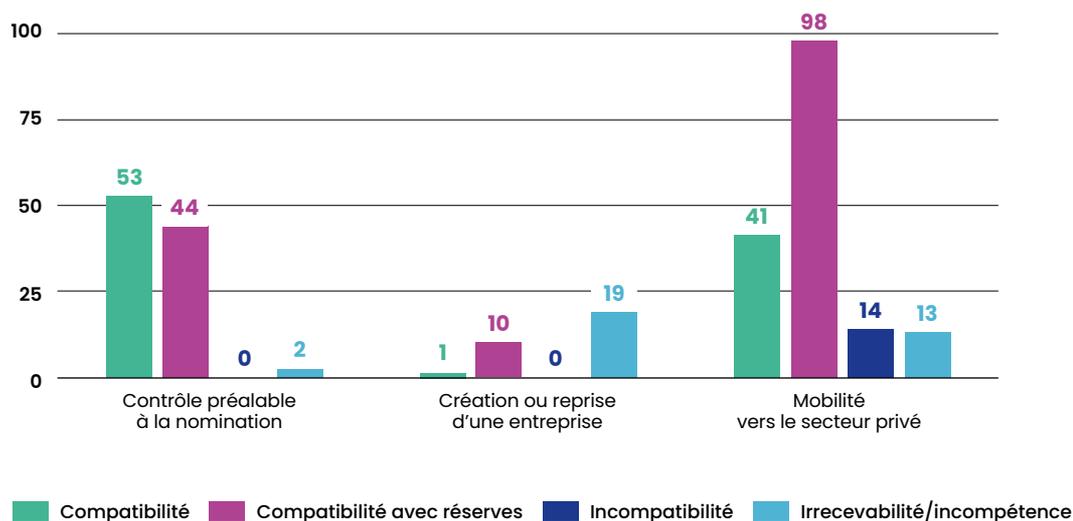


Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité en 2021

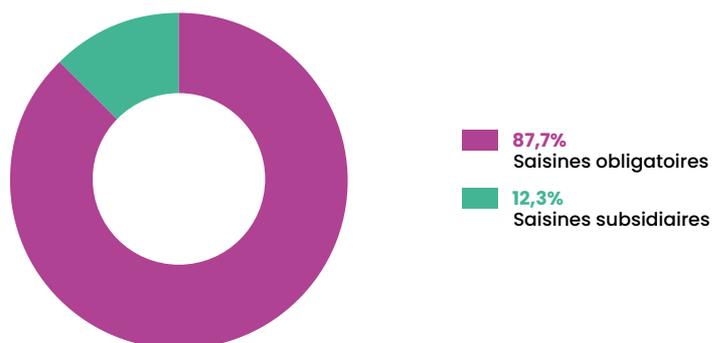
(hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



Sens des avis rendus par la Haute Autorité par type de saisine (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



Part des saisines obligatoires et subsidiaires parmi les avis déontologiques rendus par la Haute Autorité en 2021 (hors avis d'incompétence)



Une diminution du nombre de saisines, liée à une meilleure connaissance du nouveau dispositif et à une actualité politique moins riche

En 2021, la Haute Autorité a enregistré 319 saisines concernant les contrôles déontologiques portant sur les agents publics et a rendu 295 avis. Ces chiffres sont sensiblement en baisse par rapport à l'année 2020. Cette évolution s'explique par une diminution des saisines injustifiées et par une actualité politique moins dense, qui a conduit à une diminution du nombre de saisines de pré-nomination.

La diminution du nombre des saisines ne s'est pas traduite par une activité de contrôle moins intense. En effet, les avis d'incompétence et d'irrecevabilité ne donnent lieu à aucune instruction au fond. De même, les avis de pré-nomination, qui doivent être rendus en quinze jours et qui ne préjugent pas du contrôle ultérieur des déclarations d'intérêts, impliquent une charge de travail moindre que les dossiers de reconversion professionnelle. Ainsi, les dossiers traités en 2021 impliquaient, en moyenne, une charge de travail plus importante que ceux traités en 2020. Les saisines enregistrées recelaient des questions de fond plus complexes ou

soulevaient de nouveaux enjeux juridiques, nécessitant à onze reprises l'appui d'un rapporteur extérieur.

Parmi les 295 avis rendus, plus de la moitié (56,3 %) relèvent du contrôle de la mobilité vers le secteur privé. C'est ainsi, hors avis d'incompétence et d'irrecevabilité, 153 avis de mobilité vers le secteur privé qui ont été rendus en 2021, contre seulement 108 en 2020.

À l'inverse, en 2020, le contrôle préalable à la nomination avait dominé en raison du changement de Gouvernement intervenu en juillet 2020, les emplois de collaborateur du Président de la République et de membre de cabinets

ministériels faisant partie de ceux soumis à une saisine préalable obligatoire de la Haute Autorité lorsque la personne pressentie a exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années.

Tous types de saisines confondus, la Haute Autorité n'a émis que 11,4 % d'avis d'irrecevabilité ou d'incompétence, contre 32,7 % en 2020, année d'entrée en vigueur du dispositif.

Cette tendance traduit une meilleure connaissance de la réforme par les administrations, résultant notamment du travail d'accompagnement de la Haute Autorité, malgré certaines difficultés juridiques.



LA QUESTION DES FONCTIONNAIRES EN DÉTACHEMENT

La Haute Autorité a été saisie à plusieurs reprises en 2021 afin de savoir qui de l'administration d'origine ou de l'administration d'accueil d'un fonctionnaire en détachement était compétente pour se prononcer sur la demande d'un projet de mobilité, une question qui n'a été ni prévue par les textes législatifs ni tranchée par la jurisprudence administrative.

Il résulte toutefois des règles générales applicables au détachement que, si l'administration d'accueil dispose d'une autorité fonctionnelle sur l'agent et de manière résiduelle, lorsqu'un texte le prévoit, de prérogatives particulières comme le pouvoir de notation, il appartient en principe à l'administration d'origine, investie du pouvoir de nomination, de prendre les décisions relatives à la situation de l'agent au regard du statut de la fonction publique, y compris celles consistant à se prononcer sur une demande de mise en disponibilité.

Dans le cas particulier du contrôle des mobilités vers le secteur privé, l'administration d'accueil dispose en pratique d'éléments utiles pour l'appréciation de la compatibilité de cette activité avec les fonctions effectivement exercées par l'agent et pour identifier des réserves à même de neutraliser les éventuels risques d'ordre pénal ou déontologique. Dès lors, le bon fonctionnement du dispositif implique, à tout le moins, une forme de coopération entre les deux administrations, même si les textes en vigueur ne prévoient pas que l'administration d'origine doive recueillir l'avis de l'administration d'accueil.

Cette amélioration notable se révèle toutefois inégale en fonction des entités publiques. Si les administrations de l'État et les collectivités territoriales sont désormais mieux sensibilisées à ces nouveaux contrôles, les établissements employant des agents de la fonction publique hospitalière, en particulier ceux de petite taille, demeurent à l'origine de la majorité des avis d'irrecevabilité et d'incompétence, certains n'ayant parfois pas encore nommé de référent déontologue.

Par ailleurs, le dispositif du temps partiel pour création ou reprise d'entreprise reste source de nombreuses erreurs de saisines. En outre, une analyse approfondie de chaque type de procédure montre une appropriation encore insuffisante des contrôles déontologiques par les administrations (cf. *infra*).

Une part importante d'avis de compatibilité avec réserves

En 2021, sur l'ensemble des contrôles portant sur les agents publics, la répartition entre les avis de compatibilité, les avis de compatibilité avec réserves et les avis d'incompatibilité est comparable à celle observée en 2020.

Pour être au plus près des réalités, tout en préservant les intérêts publics vis-à-vis de ces mobilités, le contrôle qu'exerce la Haute Autorité s'appuie sur une appréciation *in concreto* de chaque situation. En effet, ce contrôle déontologique n'a vocation ni à

5,4 %
d'avis
d'incompatibilité

soit :
14
avis rendus

11,4 %
d'avis
d'irrecevabilité ou
d'incompétence
sur l'ensemble
des avis rendus

-65,1 %
par rapport
à 2020

empêcher les agents publics d'acquérir une expérience dans le secteur privé – qui peut leur être utile et être utile à l'administration lorsque l'agent y retourne – ni, inversement, à empêcher une personne issue du secteur privé de faire bénéficier l'administration de ses compétences. Il n'entrave pas l'action publique mais la sécurise en empêchant l'agent de commettre le délit de prise illégale d'intérêts ou d'être en situation de conflit d'intérêts et en évitant que l'administration ne soit mise en cause en raison des activités de ses agents et anciens agents.

La Haute Autorité s'attache ainsi à rendre des avis comportant des mesures proportionnées et adaptées aux risques d'ordre déontologique ou pénal détectés, au terme d'une procédure d'instruction approfondie.

Tous types de contrôles confondus, 94,6 % des avis rendus (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence) sont des avis de compatibilité, près de 60 % d'entre eux étant assortis de réserves. Le pourcentage d'avis d'incompatibilité est strictement identique à celui de 2020 (5,4 %). Il correspond à 14 avis qui, tous, concernaient des projets de mobilité vers le secteur privé. Ces avis d'incompatibilité ne sont prononcés que lorsque le risque de prise illégale d'intérêts est avéré ou qu'aucune mesure ne paraît susceptible de neutraliser un risque substantiel d'ordre déontologique.

94,6 %

d'avis de compatibilité

(hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence), parmi lesquels :

58,2 %

d'avis de compatibilité assortis de réserves

Une mission d'accompagnement et d'appui juridique des autorités hiérarchiques et des référents déontologues

La pédagogie et l'accompagnement ont à nouveau été, en 2021, au cœur de l'action de la Haute Autorité pour renforcer l'appropriation du dispositif par les autorités hiérarchiques et les référents déontologues.

Un dialogue constant est entretenu avec ces acteurs clés du processus de contrôle déontologique des mobilités des agents publics, notamment en amont des saisines, contribuant de fait au faible taux d'avis d'irrecevabilité et d'incompétence rendus cette année. Plus de

35

délibérations

concernant des contrôles déontologiques publiées en **2021** (sous forme de résumés ou *in extenso*)

Plus de
200
réponses
à des questions
juridiques
d'administrations
et de référents
déontologues

200 questions juridiques ont ainsi été traitées par les services, et de multiples rencontres ont été organisées avec des administrations (par exemple avec le ministère des armées, l'Agence des participations de l'État, l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé).

La diffusion de l'expertise de la Haute Autorité passe également par la publication de ressources documentaires, à l'image du second tome du guide déontologique²⁰, et l'organisation d'événements à destination des référents déontologues, comme la Rencontre annuelle des référents déontologues²¹.

Enfin, si, en vertu de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, les documents élaborés ou détenus par la Haute Autorité dans l'exercice de ses missions ne sont pas communicables²², celle-ci peut décider, en application de l'article L. 124-16 du code général de la fonction publique, de publier les avis qu'elle rend.

Les avis déontologiques publiés, sous forme de résumés ou *in extenso*, sur son site Internet²³, sont notamment ceux qui présentent un intérêt doctrinal tout particulier. Ils permettent de diffuser la doctrine de la Haute Autorité auprès des administrations, des responsables et agents publics, et des référents déontologues. Ils participent ainsi à une meilleure appropriation de ces contrôles.

²⁰. Cf. p. 132.

²¹. Cf. p. 129.

²². Commission d'accès aux documents administratifs, Conseil n° 20204549 du 19 novembre 2020. Cf. rapport d'activité 2020 p. 30.

²³. Avis déontologiques publiés sur le site de la Haute Autorité : <https://bit.ly/3JnhUq6>

2 Le contrôle préalable à la nomination

Introduit par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le contrôle préalable à la nomination concerne le retour de fonctionnaires après une mobilité ou le recrutement d'agents contractuels dès lors que la personne concernée a exercé une ou plusieurs activités privées lucratives au cours des trois années précédant la nomination.



104
saisines
pour contrôle
préalable à
la nomination

99*
avis
rendus
en 2021

7,9 jours
délai de
traitement moyen
des saisines pour
contrôle préalable à
la nomination (rappel :
délai réglementaire
de 15 jours)

X 2
avis
d'incompétence

*La différence s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues à la fin de l'année 2021 et traitées au début de l'année 2022.



L'APPLICATION DU CONTRÔLE PRÉALABLE À LA NOMINATION AUX ACTIVITÉS COMPLÉMENTAIRES EXERCÉES PAR UN AGENT PUBLIC DANS LE SECTEUR PRIVÉ²⁴

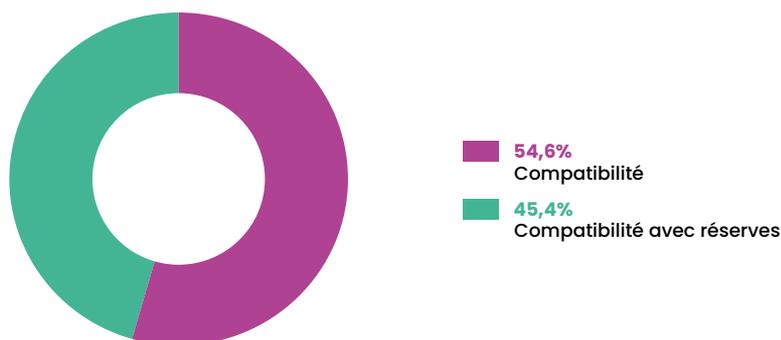
Selon les dispositions du 3^o de l'article L. 124-10 du code général de la fonction publique, « la Haute Autorité émet un avis [...] en cas de réintégration d'un fonctionnaire ou de recrutement d'un agent contractuel en application des articles L. 124-7 et L. 124-8 ». L'article L. 124-8 dispose que la Haute Autorité est saisie lorsqu'il est envisagé de nommer « une personne exerçant ou ayant exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative ».

Il résulte de ces dispositions que le contrôle préalable à la nomination qu'elles instituent ne s'applique que dans l'hypothèse où la personne pressentie a, au cours des trois années précédant la nomination, exercé son activité professionnelle principale dans le secteur privé, au sens de l'article L. 124-8.

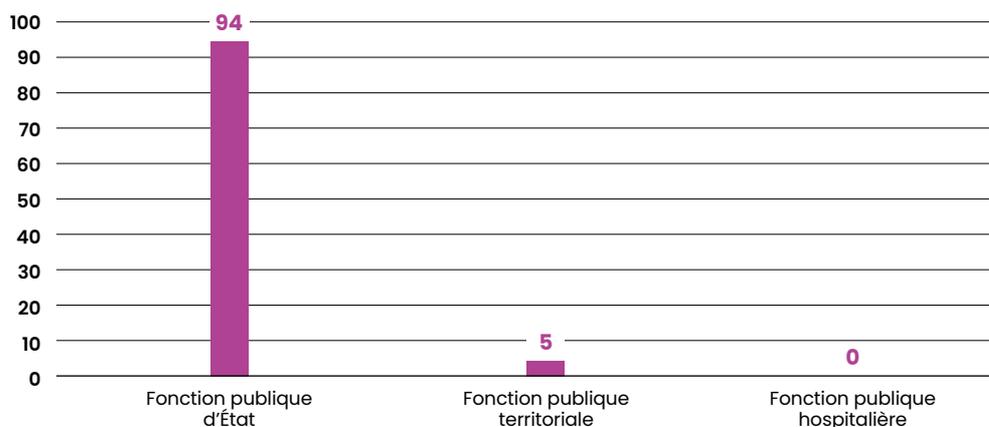
Ce contrôle préalable par la Haute Autorité ne trouve donc pas à s'appliquer lorsque la personne dont la nomination est envisagée n'a occupé que des fonctions publiques au cours des trois dernières années, y compris dans le cas où elle aurait exercé, à titre complémentaire, une activité rémunérée dans le secteur privé (une telle situation pouvant se produire dès lors que les agents publics sont autorisés à exercer des activités accessoires).

24. Délibération n° 2021-216 du 30 novembre 2021.

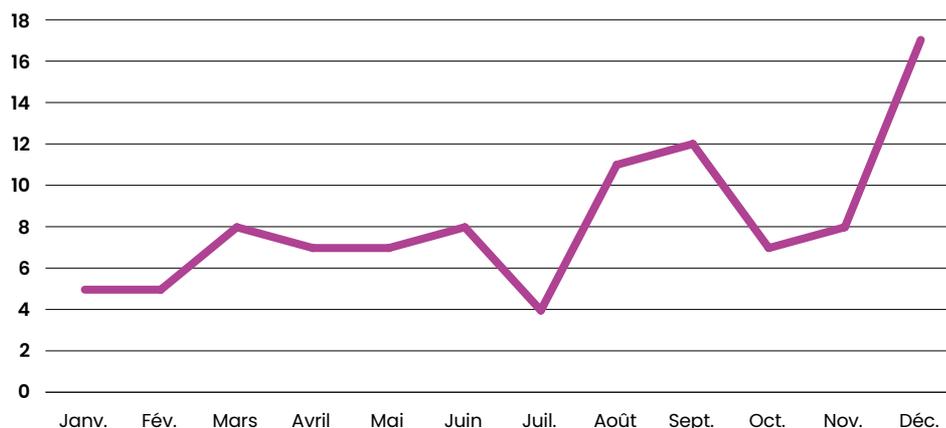
Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de nomination (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



Typologie des agents publics concernés par les avis rendus sur des projets de nomination



Nombre d'avis rendus sur des projets de nomination, par mois, en 2021



Des saisines concernant majoritairement des emplois de collaborateur du Président de la République et de membre des cabinets ministériels

En 2021, la Haute Autorité a rendu 99 avis pour contrôle préalable à la nomination, un chiffre en baisse par rapport à l'année 2020 marquée par le changement de Gouvernement intervenu à l'été (220 avis rendus en 2020).

La quasi-totalité de ces avis relèvent de saisines préalables obligatoires (*cf. encadré p. 70*).

Cette année encore, la très grande majorité des saisines pour contrôle préalable à la nomination concernait des collaborateurs du Président de la République et des membres des cabinets ministériels (87,5 %), contre seulement cinq avis relatifs à des emplois de directeur général des services (trois de départements et deux d'établissements publics de coopération intercommunale).

Les avis ont en moyenne été rendus en 7,9 jours, soit moins que le délai de 15 jours fixé par le décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

99 %

des avis

pour contrôle préalable à la nomination **en 2021** relevant de la procédure de saisine obligatoire de la Haute Autorité

87,5 %

des saisines

pour contrôle préalable à la nomination **en 2021** concernaient **des collaborateurs du Président de la République et des conseillers ministériels**

La quasi-absence de saisines à titre subsidiaire (une seule en 2021) interroge tout particulièrement, alors que de nombreux emplois – environ 20 000 – sont concernés par le contrôle subsidiaire de pré-nomination²⁵. Les échanges avec les référents déontologues font également ressortir qu'ils sont très peu saisis en la matière.

L'ensemble de ces éléments laisse penser que beaucoup d'administrations ne se sont pas appropriées ce nouveau contrôle préalable à la nomination, pourtant nécessaire au regard des fonctions publiques stratégiques et exposées qui sont concernées.



LES EMPLOIS SOUMIS AU CONTRÔLE OBLIGATOIRE DE LA HAUTE AUTORITÉ

En matière de contrôle préalable à la nomination, l'avis de la Haute Autorité est obligatoire pour les emplois de :

- collaborateur du Président de la République et membre des cabinets ministériels ;
- directeur d'administration centrale ou dirigeant d'un établissement public de l'État nommé en conseil des ministres ;
- directeur général des services des régions, des départements et des communes et établissements publics de coopération intercommunale de plus de 40 000 habitants ;
- directeur d'établissements publics hospitaliers dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros.

25. Il s'agit de l'ensemble des emplois mentionnés à l'article 2 du décret n° 2020-69.

3 Le contrôle des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise

La Haute Autorité est compétente pour se prononcer sur les demandes des agents publics d'exercer leur service à temps partiel pour créer ou reprendre une entreprise, ainsi que pour certains projets de cumul d'activités des personnels de la recherche.



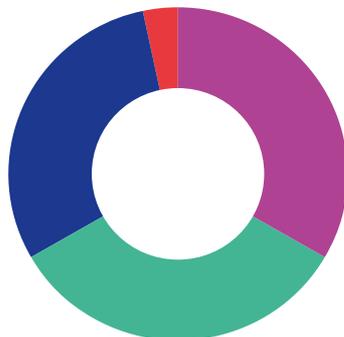
32 saisines pour création ou reprise d'entreprise

29,6 jours
délai de traitement moyen des saisines pour création ou reprise d'entreprise (rappel : délai légal de 2 mois)

30* avis rendus en 2021

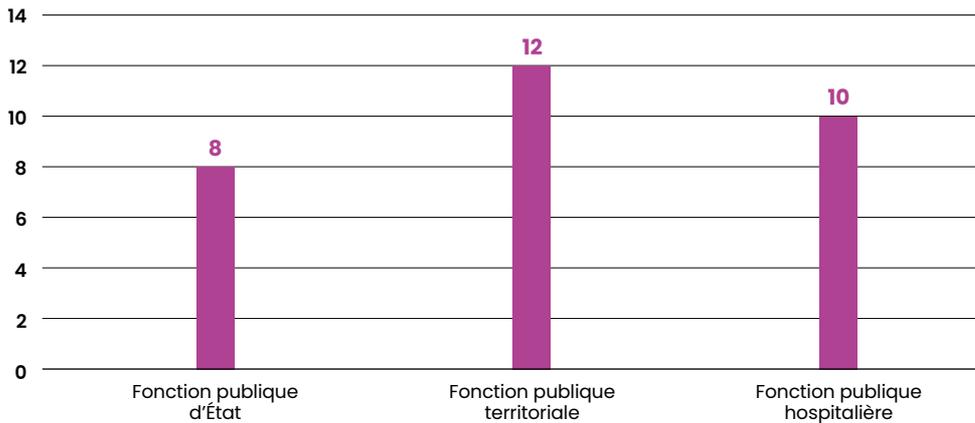
*La différence s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues à la fin de l'année 2021 et traitées au début de l'année 2022.

Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise

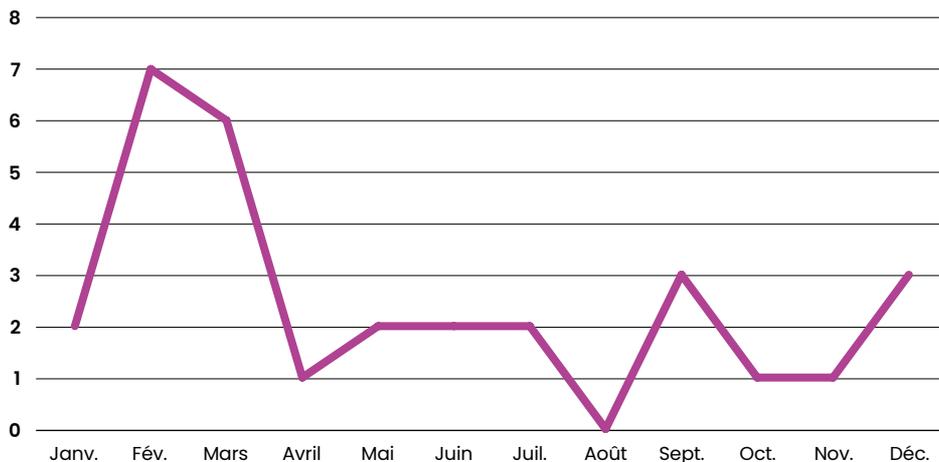


- 33,3% Compatibilité avec réserves
- 33,3% Incompétence
- 30,0% Irrecevabilité
- 3,4% Compatibilité

Typologie des agents publics concernés par les avis rendus sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise



Nombre d'avis rendus sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise, par mois, en 2021



Un cadre juridique encore insuffisamment appréhendé

Les agents publics doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Cependant, le souci du législateur de préserver l'attractivité de la fonction publique et de favoriser les mobilités public-privé est à l'origine de plusieurs aménagements de ce principe.

Le code général de la fonction publique distingue : les activités libres, les activités soumises à déclaration préalable auprès de l'autorité hiérarchique et les activités soumises à autorisation.



Le recours au dispositif du temps partiel pour création ou reprise d'entreprise prévu à l'article L. 123-8 du code général de la fonction publique est soumis à autorisation. Il s'agit du seul dispositif de cumul d'activités dans le cadre duquel la Haute Autorité est susceptible d'être saisie pour avis, soit à titre subsidiaire, soit à titre obligatoire, selon l'emploi occupé par l'agent.

Les confusions entre les différents dispositifs de cumul d'activités sont fréquentes, en particulier entre l'exercice d'une activité à titre accessoire²⁶ et le temps partiel pour création ou reprise d'entreprise.

En 2021, près de deux tiers des saisines ont donné lieu à des avis d'incompétence ou d'irrecevabilité, répartis à part égale entre la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

26. Les activités accessoires sont énumérées à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

63,3 %

**d'avis
d'incompétence
ou d'irrecevabilité**

sur les saisines
pour création ou
reprise d'entreprise

75 %

des avis

pour création ou
reprise d'entreprise
en 2021 relevaient de
la **procédure de saisine
subsidiaire** de la Haute
Autorité (hors avis
d'incompétence)



LE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS

Les personnels du service public de la recherche bénéficient de la possibilité de participer à la création d'entreprises ou aux activités d'entreprises existantes afin de valoriser des travaux de recherche. Quatre dispositifs particuliers sont prévus par le code de la recherche²⁷.

L'autorité hiérarchique, lorsqu'elle est saisie d'une demande au titre de l'un de ces dispositifs, a la faculté de saisir la Haute Autorité pour avis. En 2021, la Haute Autorité n'a toutefois reçu aucune saisine sur ce fondement.

27. Articles L. 531-1 et suivants du code de la recherche.

4 Le contrôle de la mobilité vers le secteur privé

Le champ du contrôle de la mobilité vers le secteur privé exercé par la Haute Autorité a fait l'objet d'une importante réforme mise en œuvre depuis le 1^{er} février 2020.

Déjà compétente pour certains responsables publics, elle exerce désormais ces prérogatives à l'égard des agents publics avec un double objectif : apprécier le risque de prise illégale d'intérêts²⁸ et prévenir les risques déontologiques associés à ces mobilités. En 2021, 178 avis portant sur des projets de mobilité vers le

secteur privé ont été rendus, 12 concernant des responsables publics (membres du Gouvernement, membres des autorités administratives ou publiques indépendantes) et 166 concernant des agents publics.

