Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Rapport d'activité 2025

Sommaire

Entretien avec Jean Maïa, président de la HATVP 4

Le rôle et les missions de la Haute Autorité 7

1 LA HAUTE AUTORITÉ, UNE INSTITUTION EN MOUVEMENT

Le collège de la Haute Autorité au cœur de la décision 10

Une organisation améliorée dans un contexte budgétaire contraint 18

2025, une année de chantiers et de dialogues 22

Le rayonnement hors de nos frontières 28

Les chiffres clés de l'année 2025 30

ENTRETIEN
Élise Untermaier-Kerléo, présidente de l'Association des référents déontologues territoriaux (ARDT)
26

2 L'ACCÈS AUX DÉCISIONS ET À LA DOCTRINE DE LA HAUTE AUTORITÉ

La transparence en pratique 34
- L'accès à des informations vérifiées sur le respect des obligations de probité par les responsables publics 34
- La transparence des activités de représentation d'intérêts et d'influence étrangère 35
- La publication des avis de la Haute Autorité en matière de mobilité entre les secteurs public et privé 36

ENTRETIEN AVEC
Patrick Matet, conseiller-doyen honoraire à la Cour de cassation
50

Repères sur le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé 37
- Présentation thématique des apports doctrinaux de 2025 37
- Une doctrine largement confortée par la jurisprudence 44

Pour aller plus loin : connaître la doctrine de la Haute Autorité 49

3 ACCOMPAGNER, CONSEILLER ET CONTRÔLER POUR MIEUX PROTÉGER

Le contrôle des déclarations des responsables publics 54
- Une année marquée par un volume soutenu de déclarations malgré l'absence d'échéances électorales 55
- Une année de contrôle historique 57

Le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé 64
- La réception et l'instruction des saisines en matière de mobilité en 2025 65
- Des contrôles qui sécurisent les parcours et garantissent l'impartialité de l'action publique 68
- L'activité précontentieuse et contentieuse en 2025 72
- Les dispositions prises par la Haute Autorité pour assurer le suivi des réserves 73

ENTRETIEN AVEC
Arnaud Teyssier, haut fonctionnaire, historien et essayiste
86

L'encadrement de la représentation d'intérêts 74
- Le répertoire des représentants d'intérêts : un outil au service de la transparence de la décision publique 75
- Les contrôles effectués par la Haute Autorité 79

L'encadrement de l'influence étrangère 81
- Le nouveau rôle stratégique de la Haute Autorité en matière de transparence des actions d'influence étrangère 82
- L'examen du risque d'influence étrangère dans le cadre du contrôle des projets de mobilités de certains responsables publics 85

Entretien

Intégrité de la vie publique : le rôle de la Haute Autorité se renforce

Jean Maïa
Président

Quel bilan de l'année 2025 dressez-vous pour la Haute Autorité ?

2025 a d'abord été marquée par une nouvelle extension de nos missions.

En application d'une loi du 25 juillet 2024, la Haute Autorité a pris sa place dans le dispositif français de prévention des ingérences étrangères en déployant sur son site Internet, le 1er octobre, un répertoire numérique des activités d'influence étrangère sur notre territoire. Il a fallu une mobilisation exemplaire, que je salue, des services de la Haute Autorité pour que nous tenions cette échéance, sachant que le décret d'application de la loi n'a été publié que deux mois auparavant.

On voit bien l'enjeu de cette nouvelle mission dans le contexte géopolitique actuel. C'est un enjeu européen tout autant que français. Il est d'ailleurs significatif que les institutions travaillent à un dispositif harmonisé inspiré de la loi française. Il est désormais acquis dans notre pays que, si des puissances étrangères peuvent légalement s'adresser aux décideurs publics voire au grand public pour influer sur le cours des politiques publiques, c'est à la condition expresse de déclarer auprès de la Haute Autorité leurs activités. Pour que ceci se concrétise par des inscriptions sur le registre, il nous faudra poursuivre nos efforts, en termes d'information, d'accompagnement et de contrôle.

> La Haute Autorité a pris sa place dans le dispositif français de prévention des ingérences étrangères.

Cette nouvelle mission vient s'ajouter à celles que la Haute Autorité a prises en charge depuis sa création, à savoir le contrôle des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale de quelque 18 000 responsables publics, le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé de quelque 15 000 personnes et la transparence des actions de représentation d'intérêts d'environ 3 500 personnes morales ou physiques. Cette extension de nos missions conforte la raison d'être de notre institution : contribuer à l'intégrité de la vie publique.

L'année passée a été très dense, il faut également le souligner, dans l'exercice des missions historiques de la Haute Autorité et ce, dans un contexte institutionnel exigeant.

Toutes catégories de responsables publics confondues, la Haute Autorité a contrôlé en 2025 près de 6 000 déclarations, soit un nombre jamais atteint auparavant. Nous avons ainsi pu contrôler non seulement les plus hauts responsables nationaux et locaux mais aussi une partie des responsables du secteur sportif.

S'agissant du contrôle des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé, l'activité a également été très soutenue : les changements de Gouvernement successifs ont entraîné des aller-retours plus nombreux avec le secteur privé, concernant tant les conseillers ministériels que, plus rarement, les ministres.

Pensez-vous que ce travail de fond a fait progresser la confiance de nos concitoyens dans la vie publique ?

En 2025, le débat sur la probité et l'exemplarité des responsables publics a indéniablement été intense dans notre pays. Chacun mesure combien la confiance des citoyens envers leurs élus peut être fragile.

> La raison d'être de notre institution : contribuer à l'intégrité de la vie publique.

Dans ce contexte, la raison d'être de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est non seulement de prévenir les atteintes à la probité des responsables publics mais aussi, plus largement, de donner à nos concitoyens des garanties quant à l'intégrité de la vie publique. Cette raison d'être me semble plus manifeste que jamais. Il suffit de porter le regard sur des pays où ce type de garanties a été affaibli pour constater que ceci est toujours au détriment du pacte démocratique comme de l'efficacité de l'action publique.

Vous avez vous-même pris vos fonctions de président de la Haute Autorité le 1er avril 2025. Quelles ont été vos initiatives à votre arrivée ?

Tout en m'inscrivant dans les pas de mes prédécesseurs, Jean-Louis Nadal, Didier Migaud et Patrick Matet, qui ont permis à la Haute Autorité de trouver, en un temps somme toute assez court, sa place au nombre des institutions de haut rang de notre pays, j'ai pensé utile d'engager plusieurs chantiers.

