



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique



Rapport d'activité 2020

Synthèse

Introduction



En 2020, la Haute Autorité s'est appropriée de nouvelles missions. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a fait d'elle l'institution de référence en matière de déontologie des fonctionnaires et agents publics.

Cette réforme structurelle de grande ampleur est destinée à renforcer l'encadrement des mobilités entre secteurs public et privé, de plus en plus fréquentes au cours d'une carrière, et ainsi prévenir tout risque d'ordre déontologique et pénal. La Haute Autorité intervient désormais directement dans le contrôle des personnes occupant les emplois les plus sensibles et les plus stratégiques, pour lesquels sa saisine préalable est obligatoire.

465 avis ont été rendus depuis l'entrée en vigueur de la loi, le 1^{er} février 2020. Ce nouveau cadre juridique a fait l'objet d'une appropriation progressive par les administrations et les agents impliquant, pour la Haute Autorité, plus que jamais, d'intensifier ses actions en matière de sensibilisation, de pédagogie et de conseil. Ce soutien volontariste s'est matérialisé par l'organisation de formations et par la publication d'un second tome du *Guide déontologique*.

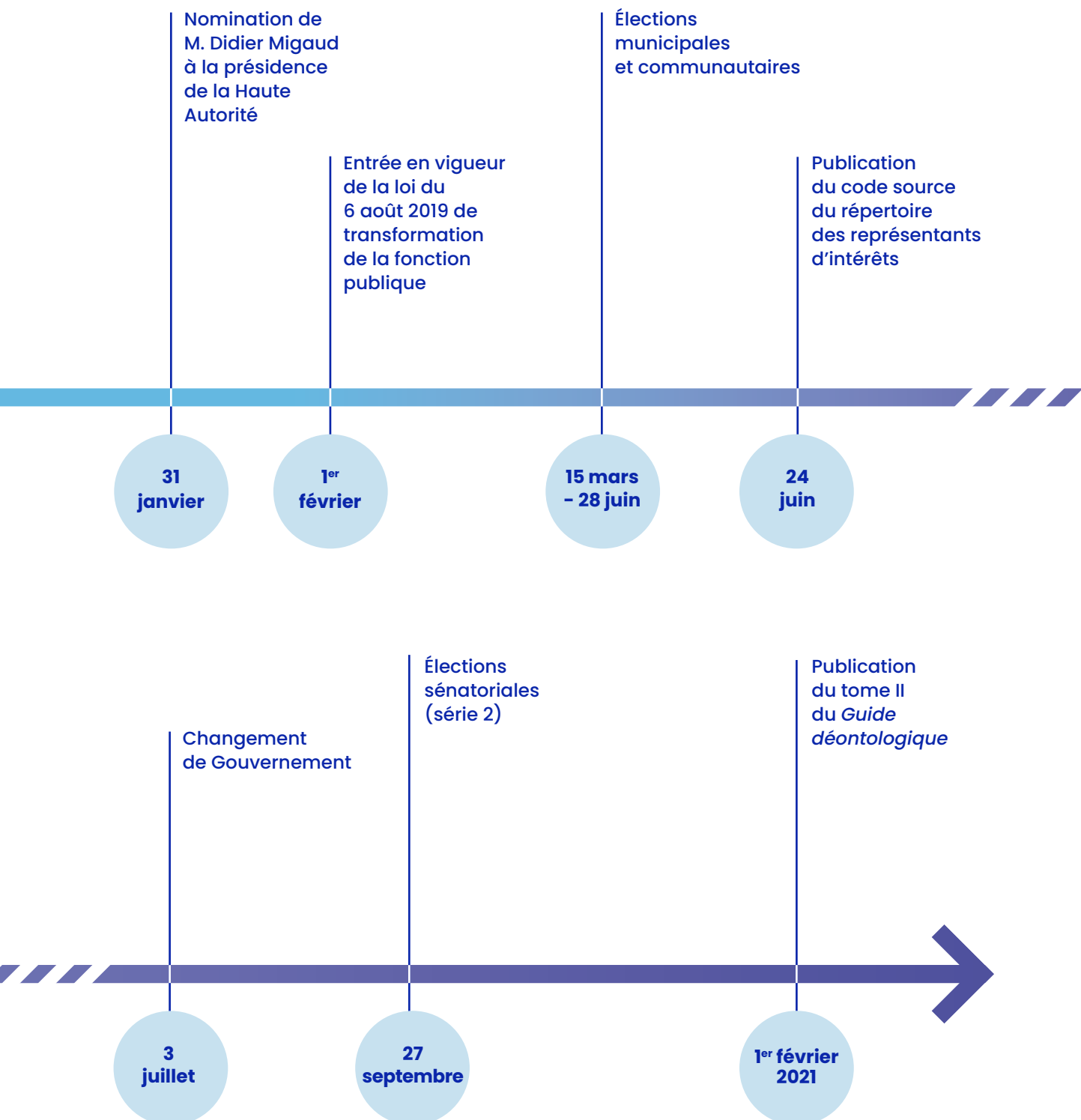
Outre l'intégration de ces nouvelles missions, l'actualité politique et électorale, particulièrement dense, a conduit à la réception de plus de 17 000 déclarations de patrimoine et d'intérêts, et a considérablement mobilisé la Haute Autorité. Malgré la prorogation des délais officiels de dépôt, le taux de conformité initial des responsables publics soumis à une obligation déclarative s'est avéré insatisfaisant, ce qui a nécessité un long travail de relance et d'accompagnement de la part des services. L'activité de contrôle des déclarations a également été très soutenue, aboutissant à la transmission de dix dossiers à la justice en raison de la détection de faits pouvant caractériser des infractions à la probité.