28. Article 432-13 du code pénal.



LE CONTRÔLE DE LA MOBILITÉ DES RESPONSABLES PUBLICS VERS LE SECTEUR PRIVÉ : UN ENJEU EUROPÉEN

En application de l'article 16 du statut de la fonction publique européenne, le fonctionnaire qui souhaite exercer une nouvelle activité professionnelle dans les deux années suivant la cessation de ses fonctions est tenu de le déclarer à son institution d'appartenance. Pour les anciens membres du personnel d'encadrement supérieur (directeurs généraux, adjoints, chefs de cabinet, etc.), il leur est interdit pendant les douze mois suivant la fin de leurs fonctions d'entreprendre une activité de représentation d'intérêts auprès de leur ancienne institution.

Malgré ces procédures, l'intensité du contrôle des projets de mobilité professionnelle par les institutions européennes est régulièrement questionnée. Un rapport publié par *Corporate Europe Observatory*²⁹ relevait que sur les 951 départs vers le secteur privé de fonctionnaires et contractuels de la Commission et de ses agences en 2019, six seulement s'étaient vus opposer un refus.

Dans la continuité des débats sur la création d'un organe éthique européen³⁰, la Médiatrice européenne, Emily O'Reilly, s'est saisie dès 2019 de l'enjeu du contrôle de la mobilité vers le secteur privé des fonctionnaires de l'Union européenne. Une vaste enquête a été ouverte au printemps 2021 sur les mobilités des agents de la Commission européenne, les services de la Médiatrice ayant contrôlé près de cent dossiers d'agents de directions générales, de cabinets de commissaires ou encore du secrétariat général souhaitant exercer une activité vers le secteur privé.

D'autres enquêtes sont également en cours sur ce phénomène au sein de l'Agence européenne de défense, l'Autorité bancaire européenne et la Banque européenne d'investissement.

En septembre 2021, le président de la Haute Autorité a reçu la Médiatrice européenne, Emily O'Reilly, afin d'échanger notamment sur le contrôle des mobilités public-privé des responsables et agents publics français et européens.

Une réunion de travail a également été organisée sur cette thématique entre la direction juridique et déontologie de la Haute Autorité et les services chargés de l'éthique de la Commission européenne en mars 2021. À partir de l'analyse de situations individuelles, cette rencontre avait pour objectif le partage de bonnes pratiques dans les méthodes de travail et d'instruction. Ont notamment été évoqués les différentes réserves susceptibles d'être émises pour encadrer les projets professionnels et les moyens nécessaires au suivi desdites réserves.

29. Corporate Europe Observatory, «From Facebook friends to lobby consultants. EU revolving door rules fit for purpose», 22 octobre 2020.

30. Cf. p. 133.

Le contrôle des projets de mobilité des agents publics vers le secteur privé (articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique)

29,7 jours

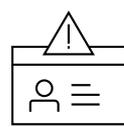
délaï de traitement moyen

des saisines pour mobilité d'agents publics vers le secteur privé (rappel : délai légal de deux mois)

88,1 %

des avis

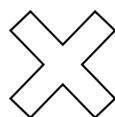
pour la mobilité vers le secteur privé **en 2021** relevant de la **procédure de saisine obligatoire** de la Haute Autorité (hors avis d'incompétence)



183

saisines

pour des projets de mobilité vers le secteur privé (articles L. 124-4 et L. 124-5 du code général de la fonction publique)



13

avis

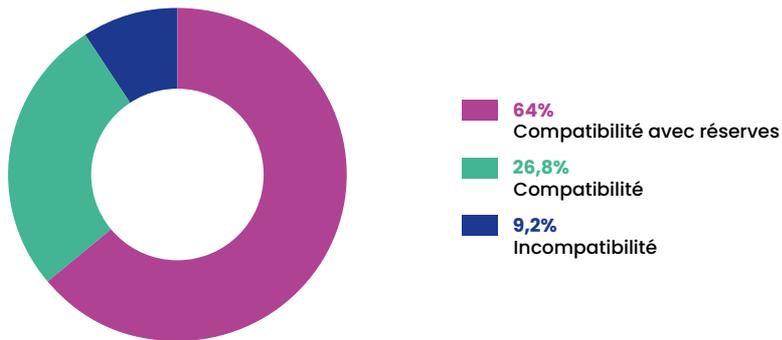
d'irrecevabilité et d'incompétence

166*

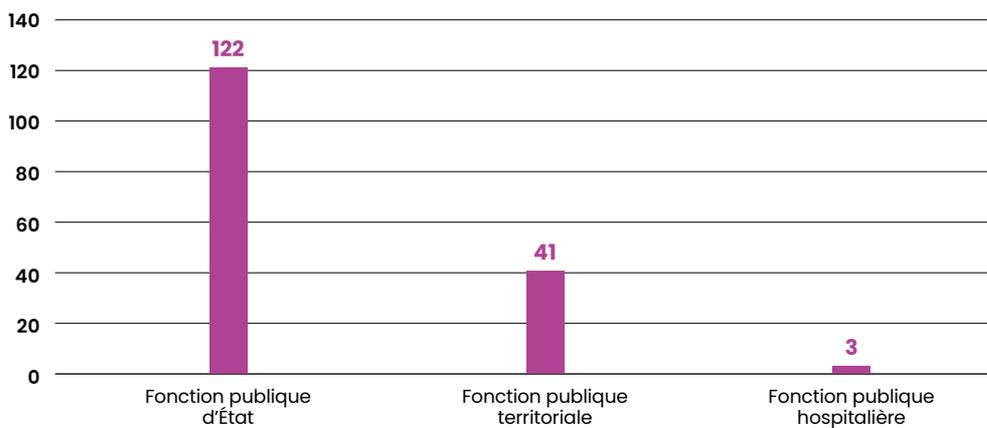
avis rendus en 2021

*La différence s'explique à la fois par des retraits de saisines et par des saisines reçues à la fin de l'année 2021 et traitées au début de l'année 2022.

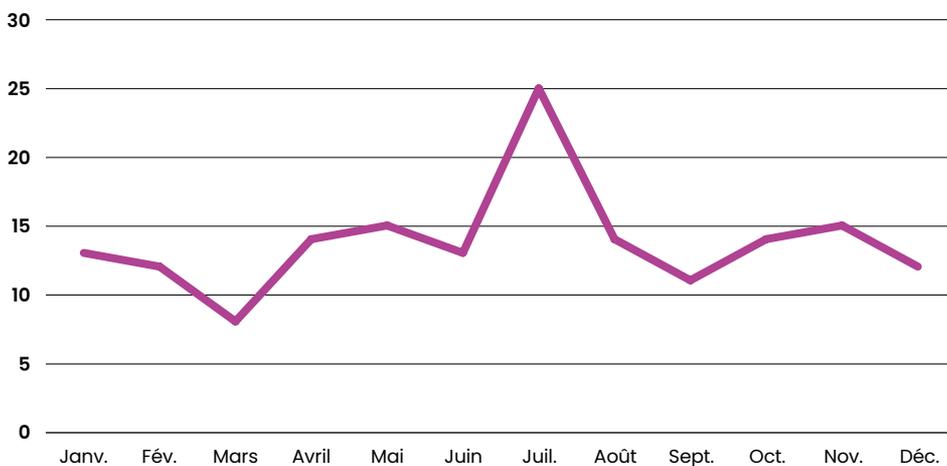
Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité d'agents publics vers le secteur privé (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



Typologie des agents publics concernés par les avis rendus sur des projets de mobilité vers le secteur privé

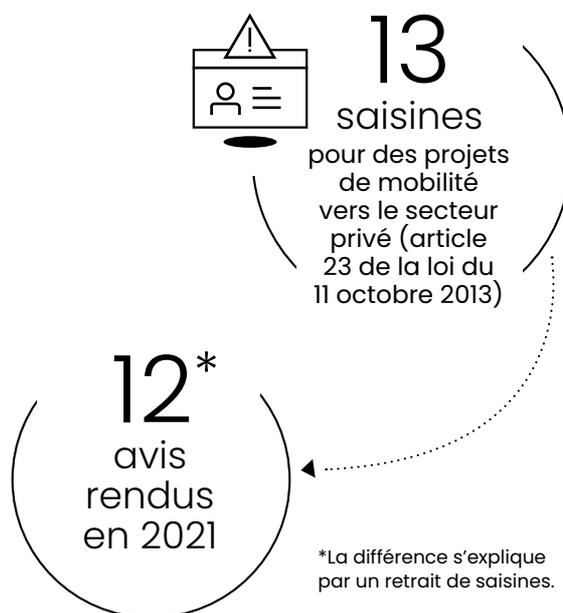


Nombre d'avis rendus sur des projets de mobilité d'agents publics vers le secteur privé, par mois, en 2021

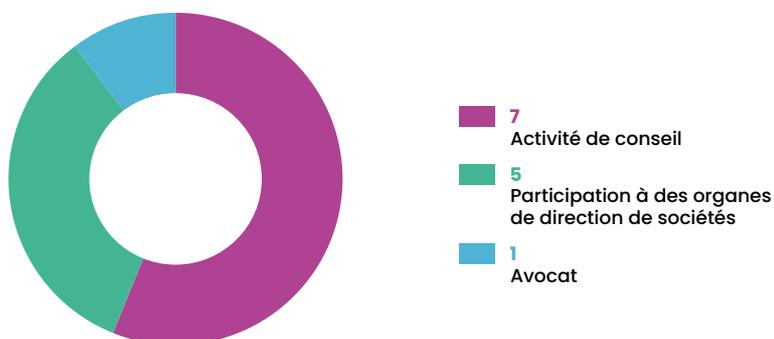


Le contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes et anciens chefs d'un exécutif local (article 23 de la loi du 11 octobre 2013)

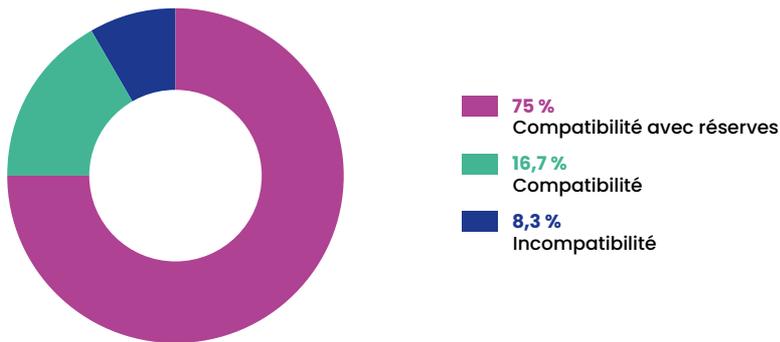
35,6 jours
délai de traitement moyen
des saisines pour mobilité de responsables publics vers le secteur privé (rappel : délai légal de deux mois)



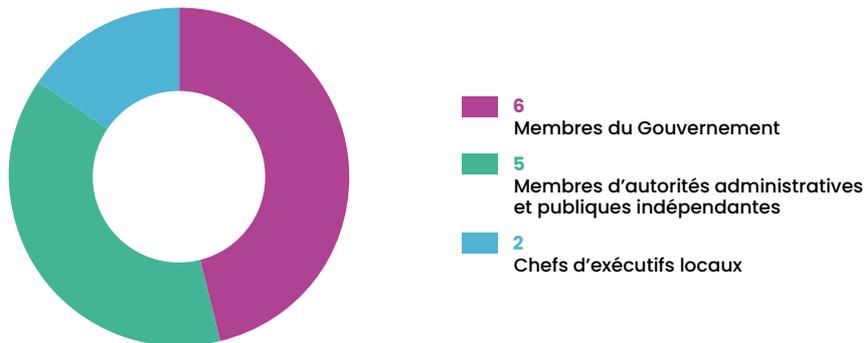
Nature de l'activité envisagée après cessation des fonctions



Sens des avis déontologiques rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité de responsables publics vers le secteur privé (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence)



Typologie des responsables publics à l'origine d'une saisine pour mobilité vers le secteur privé



Un champ de contrôle qui pourrait être utilement étendu à d'autres responsables et agents publics

Pendant les trois années suivant la fin de leurs fonctions, les anciens membres du Gouvernement, anciens chefs d'exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives et publiques indépendantes doivent saisir la Haute Autorité avant toute reprise d'une activité professionnelle dans le secteur privé.

Ce contrôle, destiné à prévenir tout risque de nature pénale et déontologique, ne concerne, parmi les élus locaux, que les chefs d'exécutifs soumis à obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité³¹.

Or, il est apparu, à la lumière de plusieurs mobilités vers le secteur privé présentant des difficultés particulières, que certains responsables publics locaux, sans être chefs de l'exécutif, exercent des fonctions importantes justifiant qu'ils relèvent du contrôle de la reconversion professionnelle. Il s'agit en particulier des vice-présidents et conseillers délégués des conseils régionaux et départementaux et des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 100 000 habitants, des adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants et, plus généralement, de toutes les personnes titulaires de fonctions exécutives locales soumises à obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité au titre du 3^o du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

31. 2^o du I de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013.

La Haute Autorité rappelle au demeurant que l'article 432-13 du code pénal, qui réprime la prise illégale d'intérêts jusqu'à trois ans après la cessation des fonctions, s'applique à toute personne « titulaire d'une fonction exécutive locale », ce qui n'inclut pas uniquement les chefs d'exécutif.

Dans son rapport d'activité 2020, la Haute Autorité avait par ailleurs déjà identifié l'enjeu du contrôle de la mobilité vers le secteur privé des agents, quel que soit leur statut, des établissements publics à caractère industriel et commercial et de certains établissements publics spéciaux. La Haute Autorité relève à nouveau les difficultés liées à ces établissements et renvoie, pour l'essentiel, à son précédent rapport³².

Le cas particulier de la Caisse des dépôts et consignations illustre parfaitement ces difficultés et mérite d'être plus précisément évoqué. En effet, le personnel de cet établissement public spécial est composé à la fois de fonctionnaires et agents contractuels de droit public et de salariés sous régime de droit privé. Alors que les premiers sont soumis à l'ensemble des obligations déontologiques applicables aux agents publics, et doivent ainsi faire l'objet d'un contrôle de mobilité prévu par le code général de la fonction publique lorsqu'ils quittent la Caisse des dépôts, tel n'est pas le cas pour les agents de droit privé.

Cette situation crée une insécurité juridique pour les agents de droit privé car, bien que non soumis au contrôle de la mobilité vers le secteur privé, ils entrent, en tant qu'agents d'un établissement public, dans le champ des personnes susceptibles de se voir reprocher le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-13 du code pénal. Il est également source d'insécurité pour la Caisse elle-même, compte tenu des risques de mise en cause pouvant résulter des mobilités vers le secteur privé de ses agents.

Ces difficultés sont d'autant plus importantes que le Groupe Caisse des dépôts, dont

l'établissement public est à la tête, comporte des filiales qui interviennent dans le secteur concurrentiel et sont ainsi susceptibles d'être qualifiées d'entreprises privées au sens tant du code général de la fonction publique que de l'article 432-13 du code pénal.

Il incombe donc au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations de s'assurer, préalablement à la nomination d'un salarié de droit privé de l'établissement dans une filiale du groupe ou dans une entité extérieure au groupe intervenant dans le secteur concurrentiel, que celui-ci n'est pas susceptible de méconnaître les dispositions de l'article 432-13 du code pénal.

La nécessité de responsabiliser les administrations

La responsabilité d'autoriser les mobilités public-privé et les cumuls d'activités des agents publics pèse sur l'autorité hiérarchique.

Le contrôle des projets de mobilité vers le secteur privé des agents publics ne déroge pas à ce principe général. S'il est vrai que la Haute Autorité peut être amenée à se prononcer dans certains cas, il n'en demeure pas moins que son intervention ne constitue qu'un avis, dans une procédure menée par l'autorité hiérarchique et qui doit se conclure par une décision de cette dernière.

Des défauts de saisine persistants

La Haute Autorité relève avant toute chose que les défauts de saisine préalablement à l'exercice d'une activité professionnelle dans le secteur privé sont encore trop nombreux. Il est également constaté que ces défauts de saisine sont plus importants dans certaines administrations, ce qui est de nature à laisser penser que certaines autorités hiérarchiques ne jouent pas suffisamment leur rôle en matière de mobilité vers le secteur privé.

Ainsi, lors de la cessation temporaire ou définitive des fonctions d'un agent public, son

³². Cf. rapport d'activité 2020 p.47 à 49.

autorité hiérarchique doit veiller à l'informer des obligations auxquelles il est soumis pendant trois ans. La Haute Autorité a constaté que des agents contractuels quittant leur administration ne sont pas informés de leurs obligations et que des fonctionnaires sont parfois placés en situation de disponibilité sans même que l'administration s'enquière des perspectives professionnelles de l'intéressé ou sans, alors même qu'elle est informée de l'exercice par l'intéressé d'une activité dans le secteur privé, qu'elle n'exerce de contrôle déontologique.

La Haute Autorité peut, dans le cadre de ses prérogatives de contrôle, s'autosaisir en cas de défaut de saisine préalable³³, mais cette auto-saisine ne peut, par définition, concerner que les cas de saisine obligatoire.

Grâce à son travail de veille, réalisé principalement par des recherches en sources ouvertes à partir d'un accès à une grande diversité de sources d'informations (presse généraliste, spécialisée et régionale, réseaux sociaux), la Haute Autorité a identifié une vingtaine de cas, en 2021, pour lesquels elle aurait dû être saisie. Dans pareil cas, elle fait, dans un premier temps, œuvre de pédagogie en demandant à l'autorité hiérarchique et à l'intéressé de régulariser la situation dans les meilleurs délais en la saisissant. Si ces démarches sont le plus souvent fructueuses, la Haute Autorité a été conduite à s'autosaisir à deux reprises en 2021.

Des dossiers de saisine encore trop souvent incomplets ou imprécis

La Haute Autorité relève que les dossiers de saisine sont trop souvent incomplets ou imprécis, en particulier dans le cadre du contrôle des mobilités vers le secteur privé.

Alors même qu'il appartient à l'administration de constituer le dossier de saisine de la Haute Autorité, trop de dossiers ne comportent pas les documents requis et nécessaires à l'examen³⁴ du projet de l'agent, ou comportent des documents insuffisamment précis pour permettre d'appréhender la compatibilité de ce projet avec les fonctions publiques exercées au cours des trois dernières années. Cette situation implique, pour les services de la Haute Autorité, de multiplier les demandes d'informations auprès des administrations et des agents, rallongeant les délais d'instruction.

En particulier, les textes prévoient expressément que le dossier de saisine doit comporter une description détaillée des liens de l'agent, dans le cadre des fonctions qu'il a exercées au cours des trois années précédentes, avec l'entreprise qu'il souhaite rejoindre ou toute entreprise du même groupe, afin de pouvoir apprécier les potentiels risques d'ordre déontologique ou pénal. Le dossier doit également comporter une appréciation de l'autorité hiérarchique



Il est important de rappeler que l'absence de saisine de la Haute Autorité peut avoir des conséquences importantes pour l'administration et pour l'agent. Les risques déontologiques et d'ordre pénal potentiels liés à sa mobilité n'ayant pas été **préalablement** évalués, l'agent peut ainsi se retrouver en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-13 du code pénal.

³³. Article L. 121-11 du code général de la fonction publique.

³⁴. La liste des pièces justificatives à fournir est fixée par l'arrêté du 4 février 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.



sur sur ces risques, susceptibles de résulter du projet de l'agent. Dans la plupart des cas, ces éléments sont soit manquants soit insuffisants.

Des cas dans lesquels l'autorité hiérarchique s'abstient de rendre sa décision après l'avis de la Haute Autorité

En dernier lieu, la Haute Autorité a constaté que, dans certains cas, l'administration ne rendait aucune décision sur le projet de l'agent après notification de l'avis de la Haute Autorité, estimant, dans le cas des avis de compatibilité, assortis ou non de réserves, que celui-ci suffisait à autoriser le projet de mobilité de l'agent.

La Haute Autorité rappelle que, en l'absence de décision de l'administration dans les quinze jours suivant la notification de l'avis, elle est réputée s'être opposée au projet de l'agent³⁵.

Outre cette difficulté d'ordre juridique, l'absence de décision de l'autorité hiérarchique après l'avis de la Haute Autorité démontre un défaut

d'appropriation des contrôles déontologiques, alors même que l'administration peut rendre une décision plus contraignante que l'avis de la Haute Autorité.

Enfin, dans la mesure où les avis rendus par la Haute Autorité en matière de mobilité vers le secteur privé sont susceptibles de recours³⁶, la Haute Autorité a admis la recevabilité d'un recours gracieux formé par l'agent concerné demandant une nouvelle délibération sur sa situation. L'autorité hiérarchique de l'agent dispose quant à elle de la possibilité de solliciter une seconde délibération de la Haute Autorité en application de l'article L. 124-17 du code général de la fonction publique, celle-ci rendant alors un nouvel avis dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande. Cette procédure n'a été utilisée qu'à deux reprises en 2021, à l'issue desquelles les avis d'incompatibilité précédemment émis ont été confirmés.

³⁵. Articles 20 et 21 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

³⁶. CE, 4 novembre 2020, n° 440963.

5

Le suivi des réserves et des avis d'incompatibilité

Les avis d'incompatibilité et les réserves dont peuvent être assortis les avis de compatibilité lient l'administration et s'imposent à l'agent public³⁷.

L'article L. 124-20 du code général de la fonction publique prévoit plusieurs types de sanctions en cas de manquement aux avis de la Haute Autorité. Seule l'autorité hiérarchique de l'agent, ou son ancienne autorité hiérarchique, a le pouvoir de mettre en œuvre ces sanctions.

Néanmoins, la Haute Autorité assure un suivi régulier de ses avis, afin d'en contrôler l'efficacité et d'être en mesure d'informer les administrations d'éventuelles méconnaissances de ceux-ci par leurs agents ou anciens agents.

Un contrôle prioritaire de certains responsables et agents publics

La Haute Autorité assure un suivi régulier du respect des réserves ou de l'avis de d'incompatibilité. À cette fin, elle peut demander « toute explication ou tout document³⁸ ».

Au regard de ses moyens, qui ne lui permettent pas de suivre l'intégralité des avis rendus, la Haute Autorité privilégie le suivi des avis d'incompatibilité ainsi que des avis de



EN CAS DE VIOLATION D'UN AVIS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Dans le cadre du contrôle de la mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, des anciens présidents d'un exécutif local et des anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes, tous les actes conclus en violation d'un avis de la Haute Autorité cessent de produire leurs effets si elle a été saisie par le responsable public ou deviennent nuls de plein droit en cas d'auto-saisine.

Lorsque la Haute Autorité « a connaissance de l'exercice [...] d'une activité exercée en violation d'un avis d'incompatibilité ou d'une activité exercée en violation des réserves prévues par un avis de compatibilité, et après que la personne concernée a été mise en mesure de produire des explications, [elle] publie au Journal officiel un rapport spécial comprenant l'avis rendu et les observations écrites de la personne concernée³⁹ ». La Haute Autorité n'a eu recours à cette disposition qu'une seule fois, en décembre 2018⁴⁰.

³⁹. Article 23, IV de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

⁴⁰. Délibération n° 2018-178 du 21 novembre 2018 portant rapport spécial relatif à la situation de Madame Fleur Pellerin, JORF n° 0293 du 19 décembre 2018.

³⁷. Article L. 124-15 du code général de la fonction publique.

³⁸. Article L. 124-14 du code général de la fonction publique.

compatibilité avec réserves de responsables et d'agents publics particulièrement exposés ou titulaires de fonctions sensibles. En complément des informations et documents demandés à la personne concernée par le suivi, des recherches poussées sont

réalisées en sources ouvertes (presse, réseaux sociaux, etc.) permettant parfois de détecter des manquements aux réserves émises ou la reprise d'une nouvelle activité professionnelle sans saisine préalable de la Haute Autorité (cf. encadré).



EXEMPLES DE SUIVIS RÉALISÉS PAR LA HAUTE AUTORITÉ

— À la suite d'un avis d'incompatibilité concernant un projet de mobilité vers le secteur privé d'un directeur général adjoint des services d'une collectivité territoriale, une recherche sur un réseau social professionnel a révélé que l'intéressé avait débuté une nouvelle activité privée lucrative, sans saisine préalable obligatoire de son autorité hiérarchique et de la Haute Autorité. Le dossier de cet agent a été présenté au collège de la Haute Autorité au début de l'année 2022 : des réserves ont été formulées pour encadrer son activité et un signalement a été adressé au parquet, en raison d'une potentielle prise illégale d'intérêts.

— De même, saisie par un agent public souhaitant exercer une activité d'avocat à son compte, la Haute Autorité avait rendu un avis de compatibilité avec réserves, au regard des risques de nature pénale et déontologiques afférents à son projet. Il est ressorti du suivi des réserves que l'intéressé avait effectivement commencé une activité d'avocat mais au sein d'un cabinet, ce qui aurait dû faire l'objet d'une nouvelle saisine de la Haute Autorité. Il a été demandé à l'intéressé et à son administration de régulariser la situation, ce qui a été fait.

— La mobilité vers le secteur privé d'un ancien membre de cabinet ministériel pour occuper une fonction dirigeante d'une association professionnelle en lien avec le ministère dans lequel il travaillait avait fait l'objet d'un avis de compatibilité avec réserves. Des articles de presse ainsi que des recherches sur des réseaux sociaux ont toutefois révélé que des actions de représentation d'intérêts avaient été menées auprès de responsables publics avec lesquels il entretenait des relations professionnelles dans le cadre de ses anciennes fonctions, en méconnaissance des réserves formulées par la Haute Autorité. Son autorité hiérarchique en a été informée et l'intéressé a fait l'objet d'un courrier lui demandant de s'abstenir, à l'avenir, de renouveler de tels agissements.

3

Réguler la représentation d'intérêts

- 1 Bilan de l'exercice déclaratif 2020 : des progrès
mais des insuffisances persistantes
page 88
- 2 Des difficultés liées au cadre juridique du registre
page 95
- 3 La consolidation des procédures de contrôle
des représentants d'intérêts
page 101
- 4 L'enjeu de l'exploitation des données
du répertoire des représentants d'intérêts
page 111
- 5 Le partage de bonnes pratiques au niveau
international sur l'encadrement du lobbying
page 114

Les représentants d'intérêts doivent déclarer, sur un répertoire numérique tenu par la Haute Autorité, leurs actions de lobbying et les moyens consacrés.

La Haute Autorité vérifie ces informations et s'assure que les représentants d'intérêts respectent le code de déontologie qui encadre leurs relations avec les responsables publics.

Accessible sur le site Internet de la Haute Autorité, ce répertoire permet aux citoyens de mieux connaître et mesurer l'impact de la représentation d'intérêts sur le processus normatif, autrement dit de savoir «qui influence la loi».

Qui doit s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts ?