> La lisibilité et la prévisibilité de nos avis et décisions sont des enjeux clés pour tous.

La lisibilité et la prévisibilité des avis et décisions de la Haute Autorité sont des enjeux clés pour tous. Il faut pour cela mieux exposer et diffuser sa doctrine. J'ai ainsi intensifié la diffusion de résumés de nos avis, de façon à ce

que puissent être connues de tous les analyses juridiques que sous-tendent les solutions que retient le collège. Ce travail nous permet dans la deuxième partie du présent rapport d'activité de franchir une nouvelle étape vers le déploiement à terme d'un véritable répertoire ordonné de notre doctrine.

Par une nouvelle organisation des services de la Haute Autorité, l'établissement d'un schéma directeur de notre système d'information ou encore l'extension de notre coopération avec d'autres administrations, nous faisons également un important travail interne pour continuer à consolider nos capacités de contrôle, dans un contexte budgétaire contraint.

Au-delà, pour contribuer à la définition d'une trajectoire viable et crédible de notre institution en termes d'adéquation entre nos missions et nos moyens, j'ai conduit une concertation ouverte sur les douze premières années qui ont constitué le cadre d'action de la Haute Autorité. Ce travail me conduira à remettre prochainement au Premier ministre, que j'ai informé le premier de cette démarche avec les présidents des assemblées parlementaires, un rapport de bilan et de recommandations.

Comment s'annonce à vos yeux l'année 2026 ?

Plusieurs échéances majeures structurent notre action. En sus de la poursuite de la mise en œuvre du dispositif d'encadrement de l'influence étrangère, les élections municipales de 2026 représentent un pic d'activité majeur, avec plus de 17 000 déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale attendues. Puis viendront les élections sénatoriales de septembre. Notre mobilisation sera maximale pour l'accompagnement et le conseil des responsables publics, en amont des phases de contrôle.

Je forme également le vœu que le rapport de bilan et de recommandations que je m'apprête à remettre au Premier ministre puisse aider le législateur à tracer une trajectoire pour notre institution pour les années futures, sur la base de propositions de rationalisation qu'il comportera, au service de l'intégrité de la vie publique de notre pays.

J'ai conduit une concertation ouverte sur les douze années d'action de la Haute Autorité. Au printemps 2026, je remettrai un rapport de bilan et de recommandations au Premier ministre.

Le rôle et les missions de la Haute Autorité

Autorité administrative indépendante, la Haute Autorité a pour mission de promouvoir et de garantir la probité de l'action publique. À ce titre, elle contribue à préserver la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques.

Elle accompagne, conseille et contrôle au quotidien les responsables publics, les agents publics occupant les emplois les plus sensibles, ainsi que les représentants d'intérêts afin de garantir que la décision publique est prise en toute impartialité et dans le seul intérêt général.

Ses travaux s'articulent autour de cinq grandes missions :

1. Le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics, pour détecter et prévenir les situations d'enrichissement illicite.

2. La prévention et la gestion des conflits d'intérêts.

3. Le contrôle des mobilités professionnelles de certains responsables et agents publics entre les secteurs public et privé.

4. L'encadrement de la représentation d'intérêts, aussi appelée « lobbying » ou « plaidoyer », pour garantir la transparence des interactions avec les décideurs publics.

5. L'encadrement des activités d'influence étrangère, afin de protéger l'intégrité de la décision publique.

1

LA HAUTE AUTORITÉ, UNE INSTITUTION EN MOUVEMENT

Le collège de la Haute Autorité au cœur de la décision 10

Une organisation améliorée dans un contexte budgétaire contraint 18

2025, une année de chantiers et de dialogues 22

Entretien avec Mme Élise Untermaier-Kerléo 26

Le rayonnement hors de nos frontières 28

Les chiffres clés de l'année 2025 30

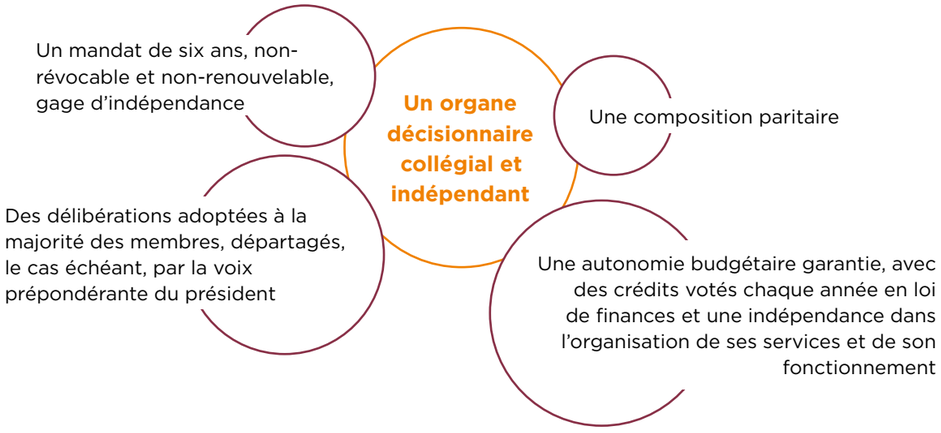
Le collège de la Haute Autorité au cœur de la décision

Composé de douze membres délibérant sous la présidence du président de la Haute Autorité, le collège constitue le principal organe des décisions prises par l'institution dans l'exercice de ses missions légales. Il se prononce en toute indépendance.

Tout au long de l'année, lors de ses séances bimensuelles, le collège adopte des délibérations relatives au respect des obligations déclaratives des responsables publics et des représentants d'intérêts, formule des recommandations en matière de prévention des conflits d'intérêts, rend des avis sur les projets de mobilité entre les secteurs public et privé dont il est saisi et examine les différentes questions soulevées par le contrôle des représentants d'intérêts et des acteurs de l'influence étrangère.

Il détermine également les suites à donner aux manquements constatés. Il peut ainsi décider de la transmission de dossiers à l'autorité judiciaire, par exemple en cas d'atteintes à la probité. Ses décisions sont prises à la majorité.

UN FONCTIONNEMENT COLLÉGIAL ET INDÉPENDANT



DES GARANTIES DÉONTOLOGIQUES FORTES

Le collège peut recourir à des rapporteurs extérieurs de façon occasionnelle, notamment pour l'appuyer dans le traitement de questions juridiques inédites, de difficultés particulières ou de suspicion d'infraction pénale. Les dossiers concernés sont alors instruits par des membres des juridictions administratives, judiciaires ou financières.