Le dernier bilan de l'exercice déclaratif des représentants d'intérêts a montré une difficulté similaire à déclarer spontanément dans les délais légaux, mais aussi une réelle amélioration de la qualité des déclarations déposées, avec des fiches d'activités répondant mieux aux exigences de clarté et de lisibilité. Cette appropriation croissante du dispositif ainsi que les perspectives prometteuses qu'ouvre le répertoire en matière de transparence sur le processus normatif, avec plus de 2 300 entités inscrites et 38 000 activités déclarées, ne doivent pas occulter les limites juridiques intrinsèques du dispositif. La Haute Autorité fait des propositions concrètes pour les lever.

Cette année encore, en dépit des contraintes sanitaires, la Haute Autorité n'a donc pas ménagé ses efforts pour contribuer à diffuser une culture de l'intégrité au cœur de la sphère publique et de l'ensemble de la société. Elle se tiendra toujours à la disposition des pouvoirs publics pour les accompagner et n'hésitera pas non plus à les interpeller, ainsi que le lui permet son indépendance, pour l'amélioration des dispositifs existants dans un unique objectif : renforcer la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques et leurs représentants.

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

Les principaux événements de l'année 2020



Les chiffres clés de l'année 2020

Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts

17113

Déclarations
d'intérêts et de
patrimoine reçues

53

Signalements
extérieurs
reçus

1178

Déclarations
d'intérêts
contrôlées

1279

Déclarations
de patrimoine
contrôlées

Étapes intermédiaires du contrôle

780

Demandes
d'informations
complémentaires
aux déclarants

81

Déclarations
d'intérêts soumises
à un examen
approfondi en
raison d'un risque
de conflit d'intérêts

Les suites au contrôle

52,9%

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

21,9%

Déclarations
rectificatives
demandées

1

Appréciation

24,6%

Rappels aux obligations
déclaratives

10

Dossiers transmis
à la justice

Le conseil déontologique et l'accompagnement des responsables publics

24

Avis rendus au titre de la mission de conseil déontologique

6 086

Appels traités sur l'assistance téléphonique dédiée aux responsables publics et 2 450 mails reçus environ.

1 332

Appels traités sur l'assistance téléphonique dédiée aux représentants d'intérêts

Le contrôle déontologique des responsables et agents publics

220

avis rendus

Contrôle préalable à la nomination

72

avis rendus

Contrôle des projets de création ou reprise d'entreprise

190

avis rendus

Contrôle de la reconversion professionnelle dans le secteur privé, agents et responsables publics confondus

L'encadrement de la représentation d'intérêts

2 183

Entités inscrites sur le répertoire des représentants d'intérêts au 31 décembre 2020

12 909

Actions de représentations menées au cours l'exercice déclaratif 2019 (8,29 en moyenne par entité)

90,4 %

Taux de déclaration final (en décembre 2020 après relance)

26

Contrôles des déclarations annuelles d'activités

51

Contrôles des non-inscrits lancés

137

Entités inscrites sur la liste des représentants d'intérêts n'ayant pas communiqué tout ou partie des informations exigibles par la loi (au 31 décembre 2020)

32

Notifications des griefs pour non-dépôt de déclaration d'activités

L'activité du collège



Séances



Contrôles
de déclarations
de patrimoine et
d'intérêts clôturés



Délibérations
rendues

Transparence



Déclarations rendues
publiques sur **hatvp.fr**
et en préfecture



Déclarations de
patrimoine et d'intérêts
consultées sur **hatvp.fr**



Fiches de représentants
d'intérêts consultées
sur **hatvp.fr**

2 418 694

Pages vues sur **hatvp.fr**

456 562

Visiteurs uniques

Gestion administrative et financière



Budget



Emplois
(au 31 décembre 2020)

Représentation extérieure et relations internationales



Interventions
en France pour
des colloques
et formations



Délégations
étrangères
accueillies
(en visioconférence)

Partie 1

Prévenir les risques d'ordre déontologique et pénal lors des mobilités entre secteurs public et privé

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique octroie à la Haute Autorité une nouvelle compétence qu'elle exerce depuis le 1^{er} février 2020 : le contrôle des mobilités des agents publics entre les secteurs public et privé.