2 391
entités
inscrites
sur le registre
des représentants
d'intérêts au
31 décembre 2021
(+9,5 % par rapport
à 2020)

Une **personne morale** dont **1 dirigeant, 1 employé ou 1 membre** exerce une activité de représentation d'intérêts

↳ Personnes morales de droit privé, établissements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, chambres consulaires

OU

Une **personne physique**, dans le cadre d'une activité professionnelle

... exerçant la représentation d'intérêts comme :

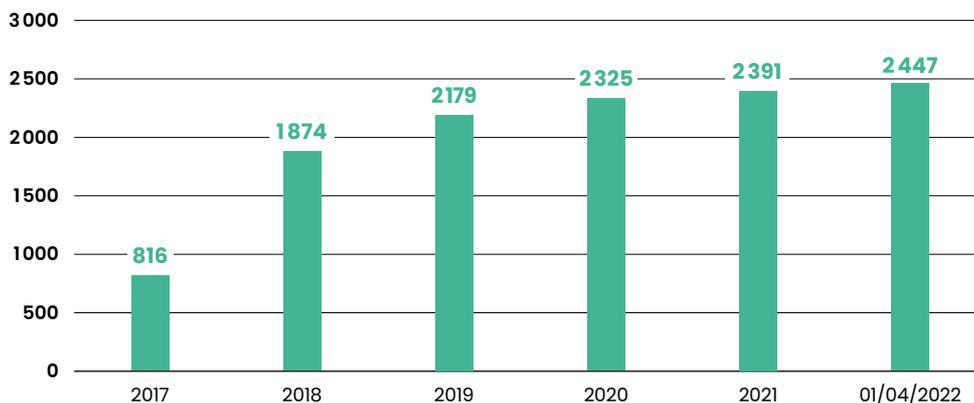
Activité principale : plus de la moitié de son temps sur 6 mois

OU

Activité régulière : au moins 10 entrées en communication sur les 12 derniers mois

... qui prend l'initiative de contacter un responsable public pour influencer sur une décision publique

Nombre de représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire depuis 2017



1 Bilan de l'exercice déclaratif 2020 : des progrès mais des insuffisances persistantes

Dès lors qu'une entité ou une personne physique remplit les critères légaux de qualification du représentant d'intérêts, elle doit s'inscrire sur le registre et communiquer à la Haute Autorité, chaque année, dans les trois mois suivant la clôture de son exercice comptable, un certain nombre d'informations afin de faire connaître les actions d'influence menées auprès des responsables publics et les moyens qu'elle y a consacrés. 2 027 représentants d'intérêts inscrits devaient se conformer à cette obligation déclarative pour l'année 2020.

La déclaration annuelle d'activités



Tendances générales de l'exercice déclaratif 2020 (publié en juin 2021)

Les représentants d'intérêts dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2020 avaient jusqu'au 31 mars 2021 pour effectuer leur déclaration annuelle d'activités. 1 849 entités étaient concernées.

Après un important travail de relance par les services de la Haute Autorité, 1 570 représentants d'intérêts avaient publié leur déclaration d'activités et de moyens au moment de la publication du bilan de l'exercice déclaratif, en juin 2021⁴¹. 279 de ces entités, soit 15,2 % du total des déclarants, ont déposé une déclaration de non-activité, pour indiquer qu'elles n'avaient mené aucune action de représentation d'intérêts en 2020 (contre 383 pour l'exercice déclaratif 2019). Mise en place depuis 2019, cette possibilité permet de mieux prendre en compte les variations des activités de représentation d'intérêts, souvent dépendantes de l'actualité normative,

et d'éviter ainsi aux entités de se désinscrire (*cf. encadré*). En effet, certains représentants d'intérêts s'inscrivent sur le registre à l'occasion d'une mobilisation ponctuelle liée à une actualité normative particulière ; leur activité de représentation d'intérêts diminue, voire cesse, une fois le texte adopté.

1 849
représentants
d'intérêts
tenus de déclarer
au 31 mars 2021
leurs activités de lobbying
réalisées en 2020

41. Bilan de l'exercice 2020 des déclarations d'activités des représentants d'intérêts : <https://bit.ly/35P8WUR>

En outre, la liste des représentants d'intérêts ne déclarant aucune des informations exigibles par la loi au titre de l'exercice 2020 a été publiée sur le site Internet de la Haute Autorité le 24 juin 2021. Cette liste, qui comprenait initialement 279 entités⁴², a été mise à jour par la suite en cas de déclaration, de demande de désinscription ou de signalement d'une cessation d'activité.

Le répertoire met en lumière l'importante hétérogénéité des entités menant des actions de représentation d'intérêts. Dans la continuité

des précédents exercices déclaratifs, les sociétés commerciales et les organisations professionnelles représentent plus de la moitié des inscrits (54 %), suivies par les associations et organisations non gouvernementales (18,5 %) et les syndicats (11,5 %).

Le nombre d'activités de représentation d'intérêts déclarées pour l'exercice déclaratif 2020 diminue pour s'établir à 10 780 (-16,5 % par rapport à 2019). Cette tendance, inédite depuis la mise en place du répertoire, ne traduit toutefois pas nécessairement une baisse d'intensité des



LA PROCÉDURE DE DÉSCRIPTION DU RÉPERTOIRE

La demande de désinscription d'une entité du répertoire des représentants d'intérêts s'apprécie au regard de l'article 6 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017⁴³ et de l'article 7 de la délibération n° 2017-236 du 20 décembre 2017 portant création du téléservice « AGORA »⁴⁴.

Plusieurs situations sont susceptibles de conduire à une désinscription à l'initiative de l'entité ou de la Haute Autorité :

- l'entité n'a pas la qualité de représentant d'intérêts et n'aurait par conséquent pas dû s'inscrire ;
- l'entité a cessé son activité de représentation d'intérêts, soit parce qu'elle a cessé toute activité (en cas de liquidation judiciaire par exemple), soit parce qu'elle ne remplit plus les critères légaux de manière pérenne.

Un formulaire prévu à cet effet est disponible sur le téléservice « AGORA ». Une fois la procédure de désinscription validée, l'inscription et les déclarations du représentant d'intérêts demeurent visibles sur le répertoire pendant une durée de cinq ans.

⁴³. « [...] Lorsqu'une personne inscrite au répertoire cesse ses fonctions de représentation d'intérêts, elle en informe, par l'intermédiaire du téléservice mentionné à l'article 5, la Haute Autorité qui mentionne cette information dans le répertoire rendu public. »

⁴⁴. « Lorsqu'un représentant d'intérêts ne remplit plus les conditions fixées à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, il en informe la Haute Autorité en adressant une demande à cette dernière, dont le modèle est annexé à la présente délibération. [...] »

⁴². La correspondance entre le nombre d'entités en défaut et le nombre de représentants d'intérêts ayant effectué une déclaration de non-activité (279) est purement fortuite.

Répartition des inscrits ayant effectué une déclaration par type d'organisation déclaré



() évolution par rapport à 2019

activités de lobbying, qui sont déclarées par « objet » et non par entrée en communication. La baisse du nombre d'activités déclarées peut ainsi s'expliquer, en tout ou partie, par une concentration des sujets défendus par les représentants d'intérêts, notamment en raison de la crise sanitaire, et par des évolutions dans les comportements déclaratifs. Une évolution similaire est constatée pour le nombre moyen d'activités déclarées par représentant d'intérêts : 6,9 contre 8,3 en 2019.

L'analyse des déclarations fait ressortir des niveaux d'activité et de ressources financières et humaines hétérogènes selon les entités :

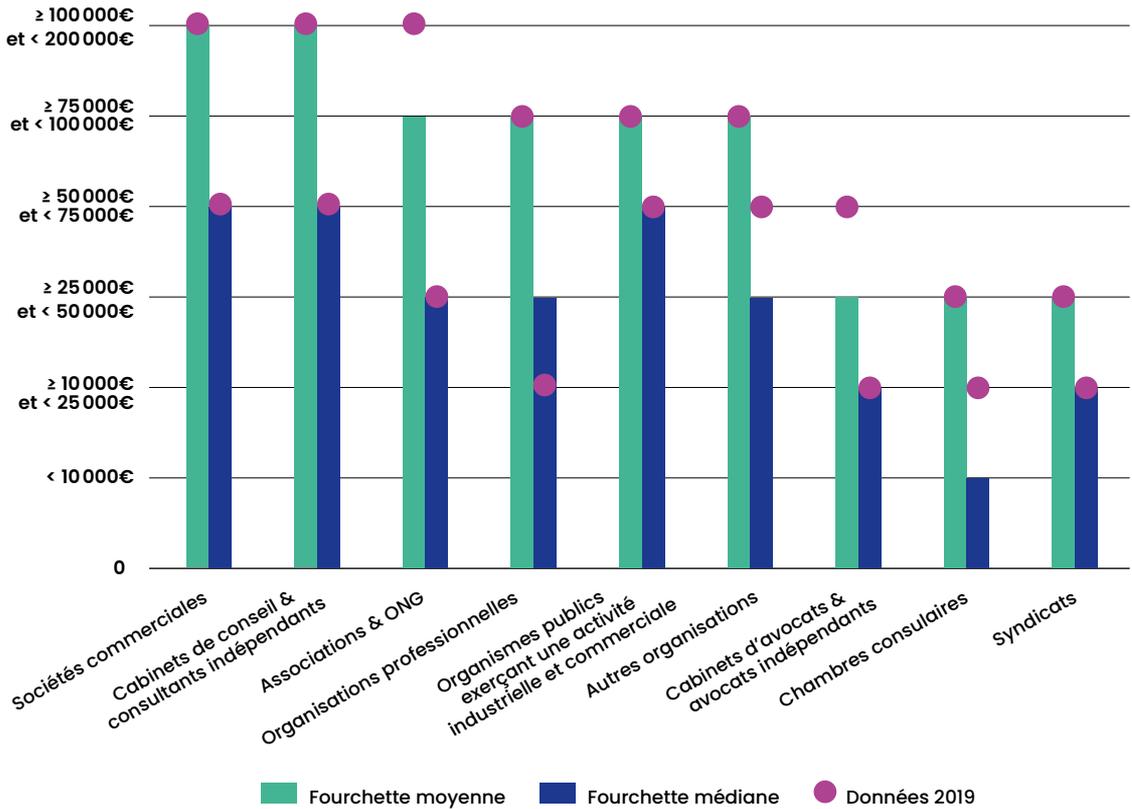
- le nombre moyen d'activités déclarées s'élève à 18 pour les cabinets de conseil et les consultants indépendants contre 6 pour les associations et les organisations non gouvernementales, et seulement un peu moins de 2 pour les cabinets d'avocats ;
- l'entité qui a le plus déclaré – une organisation professionnelle – a déposé 276 fiches d'activités ;
- lors de l'exercice déclaratif 2020, seuls les cabinets de conseil (18) et les syndicats (7) ont accru leur nombre moyen d'activités ;

— les sociétés commerciales et les cabinets de conseil déclarent les dépenses de représentation d'intérêts les plus élevées, avec une fourchette moyenne comprise entre 100 000 et 200 000 euros.

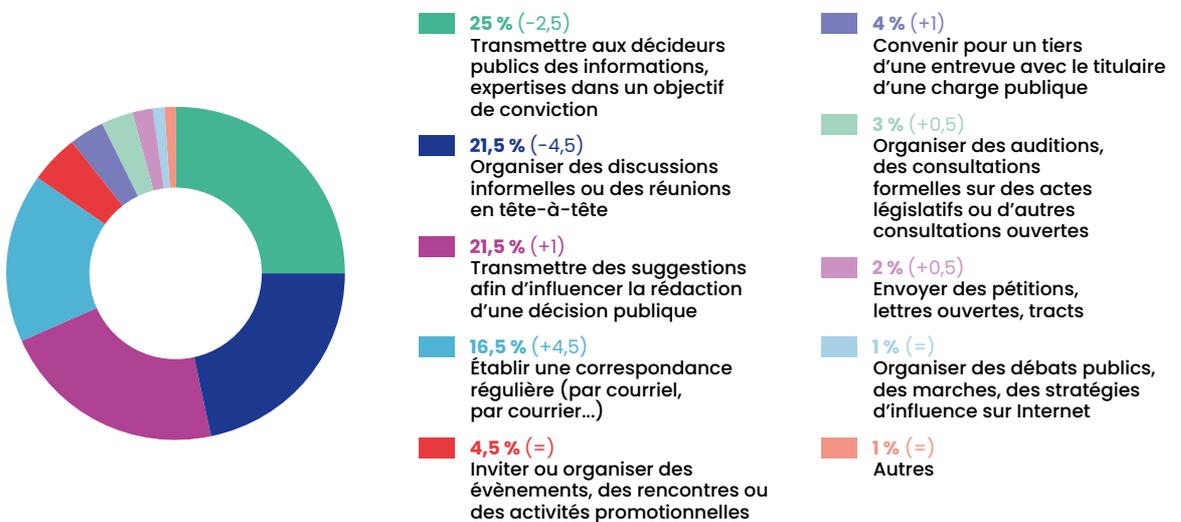
10 780
activités de
représentation
d'intérêts
 déclarées
 (-16,5 % par rapport
 à 2019)

6,9
nombre moyen
d'activités
 déclarées par
 représentant d'intérêts
 (contre 8,3 en 2019)

Fourchette moyenne et fourchette médiane de dépenses par type d'organisation



Répartition par type d'actions menées par les représentants d'intérêts



() évolution par rapport à 2019



60 %
des actions
de représentation
d'intérêts portent
sur **l'élaboration
de la loi**

Les domaines d'intervention ainsi que les ministères les plus visés par des actions d'influence sont fortement liés à l'actualité. Dans le cadre des mesures sanitaires mises en place par les pouvoirs publics à partir de mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19, les acteurs privés se sont mobilisés pour défendre leurs intérêts, notamment en matière de demandes d'aides économiques. Cela explique en partie que les ministères économiques et financiers aient été les plus visés par des actions de lobbying (23 %). En outre, l'adoption des lois successives relatives à l'état d'urgence sanitaire ainsi que l'organisation du Ségur de la santé expliquent que le domaine de la santé soit le plus déclaré en 2020 (15,4 %), suivi par l'agriculture (6 %) en raison, notamment, de l'élaboration de la loi de juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires.

Le Parlement est concerné par **62,5 %** des activités de représentation d'intérêts et le Gouvernement **58 %**

(NB : une même activité de représentation d'intérêts peut concerner plusieurs catégories de responsables publics)

3

ministères

concentrent en **2020**
près de **la moitié**
des actions de
représentation d'intérêts :

23 %

Économie et finances

13 %

Premier ministre

12,5 %

Environnement,
énergie et mer

3

**domaines
d'interventions**

les plus déclarés
sur 117 en **2020** :

15,4 %

Santé

6 %

Agriculture

4,2 %

Transports

Des délais de dépôt toujours tardifs malgré des progrès

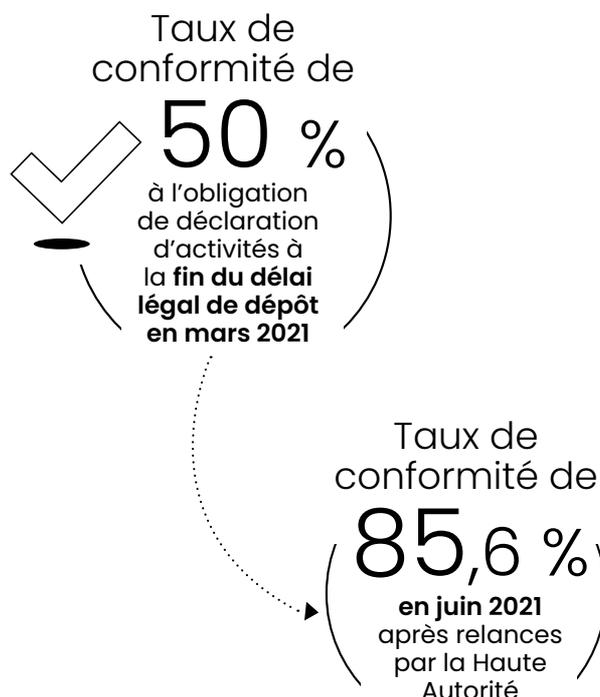
Au 31 mars 2021, la moitié des entités soumises à l'obligation de déclarer leurs activités au plus tard à cette date avaient effectivement procédé à cette déclaration, alors que ce taux n'était que de 34 % en 2020. Les services de la Haute Autorité ont procédé à des relances amiables pendant un mois, afin d'alerter les entités en défaut. À l'issue de ce délai, 80 % des entités avaient déclaré tout ou partie des informations relatives à leur activité de représentation d'intérêts sur le répertoire. Au moment de faire le bilan de l'exercice déclaratif, en juin 2021, ce taux s'élevait à 85,6 %, contre 90 % à la même période en 2020.

Une amélioration qualitative des déclarations d'activités

Selon l'algorithme élaboré en 2017 par la Haute Autorité pour évaluer la qualité des « objets⁴⁵ » renseignés, 69 % des « objets » déclarés sont conformes aux exigences minimales de lisibilité définies par la Haute Autorité.

Ce chiffre ne constitue par nature qu'une indication, mais dénote une amélioration de l'appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts par rapport aux années 2017 et 2018. Toutefois, ce taux est encore insuffisant et sa stabilité depuis deux ans tend à montrer qu'une marge de progression existe, malgré les efforts continus de pédagogie et de sensibilisation de la Haute Autorité. Un travail est par ailleurs en cours afin de renforcer la pertinence de l'algorithme et sa capacité à améliorer la qualité de l'exercice déclaratif.

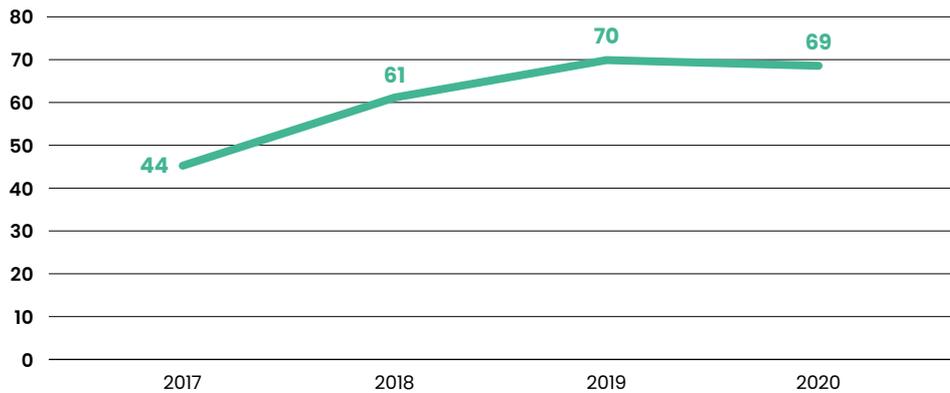
Malgré une légère augmentation, l'usage de la rubrique « observations » demeure insuffisant puisqu'elle n'est renseignée que dans une déclaration d'activités sur cinq. Cette possibilité offerte aux représentants d'intérêts s'avère pourtant très utile pour fournir des précisions ou des éléments complémentaires, au-delà des informations requises par la loi. Elle permet d'améliorer sensiblement la transparence sur le processus d'élaboration de la décision publique.



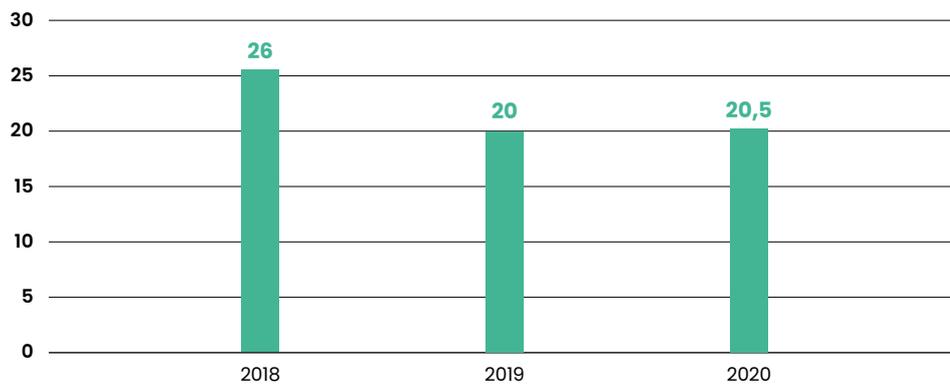
La rubrique « observations » est renseignée dans seulement **20,5 %** des déclarations d'activités (+ 2,5 % par rapport à l'exercice déclaratif 2019)

45. Cf. rapport d'activité 2020, p. 120.

Taux de conformité des objets des fiches d'activités de représentation d'intérêts aux exigences minimales de lisibilité (en %)



Nombre de déclarations d'activités dont la rubrique « observations » est renseignée (en %)



EXERCICE DÉCLARATIF 2021 : UN PREMIER CHIFFRE ENCOURAGEANT

2 178 représentants d'intérêts inscrits au répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2021 avaient jusqu'au 31 mars 2022 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2021, ainsi que les moyens alloués à ces actions.

59 % ont effectué leur déclaration dans le délai légal, un résultat encore perfectible mais en progression par rapport aux exercices précédents (50 % pour l'exercice 2020, 34 % pour l'exercice 2019).

La Haute Autorité publiera en juin 2022 un bilan complet de cet exercice déclaratif.

2 Des difficultés liées au cadre juridique du registre

Près de cinq ans après la mise en œuvre du répertoire et l'instauration, pour la première fois en France, d'obligations déclaratives et déontologiques communes à l'ensemble des représentants d'intérêts, les avancées en matière de transparence et de restitution de l'empreinte normative sont incontestables.

Si le dispositif ouvre des perspectives prometteuses, il demeure toutefois affaibli par un cadre législatif et réglementaire trop complexe, notamment pour les représentants d'intérêts eux-mêmes.

La publication d'une étude sur l'encadrement de la représentation d'intérêts

Pour diffuser ce constat, déjà formulé à plusieurs reprises dans ses rapports d'activité, la Haute Autorité a publié en octobre 2021 une étude

intitulée *L'encadrement de la représentation d'intérêts. Bilan, enjeux de l'extension à l'échelon local et propositions*⁴⁶. Élaboré notamment sur la base d'entretiens avec des associations d'élus, des collectivités territoriales et des représentants d'intérêts, ce rapport dresse un bilan du répertoire et propose, à partir de cette analyse, plusieurs adaptations du dispositif, des évolutions qui s'avèrent indispensables pour en assurer la pérennité et l'efficacité, particulièrement dans la perspective de son extension aux collectivités territoriales prévue le 1^{er} juillet 2022⁴⁷. En effet, à droit constant, les difficultés observées au niveau national, non seulement se rencontreront aussi à l'échelon local, mais seront amplifiées par les spécificités de l'action publique territoriale.



Un cadre législatif et réglementaire trop complexe limitant la portée du répertoire et source de difficultés d'appropriation

Les insuffisances persistantes et les limites juridiques du répertoire, déjà identifiées et relevées par la Haute Autorité depuis la mise en œuvre du dispositif, nuisent à sa lisibilité et à son efficacité.

Un critère « activité principale/activité régulière » inopérant

Les textes disposent qu'est un représentant d'intérêts toute personne qui mène une activité de représentation d'intérêts de façon

46. Cette étude est consultable en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité : <https://bit.ly/3BaaFiR>.

47. Cf. p. 98-99.

« principale », c'est-à-dire plus de la moitié de son temps sur les six derniers mois, ou « régulière », en réalisant au moins dix entrées en communication sur les douze derniers mois. Pour les personnes morales, les critères d'activité principale et d'activité régulière s'apprécient, non pas à l'échelle de l'entité, mais par personne physique réalisant en son sein des actions de représentation d'intérêts. Il en résulte que, pour un même niveau d'activité de représentation d'intérêts entre deux entités différentes, l'une peut être qualifiée de représentant d'intérêts et l'autre non, selon que cette activité est concentrée sur une personne physique ou qu'elle est répartie entre plusieurs.

Afin de mieux refléter la réalité de la représentation d'intérêts, de simplifier, pour les représentants d'intérêts eux-mêmes comme pour la Haute Autorité, l'identification des entités devant s'inscrire au registre et d'éviter les pratiques de contournement, les seuils déclenchant une obligation d'inscription devraient s'apprécier en considérant l'ensemble des activités de la personne morale concernée.

Un critère d'initiative peu pertinent

Seules les entrées en communication à l'initiative du représentant d'intérêts sont considérées comme des actions d'influence, excluant *de facto* toutes les actions conduites en réponse aux demandes des responsables publics. Ce critère présente plusieurs limites :

- une inégalité entre les grands acteurs de la représentation d'intérêts, plus facilement identifiés et consultés par les pouvoirs publics, et les petites entités qui doivent plus souvent les solliciter (et donc déclarer plus d'actions d'influence sur le répertoire) ;

- des contrôles plus difficiles pour la Haute Autorité, car il est parfois malaisé de déterminer qui est à l'initiative d'une rencontre ou d'un échange, en particulier dans le cadre de relations suivies.

Afin d'assurer une meilleure restitution de l'influence de la représentation d'intérêts sur la décision publique, l'obligation de déclaration devrait s'imposer lorsque l'entrée en communication est initiée par le représentant d'intérêts, mais également lorsqu'elle est à l'initiative du responsable public.

Des décisions publiques visées par des actions de représentation d'intérêts insuffisamment précisées

Le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts a énuméré les décisions publiques sur lesquelles sont susceptibles de porter les actions d'influence. Ce champ apparaît toutefois trop large et indéterminé, en raison notamment de la catégorie « *autres décisions publiques* ». Ces dispositions sont source d'insécurité juridique pour les représentants d'intérêts, en particulier dans la perspective





LA RÉVISION DU DISPOSITIF D'ENCADREMENT DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : UN ENJEU DONT SE SONT EMPARÉS LES PARLEMENTAIRES EN 2021

L'année 2021 a été marquée par une importante réflexion au Parlement autour de l'encadrement des représentants d'intérêts, témoignant de la prise en compte croissante de ces enjeux par les députés et sénateurs.

Le rapport du député Sylvain Waserman⁴⁸, publié en janvier 2021, a présenté une série de propositions «pour un lobbying plus responsable et transparent», dont certaines ont été adoptées par le Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale peut désormais interdire l'accès aux locaux de l'Assemblée aux représentants d'intérêts en cas de manquement au code de conduite et peut rendre publique cette décision. Le rapport propose également, entre autres, de rendre obligatoire la transparence des agendas pour les rapporteurs de texte et de modifier la définition des représentants d'intérêts, de manière à y faire entrer un plus grand nombre d'acteurs. Concernant la Haute Autorité, le rapport souligne la nécessité de mettre en place des sanctions administratives en cas de manquement des lobbies à leurs obligations déclaratives et déontologiques.