L'impartialité des agents de la Haute Autorité

Les membres du collège ne sont pas les seuls à être soumis à des obligations déclaratives garantissant leur impartialité dans l'exercice de leurs missions.

La secrétaire générale et ses adjoints doivent également adresser au président de la Haute Autorité une déclaration de situation patrimoniale ainsi qu'une déclaration d'intérêts. Ces déclarations sont examinées par le collège.

Conformément au cadre général de la fonction publique, les agents bénéficiant d'une délégation de signature transmettent également une déclaration d'intérêts au président et au référent déontologue.

Enfin, chaque agent communique à la secrétaire générale et à son supérieur hiérarchique une liste des déclarants, représentants d'intérêts ou agents publics avec lesquels il entretient un lien d'intérêt susceptible d'interférer avec l'exercice de ses missions.

Les membres du collège

Les douze personnes siégeant aux côtés du président de la Haute Autorité sont, pour moitié, des membres des hautes juridictions nationales, et, pour l'autre moitié, des personnalités qualifiées issues de l'Université, de la haute fonction publique et du secteur privé. Le collège est paritaire.

Les conditions de nomination du président de la Haute Autorité et son intérim

Le président est nommé par décret du Président de la République après avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'année 2025 s'est ouverte sous la présidence par intérim de Patrick Matet, doyen des membres du collège, nommé président par intérim par décret du Président de la République du 24 septembre 2024. Cette période d'intérim a pris fin le 1er avril 2025, après la nomination de Jean Maïa à la présidence de la Haute Autorité.

Séminaire du collège de la Haute Autorité en novembre 2025. De gauche à droite, en bas : Patrick Matet, Anne Levade, Jean Maïa, président, Martine Provost-Lopin, Sabine Lochmann ; au centre Florence Ribard, Dominique Dujols, Rémi Bouchez ; en haut Fabrice Melleray, Philippe Ingall-Montagnier, Catherine Brouard-Gallet, Laurent Trupin

Jean Maïa

président de la Haute Autorité

Ancien élève de l'École normale supérieure (Ulm) et de l'École nationale d'administration, conseiller d'État, Jean Maïa a exercé diverses responsabilités juridiques et institutionnelles, notamment au secrétariat général du Gouvernement, au cabinet du ministre de l'économie et des finances et à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers.

De 2017 à 2025, il était secrétaire général du Conseil constitutionnel. Par décret du Président de la République du 26 mars 2025, il a été nommé président de la Haute Autorité, à compter du 1er avril 2025, pour achever le mandat de Didier Migaud. Par décret du Président de la République du 13 mars 2026, il a ensuite été nommé président de la Haute Autorité pour un mandat de six ans.

Patrick Matet

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

Conseiller-doyen honoraire à la Cour de cassation, membre du collège depuis 2019, Patrick Matet a assuré la présidence par intérim du 24 septembre 2024 au 31 mars 2025.

Il a notamment exercé les fonctions de doyen de section à la première chambre civile de la Cour de cassation et a présidé la commission de déontologie de Sciences Po Paris. Son mandat de membre du collège a pris fin en décembre 2025.

Martine Provost-Lopin

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

Magistrate de l'ordre judiciaire, conseillère honoraire à la Cour de cassation (troisième chambre civile), elle a exercé des fonctions de juge d'instruction puis de conseillère à la cour d'appel de Paris et de première vice-présidente au tribunal de grande instance de Paris. De janvier 2024 jusqu'à la fin de son mandat au sein du collège en décembre 2025, elle a été la référente déontologue de la Haute Autorité[1].

1. Mme Catherine Brouard-Gallet, membre du collège de la Haute Autorité depuis mars 2024, a été désignée par le président, M. Jean Maïa, le 3 mars 2026, pour succéder à Mme Martine Provost-Lopin dans cette fonction.

LES MEMBRES DU COLLÈGE

Le collège a accueilli quatre nouveaux membres en 2025 : Philippe Ingall-Montagnier, Laurent Trupin, Francine Levon-Guérin et Patrick Wyon. Une partie de sa composition sera également renouvelée en 2026, plusieurs mandats arrivant à échéance.

Anne Levade

Nommée en janvier 2020 par le président du Sénat

Professeure agrégée de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, elle a participé au comité de réflexion sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République. Elle dirige le centre de préparation aux concours administratifs Prépa Concours de la haute fonction publique Paris I-ENS et préside la Fondation Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Elle est aussi membre du collège de déontologie du ministère de l'Intérieur depuis juin 2025. Son mandat au sein du collège de la Haute Autorité a pris fin en janvier 2026.

Sabine Lochmann

Nommée en février 2020 par le Gouvernement

Ancienne directrice générale puis présidente de Vigeo Eiris (groupe Moody's), elle est aujourd'hui associée du cabinet de conseil en stratégie ESG Ascend, qu'elle a cofondé en 2023. Juriste d'entreprise de formation, elle a occupé des responsabilités au sein de plusieurs groupes privés et a également présidé BPI Group. Son mandat au sein du collège de la Haute Autorité a pris fin en février 2026.

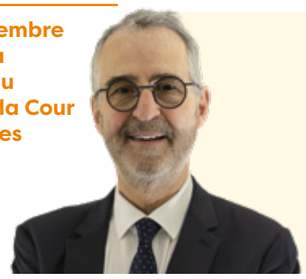
Florence Ribard

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

Administratrice adjointe de l'Assemblée nationale depuis 1988, elle a notamment exercé les fonctions de cheffe de cabinet de Laurent Fabius à la présidence de l'Assemblée nationale puis au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Son mandat au sein de la Haute Autorité a pris fin en février 2026.

Gérard Terrien

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



Président de la 5ème chambre de la Cour des comptes, il a ensuite dirigé la mission permanente d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes. Il avait auparavant présidé la chambre régionale des comptes Île-de-France et exercé les fonctions de secrétaire général de la Cour des comptes. Il siège également à la commission d'éthique du conseil régional d'Île-de-France.