En principe, ce contrôle s'opère au sein des administrations publiques et par les autorités hiérarchiques. La Haute Autorité n'intervient qu'à titre subsidiaire, lorsqu'un doute sérieux n'a pas pu être levé par l'intervention du référent déontologue. Sa saisine directe est néanmoins obligatoire pour les agents publics occupant des fonctions stratégiques.

— La Haute Autorité a été saisie 511 fois au titre de ses nouvelles compétences pour exercer trois types de contrôles : ceux préalables à la nomination à certains emplois publics sensibles – en particulier les emplois de membre de cabinet ministériel (235 saisines), ceux de reconversion professionnelle dans le secteur privé (175 saisines) et ceux de création ou de reprise d'entreprise (101 saisines).

— Près d'un tiers de ses avis (32,7 %) sont d'irrecevabilité ou d'incompétence, traduisant ainsi une appropriation insuffisante du nouveau dispositif de contrôle déontologique par les administrations et les agents publics.

— Concernant les avis pour lesquels la Haute Autorité s'est prononcée sur le fond, ils sont de compatibilité pour 94,5 % d'entre eux, parmi lesquels un peu plus de la moitié s'accompagnent de réserves destinées à prévenir les risques de nature déontologique et pénale.

Ce nouveau contrôle s'ajoute à celui des reconversions professionnelles dans le secteur privé de certains responsables publics – membres du gouvernement, membres des autorités administratives et publiques indépendantes, élus locaux – que la Haute Autorité exerce depuis sa création en vertu de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

— La Haute Autorité a été saisie 18 fois au titre de ce contrôle.

— En dehors des deux avis d'incompétence, elle a rendu 86 % d'avis de compatibilité, parmi lesquels un peu plus des trois quarts s'accompagnent de réserves.

La Haute Autorité est chargée d'assurer un suivi des réserves et des avis d'incompatibilité qu'elle émet durant les trois années qui suivent sa décision. En cas de non-respect, le responsable ou l'agent public s'expose à des sanctions disciplinaires ou pénales.

TYPOLOGIE DES AVIS DÉONTOLOGIQUES RENDUS PAR LA HAUTE AUTORITÉ EN 2020

(nouveaux contrôles introduits par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique)



47,3 %

Contrôle préalable à la nomination

37,2 %

Création ou reprise d'entreprise

15,5 %

Reconversion professionnelle dans le secteur privé

Partie 2

Sensibiliser, accompagner et conseiller les responsables publics dans le respect de leurs obligations déclaratives

Plus de 16 000 responsables publics doivent déposer des déclarations auprès de la Haute Autorité dans le but de garantir les exigences de transparence et de prévention des conflits d'intérêts prévues par la loi. L'année 2020 marque un record avec 17 113 déclarations déposées, en hausse de près de 220 % par rapport à l'année 2019 (sans élection majeure) et de plus de 60 % par rapport à l'année 2017 (présidentielle, législative et sénatoriale).

— Cette évolution s'explique par une année électorale particulièrement dense avec le renouvellement des exécutifs locaux du bloc communal et celui partiel du Sénat. Le changement de gouvernement à l'été 2020 a aussi entraîné de nombreux mouvements dans les cabinets ministériels.

— Les déclarations déposées sont de trois types: les déclarations d'intérêts (6 833), les déclarations de situation patrimoniale initiale (5 597) et les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat ou de fonctions (4 683).

Ce résultat est le fruit d'un important travail de relance des services de la Haute Autorité auprès des déclarants, en particulier les élus locaux qui ne sont pas suffisamment sensibilisés à leurs obligations déclaratives.

— Par exemple, seulement 33 % des présidents des établissements publics de coopération intercommunale ont déposé leurs déclarations avant l'expiration du délai légal – initialement prévu le 24 mars et prorogé au 24 août 2020 en raison de la crise sanitaire.

— La Haute Autorité a procédé à 1 538 relances amiables auprès des responsables publics en défaut, permettant à 77,3 % d'entre eux de se mettre en conformité avec leurs obligations déclaratives; 349 injonctions ont été notifiées à ceux qui restaient encore en défaut.