Par ailleurs, le rapport d'information des députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix sur l'évaluation de la loi «Sapin 2», publié le 7 juillet 2021⁴⁹, a formulé plusieurs recommandations concernant l'encadrement des représentants d'intérêts. Outre l'octroi à la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative, il préconise notamment d'élaborer un code de déontologie et d'adapter les obligations de déclaration pour les représentants d'intérêts intervenant dans la sphère locale, par exemple en se limitant aux décisions publiques présentant un réel enjeu financier.

La proposition de loi n° 4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption, déposée le 19 octobre 2021⁵⁰ par Raphaël Gauvain, reprend certaines propositions de ce rapport d'information. Il est notamment proposé d'apprécier le seuil minimal de dix actions déclenchant une obligation d'inscription au niveau de la personne morale. De plus, les déclarations d'activités devraient répondre à un rythme semestriel plutôt qu'annuel et les informations déclarées devraient être plus précises. Enfin, les actions de représentation d'intérêts menées auprès du Président de la République et des membres du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État seraient incluses dans le champ du répertoire.

48. Rapport présenté par M. Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée nationale, président de la délégation du Bureau chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, «*Propositions pour un lobbying plus responsable et transparent*», janvier 2021.

49. Assemblée nationale, rapport d'information n° 4325 sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite «loi Sapin 2», 7 juillet 2021.

50. Assemblée nationale, proposition de loi n° 4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption, 19 octobre 2021.

de l'extension du dispositif à l'échelon local. En effet, inchangée, la catégorie « *autres décisions publiques* » va entraîner un volume de déclarations extrêmement important de la part d'acteurs locaux de petite taille pour lesquels la représentation d'intérêts n'est qu'une dimension accessoire de l'activité.

Une réflexion devrait être menée afin de préciser, dans les textes, les critères des décisions publiques entrant dans le champ de la représentation d'intérêts, notamment en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.

Une granularité des informations déclarées insuffisante pour assurer la restitution de l'empreinte normative

Les données transmises par les représentants d'intérêts, concernant en particulier les décisions publiques visées et les responsables publics rencontrés, doivent être suffisamment précises pour satisfaire l'objectif de transparence du processus d'élaboration de la décision publique. Or, les listes retenues par le décret comportent des catégories très générales, restreignant de manière excessive la portée du dispositif, à l'image de celle-ci : « *un député, un sénateur, un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires* ». Les fonctions spécifiques des responsables publics à l'égard desquels une action de représentation d'intérêts a été menée devraient par exemple être précisées.

En outre, ces informations devraient être déclarées plus fréquemment, le rythme actuel d'une fois par an affaiblissant la restitution de l'empreinte normative, d'autant que les actions déclarées sur le registre ne précisent pas la date exacte à laquelle elles ont été menées.

Un cadre déontologique commun à préciser

L'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 définit le cadre déontologique applicable aux représentants d'intérêts. Certaines des obligations

prévues à cet article manquent toutefois de précisions :

- les représentants d'intérêts ne doivent pas proposer ou remettre aux responsables publics « *des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative* » ;
- les obligations prescrites par l'article 18-5 doivent être respectées « *dans les rapports avec l'entourage direct des responsables publics* ».

Le dernier alinéa de l'article 18-5 dispose qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis public de la Haute Autorité, peut préciser ces dispositions. Aucun décret n'a été pris, alors qu'un tel texte serait de nature à mieux protéger les responsables publics comme les représentants d'intérêts, notamment dans le cadre d'un contrôle de la Haute Autorité.

L'extension du dispositif aux collectivités territoriales et à d'autres agents d'administrations centrale et déconcentrée à partir du 1^{er} juillet 2022

La loi du 9 décembre 2016 instituant le répertoire des représentants d'intérêts prévoit l'extension de ce cadre juridique aux actions de lobbying réalisées à l'égard des exécutifs locaux ainsi qu'à certains agents publics des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements et des établissements publics de santé.

Cette extension, initialement prévue au 1^{er} juillet 2018, a été reportée à deux reprises et son application est désormais fixée au 1^{er} juillet 2022. Ces reports successifs avaient pour objectifs de :

- déployer de manière progressive le répertoire et tirer un premier bilan de ses différents usages ;
- favoriser une meilleure appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts ;
- doter la Haute Autorité de moyens humains et budgétaires suffisants pour lui permettre de faire face au flux supplémentaire important

d'inscriptions et de déclarations d'activités, et de réaliser des contrôles effectifs.

L'extension du répertoire à l'échelon local faisait craindre une très forte augmentation du nombre de responsables publics visés. Le rehaussement du seuil d'habitants des communes et EPCI concernés de 20 000 à 100 000 dans le cadre de la loi dite « 3DS » (cf. encadré p. 100) fait sortir environ 450 maires et 600 présidents d'EPCI du dispositif⁵¹. Malgré cela, l'extension du répertoire va porter le nombre de responsables publics concernés à plus de 18 000, faisant du dispositif français l'un des plus étendus au monde.

En outre, l'identification des responsables publics concernés par l'extension du dispositif est particulièrement complexe compte tenu de la rédaction de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, qui comporte des renvois à d'autres textes, lesquels comprennent eux-mêmes des renvois à d'autres textes qui sont précisés par de nombreux arrêtés ministériels ou nécessitent d'accéder à des données administratives qui ne sont pas aisément disponibles. Un tel dispositif est source d'une forte insécurité juridique pour les représentants d'intérêts.

Ainsi, le 7^o de l'article 18-2 prévoit que constituent des actions de représentation d'intérêts les entrées en communication réalisées à l'égard d' « *un agent public occupant un emploi mentionné par le décret en Conseil d'État prévu au I de l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires* ».

Ce décret⁵² fixe des catégories d'emplois dont certains doivent être précisés par arrêtés, tandis que d'autres nécessitent une connaissance fine de l'administration, une opération de qualification juridique, voire l'accès à des données qui ne sont pas aisément disponibles.

S'agissant des emplois dont la liste doit être dressée par des arrêtés, la Haute Autorité constate que, sur la quinzaine d'arrêtés existants, certains ne sont pas tenus à jour régulièrement, de sorte que les emplois qu'ils visent ne correspondent pas à ceux existant au sein des administrations concernées.

S'agissant des autres emplois, la détermination de ceux qui entrent dans le champ peut s'avérer très complexe. Par exemple, pour « *les emplois de responsable de la fonction achat* » des « *établissements publics à caractère administratif de l'État (...) dont le montant du budget prévisionnel est supérieur à 200 millions d'euros* », il convient que le représentant d'intérêts détermine si l'établissement public en cause a un caractère administratif, se renseigne sur son budget et apprécie si les fonctions exercées par son interlocuteur doivent conduire à le qualifier de « *responsable de la fonction achat* ».

De même, pour « *les emplois de directeur général (...) [des] syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de groupements de collectivités assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants* », le représentant d'intérêts devra analyser les statuts du syndicat pour déterminer s'il s'agit, au sens du code général des collectivités territoriales, d'un syndicat mixte constitué exclusivement de collectivités territoriales et de groupements de collectivités puis, en application de l'article 1^{er} du décret du 22 septembre 2000 relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux, apprécier si le syndicat doit, au regard de ses compétences, de l'importance de son budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer, être assimilé à une commune de plus de 150 000 habitants.

51. Cf. Annexe 2 p. 162.

52. Décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.



La loi n° 22-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS ») modifie l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, mettant ainsi en œuvre deux propositions de la Haute Autorité formulées dans le cadre de son étude sur l'encadrement de la représentation d'intérêts :

- **le réseau des chambres d'agriculture** est désormais inclus dans la définition des représentants d'intérêts, complétant ainsi le dispositif qui comprenait déjà les chambres de commerce et d'industrie ainsi que les chambres de métiers et de l'artisanat ;
- **le seuil des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** concernés par l'extension du répertoire à l'échelon local, initialement fixé à 20 000 habitants, est rehaussé à **100 000 habitants**. 42 communes et 130 EPCI à fiscalité propre sont désormais concernés, contre 490 communes et 741 EPCI à fiscalité propre auparavant.

3

La consolidation des procédures de contrôle des représentants d'intérêts

Depuis le 1^{er} juillet 2017, les représentants d'intérêts sont soumis à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité – ils doivent s'inscrire sur le registre et communiquer, chaque année, des informations relatives aux actions d'influence qu'ils effectuent et aux moyens qu'ils y consacrent – ainsi qu'à des obligations déontologiques.



Trois types de contrôles sont réalisés s'agissant des représentants d'intérêts :

- le contrôle des non-inscrits, afin de vérifier si les personnes physiques ou morales remplissant les critères définis par la loi sont effectivement inscrites sur le répertoire ;
- le contrôle des déclarations annuelles d'activités, qui se dédouble en un contrôle formel du respect de l'obligation de dépôt et en un contrôle au fond visant à vérifier l'exactitude et la complétude des informations déclarées ;
- le contrôle des obligations déontologiques.

Afin de garantir la crédibilité et l'efficacité du dispositif, la Haute Autorité est dotée de prérogatives de contrôle sur pièces et sur place.

Bilan général et chiffres clés du contrôle des représentants d'intérêts en 2021

En 2020, la crise sanitaire avait fortement impacté l'activité de contrôle de la Haute Autorité, laquelle avait fait preuve de bienveillance à l'égard des entités inscrites sur le registre. En 2021, 228 contrôles ont été lancés et 186 contrôles ont été clôturés. Par ailleurs, toutes les entités pour lesquelles des contrôles avaient été lancés en 2020 ont procédé à la régularisation de leur situation.

186
contrôles
des représentants
d'intérêts
clôturés en **2021**
(dont **72 %** de
contrôles
lancés en 2021)

228

contrôles

de représentants
d'intérêts lancés en **2021**
(**+196 % par rapport**
à 2020), dont :

108

contrôles
de non-inscrits

118

contrôles de
déclarations annuelles

2

contrôles des obligations
déontologiques

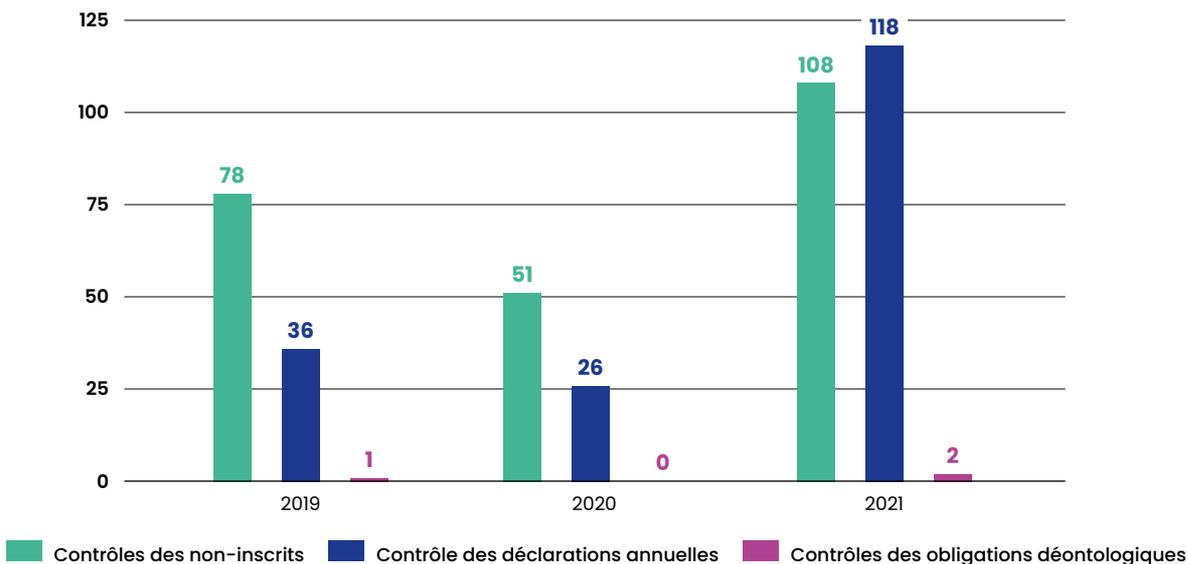


SECTEURS D'ACTIVITÉS CONTRÔLÉS

En 2021, la Haute Autorité a concentré ses contrôles sur plusieurs secteurs d'activité considérés comme stratégiques en raison de l'actualité politique et législative :

- l'environnement, l'énergie et l'agroalimentaire ;
- la santé ;
- le numérique et l'audiovisuel ;
- l'immobilier, la construction et le BTP.

Évolution et répartition des contrôles des représentants d'intérêts lancés depuis 2019



LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS D'ÉTATS ÉTRANGERS

Dans son dernier rapport « Le lobbying au 21^e siècle : transparence, intégrité, accès », l'OCDE appelle les États membres à mieux prendre en compte, dans leurs dispositifs d'encadrement de la représentation d'intérêts, l'influence des États étrangers, en pointant notamment les risques que ces actions d'influence font peser sur les processus démocratiques et leur manque de traçabilité.

Ces actions d'influence, protéiformes, ont trois objectifs principaux :

- influencer les processus démocratiques clés dans le pays ;
- influencer les positions de politique étrangère d'un pays, y compris ses positions sur les négociations internationales (par exemple sur le climat, la fiscalité, le commerce ou la protection des données) ;
- influencer la perception d'un pays par le Gouvernement, les médias et les ressortissants d'un autre pays.

L'encadrement des actions d'influence ou d'ingérence, directes ou indirectes, exercées par des États étrangers constitue donc un enjeu majeur dont s'est emparée la France :

– en juillet 2021 a été créé Viginum⁵³, service technique et opérationnel chargé de la vigilance et de la protection contre les ingérences numériques étrangères, rattaché au Premier ministre et placé auprès du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ;

– le 11 octobre 2021 le Premier ministre a édicté une circulaire relative au renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics⁵⁴, destinée à sensibiliser ces derniers en leur rappelant leurs obligations déontologiques et en leur présentant les outils et ressources à leur disposition, au premier rang desquels figure le répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute Autorité.

En France, plusieurs vecteurs de l'influence étrangère peuvent être recensés parmi lesquels le réseau diplomatique, la captation d'élites politiques, la presse, les entreprises à capitaux publics ou privés, les programmes culturels, la coopération universitaire, les groupes d'amitié parlementaires et les cabinets de conseil.

Toutefois, seuls ceux remplissant les critères définis par l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 sont soumis à des obligations d'inscription et de déclaration. Les États étrangers n'entrent pas, en tant que tels, dans le champ de la définition, de sorte qu'ils n'ont pas à s'inscrire sur le répertoire. En revanche, les entreprises privées ou publiques, les associations et fondations et les cabinets de conseil qui représentent les intérêts de ces entités sont susceptibles d'être qualifiés de représentants d'intérêts.

Aux États-Unis, le *Foreign Agents Registration Act*, adopté en 1938, prévoit l'inscription des « *agents agissant pour le compte d'un mandant étranger* » et impose l'obligation, pour cet agent, de déclarer toutes les activités exercées et les entrées en communication établies auprès de responsables publics. Un dispositif similaire a été adopté par l'Australie en 2018. Depuis plusieurs mois, la Haute Autorité entretient des échanges réguliers avec le Département de la Justice américain afin d'engager une coopération sur cet enjeu.

Le registre de transparence de l'Union européenne inclut, depuis sa révision du 1^{er} juillet 2021, le lobbying pour le compte d'États étrangers. Le nouveau registre prévoit ainsi qu'il s'applique aux activités exercées par « *les autorités publiques de pays tiers* » mais uniquement « *lorsque ces autorités sont représentées par des entités juridiques, des bureaux ou des réseaux sans statut diplomatique ou sont représentées par un intermédiaire* ».

53. Premier ministre, décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021 portant création, auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, d'un service à compétence nationale dénommé « service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères ».

54. Premier ministre, circulaire n° 6306/SG du 11 octobre 2021.

108
contrôles
des non-
inscrits lancés
en 2021

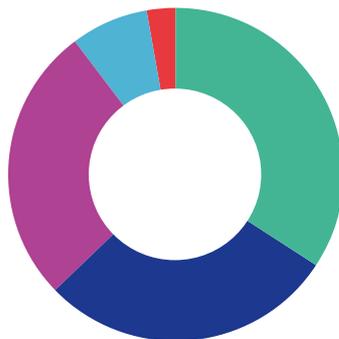
92
contrôles
clôturés
suite à des
contrôles
lancés en
2020 et 2021

73 %
(des contrôles)
ont donné
lieu à une
inscription
sur le
répertoire

Le contrôle des non-inscrits

92 contrôles de non-inscrits ont été clôturés en 2021 tandis que 40 sont toujours en cours de traitement. Parmi les 92 dossiers clôturés, 67 ont donné lieu à une inscription (73 %). Pour les autres, l'absence d'inscription correspond le plus souvent à des situations dans lesquelles les entités sont en dessous des seuils ou confient leurs actions de représentation d'intérêts à d'autres organismes comme des associations ou des fédérations professionnelles.

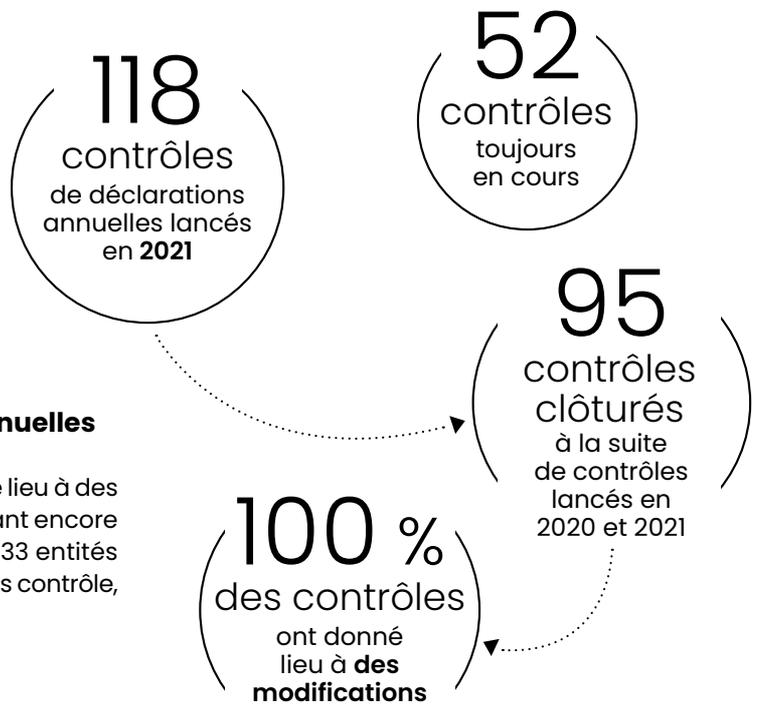
Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle pour non-inscription au répertoire en 2021



EXEMPLE DE CONTRÔLE DE NON-INSCRITS LANCÉS ET CLÔTURÉS EN 2021

Secteurs considérés comme prioritaires, l'immobilier, la construction et les travaux publics représentent environ 10 % des fiches d'activités déclarées sur le répertoire. Ces derniers ont fait l'objet d'une actualité politique et normative particulièrement dense, au regard du plan de relance lié à la crise sanitaire et des réformes engagées en matière de rénovation énergétique.

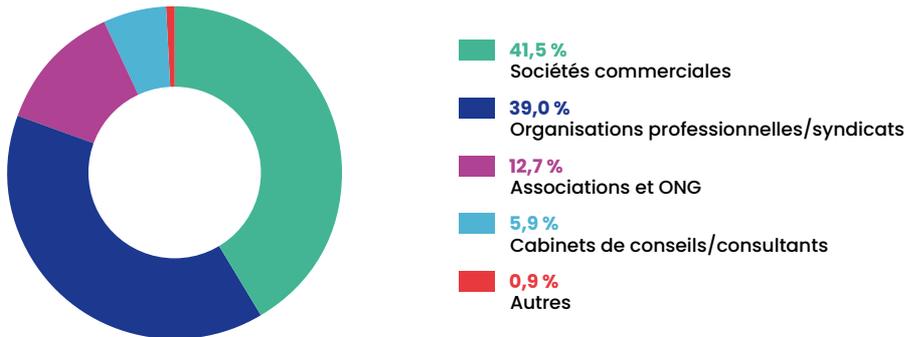
À l'issue de son travail de veille, la Haute Autorité a obtenu l'inscription de 13 entités de ces secteurs, parmi lesquelles plusieurs organisations professionnelles et des sociétés commerciales.



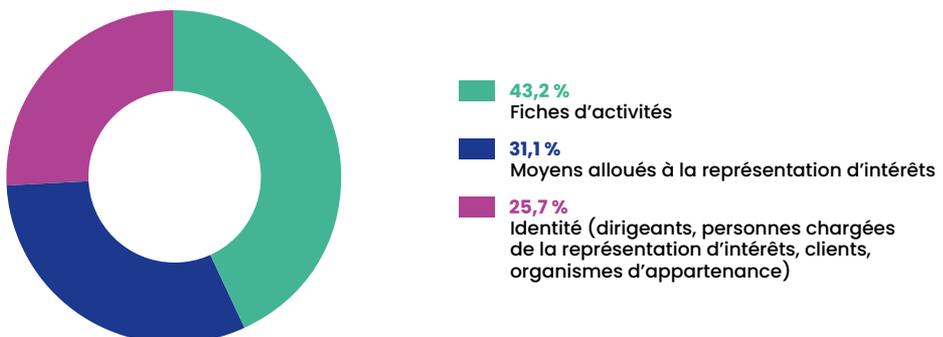
Le contrôle des déclarations annuelles

100 % des dossiers clôturés ont donné lieu à des modifications sur le répertoire, 52 étant encore en cours de traitement. Par ailleurs, 33 entités ont modifié les moyens déclarés après contrôle, majoritairement à la hausse.

Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle de déclaration annuelle d'activités en 2021



Motifs des contrôles de déclarations annuelles d'activités lancés en 2021





EXEMPLES DE CONTRÔLES DE DÉCLARATIONS ANNUELLES D'ACTIVITÉS LANCÉS ET CLÔTURÉS EN 2021

- À la suite du dépôt d'une fiche d'activités trop large et imprécise concernant une action de représentation d'intérêts centrée sur la prévention de la perte d'autonomie, un laboratoire pharmaceutique a procédé à une modification en la remplaçant par sept nouvelles fiches plus détaillées sur les différents objectifs poursuivis ;
- Plusieurs entités du secteur agroalimentaire ont dû modifier des éléments liés à leur identité, en mettant à jour leur équipe dirigeante, les personnes chargées de la représentation d'intérêts en leur sein et les organismes d'appartenance déclarés ;
- Plusieurs laboratoires pharmaceutiques ont dû modifier à la hausse, sur plusieurs exercices déclaratifs et de manière significative, leurs fourchettes de moyens déclarés, à la suite de contrôles de la Haute Autorité.

Une procédure de contrôle graduée et proportionnée en fonction des manquements constatés

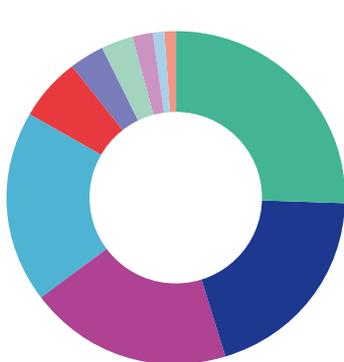
La liste des entités en défaut



En dépit des différentes relances des services de la Haute Autorité, au 31 décembre 2021, 97 entités n'avaient déclaré aucune des informations exigées par la loi, c'est-à-dire ni leurs actions de représentation d'intérêts

pour l'année 2020 ni les moyens alloués à leur activité. Ces entités sont alors inscrites sur une liste des entités en défaut, consultable en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité et régulièrement mise à jour.

Typologie des entités inscrites au 31 décembre 2021 sur la liste des entités en défaut n'ayant déclaré aucune des informations exigées par la loi



La procédure de notification de manquements

La Haute Autorité peut adresser aux entités n'ayant pas satisfait, en tout ou partie, à leurs obligations déclaratives, ou méconnaissant leurs obligations déontologiques, une notification de manquements. Cette prérogative a été utilisée à 236 reprises en 2021.

La mise en demeure d'un représentant d'intérêts

Selon l'article 18-7 de la loi du 11 octobre 2013, lorsque la Haute Autorité constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, un manquement à une obligation déclarative ou déontologique, elle peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, après l'avoir mis en état de présenter ses observations⁵⁵. La mise en demeure peut être rendue publique, sur le site Internet de la Haute Autorité. Le représentant d'intérêts peut, à tout moment avant l'adoption de la mise en demeure, régulariser sa situation.

Tout représentant d'intérêts, dès lors qu'il reçoit une mise en demeure, a deux mois pour faire cesser le manquement à ses obligations. À la

236

notifications

de manquements envoyées en **2021** pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens

97

entités inscrites

au 31 décembre 2021 sur la liste des entités en défaut n'ayant déclaré aucune des informations exigées par la loi

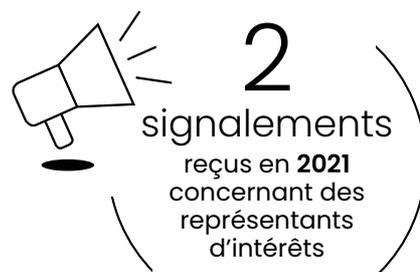
1

mise en demeure

rendue publique en 2021, la première depuis 2017

⁵⁵. Le représentant d'intérêts dispose d'un mois pour communiquer ses observations à la Haute Autorité.

suite d'une mise en demeure pour non-inscription ou non-déclaration, la Haute Autorité peut transmettre le dossier au parquet si l'entité ne se met pas en conformité. Un représentant d'intérêts auquel la Haute Autorité aurait préalablement adressé une mise en demeure de respecter ses obligations déontologiques et qui méconnaîtrait à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation, encourt une peine d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. La procédure de mise en demeure est réservée aux entités dont les manquements ont déjà fait l'objet d'une notification de manquements et n'ayant pas régularisé au moins partiellement leur situation.