Dominique Dujols

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

Conseillère maître à la Cour des comptes, elle a occupé des fonctions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques après avoir exercé des responsabilités au sein des ministères de l'Équipement de la Culture ainsi qu'à l'Union sociale pour l'habitat, notamment en matière de relations institutionnelles et de partenariats. Elle siège également à la Commission nationale des sanctions, compétente notamment en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Nommé en septembre 2023 par la présidente de l'Assemblée nationale

Fabrice Melleray

Agrégé de droit public, professeur des universités à l'École de droit de Sciences Po, il a enseigné aux universités de Poitiers, Bordeaux et Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Rédacteur en chef de l'*Actualité Juridique Droit Administratif* (AJDA), il est également vice-président du collège de déontologie du ministère de la Culture.

Rémi Bouchez

Président de section, il a successivement occupé les fonctions de président adjoint de la section des finances puis de président de la section de l'administration. Il a également exercé plusieurs responsabilités au secrétariat général du Gouvernement et au ministère des Finances. Depuis décembre 2025, il est médiateur de l'Autorité des marchés financiers.

Élu en décembre 2023 par l'assemblée générale du Conseil d'État

Élue en mars 2024 par l'assemblée générale du Conseil d'État

Catherine Brouard-Gallet

Conseillère d'État en service extraordinaire affectée à la section du contentieux, précédemment conseillère à la Cour de cassation, elle a exercé au sein de plusieurs hautes juridictions et institutions, notamment au service juridique du Conseil constitutionnel, à la Cour de justice de l'Union européenne et au ministère de la Justice, avant de rejoindre la Cour de cassation où elle a été doyenne de section (deuxième chambre civile). Depuis le 1er septembre 2025, elle est la médiatrice de SNCF Voyageurs.

Philippe Ingall-Montagnier

Magistrat de l'ordre judiciaire, conseiller d'État en service extraordinaire, il a exercé ses fonctions notamment au parquet et dirigé plusieurs tribunaux et cours d'appel, en qualité de procureur de la République, puis de procureur général. Il a également été directeur des services judiciaires au ministère de la Justice. Premier avocat général à la Cour de cassation, il a ensuite rejoint le Conseil d'État en qualité de conseiller d'État en service extraordinaire. Il est référent déontologue des services du Premier ministre depuis 2019.

Nommé en février 2025 par le président du Sénat pour terminer le mandat de Pierre Steinmetz

Francine Levon-Guérin

Magistrate de l'ordre judiciaire, elle a exercé des responsabilités au sein de plusieurs juridictions de première instance avant de rejoindre la Cour de cassation, où elle a été conseillère à la chambre commerciale, financière et économique ainsi qu'au bureau d'aide juridictionnelle. Elle a également été membre de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Élue en décembre 2025 par l'assemblée générale de la Cour de cassation

Élu en décembre 2025 par l'assemblée générale de la Cour de cassation

Patrick Wyon

Magistrat de l'ordre judiciaire depuis 1984, il a exercé au parquet puis au siège, notamment comme vice-président du tribunal de grande instance de Lyon, puis comme conseiller et président de cour d'assises à la cour d'appel de Lyon. Conseiller à la Cour de cassation depuis 2017, il siège à la chambre criminelle. Il a été membre du Conseil des prélèvements obligatoires.

Laurent Trupin

Membre de l'inspection générale des finances, il a exercé diverses responsabilités au ministère de l'Économie et des Finances, en France comme à l'étranger, ainsi que des fonctions de direction dans le secteur privé. Il a notamment été directeur général de l'Agence française pour les investissements internationaux. Depuis 2023, il est membre du collège de contrôle de la commission chargée de la supervision des organismes de gestion des droits d'auteur et des droits voisins.

Nommé en février 2026 par le Gouvernement, après une première nomination en février 2025 pour la fin du mandat de Frédéric Lavenir

Nommée en février 2026 par la présidente de l'Assemblée nationale

Agnès Roblot-Troizier

Agrégée de droit public, elle est professeure à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et doyenne honoraire de l'École de droit de la Sorbonne. Elle a notamment été membre de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique (2012) et déontologue de l'Assemblée nationale (2017-2020). Elle est actuellement membre du collège de déontologie de l'enseignement supérieur et du collège de déontologie de la juridiction administrative. Elle est directrice de la *Revue française de droit administratif* (RFDA, éd. Dalloz) et vice-présidente de l'Association française de droit constitutionnel (AFDC).

Le séminaire du collège : un temps de réflexion stratégique

Le 18 novembre 2025 a été organisé, à l'initiative du président Jean Maïa, le séminaire des membres du collège de la Haute Autorité.

Ce séminaire a permis :

– de revenir sur la pratique du collège et sur ses dernières décisions marquantes,

– d'anticiper les évolutions possibles des champs d'intervention de la Haute Autorité, notamment en matière d'évaluation du risque d'influence étrangère,

– de poursuivre la construction de la doctrine de la Haute Autorité,

– d'identifier des leviers pour mieux diffuser cette doctrine auprès des autres acteurs de la déontologie, au service du renforcement de l'intégrité publique.

Le président Maïa avait en outre convié Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, à échanger avec le collège et évoquer les enjeux communs aux deux institutions en matière de transparence et de confiance dans l'action publique. Des perspectives de coopération renforcée ont été envisagées.

Les ressources humaines et budgétaires en 2025

12,7 millions d'euros

de budget disponible en 2025

59% de femmes
41% d'hommes

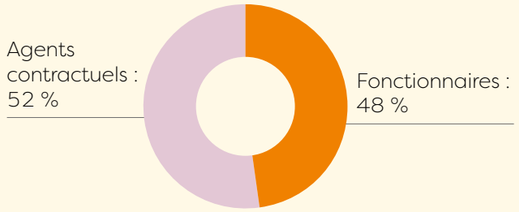
79 agents

au 31 décembre 2025 (75 en 2024)