— Le fait de ne pas déposer, ou de déposer tardivement, sa déclaration d'intérêts expose l'intéressé à un risque de conflit d'intérêts ou de prise illégale d'intérêts pouvant entraîner des sanctions pénales lourdes. Par ailleurs,

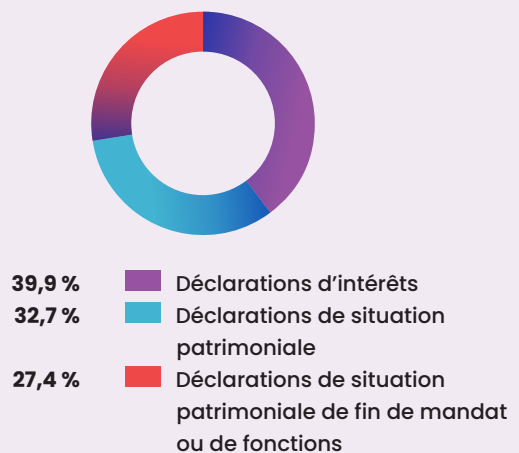
depuis le 30 juin 2020, le remboursement des frais de campagne d'un élu soumis à des obligations déclaratives est conditionné par la transmission, dans les délais légaux, de sa déclaration de situation patrimoniale.

La Haute Autorité exerce une mission d'accompagnement auprès des responsables publics, et plus largement de tous les acteurs concernés par l'intégrité et la probité publiques, en vue de diffuser une culture de l'exemplarité au sein de la sphère publique.

— Les responsables et agents publics soumis à des obligations déclaratives peuvent solliciter la Haute Autorité pour obtenir un avis sur toute question déontologique rencontrée dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. En 2020, elle a été saisie 30 fois et a rendu 24 avis, sur des problématiques variées.

— Les services de la Haute Autorité mènent également un important travail éditorial en produisant des guides (Guide du déclarant, Tome 2 du Guide déontologique sur le contrôle et la prévention des conflits d'intérêts), des brochures à destination de publics spécifiques (élus locaux, collaborateurs de cabinet, dirigeants des entreprises publiques locaux), des contributions juridiques dans des revues spécialisées ou, encore, des veilles.

RÉPARTITION DU TYPE DE DÉCLARATIONS
REÇUES EN 2020



Partie 3

Contrôler la conformité des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics

Le contrôle par la Haute Autorité des déclarations permet de détecter des variations inexpliquées de patrimoine, susceptibles d'être imputées à un manquement au devoir de probité, et de prévenir des situations de conflits d'intérêts pouvant compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions publiques exercées.

— Afin de mener à bien ses contrôles, la Haute Autorité s'appuie sur des prérogatives d'enquête propres : demandes d'informations complémentaires, droit de communication auprès de l'administration fiscale, injonctions qui peuvent faire l'objet de poursuites pénales en cas de non-respect.

— Sur l'année 2020, 3 525 contrôles ont été engagés, 2 577 concernant des déclarations d'intérêts et 948 des déclarations de situation patrimoniale tandis que 2 457 contrôles ont été clôturés, 1 178 au titre des déclarations d'intérêts et 1 279 au titre des déclarations de situation patrimoniale.

— En moyenne, la durée d'un contrôle est de 186 jours.

En comparaison avec l'année 2019, la Haute Autorité constate une diminution du taux de déclarations considérées conformes aux exigences légales d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité des données qu'elles contiennent, passant ainsi de 73 % à 52.9 %.

— Lorsqu'il constate une irrégularité, le collège peut adopter différentes mesures, cumulables entre elles : rappel aux obligations déclaratives (24,6 %), dépôt d'une déclaration rectificative (21,9 %), appréciation rendue publique lorsque la déclaration est publiée sur le site Internet de la Haute Autorité (1 cas).

— Pour les manquements les plus graves, il transmet le dossier à la justice en application de l'article 40 du code de procédure pénale (10 dossiers sur l'année 2020). Bien que les motifs de transmission demeurent variés, 5 dossiers l'ont été pour le délit de prise illégale d'intérêts durant l'exercice des fonctions.

— Le nombre de dossiers transmis à la justice par la Haute Autorité s'élève donc depuis 2014 à 112, dont 80 font toujours l'objet d'investigations, pour 32 condamnations ou mesures alternatives aux poursuites (composition pénale, rappel à la loi).

La Haute Autorité contrôle également la gestion sans droit de regard des instruments financiers de certains responsables publics afin d'écarter plusieurs risques de nature déontologique et pénale, notamment le délit d'initié.