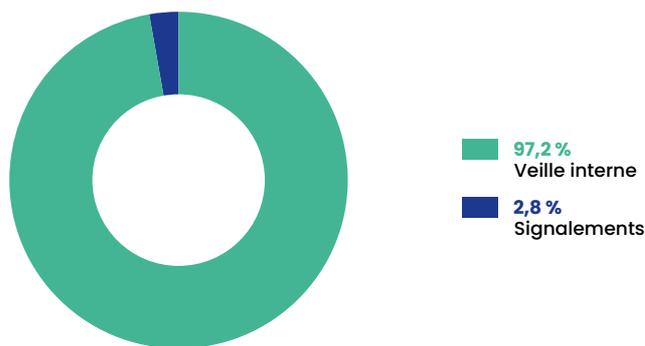
détecter des entités non-inscrites sur le registre mais aussi des manquements aux obligations déclaratives et/ou déontologiques :

Des outils de contrôle diversifiés

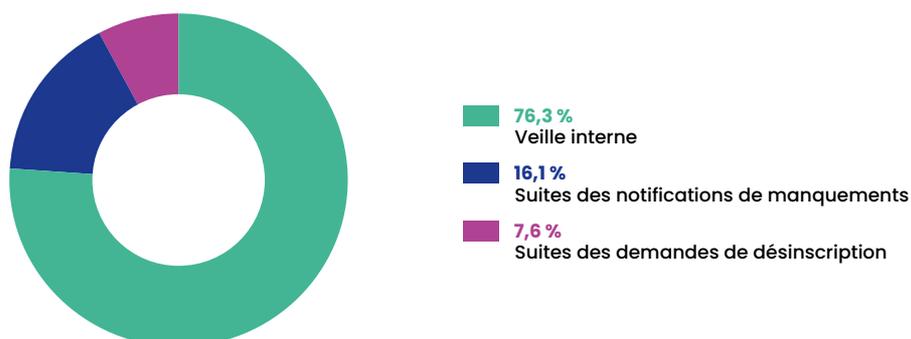
Pour réaliser ses contrôles, la Haute Autorité s'appuie sur plusieurs outils permettant de

— une activité de veille et de recherche en sources ouvertes (ou « *open source intelligence* ») à partir d'un accès à une grande diversité de sources d'information (presse généraliste, spécialisée et régionale ; réseaux

Origine des 108 contrôles des non-inscrits lancés en 2021



Origine des 118 contrôles de déclarations lancés en 2021



sociaux ; bases de données et sites spécialisés ; agendas ouverts, etc.) ;

- l'analyse de l'actualité politique et législative ;
- le suivi des secteurs jugés prioritaires par la Haute Autorité⁵⁶ ;
- la rédaction de notes thématiques ;
- un contrôle réalisé à la suite de l'envoi d'une notification de manquements ou à la suite d'une demande de désinscription ;
- des signalements : deux signalements ont été reçus en 2021, l'un émanant d'une association de lobbyistes (cf. encadré) et l'autre d'une association. Ils ont fait l'objet de vérifications approfondies.

Des pouvoirs d'enquête toujours limités : un frein à l'efficacité des contrôles

Les pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité demeurent limités en comparaison de ceux dont disposent d'autres autorités administratives indépendantes. Pour rendre les contrôles plus efficaces, ces pouvoirs gagneraient à être précisés et étendus, tout en restant proportionnés vis-à-vis de la finalité poursuivie⁵⁷.

Par ailleurs, afin d'échanger et de partager des bonnes pratiques en matière de contrôle sur pièces et sur place, la Haute Autorité participe à un groupe de travail composé d'autres autorités administratives indépendantes. La dernière réunion avait pour thématique principale le délit d'entrave lors des contrôles effectués sur place.



UN EXEMPLE DE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DÉCLENCHÉ À LA SUITE D'UN SIGNALEMENT

La Haute Autorité a été destinataire, en 2021, d'un signalement, émanant d'une association de lobbyistes et faisant état d'un collaborateur parlementaire proposant ses services de lobbying à des cabinets de conseil.

L'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 interdit aux représentants d'intérêts «*de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire*».

L'instruction a finalement révélé qu'il n'y avait eu aucun manquement.

⁵⁶. Cf. p. 102.

⁵⁷. La liste des propositions de la Haute Autorité en matière d'encadrement du lobbying est à retrouver p. 147.

4 L'enjeu de l'exploitation des données du répertoire des représentants d'intérêts

Encore peu connu du grand public, le répertoire des représentants d'intérêts met néanmoins à disposition de la société civile de nombreuses informations permettant de renforcer la transparence sur le processus d'élaboration de la décision publique. Dans la continuité de ses travaux passés, la Haute Autorité a poursuivi en 2021 son action en faveur d'une dynamisation de l'utilisation du répertoire.

196 504

**consultations
du répertoire**

des représentants
d'intérêts en **2021**
(**-21,4 %** par rapport
à 2020)

4,8

fois moins

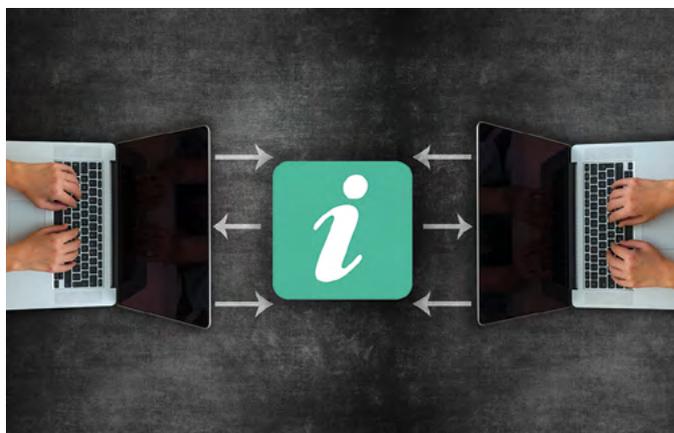
de consultations
que les déclarations
des responsables
publics

ressources documentaires, propositions d'amélioration du dispositif, comparaisons internationales, etc.

La plateforme permet de renforcer la lisibilité des données du répertoire et ainsi d'assurer une plus grande transparence de la décision publique grâce à des outils de data visualisation et à des analyses thématiques produites à partir des déclarations des représentants d'intérêts (cf. encadré). Le lancement de cette plateforme s'inscrit dans la poursuite des engagements pris par la Haute Autorité dans le cadre du plan 2018-2020 du Partenariat pour un Gouvernement ouvert⁵⁹.

La mise en place d'une plateforme numérique dédiée au lobbying

En juin 2021, la Haute Autorité a mis en ligne une plateforme numérique à visée pédagogique dédiée au lobbying⁵⁸. Cette plateforme centralise l'ensemble des informations sur la représentation d'intérêts : cadre juridique et déontologique, diversité des acteurs,



⁵⁸. Plateforme dédiée au lobbying sur le site de la Haute Autorité : <https://www.hatvp.fr/lobbying>.

⁵⁹. Cf. rapport d'activité 2020 p. 175.



DEUX EXEMPLES D'ANALYSES THÉMATIQUES RÉALISÉES À PARTIR DES DÉCLARATIONS DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

Visant à réformer le cadre général des mobilités en tenant compte de la transition écologique, la loi d'orientation des mobilités a fait l'objet d'intenses stratégies de lobbying. 132 entités inscrites au répertoire ont été impliquées, majoritairement des organisations professionnelles, des sociétés commerciales, des cabinets de conseil et des associations.

413 fiches d'activités témoignent des actions menées, les membres du Gouvernement, les conseillers ministériels et les collaborateurs du Président de la République ayant fait l'objet du plus grand nombre d'actions de représentation d'intérêts (590). Les déclarations mettent en évidence une distinction nette entre des représentants d'intérêts impliqués pour promouvoir l'innovation technologique comme levier de développement de nouvelles solutions de mobilités du quotidien, quand d'autres s'engagent pour favoriser le déploiement de mobilités propres plus respectueuses de l'environnement.

La loi n° 2019-810 du 1^{er} août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles, dite « loi 5G »

Instituant un cadre juridique destiné à garantir la sécurité des réseaux de télécommunication en réglementant les modalités de déploiement de la 5G en France, cette loi a cristallisé de nombreux débats, comme en témoignent l'implication de 30 représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire et le dépôt de 84 fiches d'activités. 40 % des représentants d'intérêts recensés étaient des opérateurs et des équipementiers télécom. Le ministère le plus sollicité, particulièrement par les acteurs économiques, est le ministère de l'économie et des finances, qui a piloté le projet à travers notamment sa direction générale des entreprises.

L'engagement de la Haute Autorité dans le cadre du « Partenariat pour un Gouvernement ouvert »

Initiative multilatérale regroupant aujourd'hui 78 pays, ainsi que des collectivités territoriales, des ONG et des représentants de la société civile, le Partenariat pour un gouvernement ouvert (*Open Government Partnership*, ou « OGP ») participe à la diffusion de bonnes pratiques en faveur de la transparence de l'action publique.

Partie prenante du Partenariat depuis 2014, la Haute Autorité a, dans le prolongement de ses contributions précédentes, pris un nouvel engagement dans le cadre du plan d'action national 2021-2023, visant à assurer la transparence de la représentation d'intérêts. En effet, les difficultés persistantes du dispositif en vigueur ne permettent pas de mesurer de manière efficace l'impact de la représentation d'intérêts sur le processus normatif.

L'engagement de la Haute Autorité sera mis en œuvre à travers la réalisation d'actions permettant de faciliter l'exploitation des données du répertoire et de les rendre plus lisibles, de comprendre les attentes des citoyens en matière d'empreinte normative ou encore de fournir des informations plus précises sur l'activité de représentation d'intérêts en France. Il est prévu de :

- publier au moins une fois par semestre une analyse produite à partir des données déclarées par les représentants d'intérêts ;
- produire un bilan annuel enrichi des déclarations des représentants d'intérêts ;
- organiser une consultation pour recueillir les attentes des citoyens au sujet de l'empreinte normative ;
- améliorer l'accès aux données du répertoire des représentants d'intérêts (moteur et filtres de recherche) pour faciliter leur exploitation et permettre aux citoyens de trouver aisément les informations qui les intéressent ;
- mettre en œuvre l'extension du répertoire aux collectivités territoriales ;



- organiser, avec d'autres partenaires, un *hackathon* ou une *datasession* sur les données publiques relatives à l'empreinte normative ;
- améliorer les outils de visualisation des données du répertoire.

En mai 2021, la Haute Autorité a également participé au Forum « Open d'État », organisé à la Cour des comptes par la direction interministérielle de la transformation publique, sur le thème « Transparence de la vie publique, transparence des services publics ». La Haute Autorité a animé, en collaboration avec *Transparency International France*, un atelier consacré à la thématique suivante : « Comment rendre visible l'impact des représentants d'intérêts sur la loi ? ». Les participants, aux profils variés (journalistes, designers, représentants d'intérêts, collaborateurs parlementaires), ont formulé trois propositions pour répondre à cette problématique :

- la création d'une plateforme destinée à recueillir et à rendre publiques les prises de position des représentants d'intérêts lors de l'élaboration d'un texte de loi – dans le but notamment de « sourcer » les amendements ;
- la publication en *open data* des rencontres des responsables publics avec les représentants d'intérêts, suivant le principe des « agendas ouverts » ;
- la révision du dispositif d'encadrement du lobbying, afin que le répertoire des représentants d'intérêts fournisse aux citoyens une information plus utile et précise.

5

Le partage de bonnes pratiques au niveau international sur l'encadrement du lobbying

La transparence des interactions entre représentants d'intérêts et responsables publics s'est imposée, depuis plusieurs années, comme un enjeu commun à de nombreux pays, utile à la diffusion d'une culture d'intégrité dans le processus de décision publique et vecteur de la confiance dans les institutions.

Des échanges bilatéraux soutenus

La Haute Autorité a notamment organisé en juin 2021 une réunion de travail avec le Commissariat au lobbying du Canada, bureau indépendant du Parlement, chargé de tenir un registre public et de contrôler les informations déclarées par les représentants d'intérêts. Ces échanges ont permis de mettre en évidence les différences existant entre les dispositifs français et canadien.

En particulier, dans le dispositif canadien, contrairement au dispositif français :

- toutes les entrées en communication, qu'elles soient à l'initiative d'un représentant d'intérêts ou d'un décideur public, sont prises en compte et doivent être déclarées sur le registre ;
- toute entité peut être considérée comme un représentant d'intérêts, y compris les partis politiques, les organisations culturelles ou encore les États étrangers ;
- le rythme de déclaration des entrées en communication est mensuel ;
- les déclarations consolidées par groupe de sociétés sont possibles.

Par ailleurs, en octobre 2021, une délégation de la Haute Autorité a rencontré à Bruxelles les services du secrétariat commun du registre de

transparence de l'Union européenne, permettant ainsi de mieux appréhender les nouvelles dispositions issues de l'accord institutionnel de mai 2021 (*cf. encadré*).

Le Réseau des registres européens du lobbying

Créé en 2018, le Réseau des registres européens du lobbying constitue un forum d'échanges et de diffusion de bonnes pratiques regroupant douze membres. Le 18 novembre 2021 s'est tenue en ligne l'assemblée annuelle du Réseau dont la Haute Autorité assure, depuis le printemps 2021 et pour deux ans, le secrétariat général.

Deux nouveaux membres ont intégré le réseau : la Serbie et le Conseil de l'Union européenne. L'Allemagne, dont le registre des représentants d'intérêts est entré en vigueur en janvier 2022, a assisté à la réunion en tant qu'observateur. Plusieurs thèmes ont été abordés lors de cet événement : les procédures de contrôle du lobbying, la réutilisation des données des registres par les citoyens et les efforts pédagogiques autour de la régulation du lobbying. Enfin, a été évoqué l'enjeu de la prise en compte, dans les dispositifs d'encadrement, des actions d'influence menées par des gouvernements étrangers⁶⁰.

60. Cf. p. 103-104.



LA RÉFORME DU REGISTRE DE TRANSPARENCE DE L'UNION EUROPÉENNE

Dispositif d'encadrement du lobbying au sein des institutions européennes, le registre de transparence répertorie les personnes morales ou physiques qui cherchent à influencer le processus législatif et la mise en œuvre des politiques publiques européennes. L'inscription y est obligatoire pour effectuer certaines actions de lobbying, les entités devant déclarer un certain nombre d'informations sur leur identité, les activités d'influence menées et les moyens financiers afférents, mais aussi respecter un code de conduite.

Plus de 13 000 entités sont aujourd'hui inscrites sur ce registre consultable en ligne.

Après quatre ans de négociations, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sont parvenus à un accord, signé le 20 mai 2021⁶¹ et entré en vigueur en juillet 2021, qui réforme le registre de transparence.

Plusieurs évolutions peuvent être relevées. Le Conseil de l'Union européenne fait désormais partie du champ du registre et les acteurs qui entreprennent des actions d'influence en son sein sont donc répertoriés. Le registre est également ouvert à la participation volontaire d'autres institutions et organes de l'Union européenne.

Chaque institution peut librement adopter des mesures de transparence complémentaires, telle que la publication d'informations sur les réunions entre responsables publics et représentants d'intérêts. À la Commission européenne, les commissaires et les directeurs généraux sont aujourd'hui tenus de publier leurs rencontres avec les lobbyistes. Dans le cadre de cette réforme, les représentants permanents des États membres se sont également engagés à ne rencontrer que des lobbyistes inscrits au registre durant leur présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, ainsi que pendant les six mois précédant celle-ci, et à publier ces rencontres en ligne.

Enfin, la définition du lobbying retenue dans l'accord se veut assez large : sont incluses dans la définition toutes les activités visant à influencer « l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou de la législation, ou les processus décisionnels des institutions ». Cette définition permet une appréhension extensive de l'obligation d'inscription au registre, sans considération, par exemple, de l'origine géographique de l'entrée en communication. Le registre encadre désormais les activités d'influence étrangère : les cabinets de conseil doivent ainsi publier la liste des gouvernants étrangers pour lesquels ils travaillent et les montants de chaque contrat. En revanche, les collectivités et leurs associations ne sont plus considérées comme des représentants d'intérêts.

61. Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire.

4

Accompagner,
conseiller
et sensibiliser

- 1 | Le renforcement des activités d'information et d'accompagnement des responsables publics et des représentants d'intérêts dans l'appropriation de leurs obligations déclaratives
page 119
- 2 | Le conseil déontologique
page 125
- 3 | Diffuser l'expertise et les missions de la Haute Autorité
page 128
- 4 | Promouvoir le modèle français d'intégrité à l'étranger
page 133

Si les différentes missions de contrôle de la Haute Autorité sont essentielles pour garantir le respect des obligations déontologiques et déclaratives qui pèsent sur un certain nombre de responsables et d'agents publics, ainsi que sur les représentants d'intérêts, l'appropriation de ces obligations ne peut passer que par l'information, la formation et le conseil des personnes concernées.

La Haute Autorité attache en conséquence une grande importance à la sensibilisation et à l'accompagnement de ces personnes, en lien étroit avec les autres acteurs de l'intégrité.

Les actions de sensibilisation menées par la Haute Autorité permettent en outre de toucher des publics qui n'entrent pas dans son champ de contrôle et, ainsi, de diffuser largement une culture de l'intégrité.

1 Le renforcement des activités d'information et d'accompagnement des responsables publics et des représentants d'intérêts dans l'appropriation de leurs obligations déclaratives

La Haute Autorité apporte aux responsables et agents publics et aux représentants d'intérêts de multiples outils et ressources et met à leur disposition une assistance permanente. Elle intervient régulièrement auprès de ces publics afin de répondre à leurs questions, faciliter l'appropriation de leurs obligations déclaratives et améliorer la qualité des informations consultables par les citoyens.

L'accompagnement des responsables publics

Nombre de responsables publics prennent connaissance lors de leur élection ou de leur prise de fonctions des obligations déclaratives auxquelles ils sont désormais astreints. Le dépôt d'une déclaration peut en outre soulever certaines interrogations, y compris pour ceux qui se sont déjà livrés à l'exercice.

Afin d'y répondre, la Haute Autorité met en place plusieurs outils d'assistance aux personnes devant déclarer leur patrimoine ou leurs intérêts auprès d'elle.

En parallèle, la Haute Autorité mène des campagnes de communication ponctuelles et ciblées, afin de sensibiliser les personnes concernées au meilleur moment, en amont des campagnes de dépôt.

Un **tableau récapitulatif** des mandats, emplois et fonctions dont l'exercice s'accompagne d'obligations déclaratives, pour que les personnes concernées puissent **s'identifier et se conformer à leurs obligations**

Un **guide du déclarant** qui **détaille** les différentes rubriques déclaratives et **explicite** précisément les informations devant y figurer

Un **accompagnement individuel**, par téléphone ou par courriel, pour toute question relative au **dépôt de la déclaration** ou aux **modalités de saisine** de la Haute Autorité

Des campagnes d'information ciblées en amont des principales échéances

Afin de s'assurer d'une parfaite information des personnes qui doivent lui transmettre leurs déclarations d'intérêts et de patrimoine, la Haute Autorité a conduit, avant les principales périodes de dépôt, des actions de communication ciblées, en particulier auprès des associations d'élus avant la tenue des élections départementales et régionales, mais aussi auprès des présidences des conseils régionaux et départementaux.

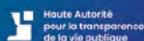
En parallèle, quatre webinaires ont été organisés pour répondre directement aux questions des déclarants et leur fournir toutes les informations nécessaires au dépôt de leurs déclarations.

En outre, la Haute Autorité a publié divers supports d'information et de rappel des obligations (brochures, courriers), et décliné, selon les publics visés, des versions spécifiques de son guide du déclarant.



Déclarations de patrimoine et d'intérêts :

Guide du déclarant à destination des Régions & Départements



Exécutifs locaux

—
Présidents, vice-présidents et conseillers de départements et de régions

Édition 2021



QUATRE WEBINAIRES À DESTINATION DES RESPONSABLES PUBLICS EN 2021

Quatre webinaires ont été organisés par la Haute Autorité, destinés aux :

- membres du Conseil économique, social et environnemental ;
- membres des cabinets ministériels ;
- députés ;
- élus régionaux et départementaux.

Ces webinaires ont permis de répondre directement aux questions des déclarants et de leur fournir toutes les informations nécessaires au dépôt de leurs déclarations.

Le webinaire destiné aux membres des cabinets ministériels a par exemple été l'occasion de leur rappeler les différentes obligations déontologiques auxquelles ils sont soumis en cas de mobilité dans le secteur privé à l'issue de leurs fonctions, ainsi que les modalités de saisine pour la demande d'avis préalable de la Haute Autorité.

L'accompagnement personnalisé au service des déclarants

Les services de la Haute Autorité sont mobilisés toute l'année pour répondre aux interrogations des responsables publics, par téléphone et par courriel⁶². Le dispositif est renforcé lors des principales périodes de dépôt des déclarations, qui, selon les cas, suivent ou précèdent la tenue de scrutins.

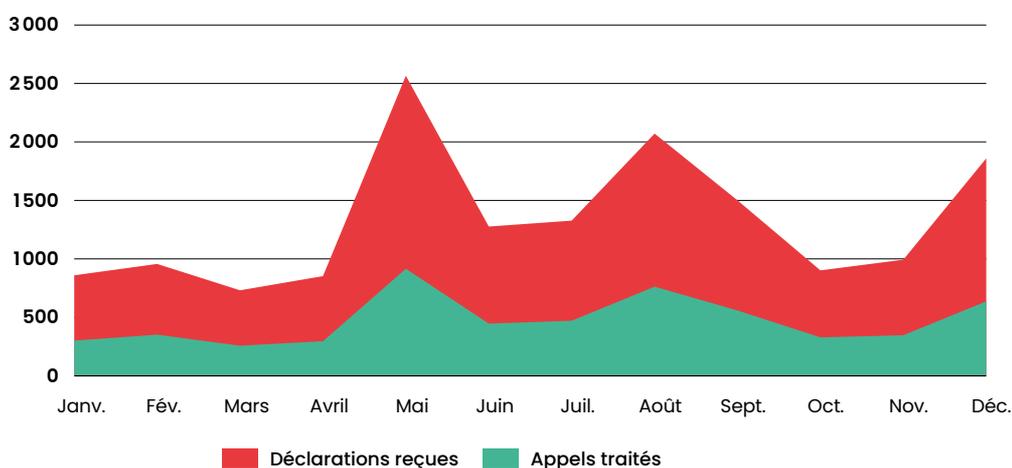
Les questions portent sur les délais de dépôt, l'utilisation du téléservice de déclaration « ADEL » ainsi que sur la bonne compréhension des différentes rubriques déclaratives et la façon appropriée de les remplir.

 **5 476**
appels traités
par l'assistance
téléphonique aux
responsables
publics

3'57
temps
d'appel
moyen

 **50**
mails
traités par
semaine
en moyenne

Appels traités par l'assistance téléphonique dédiée aux responsables publics en 2021, par rapport au nombre de déclarations reçues chaque mois



⁶². Les responsables publics peuvent solliciter la Haute Autorité par téléphone au 01 86 21 94 97 ou par courriel à l'adresse adel@hatvp.fr.



UN EXEMPLE DE MOBILISATION : LE DÉPÔT DES DÉCLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE DE FIN DE MANDAT DES DÉPUTÉS

Sept sièges étant vacants au moment de l'ouverture de la période de dépôt, 570 députés étaient tenus de déposer leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat entre le 21 novembre 2021 et le 21 décembre 2021, soit sept mois au plus tôt et six mois au plus tard avant l'expiration de leur mandat.

Ce dispositif de dépôt en amont de la fin du mandat doit permettre à la Haute Autorité de procéder au contrôle des déclarations avant la tenue du scrutin ; il est donc crucial, pour que ce contrôle soit réalisé, que toutes les déclarations aient été reçues dans les meilleurs délais.

Plusieurs outils de communication ont été utilisés afin d'assurer la bonne information des députés : le président de la Haute Autorité a adressé à tous les députés un courrier de rappel de leur obligation déclarative et un webinaire réunissant plus de 330 députés et collaborateurs de députés, organisé au début du mois de décembre, a permis de répondre en amont à de nombreuses questions.

Par ailleurs, la fin de la période de dépôt a donné lieu à une mobilisation exceptionnelle des services de la Haute Autorité qui a permis de répondre, via l'assistance téléphonique, à toutes les sollicitations des députés.

Au total, 99 % des députés avaient déposé leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat dans le délai légal, les autres ayant régularisé leur situation dans les jours suivants, après échanges avec la Haute Autorité.

L'accompagnement des représentants d'intérêts

La Haute Autorité déploie également des outils et dispositifs d'accompagnement à destination des représentants d'intérêts, afin de répondre aux questions que ceux-ci peuvent

se poser sur les informations qu'ils sont tenus de déclarer et des obligations déontologiques qui leur incombent dans leurs relations avec les pouvoirs publics.

Des **ressources en ligne**, y compris sous la forme de vidéos, pour s'identifier comme représentant d'intérêts et **s'approprier ses obligations**

Des **lignes directrices** qui permettent **l'identification du représentant d'intérêts** et précisent les **informations à déclarer** au répertoire

Un **accompagnement individuel**, par téléphone ou par courriel, pour toute question relative au **respect des obligations déclaratives ou déontologiques**

Le renforcement de la capacité d'information et de formation des représentants d'intérêts

La Haute Autorité a poursuivi en 2021 ses efforts de sensibilisation des représentants d'intérêts à leurs obligations.

Deux webinaires ont ainsi été organisés, réunissant chacun plus de 250 représentants d'intérêts. À titre d'illustration, l'un des thèmes abordés était l'étude sur l'encadrement du lobbying publiée en novembre 2021⁶³.

63. Cf. p. 95.



LE LANCEMENT D'UNE PLATEFORME NUMÉRIQUE DÉDIÉE AU LOBBYING

Un nouvel espace a été créé en 2021 sur le site Internet de la Haute Autorité afin de mieux expliciter l'information produite par la Haute Autorité sur la représentation d'intérêts. Cette plateforme, disponible à l'appui du répertoire, permet également d'en valoriser le contenu, par le recours à des outils supplémentaires de visualisation des données déclarées et par la production régulière d'analyses thématiques⁶⁴.

64. Cf. p. 111.

La Haute Autorité est également intervenue à plusieurs reprises dans le cadre de formations initiales ou continues, dans les universités et les instituts d'études politiques, afin de présenter les missions de la Haute Autorité à de futurs représentants d'intérêts et les sensibiliser, dès le début de leur carrière, aux enjeux déontologiques propres à ce métier.

En parallèle de ces événements ponctuels, de nouvelles ressources permanentes ont été mises à disposition sur le site Internet de la Haute Autorité, telles que des vidéos explicatives sur le lobbying, destinées aussi bien aux citoyens qu'aux représentants d'intérêts.