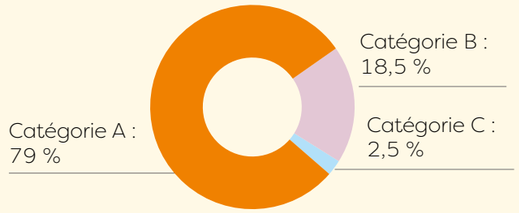
38 ans

moyenne d'âge des agents de la Haute Autorité

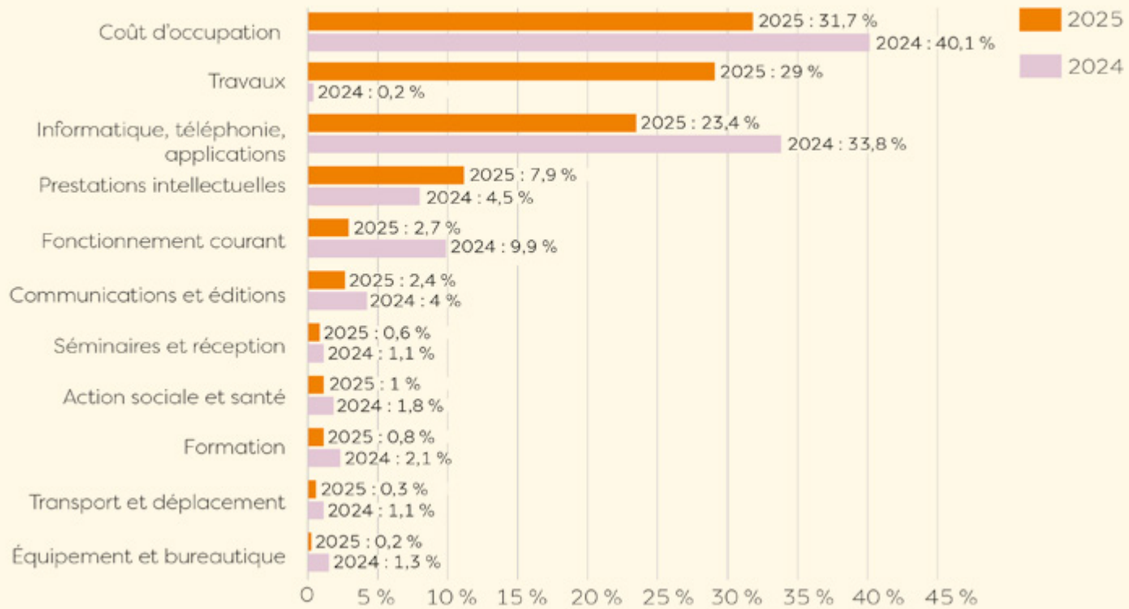
Répartition des agents de la Haute Autorité par type de statut



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



Répartition des dépenses de fonctionnement 2024-2025 (en crédits de paiement)



Une organisation améliorée dans un contexte budgétaire contraint

Une nouvelle organisation des services pour plus d'efficacité et de clarté

Autorité administrative indépendante dont les missions ont été régulièrement étendues par le législateur depuis sa création en 2013, la Haute Autorité a engagé en 2024 une réorganisation de ses services.

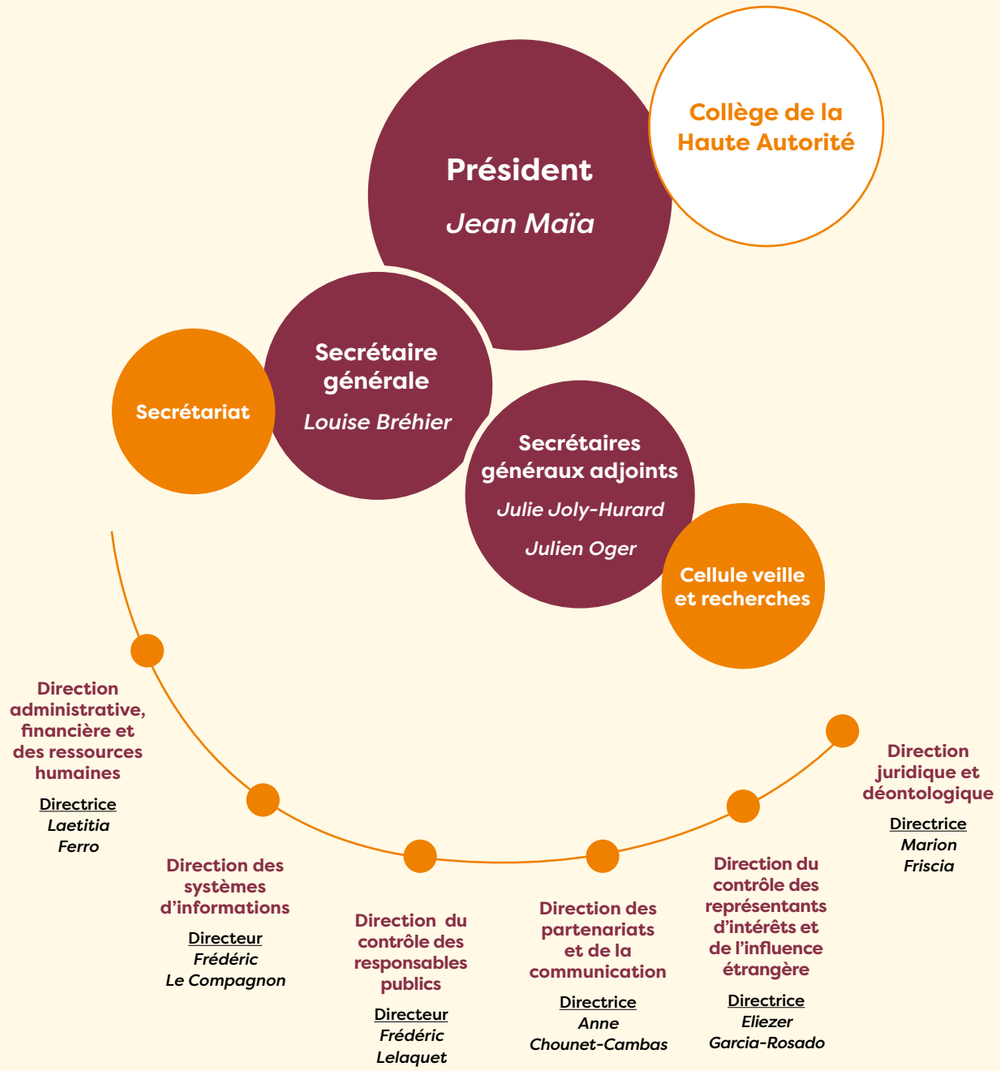
Cette nouvelle organisation, entrée en vigueur le 1er avril 2025, répond à un objectif clair : renforcer l'efficacité de l'institution tout en maîtrisant ses moyens, dans un contexte budgétaire contraint, alors même que de nouvelles compétences continuent de lui être confiées, notamment par la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France ou encore très récemment par la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

Cette démarche a permis de recentrer et condenser les circuits de contrôle comme de renforcer la coordination interne, en repensant à la fois l'organisation des services et leurs méthodes de travail. Elle s'est traduite par une mutualisation renforcée des fonctions, ainsi que par la création d'une cellule transverse consacrée aux activités de veille et de recherches en sources ouvertes, essentielles à l'effectivité des contrôles et au suivi des réserves émises par la Haute Autorité.