Enfin, conformément à sa mission de promotion de la transparence, la Haute Autorité publie certaines déclarations de patrimoine et d'intérêts.

— Le régime de la publicité des déclarations dépend de plusieurs facteurs, notamment le type de déclaration (patrimoine ou intérêts) et le statut des responsables publics concernés (membre du gouvernement, élus, agents publics).

— En 2020, la Haute Autorité a publié sur son site Internet 825 déclarations, portant le nombre total de déclarations disponibles en libre consultation à 4 306.

— Elle a aussi transmis aux préfetures 193 déclarations de situation patrimoniale remplies par des parlementaires, portant leur nombre total à 1 328. Toutefois, seules 14 demandes de consultation sur place ont été formulées par les citoyens, nécessitant de revoir la procédure instituée par les textes.

Partie 4

Réguler la représentation d'intérêts

L'année 2020 marque un net progrès dans l'inscription des représentants d'intérêts sur le répertoire géré par la Haute Autorité : ils représentent 2183 entités, en hausse de 11,6 % par rapport à l'exercice précédent.

— 1734 représentants d'intérêts devaient s'inscrire sur le répertoire avant le 24 août 2020, le délai initialement fixé au 31 mars ayant été repoussé en raison de la crise sanitaire.

— À la fin du délai légal, seuls 34 % d'entre eux s'étaient conformés à leur obligation d'inscription ; et, à l'issue d'un travail de relance important mené par les services de la Haute Autorité, ce taux a atteint 90,4 % en novembre.

— Parmi les entités toujours en défaut d'inscription, la Haute Autorité a lancé 51 contrôles, ce qui en a amené 41 à régulariser leur situation.

L'inscription au répertoire entraîne le respect d'obligations déclaratives et déontologiques, bien que la crise sanitaire ait fortement impacté l'activité de contrôle par les services de la Haute Autorité.

— Au 31 décembre 2020, 137 représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire n'étaient pas en conformité avec leurs obligations déclaratives, conduisant la Haute Autorité à adresser 32 notifications de manquement. En revanche, elle n'a toujours pas eu à adresser de mise en demeure ou à transmettre un dossier à la justice.

— Pour contrebalancer un nombre limité de contrôle, la Haute Autorité réalise un accompagnement soutenu des représentants d'intérêts, que ce soit par son assistance téléphonique ou par ses actions de formation et de sensibilisation (Info Day, participation à des conférences organisées par les professionnels du secteur, formations continues).

Bien renseigné, le répertoire des représentations d'intérêts permet d'avoir une photographie précise du lobbying en France, offrant ainsi au citoyen une information sur la traçabilité du processus d'élaboration des normes.

— Si les sociétés, les organisations professionnelles et les cabinets de conseil et consultants indépendants en lobbying représentent près de 60 % des entités inscrites, on observe un taux significatif d'associations et d'organisations non-gouvernementales (19,5 %), de syndicats (13,5 %) et, dans une moindre mesure, de chambres consulaires (5 %).

— 12 909 actions de représentation d'intérêts ont été déclarées, soit une augmentation de 54,6 % par rapport à 2018. Elles sont en prise avec l'actualité, 20 % de celles qui se sont déroulées cette année ayant un lien avec le domaine de la santé et du médico-social. Dans la grande majorité des cas, il s'agit de transmettre des informations ou des expertises dans un objectif de conviction (27,5 %), d'organiser des rencontres informelles (26 %) ou de transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique (20,5 %).

— Le répertoire a enregistré 250 000 visites sur l'année 2020, cinq fois moins que celles relatives aux déclarations des responsables publics. Pour valoriser ses données et dynamiser son utilisation, la Haute Autorité a engagé plusieurs actions (publication du code source AGORA, mise en ligne de data visualisations produites en temps réel) et mettra bientôt à disposition du public une plateforme numérique dédiée au lobbying.

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.

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.

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.

PROPOSITION N°4

— Clarifier le délai dans lequel les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat des élus locaux doivent être déposées, en retenant le jour de l'élection à venir (ou du 1^{er} tour de scrutin pour les élections à deux tours) comme date à partir de laquelle la période de dépôt doit être calculée.

— Prévoir, en cas de cumul de mandats ou de fonctions par une même personne, le dépôt d'une seule déclaration d'intérêts.

— 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.

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.

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 (étude spécifique en cours de rédaction sur ce point).

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.

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

Dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, introduire 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 dans les situations de non dépôt d'une déclaration par un responsable public ou d'une déclaration d'activités par un représentant d'intérêts.

Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr

Suivre la Haute Autorité