 **1356**
appels traités
par l'assistance
téléphonique aux
représentants
d'intérêts

4'33
temps
d'appel
moyen

L'accompagnement personnalisé

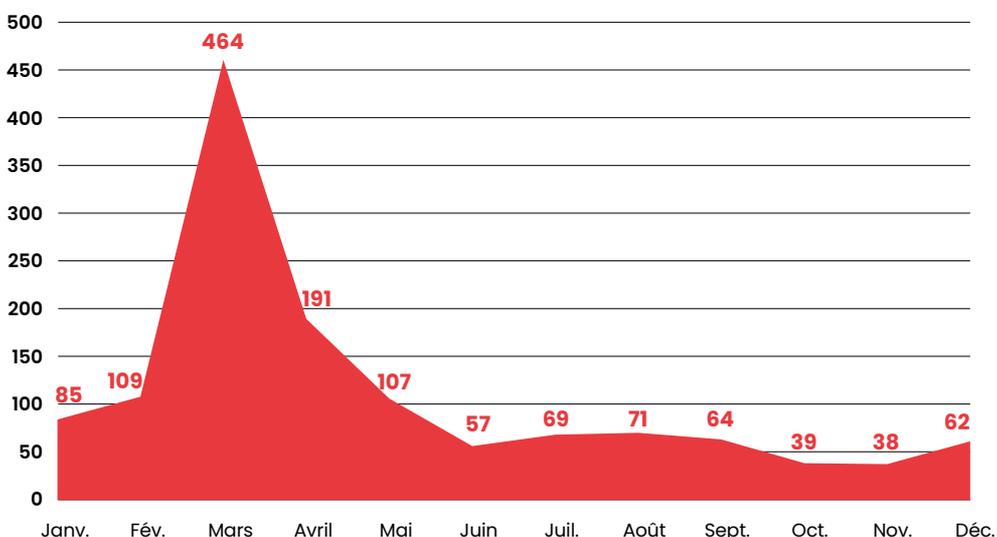
Tout comme elle le fait pour les responsables publics, la Haute Autorité met à disposition des représentants d'intérêts une assistance par téléphone et par courriel⁶⁵.

Cet accompagnement individualisé contribue à la bonne compréhension des informations à déclarer et, *in fine*, à la qualité des informations

publiées sur le répertoire des représentants d'intérêts.

Étant donné que les représentants d'intérêts déclarent leurs activités dans un délai de trois mois suivant la clôture de leur exercice comptable et que la plupart d'entre eux le clôturent au 31 décembre, les premiers mois de l'année sont ceux au cours desquels l'assistance téléphonique est la plus sollicitée.

Appels traités par l'assistance téléphonique dédiée aux représentants d'intérêts en 2021, par mois



⁶⁵. Les représentants d'intérêts peuvent solliciter la Haute Autorité par téléphone au 01 86 21 92 29 ou par courriel à l'adresse agora@hatvp.fr.

2 Le conseil déontologique

La mission de conseil des responsables publics sur le plan déontologique confiée à la Haute Autorité par la loi du 11 octobre 2013 a pris une toute autre dimension depuis l'adoption de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En instituant la Haute autorité comme autorité de supervision pour tous les conflits d'intérêts liés à la mobilité privé-public, directement ou indirectement, le législateur lui a confié un rôle central et essentiel dans le secteur public.

Le conseil aux responsables publics

Les responsables publics qui transmettent des déclarations de patrimoine ou d'intérêts à la Haute Autorité peuvent la solliciter pour avis sur toute question d'ordre déontologique rencontrée dans l'exercice de leurs fonctions, sur le fondement des dispositions du 3^e du I de l'article 20 de la loi du 11 octobre 2013.

Outre les questions que les responsables publics adressent, à titre individuel, sur leur situation personnelle, la Haute Autorité reçoit des demandes d'avis formulées à titre institutionnel (par exemple, demande d'avis sur des projets de charte déontologique ou questions sur la gestion de certains types de conflits d'intérêts à l'échelle d'une collectivité ou d'une assemblée délibérante) et des demandes portant sur la situation d'un tiers, notamment lorsque le responsable public auteur de la saisine s'interroge sur les aspects déontologiques d'une nomination à laquelle il doit procéder.

Confidentiels, les avis rendus sécurisent les responsables publics qui les sollicitent face aux problématiques rencontrées.

La Haute Autorité a été saisie à 35 reprises en 2021 et a rendu 30 avis, plusieurs demandes ayant été reçues en toute fin d'année. En moyenne, ces avis ont été rendus dans un délai de 54 jours, en augmentation par rapport aux années précédentes. Alors que l'exercice de ses nouvelles missions de contrôle des mobilités public-privé ont impacté les capacités de réponse de la Haute Autorité aux demandes d'avis, l'augmentation du nombre de demandes

reçues et leur complexité croissante expliquent également cette augmentation des délais. Les cas les plus simples ne donnent plus forcément lieu à une saisine de la Haute Autorité, la diffusion de sa doctrine permettant aux responsables publics de traiter eux-mêmes un certain nombre de questions. De ce point de vue, l'augmentation du nombre d'avis rendus en 2021 par rapport aux deux années précédentes est d'autant plus significative.

30

avis formels rendus
en 2021, dont :

13

avis rendus
sur des demandes
formulées à titre individuel

7

avis rendus sur des
demandes formulées
à titre institutionnel

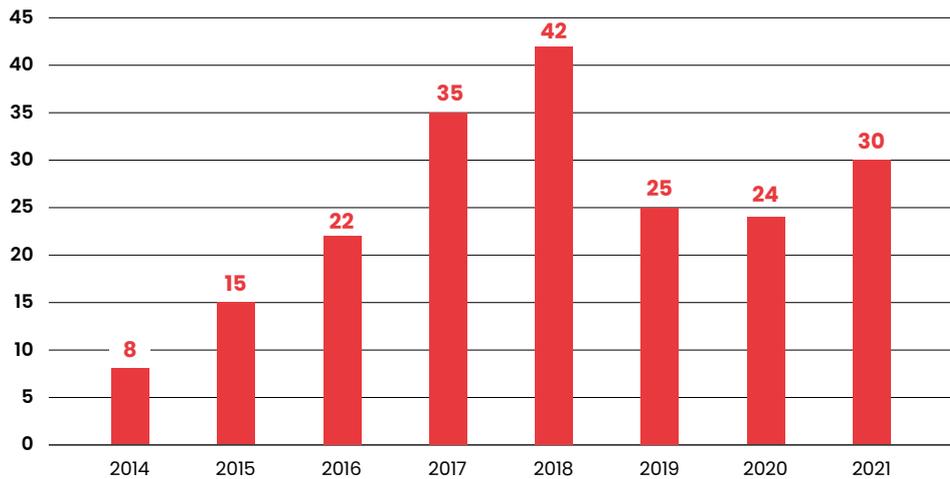
10

avis rendus
sur des demandes
formulées à propos
de la situation d'un tiers

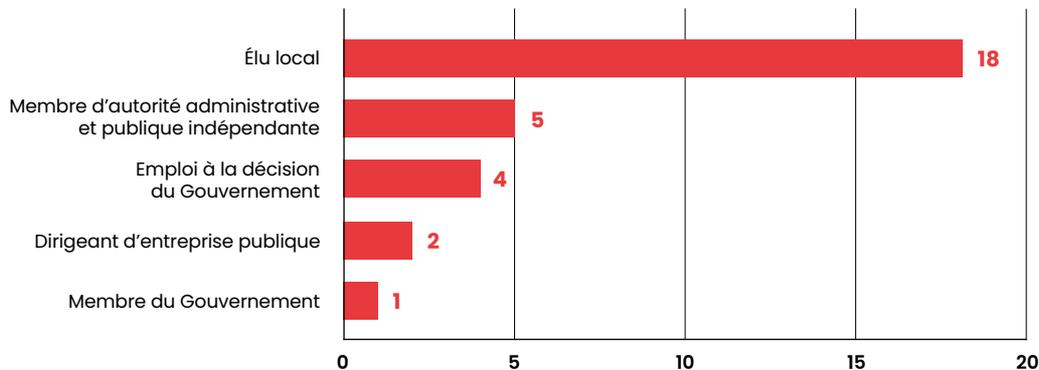
200

avis formels rendus
depuis 2014

Nombre d'avis formels rendus sur le fondement de l'article 20



Qualité de l'auteur de la demande d'avis



Comme en 2020, ces demandes d'avis formels ont été majoritairement formulées par des élus locaux, ce qui témoigne à la fois de l'acquisition par ceux-ci d'un réflexe déontologique et des nombreuses interrogations suscitées par l'application des règles et principes déontologiques.

Dans le détail, ces demandes d'avis portent sur des problématiques très variées, telles que les conflits d'intérêts, notamment la prévention des conflits entre intérêts publics, ou la gestion des instruments financiers.

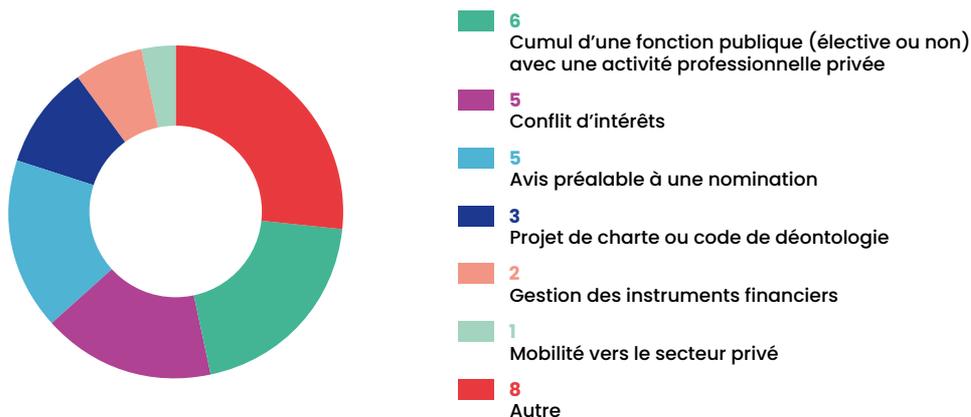
Plusieurs demandes ont aussi porté sur des projets de mobilité entre les secteurs public et privé ou sur des projets de cumul d'activités. La sollicitation préalable de la Haute Autorité a permis, dans certains de ces cas, de prévenir des risques d'ordre déontologique ou pénal.

Le conseil aux administrations

Les administrations peuvent saisir la Haute Autorité de demandes d'avis sur une variété de questions d'ordre déontologique. Le recours à cette faculté de saisine, peu connue des administrations, permettrait pourtant de concourir à la prévention des risques dans la fonction publique.

En particulier, la Haute Autorité peut être saisie pour se prononcer, dans certaines conditions, sur des situations de conflit d'intérêts. L'article 25 *ter* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, désormais codifié aux articles L. 122-4 et suivants du code de la fonction publique, prévoit que la nomination à certains emplois publics est conditionnée à la transmission d'une déclaration d'intérêts à l'autorité hiérarchique. Lorsque l'autorité hiérarchique

Problématiques soulevées par les demandes d'avis basées sur l'article 20



constate que l'agent public se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, elle prend les mesures nécessaires pour y mettre fin.

Lorsque l'autorité hiérarchique ne s'estime pas en mesure d'apprécier si l'agent public se trouve en situation de conflit d'intérêts, la Haute Autorité peut être saisie d'une demande d'avis.

La Haute Autorité réalise alors un examen des risques de conflit d'intérêts susceptibles de résulter des éléments déclarés par l'agent concerné. Elle se prononce dans un délai de deux mois.

En 2021, trois saisines ont été reçues sur le fondement de cet article et deux avis ont été rendus, la troisième ayant été traitée début 2022.

Dans un cas, la Haute Autorité a considéré que la déclaration d'intérêts n'appelait aucune observation. Dans le second cas, l'identification de risques de conflit d'intérêts l'a conduite à préconiser des mesures permettant d'en assurer la prévention.

Peu utilisée, cette faculté de saisine contribue pourtant à ce que la prise de fonctions d'un agent public, dont « *le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions* »⁶⁶ sont tels qu'ils justifient le dépôt d'une déclaration d'intérêts, se fasse dans les meilleures conditions.

La Haute Autorité relève par ailleurs que, lorsqu'elle est saisie, l'autorité hiérarchique n'indique pas les éléments de la déclaration qui l'ont conduite à s'interroger sur l'existence de conflits d'intérêts, nécessitant des échanges supplémentaires. De telles précisions seraient de nature à améliorer l'efficacité de l'intervention de la Haute Autorité.

Les échanges avec les administrations

Outre les avis qu'elle rend dans le cadre des différentes procédures prévues par la loi, la Haute Autorité entretient de nombreux échanges avec les administrations et les référents déontologiques, afin de les accompagner et de répondre à leurs interrogations.

En 2021, près de 200 échanges ont été recensés. Ces échanges ont porté aussi bien sur des analyses juridiques que sur la méthodologie de contrôle, autant d'éléments susceptibles de permettre à l'autorité hiérarchique d'exercer pleinement son nouveau rôle de contrôle de premier niveau, conféré par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

66. Il s'agit par exemple dans l'administration de l'État des emplois de chef de service ou, dans l'administration territoriale, des emplois de directeur général des services ou de directeur général d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte. Le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts précise la liste des emplois concernés.

3 Diffuser l'expertise et les missions de la Haute Autorité

À travers ses publications, ses interventions et l'animation de réseaux, la Haute Autorité travaille quotidiennement à la diffusion d'une culture de l'intégrité, déterminante pour l'appropriation collective des réflexes déontologiques et la diminution des atteintes à la probité.

Les interventions extérieures de la Haute Autorité

Une hausse des interventions extérieures en 2021

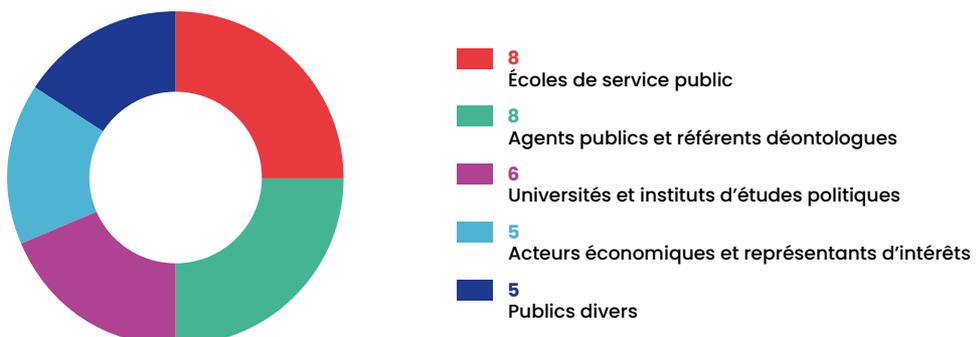
Solidement attachée à la formation et à la diffusion d'une culture de l'intégrité, la Haute Autorité a poursuivi en 2021 ses efforts de pédagogie en intervenant à 32 reprises auprès de publics divers lors d'actions de formation ou de sensibilisation, de colloques ou de débats publics.



La Haute Autorité est ainsi intervenue, par exemple :

- lors d'une journée d'actualité du Centre national de la fonction publique territoriale dédiée aux règles déontologiques dans la fonction publique ;
- pour la formation à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêts des élus du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté ;
- pour la formation à la déontologie des agents de la région Île-de-France ;
- lors d'un colloque réunissant des référents déontologiques de la fonction publique territoriale, organisé par le centre de gestion du Nord ;
- dans le cadre de plusieurs programmes de formation initiale ou continue dispensés par l'École nationale d'administration (devenue l'Institut national du service public) ou l'École nationale de la magistrature.

Répartition des interventions de la Haute Autorité par type de public





LA 3^E RENCONTRE ANNUELLE DES RÉFÉRENTS DÉONTOLOGUES

Organisée le 14 octobre 2021 au Sénat, cette rencontre a réuni près d'une centaine de référents déontologues de collectivités locales, d'administrations centrales et d'autorités administratives indépendantes⁶⁷.

La table-ronde qui s'est tenue le matin était l'occasion, pour un panel de référents déontologues aux profils divers, de faire part de leurs expériences respectives dans la mise en œuvre de la réforme introduite par la loi de transformation de la fonction publique, avant que ne s'engage un échange avec le public.

L'après-midi, les référents déontologues, répartis en petits groupes, ont pu échanger sur des thématiques concrètes telles que la mise en place de réserves, l'appréciation des risques de prise illégale d'intérêts ou le contrôle des cumuls d'activités, dans le cadre d'ateliers animés par des binômes composés d'agents de la Haute Autorité et de personnalités extérieures.

Cette rencontre, dont l'édition 2020 avait été reportée en raison des conditions sanitaires, a une nouvelle fois prouvé toute son utilité, en permettant aux référents déontologues de se rencontrer, de préparer de potentiels futurs échanges entre pairs et de se former directement au contact de la Haute Autorité qui, pour sa part, bénéficie de leurs retours d'expérience et peut évaluer sa pratique.



67. Retour en images sur cette journée : <https://bit.ly/3gSq4Lf>

Ces interventions, qu'elles soient structurées sous la forme de véritables temps de formation appuyés par des mises en situation pratiques, d'un débat ou d'une présentation des missions de l'institution, permettent de diffuser la doctrine et l'expertise de la Haute Autorité et de créer des temps d'échanges avec les participants.

La Haute Autorité veille à ce que ses actions soient réparties entre les différents publics qui entrent dans le champ de ses compétences, tout en accordant une attention particulière à la formation initiale ou continue au sein des écoles de service public et à la formation des agents publics et référents déontologiques.

Les interventions du président

Le président de la Haute Autorité, Didier Migaud, a lui-même participé à plusieurs événements, tels que des tables-rondes, débats et colloques portant sur l'intégrité de la vie publique, les conflits d'intérêts ou encore la politique française de lutte contre les manquements à la probité.

Il a ainsi notamment participé en septembre 2021, lors de l'Université d'été de l'Observatoire de l'éthique publique, à un débat sur l'éthique

publique et l'éthique des affaires, puis a introduit, au mois de novembre, l'une des tables-rondes des « Rencontres capitales » organisées par l'Institut de France.

Le président a initié un cycle de rencontres avec les élus, organisations de la société civile et presse locale dans les territoires. Ce projet, qui aurait dû débiter dès le début de son mandat en 2020, avait été reporté en raison de la pandémie. Le premier de ces déplacements a été effectué dans le département de l'Eure. Il a été l'occasion d'échanger avec les responsables publics locaux à propos de leurs obligations déclaratives et des questions déontologiques qu'ils rencontrent. Cette initiative sera poursuivie dans d'autres territoires à un rythme régulier.

Un dialogue constant avec les référents déontologiques

Les services de la Haute Autorité entretiennent des échanges réguliers avec les référents déontologiques désignés au sein des administrations.

Désormais consultés par l'administration, en application de la loi, en cas de doute sérieux quant à la compatibilité d'un projet de mobilité avec le respect des principes déontologiques





LA MISE EN PLACE D'UN RÉFÉRENT DÉONTOLOGUE POUR LES ÉLUS

La loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS »⁶⁸, a créé le droit pour tout élu local de consulter un référent déontologue, à l'instar de celui qui existe, pour les agents publics, depuis l'adoption de la loi du 20 avril 2016.

Si certaines collectivités ont pris depuis plusieurs années l'initiative de désigner un référent déontologue pour les élus, la systématisation de cette fonction permettra aux élus qui ne relèvent pas du champ d'intervention de la Haute Autorité de disposer d'un interlocuteur sur les questions d'ordre déontologique et sera un canal supplémentaire de diffusion de la culture de l'intégrité dans la vie publique locale.

68. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

inhérents à l'exercice d'une fonction publique, les référents déontologues ont dû s'approprier une compétence nouvelle qui a modifié leur rôle et leur positionnement au sein des administrations.

C'est précisément sur cette réforme du contrôle des mobilités public-privé que s'est concentrée la 3^e rencontre annuelle des référents déontologues.

La remise d'un Prix de Recherche : encourager la production des savoirs

Tous les deux ans, la Haute Autorité décerne un Prix de Recherche récompensant une publication apportant une meilleure compréhension, un enrichissement de l'approche théorique ou développant des propositions innovantes et opérationnelles en matière de transparence, de déontologie, d'éthique publique, de lobbying ou de lutte contre la corruption.

Le jury du Prix de Recherche 2021 était présidé par M. Didier Migaud, président de la Haute Autorité, et composé de M. Alberto Alemanno, professeur de droit européen à HEC et fondateur de The Good Lobby, de Mme Catherine Husson-Trochain, première présidente honoraire, déontologue et présidente de la commission de déontologie de la région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Mme Anne Levade, membre du collège de la Haute Autorité et professeur de droit public à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, de Mme Sabine Lochmann, membre du collège de la Haute Autorité, présidente de Vigeo Eiris et directrice monde Moody's ESG Measures, de M. Patrick Matet, membre du collège de la Haute Autorité et conseiller honoraire à la Cour de cassation, et de Mme Élise Untermaier-Kerléo, maîtresse de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3 et référente déontologue.

Après délibération du jury, le Prix de Recherche 2021 a été décerné à Baptiste Javary, pour sa thèse de doctorat en droit public *La déontologie*

parlementaire. *Étude du cas français au regard des expériences étrangères (Allemagne, Canada, États-Unis, Parlement européen, Royaume-Uni).*

En parallèle, et en reconnaissance de la qualité de ses travaux, le jury a également remis un Prix spécial à Alexis Zarca pour l'ouvrage *Le travailleur obligé. Regards croisés sur les obligations de l'agent public et du salarié* et son analyse des prescriptions déontologiques incombant aux agents publics et aux salariés.

La production et la diffusion d'outils, d'études et d'éléments de doctrine

La Haute Autorité s'attache à contribuer à la production des savoirs et à fournir aux responsables publics, aux administrations et aux référents déontologiques des outils utiles à l'exercice de leurs missions.

Les publications de la Haute Autorité

En 2021, la production d'études et de contributions juridiques s'est concentrée sur deux supports principaux.



+ 178 %
d'inscrits
à la liste
de diffusion
de la veille
juridique
en 2021

La publication, au début de l'année, d'un second tome du guide déontologique a permis de diffuser largement la doctrine de la Haute Autorité en matière de conflits d'intérêts et de prise illégale d'intérêts, et de mettre des fiches pratiques à disposition des différents acteurs concernés par le contrôle des mobilités public-privé.

Par ailleurs, la Haute Autorité a publié une étude relative à l'encadrement de la représentation d'intérêts qui dresse un bilan de la mise en œuvre du dispositif créé par la loi Sapin 2 et expose des propositions d'amélioration, en particulier dans la perspective de l'extension du dispositif à la sphère publique locale au 1^{er} juillet 2022⁶⁹.

La veille juridique et la lettre internationale

La Haute Autorité assure une veille bimestrielle portant sur les thématiques de transparence, d'intégrité, de déontologie et de représentation d'intérêts. Les articles de doctrine, décisions juridictionnelles et actualités institutionnelles font l'objet de courts résumés.

Elle publie également une lettre internationale mensuelle, en français et en anglais, qui synthétise l'actualité internationale, essentiellement institutionnelle, en matière d'intégrité publique et de lutte contre la corruption.

Ces deux veilles sont diffusées sur les réseaux sociaux de la Haute Autorité et auprès des personnes inscrites sur la liste de diffusion correspondante⁷⁰.

69. Cf. p. 95.

70. Pour recevoir la veille juridique, écrire à : veillejuridique@hatvp.fr
Pour recevoir la lettre internationale, écrire à : comm@hatvp.fr

4 Promouvoir le modèle français d'intégrité à l'étranger

Très présente dans les enceintes multilatérales qui œuvrent dans le domaine de l'intégrité publique et de la lutte contre la corruption, la Haute Autorité entretient aussi de multiples relations bilatérales avec ses homologues de pays étrangers. Toutes ces interactions lui permettent de confronter et d'enrichir ses pratiques et de diffuser son expertise.

L'importance centrale des relations avec l'Union européenne et ses institutions

Le projet de création d'un organe éthique européen, discuté depuis 2019, avait concentré une partie importante de l'activité internationale de la Haute Autorité en 2020. Cette mobilisation s'est poursuivie en 2021 :

citée comme exemple lors des débats au Parlement européen, la Haute Autorité a été fréquemment consultée.

En parallèle, la Haute Autorité a également rencontré la Médiatrice européenne⁷² et des représentants du secrétariat du Registre de transparence européen⁷³, lors d'un déplacement à Bruxelles.



LA CRÉATION D'UN « ORGANISME INDÉPENDANT EUROPÉEN CHARGÉ DES QUESTIONS D'ÉTHIQUE »

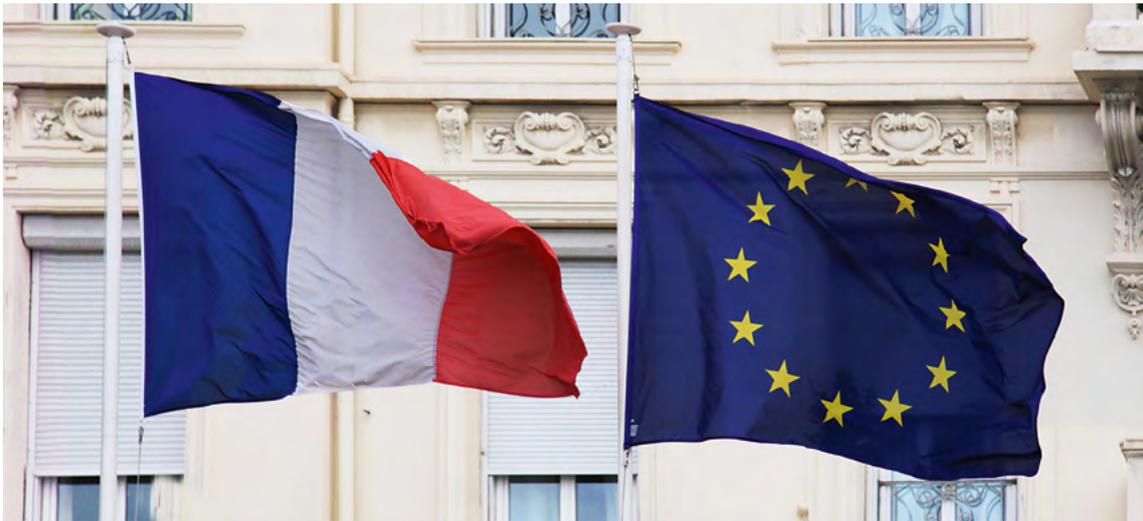
Le Parlement européen a adopté le 16 septembre 2021 une résolution sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité des institutions de l'Union par la création d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique⁷¹.

D'une composition mixte propre à garantir son indépendance, cet organe serait investi de compétences de conseil et d'enquête pour l'application des normes éthiques aux institutions participantes. En matière de conseil, l'organe pourrait émettre des recommandations sur toutes les questions d'éthique, en particulier en matière de conflits d'intérêts, sans pour autant bénéficier d'une capacité décisionnelle et d'un pouvoir de contrainte.

Un accord entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen reste à trouver pour qu'un tel organisme soit créé.

⁷¹. Résolution du Parlement européen : <https://bit.ly/3s2wLRs>

⁷². Cf. p. 74.
⁷³. Cf. p. 115.



Elle a aussi contribué au chapitre du *Rapport 2021 sur l'État de droit* consacré à la France. Publié depuis 2020 par la Commission européenne, ce rapport annuel, dont les résultats peuvent conditionner l'octroi de subventions dans le cadre du mécanisme de l'Union européenne sur l'État de droit et qui sera accompagné à l'avenir de recommandations, porte notamment sur les mesures mises en œuvre pour lutter contre la corruption.