Cette réorganisation a également permis de renforcer l'accompagnement des déclarants. Ainsi, la spécialisation accrue des équipes s'est accompagnée du déploiement de nouvelles modalités d'assistance, dont la mise en place de lignes téléphoniques distinctes par catégorie de public[2]. Ce dispositif garantit des réponses plus rapides et le suivi de chaque dossier par un interlocuteur unique.

2. Les responsables publics peuvent contacter la Haute Autorité par téléphone au 01 86 21 94 97, du lundi au vendredi, de 9h à 13h ou par courriel : adel@hatvp.fr. Les représentants d'intérêts et acteurs de l'influence étrangère peuvent la contacter par téléphone au 01 86 21 92 29, du lundi au vendredi, de 9h à 13h et par courriel : repertoire@hatvp.fr ou influence.etrangere@hatvp.fr.

ORGANIGRAMME DE LA HAUTE AUTORITÉ



L'approfondissement des efforts de maîtrise budgétaire

Depuis sa création, la Haute Autorité veille à être exemplaire dans sa gestion des deniers publics.

Hébergée jusqu'en 2025 dans des locaux du Conseil d'État sans possibilité de renouvellement, elle a dû organiser son déménagement à l'échéance du bail. Elle a ainsi mené un projet immobilier placé sous le signe de la sobriété budgétaire et de l'optimisation des moyens publics.

Accompagnée par la Mission régionale de la politique immobilière de l'État en Île-de-France, la Haute Autorité a identifié un immeuble situé dans le XIIème arrondissement de Paris, également choisi par l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom). Ce choix a permis de concilier maîtrise des coûts, réduction des charges de fonctionnement et optimisation des surfaces, dans une logique d'efficacité durable.

La conduite du projet d'aménagement a été confiée à l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE), en qualité de maître d'ouvrage délégué. Ce partenariat a sécurisé le pilotage opérationnel du chantier, dans le respect des règles de la commande publique, et a garanti une gestion rigoureuse et responsable des deniers publics.

Engagé depuis près de deux ans, le projet est entré dans sa phase opérationnelle en septembre 2025. L'installation des agents a eu lieu en février 2026.

La Haute Autorité a saisi cette occasion pour mener une réflexion sur des mutualisations envisageables avec les services de l'Arcom, afin de renforcer l'efficience de son fonctionnement. Cette démarche s'inscrit dans une dynamique plus large de coopération entre autorités administratives indépendantes et services du Premier ministre.

Sandrine BRUN,

directrice Générale déléguée de l'Agence de gestion de l'immobilier de l'État (AGILE), revient sur l'accompagnement de la Haute Autorité dans le cadre de son projet de déménagement.

« L'AGILE accompagne les services de l'État dans leurs projets immobiliers en les aidant à formaliser et définir leurs besoins, structurer et sécuriser les procédures administratives et pilote l'ensemble de l'opération. Dans le cadre du projet de relocalisation de la HATVP, plusieurs exigences ont structuré la collaboration entre la HATVP et l'AGILE : une exigence de planning très forte, une exigence budgétaire et une exigence relative à la qualité d'exécution des ouvrages. Recourir à l'AGILE permet donc un pilotage qui sécurise l'opération sur les plans technique, financier et calendaire. Les enjeux fonctionnels, qualitatifs et de confort sont ainsi pleinement intégrés et maîtrisés, garantissant des espaces de travail durables et adaptés aux besoins réels des utilisateurs. »

L'engagement de la Haute Autorité dans une double démarche de responsabilité : égalité professionnelle et transition écologique

En 2025, la Haute Autorité a engagé l'élaboration d'un plan d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes pour la période 2026-2028. Construit en association avec les représentants du personnel et la direction administrative, financière et des ressources humaines, ce plan intégrera les axes obligatoires prévus par le code général de la fonction publique[3] ainsi que des mesures adaptées aux spécificités de l'institution.

Parallèlement, sous l'impulsion de son président Jean Maïa, la Haute Autorité a approfondi son engagement en faveur de la transition écologique, en préparant un plan d'action en faveur du développement durable. L'objectif est d'intégrer ces enjeux écologiques dans les pratiques professionnelles quotidiennes et dans le fonctionnement même de l'institution. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du plan national de transition écologique de l'État et des orientations fixées par la circulaire du 21 novembre 2023 relative à la transformation écologique des services publics.

La Haute Autorité prévoit ainsi d'adopter en 2026 un « Plan vert », fondé sur des mesures concrètes, soutenables financièrement et adaptées à ses nouveaux locaux, afin de concilier ambition environnementale, sobriété et efficacité de l'action publique.

3. Ces axes, précisés par l'article L. 132-2 du code général de la fonction publique, sont les suivants : garantir l'égal accès aux métiers et aux responsabilités professionnelles, prévenir et, le cas échéant, traiter les situations d'écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, mieux accompagner les situations de grossesse, la parentalité et l'articulation des temps de vie professionnelle et personnelle et prévenir et traiter les discriminations, les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

Les agents de la Haute Autorité se sont installés dans leurs nouveaux locaux en février 2026.

2025, une année de chantiers et de dialogues

23 déc. 2024
Nomination du gouvernement de M. François Bayrou

25-27 mars
Participation au Forum mondial sur l'intégrité et la lutte contre la corruption, organisé par l'OCDE

1er avril
Nomination de Jean Maïa à la présidence de la Haute Autorité par décret du Président de la République, après approbation des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat

17 avril
Audition du président de la Haute Autorité par la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat, dans le cadre de la proposition de loi relative à l'organisation, à la gestion et au financement du sport professionnel

30 avril
Audition du président de la Haute Autorité par la délégation de l'Assemblée nationale chargée de la transparence et des représentants d'intérêts

14 mai
Réunion annuelle du Réseau des registres européens du lobbying (ELRN) à Ljubljana (Slovénie)

12 juin
Participation de la Haute Autorité à la réunion du réseau des référents déontologues ministériels organisée par la DGAFP

2-3 juillet
Déplacement du président à Bruxelles et rencontres avec des représentants de la Commission européenne, du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Représentation française auprès de l'Union européenne

17 juillet
Audition du président de la Haute Autorité par la Cour des comptes dans le cadre de l'évaluation de la politique française de lutte contre la corruption