Dans la continuité, la Haute Autorité a été conviée par l'Institut universitaire européen de Florence à participer à une table-ronde d'experts de haut niveau sur le rôle des autorités indépendantes dans le maintien de l'État de droit.

Les relations bilatérales

Dans un contexte d'allègement des mesures sanitaires, la Haute Autorité a pu de nouveau accueillir des délégations étrangères en 2021. Elle a aussi poursuivi et initié des projets de coopération avec des autorités exerçant certaines compétences analogues, dont :

— l'accueil de la présidente de la République de Moldavie, Mme Maia Sandu, a conduit à l'établissement d'échanges réguliers avec l'Agence nationale d'intégrité moldave, dont les représentants se sont montrés très intéressés par le modèle français ;

En 2021, la présidence française de l'Union européenne (PFUE) a labellisé un colloque, organisé par la Haute Autorité, portant sur l'éthique publique.

— en collaboration avec Expertise France, la Haute Autorité a apporté son appui à la Haute Autorité pour la Bonne Gouvernance ivoirienne en matière de contrôle des déclarations de situation patrimoniale ;

— en amont de l'adoption d'une loi sur l'encadrement du lobbying en Grèce, la Haute Autorité a présenté ses missions et ses prérogatives de contrôle de la représentation d'intérêts, cette coopération se poursuivant dans le cadre de la préparation des décrets d'application de la loi adoptée.

Comme chaque année, la Haute Autorité a participé au programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.



DES ÉCHANGES DE PROXIMITÉ ENTRE LA HAUTE AUTORITÉ ET LES AUTORITÉS CANADIENNES ET QUÉBÉCOISES

La Haute Autorité a participé en mars 2021 à un webinaire organisé par des parlementaires européens portant sur l'encadrement du lobbying, aux côtés du Commissaire canadien aux conflits d'intérêts et à l'éthique, M. Mario Dion, et de la Commissaire canadienne au lobbying, Mme Nancy Bélanger.

Dans le prolongement, la Haute Autorité a engagé des échanges bilatéraux plus durables avec ces deux institutions. Les discussions avec le Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique ont en particulier porté sur la problématique de la mobilité vers le secteur privé et sur les moyens de concilier les mobilités public-privé et le respect d'un cadre déontologique.

Les échanges avec la Commissaire au lobbying canadienne, ainsi que ceux qui ont eu lieu avec le Commissaire au lobbying du Québec, M. Jean-François Routhier, ont permis de mettre en perspective le modèle déclaratif français et d'esquisser de nouvelles pistes d'amélioration du dispositif.

L'activité multilatérale au sein des réseaux et organisations internationales

Reconnue pour son expertise, la Haute Autorité participe activement à de multiples groupes de travail sur l'intégrité publique et la lutte contre la corruption au sein d'instances multilatérales.

La Haute Autorité est ainsi intervenue, en décembre 2021, lors de l'Assemblée générale annuelle du réseau des Partenaires européens contre la corruption (EPAC), aux côtés des autorités anticorruption et des corps d'inspection des services de police membres de ce réseau.

Sa contribution au Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (*Senior*

Public Integrity Officers, SPIO) de l'OCDE s'est poursuivie en 2021, notamment dans le cadre de la révision de la recommandation de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying⁷⁴.

En 2021, la Haute Autorité a également participé :

- à la définition de la stratégie anticorruption de la France dans son action de coopération (2021-2030) ;
- au rapport de conformité de la France publié par le GRECO, dans le cadre du 5^e cycle d'évaluation portant sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux et des services répressifs ;

⁷⁴. Telle que préconisée par l'OCDE dans son *Rapport sur la mise en œuvre de la recommandation du Conseil de l'OCDE sur les principes de transparence et d'intégrité des activités de lobbying* (avril 2021).

— aux entretiens conduits par le Groupe d'action financière (GAFI) de l'OCDE, dans le cadre de l'évaluation de la France ;

— à l'évaluation de l'application par la Namibie de la Convention des Nations Unies contre la corruption, aux côtés d'autres institutions françaises.

En outre, la participation de la Haute Autorité à plusieurs réseaux d'autorités investies de missions similaires aux siennes lui permet d'enrichir sa pratique et de promouvoir son modèle à l'étranger.

En 2021, la Haute Autorité a ainsi repris le secrétariat du Réseau des registres européens du lobbying, ce qui l'a notamment conduite à organiser la conférence annuelle du réseau le 18 novembre 2021. Créé sur le modèle du Réseau pour l'intégrité, ce forum d'échanges de bonnes pratiques s'est élargi en 2021 par l'intégration de la Serbie et du Conseil de l'Union européenne.

La Haute Autorité a enfin pu compter sur l'expertise et la diversité des expériences de ses pairs, qu'elle a sollicités dans le cadre de l'élaboration de son étude-bilan sur l'encadrement de la représentation d'intérêts et les perspectives d'évolution à l'échelle locale.



LA PUBLICATION PAR LE GRECO DU RAPPORT DE CONFORMITÉ DE LA FRANCE AU 5^E CYCLE D'ÉVALUATION

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a publié en fin d'année 2021 le rapport de conformité de la France aux recommandations qui lui étaient adressées dans le cadre de son 5^e cycle d'évaluation portant sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs⁷⁵, pour l'élaboration duquel la Haute Autorité a été très largement consultée.

Sur les 18 recommandations, une fait l'objet d'une mise en œuvre satisfaisante, neuf font l'objet d'une mise en œuvre partielle, tandis que les huit restantes sont considérées comme n'ayant pas été mises en œuvre.

Le GRECO reconnaît par exemple les avancées de la France sur le contrôle des mobilités public-privé, notamment sur le contrôle préalable à la nomination. Le GRECO recommande que le registre des départs des membres du Gouvernement soit étendu aux membres des cabinets ministériels, afin que les mesures qu'ils prennent pour prévenir des situations de conflit d'intérêts soient rendues publiques.

En outre, le GRECO continue de déplorer, comme dans ses rapports précédents, l'absence d'obligation pour certains responsables publics de rendre publiques leurs rencontres avec des représentants d'intérêts.

⁷⁵. Rapport de conformité du GRECO : <https://bit.ly/3wyP43a>

5

Propositions et pistes d'évolution

Conforter les missions de la Haute Autorité et améliorer la prévention de la corruption

- 1 Renforcer la cohérence et la coordination des textes relatifs à la probité et à l'éthique publiques
page 141
- 2 Garantir l'efficacité des contrôles de la Haute Autorité
page 149
- 3 Sécuriser et renforcer la politique publique de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité
page 151

Ce rapport d'activité 2021 constitue un point d'étape important : il permet à la Haute Autorité d'établir un bilan de ses missions lors de la mandature écoulée et de se projeter dans celle à venir, au regard des échéances électorales majeures que sont l'élection présidentielle et les élections législatives de 2022.

Au cours du quinquennat écoulé, la Haute Autorité a consolidé sa mission de contrôle de l'enrichissement illicite et de prévention des conflits d'intérêts, et s'est progressivement approprié la mission de régulation de la représentation d'intérêts qui lui avait été attribuée en 2016. Plus récemment, elle s'est vu confier par le législateur une nouvelle mission de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, exercée à compter du 1^{er} février 2020.

Pour l'ensemble de ces missions, la présente partie comporte des propositions déjà émises dans des rapports précédents et en présente de nouvelles, ainsi que certaines pistes d'évolution, autour de trois orientations principales : la mise en cohérence des textes applicables, la garantie de contrôles plus efficaces et l'approfondissement de la politique française de prévention des atteintes à la probité et de la corruption.

Toutes visent à assurer la sécurité juridique des personnes physiques et morales entrant dans le champ de compétence de la Haute Autorité et à renforcer l'efficacité du dispositif dans son ensemble.

Ces propositions et pistes d'évolution sont destinées au Gouvernement et au Parlement afin de leur permettre de mieux se saisir des possibilités d'amélioration du dispositif de prévention des atteintes à la probité. Elles contribuent également à l'information des citoyens quant aux effets des mesures mises en œuvre pour garantir l'intégrité des décisions publiques.

1 Renforcer la cohérence et la coordination des textes relatifs à la probité et à l'éthique publiques

Depuis les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, le champ de compétences de la Haute Autorité a été élargi et modifié par plusieurs textes :

- loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin II », sur l'encadrement de la représentation d'intérêts ;
- loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, sur le régime de déclaration et introduisant notamment l'obligation, pour les candidats à l'élection présidentielle, de déposer une déclaration d'intérêts et activités ; elle formalise également la possibilité

pour le Président de la République de solliciter la Haute Autorité préalablement aux nominations des membres du Gouvernement ;

- loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, sur les contrôles déontologiques des mobilités des agents publics ;
- loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, sur les modalités de déclaration et l'appréciation du conflit d'intérêts.

Or, ces textes successifs ont parfois abouti à des contradictions, voire des incohérences et des incertitudes juridiques, qui affaiblissent la portée de certaines dispositions.

Clarifier le champ des responsables et agents publics soumis au contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine

Depuis 2013, le champ des responsables et agents publics soumis au dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale ou d'une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité s'est progressivement étendu.

Ont ainsi été inclus par le législateur :

- les membres du Conseil supérieur de la magistrature (2016⁷⁶) ;
- les présidents (2017⁷⁷), vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux (2022⁷⁸) des fédérations sportives délégataires de service public et des ligues professionnelles ;
- les présidents (2017⁷⁹), vice-présidents, trésoriers et secrétaires généraux (2022) du Comité national olympique et sportif français et du Comité paralympique et sportif français ;
- les représentants légaux des organismes chargés de l'organisation d'une compétition sportive internationale attribuée dans le cadre d'une sélection par un comité international, de niveau au moins équivalent à un championnat d'Europe, organisée de façon exceptionnelle sur le territoire français et ayant obtenu des lettres d'engagement de l'État (2017) ;
- les délégataires de signature ou de pouvoir de ces représentants légaux, lorsque ces délégataires sont autorisés à engager, pour le compte de ces organismes, une dépense supérieure ou égale à 50 000 euros (2017) ;

— les membres des autorités administratives indépendantes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française (2018⁸⁰) ;

— le président, le directeur général et le responsable de la haute performance de l'Agence nationale du sport (2019⁸¹) ;

— les membres du Conseil économique, social et environnemental (2021⁸²).

La Haute Autorité peut être amenée à attirer l'attention du législateur lorsque des propositions d'extension du champ d'application de la loi de 2013 conduisent à introduire des mandats ou fonctions sans pouvoir exécutif ou administratif propre. Par exemple, la première version de la proposition de loi visant à démocratiser le sport en France proposait de soumettre aux obligations de déclarations de patrimoine et d'intérêts « l'ensemble des membres élus des instances dirigeantes » des fédérations et ligues professionnelles, une disposition extensive à l'élaboration de laquelle n'avait pas été associée la Haute Autorité et sur laquelle elle a pu faire part de ses réserves quant au champ très large proposé initialement.

La Haute Autorité observe *a contrario* que certains responsables publics exerçant des fonctions exécutives sensibles ne sont toujours pas soumis à l'obligation de dépôt de déclarations de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité.

C'est le cas, par exemple, des 34 maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, alors même qu'ils sont titulaires de prérogatives importantes au niveau local.

76. Loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

77. Loi n° 2017-261 du 1^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

78. Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

79. Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

80. Loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

81. Loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

82. Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.



PROPOSITION N°1

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.

C'est aussi le cas des présidents et directeurs généraux de certaines sociétés filiales de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Au regard du statut particulier de la CDC, reconnue comme un établissement spécial⁸³, ses filiales n'entrent en effet dans aucun des cas prévus par le III de l'article 11 de la loi de 2013. Il s'agit à l'évidence d'un oubli, dans la mesure où le législateur a entendu très clairement imposer l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts aux dirigeants d'entreprises publiques nationales et locales.

Il semble incohérent de demander au directeur général d'une société d'économie mixte réalisant un chiffre d'affaires de 750 000 euros de se soumettre à ces obligations, et non aux dirigeants de Bpifrance⁸⁴ ou de La Poste⁸⁵ par exemple.

S'agissant de La Poste, ses dirigeants entraînent d'ailleurs dans le champ des obligations déclaratives jusqu'au moment de son intégration au périmètre de la Caisse des dépôts.

La Haute Autorité invite ainsi le législateur à engager une réflexion sur l'extension des obligations déclaratives aux dirigeants de certaines sociétés dont la Caisse des dépôts est l'actionnaire de référence, notamment celles qui interviennent dans le secteur financier

telles que Bpifrance, ou dans le secteur des réseaux telles que La Poste, RTE ou GRT Gaz, ces dernières entreprises étant d'ailleurs qualifiées d'entités adjudicatrices et soumises aux règles définies pour ces structures par le code de la commande publique.



PROPOSITION N°2

Revoir les critères fixant le périmètre des obligations déclaratives afin notamment d'y inclure les sociétés dont la Caisse des dépôts et consignations détient le contrôle seule ou conjointement avec l'État ou avec une société contrôlée par l'État et qui participent aux politiques publiques poursuivies par l'État, en particulier les entreprises qualifiées d'entités adjudicatrices ou les institutions qui gèrent des fonds publics telles que Bpifrance.

Unifier et renforcer le contrôle déontologique des mobilités public-privé

Deux textes, sources de disparités, encadrent le contrôle déontologique de la mobilité vers le secteur privé des responsables et agents publics :

— l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, pour les anciens membres du Gouvernement, anciens chefs d'exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives et publiques indépendantes ;

⁸³. Loi du 28 avril 1816, reprise à l'article L. 518-2 du code monétaire et financier.

⁸⁴. 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires.

⁸⁵. 35 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

— l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, pour les agents publics.

Ces différences s'illustrent notamment dans le champ des activités contrôlées, qui consistent, notamment :

— pour les responsables publics visés à l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 : dans toute activité rémunérée au sein d'une entreprise, d'un établissement public dont l'activité a un caractère industriel et commercial ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial ;

— pour les agents publics visés à l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique : dans toute activité lucrative, salariée ou non, dans un organisme de droit privé ou une entreprise privée (étant assimilé(e) à une entreprise privée « *tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé* »).

Ces différences sémantiques, qui ne se traduisent pas nécessairement par des différences dans le traitement des dossiers, nuisent à la clarté des textes et à la sécurité juridique des personnes concernées.

Par ailleurs, les sanctions prévues par les deux textes diffèrent, sans que cela repose sur une justification liée aux fonctions exercées. L'article L. 124-10 du code général de la fonction publique prévoit qu'en cas de manquement aux avis d'incompatibilité ou aux réserves, ou en cas de défaut de saisine :

— l'agent public peut faire l'objet de poursuites disciplinaires ;

— le fonctionnaire retraité peut faire l'objet d'une retenue sur pension, dans la limite de 20 % du montant de la pension versée, pendant les trois ans suivant la cessation de ses fonctions ;

— l'administration ne peut procéder au recrutement de l'agent contractuel intéressé au cours des trois années suivant la date de notification de l'avis rendu par la Haute Autorité ;

— il est mis fin au contrat dont est titulaire l'agent à la date de notification de l'avis rendu

par la Haute Autorité, sans préavis et sans indemnité de rupture.

De son côté, l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 dispose que, dans le cas de tels manquements, la Haute Autorité publie un rapport spécial au *Journal officiel* avant de transmettre le dossier au procureur de la République, ce qui ne constitue pas une véritable sanction. En outre, si le manquement porte sur des questions déontologiques, la transmission au parquet n'a aucune conséquence, en l'absence d'infraction pénale.



PROPOSITION N° 3

Harmoniser les sanctions prévues en cas de non-respect des avis préalables aux mobilités entre les secteurs public et privé rendus par la Haute Autorité, d'une part, sur le fondement de la loi du 11 octobre 2013, applicable aux anciens membres du Gouvernement, chefs d'exécutifs locaux et membres des AAI et API, et, d'autre part, sur le fondement du code général de la fonction publique, applicable aux agents publics.

La Haute Autorité observe également que le dispositif de sanction prévu par le code général de la fonction publique en cas de méconnaissance des avis rendus par la Haute Autorité en matière de mobilités public-privé est difficilement applicable :

— en l'état, les sanctions prévues ne semblent pouvoir être prononcées que lorsqu'il y a eu saisine de la Haute Autorité, ce qui apparaît en contradiction avec l'objectif poursuivi d'internalisation du contrôle au sein des administrations ;

— fondé sur le statut de la personne et non sur la nature du contrôle réalisé, le dispositif de sanction est relativement illisible ;

— certaines sanctions soulèvent des difficultés d'interprétation, à l'image de la retenue sur pension (détermination du taux de retenue, de la durée d'application et de la date d'exécution notamment).

Étendre le champ du contrôle des mobilités public-privé à certaines catégories de responsables publics stratégiques

S'agissant du champ des responsables publics dont la mobilité vers le secteur privé doit être contrôlée au titre de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, il apparaît que certains

responsables publics locaux, sans être chefs de l'exécutif, exercent des fonctions importantes justifiant que s'applique ce contrôle destiné à prévenir tout risque de nature pénale et déontologique⁸⁶.

Enfin, la Haute Autorité a souligné dès 2020 l'enjeu du contrôle de la mobilité vers le secteur privé des agents, quel que soit leur statut, des établissements publics à caractère industriel et commercial et de certains établissements publics spéciaux⁸⁷. Ces agents entrent notamment dans le champ de l'article 432-13 du code pénal, qui sanctionne la prise illégale d'intérêts à l'issue des fonctions exercées au sein de ces établissements publics, sans qu'un contrôle préalable *ad hoc* ne soit organisé. Un tel contrôle permettrait de protéger l'agent comme l'établissement d'une mise en cause ultérieure.



PROPOSITION N° 4

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° du I de l'article 11 de la loi, notamment :

- 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.



PROPOSITION N° 5

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.

⁸⁶. Cf. p. 78.

⁸⁷. Cf. p. 79.

Clarifier l'appréciation du risque de conflit d'intérêts, d'intérêt à l'affaire et de prise illégale d'intérêts pour les élus siégeant dans des organismes extérieurs

Le nouvel article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales, introduit par la loi « 3DS », exclut, par principe, le risque de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts lorsqu'un élu participe, comme membre de l'organe délibérant d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités, à une délibération portant sur un organisme extérieur dans lequel il siège comme représentant de cette collectivité ou de ce groupement. Cet article précise toutefois qu'il ne s'applique que lorsque la désignation de l'élu est intervenue « *en application de la loi* ».

L'interprétation de cette condition est susceptible de poser des difficultés. Il convient en effet de déterminer si le législateur a entendu prévoir que l'article L. 1111-6 ne s'applique que dans le cas où un texte de niveau législatif dispose expressément que la collectivité doit désigner un représentant au sein de l'organisme extérieur considéré, ou s'il s'applique également dans le cas où la participation d'un élu peut être déduite des textes applicables.

Dans de nombreux cas, y compris pour le cas des régies personnalisées⁸⁸, la loi se borne à prévoir qu'une collectivité peut, pour assurer certaines missions, créer un organisme de droit public voire un organisme de droit privé⁸⁹, sans mentionner expressément qu'elle sera représentée, au sein de ses organes décisionnels, par l'un de ses élus.

À cette difficulté d'interprétation s'ajoute celle résultant du grand nombre d'organismes extérieurs, prévus par des textes épars, dans lesquels des élus locaux sont appelés à siéger.

Il paraît ainsi peu aisé, pour un élu local, de déterminer si sa désignation dans un organisme extérieur est intervenue en application de la loi.

Dans le prolongement de cette difficulté, une réflexion pourrait être engagée s'agissant de la nécessité d'un déport des délibérations relatives aux désignations dans les organismes satellites, lorsqu'elles ne fixent pas de rémunération. Des délibérations distinctes sur ces deux points apparaissent d'ailleurs souhaitables.



PROPOSITION N° 6

Définir des critères permettant de déterminer quels sont les organismes à l'égard desquels les élus ne sont pas tenus de se déporter, alors qu'ils y représentent leur collectivité ès qualités, au regard des dispositions de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales.

Renforcer la cohérence et la lisibilité du cadre juridique du répertoire des représentants d'intérêts

Largement perfectible, le répertoire des représentants d'intérêts a déjà fait l'objet de nombreuses préconisations d'amélioration de la part la Haute Autorité tant dans ses rapports d'activité que dans le rapport sur l'encadrement de la représentation d'intérêts qu'elle a publié en octobre 2021.

⁸⁸. Cf. article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales. L'article R. 2221-4 dispose que les statuts de la régie, adoptés par le conseil municipal, doivent notamment fixer, s'agissant des membres du conseil d'administration, « *les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisis ceux d'entre eux n'appartenant pas au conseil municipal* ». Cette précision suggère que, par principe, les membres du conseil d'administration appartiennent au conseil municipal, bien qu'aucune disposition ne le prévoit expressément.

⁸⁹. Par exemple, l'article L. 5314-1 du code du travail dispose : « *Des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes peuvent être constituées entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public. (...)* ». Si aucun texte ne prévoit que la collectivité est représentée, au sein de l'association ou du groupement d'intérêt public qu'elle peut créer en application de ces dispositions, par un membre de son organe délibérant, une telle représentation se déduit toutefois de la loi, qui autorise les collectivités à créer des missions locales sous l'une ou l'autre de ces formes.



PROPOSITION N° 7

ADAPTER LE DISPOSITIF DE RÉGULATION DU LOBBYING POUR LE RENDRE PLUS EFFICACE

Cadre d'ensemble de la régulation de la représentation d'intérêts

- Prévoir dans la loi que la qualité de représentant d'intérêts s'apprécie en considérant l'ensemble des activités de la personne morale concernée.
- Pour les groupes de sociétés, définis par référence à la notion de contrôle fixée par le code de commerce :
 - apprécier l'activité de représentation d'intérêts au niveau du groupe ;
 - introduire une obligation de déclaration agrégée.
- Préciser que l'obligation de déclaration du représentant d'intérêts s'impose lorsque l'action d'influence est initiée par ce dernier mais aussi lorsque l'entrée en communication est à l'initiative du responsable public.
- 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.
- Lorsque les actions de représentation sont exercées pour le compte de tiers, introduire une obligation de déclarer le chiffre d'affaires résultant de cette activité de représentation d'intérêts pour le compte de tiers durant l'année précédente.
- Préciser les informations demandées dans les déclarations d'activités des représentants d'intérêts : la décision publique visée par l'action de représentation d'intérêts ; les fonctions précises du ou des responsables publics auprès desquels l'action de représentation d'intérêts a été menée.
- Passer d'un rythme de communication annuel des déclarations d'activités à un rythme semestriel.

Moyens de contrôle des représentants d'intérêts

- 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.
- Prévoir la présence d'officiers de police judiciaire lors des vérifications sur place effectuées dans le cadre des contrôles par les agents de la Haute Autorité des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts.

Une extension raisonnée du dispositif

La loi du 9 décembre 2016 instituant le répertoire des représentants d'intérêts a prévu l'extension de ce cadre juridique à partir du 1^{er} juillet 2022 aux actions de lobbying réalisées à l'égard des exécutifs locaux et de certains agents publics des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements, et des établissements publics de santé. Or l'identification des responsables publics concernés par l'extension du dispositif est particulièrement complexe, compte tenu de la façon dont est rédigé l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 : cet article comporte des renvois à d'autres textes, qui eux-mêmes renvoient à d'autres, sont précisés par de nombreux arrêtés ministériels ou nécessitent d'accéder à des données administratives qui ne sont pas aisément disponibles. Un tel dispositif est la source d'une forte insécurité juridique pour les représentants d'intérêts⁹⁰.

— Simplifier l'identification des responsables publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts par une révision des arrêtés pris par les ministères, sur la base du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale.

En outre, les spécificités de l'action publique locale vont nécessairement accroître les difficultés d'application du dispositif, notamment en raison des particularités des relations entre les collectivités territoriales et leurs interlocuteurs. Le développement croissant des entreprises publiques locales (sociétés d'économie mixte, sociétés d'économie mixte à opération unique, sociétés publiques locales), notamment en matière d'aménagement, en fournit un exemple. Dans un tel contexte, les responsables de ces entreprises, potentiellement représentants d'intérêts au sens de la loi, peuvent être en même temps les personnes publiques décisionnaires (maire ou président d'EPCI, par exemple) auprès desquelles l'entreprise réalise des actions d'influence.

— Adapter le dispositif d'encadrement aux relations particulières entretenues par les collectivités territoriales avec les entités satellites.

⁹⁰. Cf. p. 101.

2 Garantir l'efficacité des contrôles de la Haute Autorité

Pour mener à bien ses missions, la Haute Autorité doit pouvoir disposer de moyens de contrôle adaptés aux objectifs poursuivis et aux personnes à l'égard desquelles ils peuvent être utilisés.

En l'état, ses moyens de contrôle, très limités au regard de ceux d'autres autorités administratives ou publiques indépendantes, s'avèrent insuffisants pour remplir de façon pleinement satisfaisante les missions qui lui sont confiées.

Leur renforcement constitue un levier d'action déterminant pour une amélioration de la qualité et de la quantité des contrôles réalisés par la Haute Autorité.

Exercer un droit de communication direct

Le contrôle des déclarations (de situation patrimoniale ou d'intérêts pour les responsables publics ; d'activités pour les représentants d'intérêts) est intrinsèquement conditionné à l'obtention d'informations, de la part de tiers, qui corroborent ou invalident celles que transmettent les personnes concernées. Si ses moyens d'enquête ont évolué ces dernières années, la Haute Autorité reste tributaire de la DGFIP pour que celle-ci exerce, à son profit, le droit de communication qu'elle détient auprès de tiers.

Exercer directement une telle prérogative permettrait à la Haute Autorité de s'affranchir de la nécessité de recourir à l'intermédiation de l'administration fiscale. Outre le fait de lui assurer une pleine indépendance dans la conduite de ses contrôles, cette perspective réduirait mécaniquement les délais d'instruction et augmenterait les capacités de contrôle de la Haute Autorité.



PROPOSITION N° 8

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.

Sanctionner l'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité réalisant des contrôles

Aucune sanction, qu'elle soit administrative ou pénale, n'est prévue dans le cas où une personne refuserait de se prêter à un contrôle de la Haute Autorité, les contrôles conduits reposant donc uniquement sur la diligence des personnes qui en font l'objet.

Une fois de plus, la Haute Autorité constate que cette situation est peu fréquente parmi les autorités administratives indépendantes, certaines pouvant infliger elles-mêmes une sanction administrative en cas d'entrave aux opérations de contrôle.



PROPOSITION N° 9

Introduire, dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques, une sanction administrative d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité.

L'introduction d'un mécanisme de sanction garantirait pleinement l'effectivité des contrôles que mène la Haute Autorité, ainsi que l'avait souligné le Conseil d'État s'agissant du contrôle des représentants d'intérêts⁹¹.