1er août
Publication du décret d'application relatif à la transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandat étranger[4]

9 septembre
Démission de M. François Bayrou et de son gouvernement et nomination de M. Sébastien Lecornu en qualité de Premier ministre

1er octobre
Entrée en vigueur du dispositif d'encadrement de l'influence étrangère, ouverture du nouveau répertoire tenu et géré par la Haute Autorité

3 octobre
6ème Rencontre annuelle des référents déontologues au Palais du Luxembourg

5 octobre
Nomination du gouvernement « Lecornu I »

6 octobre
Démission de M. Sébastien Lecornu et de son gouvernement

12 octobre
Formation du gouvernement « Lecornu II », à la suite de la nouvelle nomination de M. Sébastien Lecornu en qualité de Premier ministre

16-17 octobre
Assemblée générale du Réseau européen d'éthique publique (ENPE) à Budapest (Hongrie), renouvellement du mandat de la Haute Autorité au secrétariat du réseau

18 novembre
Séminaire du collège de la Haute Autorité

19 novembre
Déplacement à Strasbourg avec la délégation française dans le cadre de l'examen du rapport de conformité de la France par le GRECO (organe anti-corruption du Conseil de l'Europe)

8 décembre
Adoption par le Parlement de la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local[5]

4. Publication du décret a été publié au Journal officiel du 1er août 2025 :

5. Publication de la loi au Journal officiel du 23 décembre 2025 :

La sensibilisation et la formation des publics

Tout au long de l'année, la Haute Autorité a mené des opérations de sensibilisation et de formation afin que les responsables publics, élus et représentants d'intérêts s'approprient les règles s'imposant à eux, et pour promouvoir les pratiques conformes aux exigences d'éthique publique.

En 2025, elle est ainsi intervenue dans plusieurs écoles du service public : Institut national du service public (INSP), École nationale de la magistrature (ENM), Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEMI). Elle a également mené des actions de sensibilisation auprès des services du Premier ministre, de la gendarmerie nationale et de la Cour des comptes.

Un dialogue régulier est en outre entretenu avec les administrations pour diffuser une culture commune de la déontologie. Dans cet esprit, la Haute Autorité a participé en juin 2025 à la réunion du réseau des référents déontologues ministériels, organisée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Elle a présenté aux participants ses récents avis en matière de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, ainsi que les enseignements doctrinaux qui peuvent en être tirés.

La Haute Autorité a par ailleurs sensibilisé des élus locaux, dans le cadre d'une formation à Sciences Po Paris, à leurs obligations déclaratives et aux règles de prévention des conflits d'intérêts qu'ils sont tenus de respecter, en particulier lorsqu'ils siègent dans des organismes extérieurs comme représentant de leur collectivité.

Parallèlement, les représentants d'intérêts ont reçu un accompagnement à la mise en œuvre de leurs obligations, notamment via un webinaire consacré à la déclaration annuelle de leurs activités et des moyens qu'ils y consacrent. Ce webinaire a permis à la Haute Autorité de présenter le dispositif et de répondre aux questions des participants.

Intervention auprès des étudiants du M2 de Droit répressif économique de l'Université de Bordeaux

La mise en œuvre du nouveau répertoire des activités d'influence étrangère a donné lieu à un plan spécifique de communication et de sensibilisation : point presse consacré à ce sujet, élaboration de supports pédagogiques, publication d'une foire aux questions et organisation d'un webinaire à l'ouverture du dispositif. Ces actions se poursuivront en 2026, à l'occasion des premières déclarations trimestrielles.

Enfin, la Haute Autorité intervient régulièrement auprès du public étudiant pour faire connaître ses missions et promouvoir l'exigence de probité dans la vie publique. En 2025, elle a sensibilisé de nombreux étudiants en droit, sciences politiques et affaires publiques se destinant à des carrières publiques ou aux métiers de la déontologie, de l'éthique, de la conformité (aussi appelée « *compliance* ») ou de la représentation d'intérêts.

La Haute Autorité « tête de réseau » : l'accompagnement des référents déontologues

La Haute Autorité anime depuis 2018 le réseau des référents déontologues de la sphère publique. Pensé comme un espace de formation, d'échanges et de partage de bonnes pratiques, ce réseau favorise la diffusion d'une culture commune de l'intégrité au sein des administrations et dans les collectivités. Il se réunit à l'occasion de la rencontre annuelle organisée par la Haute Autorité.

La sixième édition de cette rencontre annuelle s'est tenue le 3 octobre 2025 au Palais du Luxembourg. Elle a réuni 130 référents déontologues issus de collectivités, de centres de gestion, d'hôpitaux, d'organismes de sécurité sociale ou d'instituts de recherche, mais aussi d'administrations centrales ou déconcentrées. La rencontre a été ouverte par M. Arnaud Bazin, sénateur du Val-d'Oise et président du comité de déontologie parlementaire du Sénat. Au cours de la matinée, une table-ronde a été consacrée au thème : « Partage et réseaux : comment améliorer la diffusion des bonnes pratiques entre référents déontologues ? ». L'après-midi, cinq ateliers pratiques, coanimés par des intervenants extérieurs et des agents de la Haute Autorité, ont abordé des situations opérationnelles : contrôle des mobilités entre secteurs public et privé, cumul d'activités, prise illégale d'intérêts, représentation de la collectivité dans des organismes extérieurs, représentation d'intérêts et influence étrangère.

Les échanges d'expériences ont permis d'identifier des besoins communs et d'imaginer de nouveaux leviers de coopération : constitution d'une base de données jurisprudentielles relatives à la prise illégale d'intérêts, création d'un annuaire des référents déontologues et renforcement des actions de formation et de sensibilisation.

Cette journée a mis en évidence la vitalité du réseau et l'intérêt du dialogue entre pairs, confirmant le rôle important de la Haute Autorité en qualité de « tête de réseau » et d'appui de proximité pour les référents déontologues.

Entretien

avec

Mme Élise Untermaier-Kerléo

Élise Untermaier-Kerléo est maîtresse de conférences à l'Université Jean Moulin Lyon 3, présidente de l'Association des référents déontologues territoriaux (ARDT), et directrice du département secteur public de l'Observatoire de l'éthique publique (OEP).

« Il est essentiel que les référents déontologues soient intégrés à un réseau »

Quel regard portez-vous sur le statut ainsi que sur les compétences et missions des référents déontologues aujourd'hui ? Quelles évolutions vous sembleraient nécessaires pour renforcer l'efficacité de leur action ?