Introduire une sanction administrative pour les faits de non-dépôt d'une déclaration

La Haute Autorité relève depuis plusieurs années l'inadéquation des sanctions pénales prévues pour les faits de non-dépôt d'une déclaration, qu'il s'agisse des déclarations de situation patrimoniale ou d'intérêts, par les responsables publics, ou des déclarations de moyens ou d'activités, par les représentants d'intérêts.

Le caractère sériel de ces manquements tend à engorger la justice pénale, alors même que l'objectivité et la nature des faits, aisément constatables et de faible intensité, plaident pour une sanction administrative plus simple, plus souple et plus rapide, que la Haute Autorité pourrait elle-même prononcer.

La perspective d'un dispositif punitif plus réactif aurait sans nul doute des effets dissuasifs qui allégeraient l'important travail de relance mené par la Haute Autorité pour recueillir les déclarations des personnes en défaut. La sanction pénale devrait être conservée en cas de récidive ou d'absence de mise en conformité après sanction administrative.



PROPOSITION N° 10

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 de patrimoine par un responsable public ou d'une déclaration de moyens ou d'activités par un représentant d'intérêts, la sanction étant proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie.

⁹¹. Conseil d'État, avis n° 391.262 du 24 mars 2016 sur un projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

3 Sécuriser et renforcer la politique publique de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité

Depuis la création de la Haute Autorité en 2013, plusieurs lois ont été adoptées en faveur de la transparence, de la prévention des conflits d'intérêts et de la lutte contre la corruption et les manquements à la probité. Parmi elles, la loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin II, a représenté une avancée considérable.

Une forme d'essoufflement de cette dynamique est toutefois observée : la politique publique française de lutte contre la corruption apparaît parfois mal identifiée et pas toujours suffisamment portée par les pouvoirs publics. La multiplication des acteurs impliqués dans la prévention, la détection et la pénalisation des manquements a quant à elle suscité une interpénétration croissante de leurs activités, parfois source de confusion et de dispersion des moyens, ceux-ci étant par ailleurs contraints.

Ces constats, formulés par les rapporteurs de la mission d'évaluation de la loi Sapin II, conduite à l'Assemblée nationale au premier semestre de l'année 2021⁹², incitent à un nouvel élan susceptible de conforter le rôle de la Haute Autorité. Les deux rapporteurs, les députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, dont les travaux ont été nourris par plus de 70 auditions, ont notamment proposé une clarification de l'organisation institutionnelle de la politique de lutte contre la corruption en France.

La Haute Autorité est sensible aux constats effectués et aux propositions qui en découlent : le dispositif conçu par le législateur, reposant sur deux autorités de supervision dont l'une - la Haute Autorité - est une autorité administrative indépendante et collégiale et l'autre - l'Agence française anticorruption - est un service à compétence nationale placé sous

la double tutelle du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la justice, crée de fréquents chevauchements, notamment dans le secteur public.

L'apparente complémentarité de leurs missions est trompeuse : parce que la corruption implique toujours un corrupteur et un corrompu, et parce qu'elle s'inscrit aussi bien dans un environnement institutionnel structurant que dans des pratiques individuelles, une approche globale apparaît utile.

Selon les rapporteurs de la mission d'évaluation, un transfert des missions de contrôle et de conseil à l'égard des acteurs publics et privés exercées par l'Agence française anticorruption vers la Haute Autorité permettrait à la création d'un superviseur unique, collégial et pleinement indépendant, capable de prendre en considération la complexité et les différents aspects du phénomène de corruption, de contrôler et de conseiller aussi bien les personnes que les structures, privées comme publiques.

En parallèle, l'Agence française anticorruption se verrait confortée dans ses missions de coordination administrative et d'appui à la définition de la politique de lutte contre la corruption. Elle continuerait également à assurer le suivi des conventions judiciaires d'intérêt public en appui de l'autorité judiciaire.

92. Assemblée nationale, rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », 7 juillet 2021.

À elles seules, ces évolutions institutionnelles ne seraient néanmoins pas suffisantes. La lutte contre la corruption devrait aussi être constituée en politique publique à part entière et bénéficier d'une véritable impulsion de l'exécutif, son action dans ce domaine faisant l'objet d'une évaluation par le Parlement.

L'essor de cette politique publique passerait également par un renforcement de l'interministérialité, l'AFA pouvant alors pleinement agir comme service chargé de la coordination des moyens alloués à prévention de la corruption.

Enfin, les rapporteurs de la mission d'évaluation estiment que le secteur public ne peut demeurer plus longtemps l'oublié des politiques

anticorruption au regard des risques existants : une rationalisation des dispositifs en vigueur leur apparaît nécessaire et devrait être appuyée par la création d'un référentiel anticorruption adapté aux spécificités de l'action publique, et non pas seulement par un renvoi aux règles applicables aux entreprises privées. La sécurité juridique des personnes publiques comme des entreprises impliquerait ainsi de relancer la politique de prévention de la corruption.

La Haute Autorité est prête, pour sa part, à partager son expérience acquise au cours de 8 années d'exercice des missions confiées par le législateur à la réflexion susceptible d'être engagée par les pouvoirs publics sur ce sujet.

Récapitulatif des propositions de 2021

Proposition n° 1

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.

Proposition n° 2

Revoir les critères fixant le périmètre des obligations déclaratives afin notamment d'y inclure les sociétés dont la Caisse des dépôts et consignations détient le contrôle seule ou conjointement avec l'État ou avec une société contrôlée par l'État et qui participent aux politiques publiques poursuivies par l'État, en particulier les entreprises qualifiées d'entité adjudicatrice ou les institutions qui gèrent des fonds publics telles que Bpifrance.

Proposition n° 3

Harmoniser les sanctions prévues en cas de méconnaissance des avis préalables aux mobilités entre les secteurs public et privé rendus par la Haute Autorité, d'une part, sur le fondement de la loi du 11 octobre 2013, applicable aux anciens membres du Gouvernement, chefs d'exécutifs locaux et membres des AAI et API, et, d'autre part, sur le fondement du code général de la fonction publique, applicable aux agents publics.

Proposition n° 4

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° du I de l'article 11 de la loi, notamment :

- 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.

Proposition n° 5

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.

Proposition n° 6

Définir des critères permettant de déterminer quels sont les organismes à l'égard desquels les élus ne sont pas tenus de se déporter, alors qu'ils y représentent leur collectivité ès qualités, au regard des prévisions de l'article L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales.

Proposition n° 7

Adapter le dispositif de régulation du lobbying pour le rendre plus efficace, qu'il s'agisse du cadre d'ensemble de la représentation d'intérêts, des moyens de contrôle des représentants d'intérêts ou de l'extension progressive du répertoire.

Proposition n° 8

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.

Proposition n° 9

Introduire, dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques, une sanction administrative d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité.

Proposition n° 10

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 de patrimoine 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.

Annexes

- 1 | Suivi des propositions du rapport d'activité 2020
page 158

- 2 | Tableau de correspondance
entre les dispositions du code général
de la fonction publique relatives aux obligations
et à la déontologie des agents publics
et celles du chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983
page 162

- 3 | Tableau récapitulatif des décideurs publics
concernés par le répertoire des représentants
d'intérêts
page 168

1 | Suivi des propositions du rapport d'activité 2020

Proposition n° 1

Créer un contrôle de la reconversion professionnelle 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.

→ Suivi

∅

Proposition n° 2

- Préciser, à l'article 432-12 du code pénal, qu'est sanctionnée, non plus la prise d'un « intérêt quelconque », mais la prise d'un intérêt « de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité » de la personne.
- Prévoir, par l'ajout d'un alinéa, une dérogation aux dispositions de l'article 432-12 du code pénal, pour que l'élu siégeant, en tant que représentant de sa collectivité, aux organes dirigeants d'un établissement public à caractère industriel et commercial, d'une société d'économie mixte ou d'une société publique locale, puisse participer aux décisions de sa collectivité portant sur cet organisme, à l'exception des décisions lui procurant un avantage personnel, direct ou indirect, des décisions visant l'attribution de subventions et des décisions relatives aux marchés publics et aux délégations de service public, en cohérence avec l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales.

→ Suivi

Mise en œuvre totale par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire et par la loi n° 2022-217 du 31 février 2022 dite « 3DS »

Proposition n° 3

Harmoniser les textes relatifs, d'une part, au contrôle de la reconversion professionnelle des membres du Gouvernement, de certains exécutifs locaux et des membres des autorités administratives et autorités publiques indépendantes (article 23 de la loi du 11 octobre 2013) et, d'autre part, au contrôle de la reconversion professionnelle des agents publics (article 25 octies de la loi du 13 juillet 1983), en particulier s'agissant de la définition des activités privées entrant dans le champ du contrôle et des sanctions encourues en cas de non-respect de l'avis de la Haute Autorité et, pour les agents publics, de la décision de l'autorité hiérarchique.

→ Suivi

∅

Proposition n° 4

- Clarifier le délai dans lequel les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des élus doivent être déposées, en retenant le jour de l'élection (ou du 1er tour de l'élection pour les élections à deux tours) comme date à partir de laquelle la période de dépôt doit être calculée.
- Modifier l'obligation de dépôt d'une déclaration de patrimoine et d'une déclaration d'intérêts pour chaque mandat en exigeant une seule déclaration de patrimoine et une seule déclaration d'intérêts, avec une actualisation des mandats par la personne concernée.
- Ne plus exiger de dépôt de déclaration de patrimoine et d'intérêts pour les responsables et agents publics restés moins de deux mois en fonction, dans l'hypothèse où ces déclarations n'auraient pas déjà été déposées.

→ Suivi

Mise en œuvre partielle par la loi n° 2022-217 du 31 février 2022 dite « 3DS » :

- aucune déclaration de situation patrimoniale ou d'intérêts n'est désormais exigée pour les personnes restées moins de deux mois en fonction ;
- lorsqu'une déclaration d'intérêts a été déposée auprès de la Haute Autorité il y a moins de six mois, l'élection à un nouveau mandat ou la prise de nouvelles fonctions ne conduit plus au dépôt d'une nouvelle déclaration d'intérêts distincte mais à l'actualisation de la première déclaration ;
- le champ de la dispense de dépôt d'une nouvelle déclaration de patrimoine auprès de la Haute Autorité lorsqu'une déclaration a déjà été déposée il y a moins d'un an a été étendu ;
- le délai de dépôt de la déclaration de patrimoine de fin de mandat des élus locaux et des représentants français au Parlement européen est désormais le même que celui des autres personnes déposant des déclarations au titre de la loi du 11 octobre 2013, c'est-à-dire deux mois à compter de la fin du mandat ou des fonctions.

Proposition n° 5

Faire évoluer le cadre juridique de contrôle des instruments financiers applicable à certains responsables publics pour permettre, outre le recours au mandat de gestion :

- une conservation en l'état des instruments financiers en dessous d'un certain seuil ;
- la cession des instruments financiers, après leur nomination, dans un délai de deux mois et sous le contrôle de la Haute Autorité.

Cette évolution pourrait être accompagnée d'une obligation de notification à la Haute Autorité, sous un délai impératif, de l'option retenue quant au choix du mode de gestion excluant tout droit de regard, tout manquement pouvant faire l'objet d'une sanction administrative.

→ Suivi

∅

Proposition n° 6

Faire évoluer le dispositif juridique d'encadrement des représentants d'intérêts :

- supprimer le critère d'initiative ;
- simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale ;
- préciser les informations à déclarer s'agissant de la fonction des responsables publics rencontrés ainsi que de la décision publique concernée lorsque celle-ci est identifiée ;
- clarifier le champ des décisions publiques visées ;
- passer d'un rythme annuel à un rythme semestriel de déclaration d'activités ;
- adapter l'extension du répertoire aux collectivités territoriales.

→ Suivi

Mise en œuvre partielle par la loi n° 2022-217 du 31 février 2022 dite « 3DS » :

- le seuil des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés par l'extension du répertoire à l'échelon local, initialement fixé à 20 000 habitants, est rehaussé à 100 000 habitants ;
- le réseau des chambres d'agriculture est désormais inclus dans la définition des représentants d'intérêts.

Proposition n° 7

Encourager, par étapes, la publicité en *open data* des rencontres des responsables publics (notamment les membres du Gouvernement, parlementaires rapporteurs sur un texte, présidents de commissions au sein des deux assemblées) avec les représentants d'intérêts pour rendre plus transparentes leurs relations.

→ Suivi

∅

Proposition n° 8

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.

→ **Suivi**

∅

Proposition n° 9

Dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, introduire une sanction d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité.

→ **Suivi**

∅

Proposition n° 10

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir propre de sanction administrative dans les situations de non-dépôt d'une déclaration par un responsable public ou d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts.

→ **Suivi**

∅

2 Correspondance entre les dispositions du code général de la fonction publique relatives aux obligations et à la déontologie des agents publics et celles du chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983

Dispositions du titre II du CGFP	Anciennes dispositions de la loi de 1983
CHAPITRE I^{ER} : OBLIGATIONS GÉNÉRALES (articles L. 121-1 à L. 121-11) Ce chapitre reprend les diverses obligations auxquelles sont assujettis les agents publics :	
Articles L. 121-1 et L. 121-2 Obligations déontologiques : dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité	Article 25
Article L. 121-3 <i>« L'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées »</i>	Article 25 septies, première phrase
Articles L. 121-4 et L. 121-5 Obligation de prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts et définition du conflit d'intérêts	Article 25 bis
Articles L. 121-6 et L. 121-7 Obligations de secret professionnel et de discrétion professionnelle	Article 26

Dispositions du titre II du CGFP	Anciennes dispositions de la loi de 1983
<p>CHAPITRE II : PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET D'INFRACTIONS PÉNALES (articles L. 122-1 à L. 122-25)</p>	
<p>Section 1 : Déport (article L. 122-1) Règles de déport en cas de conflit d'intérêts</p>	<p>Article 25 <i>bis</i></p>
<p>Section 2 : Obligations déclaratives (articles L. 122-2 à L. 122-25)</p> <hr/> <p>Sous-section 1 : Déclarations d'intérêts (articles L. 122-2 à L. 122-9) Règles relatives aux déclarations d'intérêts de certains agents publics</p> <hr/> <p>Sous-section 2 : Déclaration de situation patrimoniale (articles L. 122-10 à L. 122-18) Règles relatives aux déclarations de situation patrimoniale de certains agents publics</p> <hr/> <p>Sous-section 3 : Modalités de gestion des instruments financiers de l'agent (article L. 122-19) Règles relatives à la gestion des instruments financiers applicables à certains agents publics</p> <hr/> <p>Sous-section 4 : Sanctions pénales (articles L. 122-20 à L. 122-22) Sanctions pénales en cas de défaut de déclaration, d'omission substantielle, d'évaluation mensongère et de défaut de réponse aux injonctions de la Haute Autorité</p>	<p>Article 25 <i>ter</i></p> <p>Article 25 <i>quinquies</i></p> <p>Article 25 <i>quater</i></p> <p>Article 25 <i>sexies</i></p>

Dispositions du titre II du CGFP	Anciennes dispositions de la loi de 1983
<p>CHAPITRE III : RÈGLES DE CUMUL (articles L. 123-1 à L. 123-10)</p> <p>Ce chapitre décompose l'ancien article 25 septies de la loi de 1983.</p>	<p>Article 25 septies</p>
<p>Section 1 : Dispositions communes (articles L. 123-1 à L. 123-3)</p> <p>Cette section :</p> <ul style="list-style-type: none"> — pose le principe de l'interdiction d'exercice, par un agent public, d'une activité privée lucrative à titre professionnel (article L. 123-1) — et prévoit des dérogations de droit en matière de production d'œuvres de l'esprit (L. 123-2) et d'exercice, par l'agent public membre du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement ou pratiquant des activités à caractère artistique, des professions libérales qui découlent de la nature de ses fonctions (L. 123-3) 	<p>Article 25 septies, I.</p> <p>Article 25 septies, V.</p>
<p>Section 2 : Activités soumises à déclaration (articles L. 123-4 à L. 123-6)</p> <p>Cette section regroupe les cas particuliers de cumul soumis à simple déclaration auprès de l'autorité hiérarchique, notamment pour les agents occupant un emploi permanent à temps non complet ou incomplet pour lequel la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale ou réglementaire du travail (L. 123-5)</p>	<p>Article 25 septies, II.</p>
<p>Section 3 : Activités soumises à autorisation (articles L. 123-7 à L. 123-8)</p> <p>Cette section traite :</p> <ul style="list-style-type: none"> — du cumul d'une activité accessoire (L. 123-7) — du temps partiel pour création ou reprise d'entreprise (L. 123-8) 	<p>Article 25 septies, IV.</p> <p>Article 25 septies, III.</p>
<p>Section 4 : Sanctions (articles L. 123-9 à L. 123-10)</p> <p>Sanction en cas de cumul non autorisé (reversement à l'administration des sommes irrégulièrement perçues), sans préjudice des sanctions disciplinaires</p>	<p>Article 25 septies, VI.</p>

Dispositions du titre II du CGFP	Anciennes dispositions de la loi de 1983
<p>CHAPITRE IV : CONTRÔLE ET CONSEIL (articles L. 124-1 à L. 124-26)</p>	
<p>Section 1 : Personnes responsables (articles L. 124-1 à L. 124-3)</p> <hr/> <p>Sous-section 1 : Administrations (article L. 124-1) Rôle du chef de service</p> <hr/> <p>Sous-section 2 : Référents déontologues (article L. 124-2) Droit pour tout agent public de consulter un référent déontologue</p> <hr/> <p>Sous-section 3 : Référent laïcité (article L. 124-3) Obligation de désigner un référent laïcité et rôle de celui-ci</p>	<p>Article 25, dernier alinéa</p> <p>Article 28 bis</p> <p>Article 28 ter</p>
<p>Section 2 : Contrôle des activités lucratives des agents ayant cessé leurs fonctions (articles L. 124-4 à L. 124-6)</p> <p>L'article L. 124-4 définit le contrôle de la reconversion professionnelle, le confie à l'autorité hiérarchique et prévoit la possibilité de saisir la Haute Autorité à titre subsidiaire</p> <p>L'article L. 124-5 est relatif aux cas où la saisine de la Haute Autorité est obligatoire</p>	<p>Article 25 octies, III.</p> <p>Article 25 octies, IV.</p>
<p>Section 3 : Contrôle préalable à la nomination ou à la réintégration (articles L. 124-4 à L. 124-6) Cette section est relative au contrôle de pré-nomination. L'article L. 124-7 prévoit les cas de saisine subsidiaire de la Haute Autorité. L'article L. 124-8 prévoit les cas de saisine obligatoire de la Haute Autorité</p>	<p>Article 25 octies, V.</p>

Section 4 : Recommandations et avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

(articles L. 124-9 à L. 124-23)

Cette section reprend les dispositions de l'article 25 octies relatives au rôle et aux prérogatives de la Haute Autorité :

Article L. 124-9

Article liminaire définissant le rôle de la Haute Autorité : elle « *apprécie le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique. À ce titre, elle émet les recommandations et avis mentionnés ci-après* »

Sous-section 1 : Avis sur des situations individuelles (articles L. 124-10 à L. 124-20)

L'article L. 124-10 rappelle les cas dans lesquels la Haute Autorité est chargée d'émettre un avis : temps partiel pour création d'entreprise, reconversion professionnelle et pré-nomination

L'article L. 124-11 est relatif à l'auto-saisine

L'article L. 124-12 définit le contrôle de compatibilité (risque déontologique et risque pénal)

L'article L. 124-13 est relatif aux pouvoirs d'instruction de la Haute Autorité

L'article L. 124-14 prévoit la typologie des avis que peut rendre la Haute Autorité, le délai dont elle dispose pour se prononcer sur les temps partiels pour création ou reprise d'entreprise et les reconversions professionnelles (2 mois) et la faculté de recourir à des avis du président

L'article L. 124-15 concerne la valeur des avis de la Haute Autorité (avis conformes) et la notification des avis

L'article L. 124-16 est relatif à la faculté de rendre public les avis

L'article L. 124-17 est relatif aux demandes de seconde délibération

Article 25 octies, I.

Article 25 octies, II.

Article 25 octies, VII.

Article 25 octies, VI.

Article 25 octies, VIII.

Article 25 octies, IX.

Article 25 octies, X.

Article 25 octies, IX.

Article 25 octies, X.

Les articles L. 124-18 et L. 124-19 sont relatifs au suivi des avis rendus

L'article L. 124-20 est relatif aux sanctions applicables en cas de défaut de saisine ou de méconnaissance de l'avis rendu

Article 25 *octies*, XIII.

Article 25 *octies*, XI.

3 Tableau récapitulatif des décideurs publics concernés par le répertoire des représentants d'intérêts

Depuis 2017

PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

Décideurs publics concernés

Collaborateurs du Président de la République

GOVERNEMENT

Décideurs publics concernés

Membres du Gouvernement et de leurs cabinets

PARLEMENT

Décideurs publics concernés

Parlementaires, membres des cabinets des présidents des deux chambres, collaborateurs parlementaires, fonctionnaires des assemblées

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES ET AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES

Décideurs publics concernés

Directeurs généraux, secrétaires généraux, et leurs adjoints, membres des collèges et des commissions des sanctions

ADMINISTRATION DE L'ÉTAT

Décideurs publics concernés

Emplois à la décision du Gouvernement pourvus en conseil des ministres (ex. : directeurs d'administrations centrales, préfets, recteurs, directeurs généraux d'agences régionales de santé)

ADMINISTRATIONS CENTRALES

Décideurs publics concernés

Fonctionnaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie :

- Chefs de service, sous-directeurs et directeurs de service à compétence nationale dont les responsabilités en matière d'achat ou de placements financiers le justifient ou dont les services sont en charge de l'élaboration ou de la mise en œuvre économique et financière ou du soutien ou du contrôle d'opérateurs agissant dans un secteur économique concurrentiel ;
- Responsable ministériel des achats ;
- Président et vice-président du comité économique des produits de santé.

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS À CARACTÈRE ADMINISTRATIF DE L'ÉTAT

Décideurs publics concernés

Dirigeants des établissements publics relevant d'une des catégories suivantes :

- Établissements dont l'activité concourt au soutien ou au contrôle d'opérateurs dans un secteur économique concurrentiel ;
- Établissements dont la mission comprend, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique, le versement d'aides financières ou le contrôle de leur utilisation ;
- Établissements dont la mission comprend la gestion de placements financiers.

Pour les établissements dont le montant du budget prévisionnel est supérieur à 200 millions d'euros :

- Dirigeant de l'établissement et ses adjoints ;
- Directeur chargé des affaires financières et ses adjoints ;
- Secrétaire général et secrétaire général adjoint ;
- Responsable de la fonction achat ;
- Directeur général des services d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.

SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT

Décideurs publics concernés

- Secrétaire régional des affaires régionales ;
- Directeur et directeur adjoint des directions régionales listées en annexe I du décret n° 2019-1954 ;
- Délégué interrégional, directeur régional, directeur départemental et directeur local des finances publiques ; directeur du contrôle fiscal ; directeur spécialisé des finances publiques pour l'Assistance publique-hôpitaux de Paris ;
- Directeur interrégional et directeur régional des douanes et droits indirects ;
- Directeur interrégional des services pénitentiaires et de directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer.

CENTRES HOSPITALIERS

Décideurs publics concernés

Directeur d'un établissement public hospitalier dont le budget, le cas échéant consolidé, est supérieur à 200 millions d'euros

RÉGIONS

Décideurs publics concernés

- Président du conseil régional ;
- Conseillers régionaux (vice-présidents ou non) titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du président du conseil régional ;
- Directeur général des services.

DÉPARTEMENTS

Décideurs publics concernés

- Président du conseil départemental ;
- Conseillers départementaux (vice-présidents ou non) titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du président du conseil départemental ;
- Directeur général des services.

COLLECTIVITÉ DE CORSE, COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE GUYANE, COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE MARTINIQUE

Décideurs publics concernés

- Président de l'assemblée délibérante ;
- Le cas échéant, président de l'organe exécutif ;
- Conseillers à l'assemblée de Guyane, conseillers à l'assemblée de Martinique, conseillers exécutifs de Martinique et conseillers exécutifs de Corse titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de ces présidents.

AUTRES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Décideurs publics concernés

- Président de l'assemblée territoriale ;
- Le cas échéant, président élu de l'exécutif ;
- Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de ces présidents.

VILLE DE PARIS

Décideurs publics concernés

- Maire ;
- Adjoints aux maires titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Membres du Conseil de Paris titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du maire ;
- Secrétaire général de la Ville de Paris, secrétaires généraux adjoints, directeurs généraux et directeurs ;
- Directeur du centre d'action sociale et directeur du crédit municipal.

MÉTROPOLE DE LYON

Décideurs publics concernés

- Président ;
- Vice-présidents titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du maire ;
- Directeur général des services.

COMMUNES DE PLUS DE 100 000 HABITANTS

Décideurs publics concernés

- Maire ;
- Adjoints titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du maire.

COMMUNES DE PLUS DE 150 000 HABITANTS

Décideurs publics concernés

- Maire ;
- Adjoint aux maires titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du maire ;
- Directeur général des services ;
- Directeur général ou directeur des services des caisses de crédit municipal.

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE DE PLUS DE 100 000 HABITANTS

Décideurs publics concernés

- Président ;
- Vice-présidents titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du président.

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE À FISCALITÉ PROPRE DE PLUS DE 150 000 HABITANTS

Décideurs publics concernés

- Président ;
- Vice-présidents titulaires d'une délégation de fonction ou de signature ;
- Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du président ;
- Directeur général ou directeur des services.

AUTRES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ASSIMILÉS À DES COMMUNES DE PLUS DE 150 000 HABITANTS ; SYNDICATS MIXTES CONSTITUÉS EXCLUSIVEMENT DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE GROUPEMENTS DE COLLECTIVITÉS ASSIMILÉS À UNE COMMUNE DE PLUS DE 150 000 HABITANTS

Décideurs publics concernés

- Directeur général ou directeur des services

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ; CENTRES INTERDÉPARTEMENTAUX DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE LA PETITE ET GRANDE COURONNE DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE ; CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ASSIMILÉ À UNE COMMUNE DE PLUS DE 150 000 HABITANTS

Décideurs publics concernés

- Directeur général ou directeur des services

ISSN 2647-3771

Conception graphique
EFIL - www.efil.fr

Impression
Gibert & Clarey

Crédits photographiques

Serge Bouvet : p. 5, p. 15 à p. 21 - Constance Pascal : p. 129
Gettyimages : p. 30, p. 42, P. 51, p. 72, p. 81, p. 96, p. 111, p. 130, p. 134 - 123RF : p. 36



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