Le référent déontologue a réussi à s'intégrer au sein de la fonction publique sous des formes variées : collèges plus ou moins nombreux, personnes travaillant seules ou en binôme, universitaires, fonctionnaires et magistrats en activité ou à la retraite, externes ou internes à l'administration qui les a désignés… Si cette diversité est une richesse, elle pourrait être davantage ordonnée, par exemple par l'établissement d'un statut commun garantissant la compétence, l'indépendance et l'impartialité du référent. Par ailleurs, comme pour le référent déontologue de l'élu local, les textes pourraient imposer d'externaliser la fonction de référent déontologue au sein de la fonction publique, en désignant une personnalité qualifiée ou un ancien agent à la retraite. Cette extériorité serait une garantie d'impartialité du référent ainsi que de la confidentialité de la saisine.

En ce qui concerne les missions du référent déontologue, celui-ci est d'abord l'interlocuteur des agents publics auxquels il est chargé d'apporter tout conseil utile au respect de leurs obligations professionnelles. Cette mission de conseil apparaît aujourd'hui en plein déploiement : le nombre de saisines qui lui sont adressées continue de croître, comme en témoignent de nombreux rapports d'activités. Par ailleurs, depuis la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le référent peut être sollicité par l'autorité hiérarchique dans le cadre des contrôles déontologiques au sein de la fonction publique. Ce système déconcentré fait peser l'initiative du contrôle sur les autorités hiérarchiques. Il pourrait être amélioré en associant davantage le référent déontologue à la procédure, notamment en prévoyant que les avis de la Haute Autorité lui soient également notifiés, et non pas seulement à l'administration, à l'agent et à l'entreprise ou à l'organisme de droit privé d'accueil de l'agent. Il me paraît également important de permettre au référent déontologue de saisir la Haute Autorité en cas de doute sérieux, lorsque l'autorité hiérarchique ne l'a pas fait.

La Cour des comptes a récemment souligné la nécessité de mieux structurer le réseau des référents déontologues. Comment cette recommandation a-t-elle trouvé une traduction concrète avec la création de l'Association des référents déontologues territoriaux (ARDT) ?

Il est essentiel que les référents déontologues soient intégrés à un réseau leur permettant d'échanger avec leurs homologues et d'harmoniser leur doctrine. Dans la fonction publique territoriale, un réseau national des référents déontologues des centres de gestion a vu le jour en 2021, grâce au soutien de l'Association nationale des directeurs de centres de gestion (ANDCDG). Ce réseau s'est concrétisé notamment par l'ouverture d'une plateforme numérique sécurisée sur laquelle les référents peuvent, dans le respect de la confidentialité, soumettre à leurs homologues des cas inédits ou particulièrement complexes. La plateforme crée ainsi une forme de collégialité informelle. Les échanges sont nombreux. En 2025, il a été décidé de transformer ce réseau en une association : l'Association des référents déontologues territoriaux (ARDT). Cette dernière a pour but de développer, animer et valoriser le réseau constitué de référents déontologues pour les agents publics territoriaux et les élus locaux, de référents laïcité et de référents alerte et signalement. Elle propose à ses membres des espaces de discussion en ligne.

Vous participez régulièrement à la journée annuelle des référents déontologues organisée par la Haute Autorité. En quoi ces rencontres sont-elles utiles dans l'exercice concret de vos missions, et quelles pistes d'évolution vous paraissent aujourd'hui prioritaires ?

La Haute Autorité a pris l'initiative d'organiser des rencontres annuelles des référents déontologues de la sphère publique. Ces rencontres sont essentielles car elles permettent de créer des liens avec d'autres référents comme avec les membres de l'institution. L'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité est d'autant plus nécessaire que ces derniers ont vu leur rôle considérablement renforcé par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, les associant aux contrôles déontologiques préalables aux mobilités entre les secteurs public et privé. Il me semblerait pertinent que ce rôle de pilotage et d'accompagnement des référents déontologues par la Haute Autorité soit institutionnalisé.

Dans l'idée de renforcer les liens entre la Haute Autorité et les référents déontologues, il pourrait être envisagé de solliciter les administrations pour qu'elles renseignent un répertoire des référents déontologues, lequel serait géré par la Haute Autorité. Les référents aspirent également à connaître plus précisément la doctrine de la Haute Autorité en matière de mobilités entre les secteurs public et privé, et donc d'avoir accès aux avis qu'elle rend dans le cadre des contrôles déontologiques au sein de la fonction publique. La création d'une base de données dotée d'un moteur de recherche serait un outil formidable pour les référents déontologues.

Le rayonnement hors de nos frontières

En 2025, la Haute Autorité a continué de promouvoir, hors de nos frontières, le modèle français d'intégrité publique, car nombre de ses partenaires la regardent comme un acteur de référence.

Une présence active dans les enceintes internationales

La Haute Autorité a maintenu un engagement soutenu au sein des groupes de travail et ateliers organisés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE[6]), le European Lobbying Registers Network (ELRN) et le European Network of Public Ethics (ENPE), dont elle assure le secrétariat aux termes d'un mandat renouvelé en 2025.

Dans ces différentes enceintes, elle a partagé son expertise sur ses missions historiques (déclarations d'intérêts et de patrimoine, mobilités entre les secteurs public et privé, encadrement de la représentation d'intérêts), ainsi que sur son nouveau champ d'intervention relatif à la prévention des risques d'influence étrangère.

Elle a également pris part au 5ème cycle d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), organe du Conseil de l'Europe, en participant à sa 101ème réunion plénière, le 19 novembre 2025 à Strasbourg, à l'issue de laquelle a été adopté l'addendum au deuxième rapport de conformité de la France.

Une implication renforcée dans les dynamiques européennes

L'année 2025 a été marquée par une participation active aux travaux normatifs européens en matière de lutte contre la corruption et de transparence de la décision publique.

La Haute Autorité a ainsi participé aux discussions relatives à la directive européenne sur la lutte contre la corruption, ainsi qu'à celle portant sur la représentation d'intérêts pour le compte de pays tiers. Ces deux initiatives traduisent la volonté des États membres de se doter de cadres communs plus exigeants en matière de prévention et d'intégrité. Le 2 décembre 2025, un accord est intervenu entre le Conseil et le Parlement sur la directive anticorruption, intégrant un important volet préventif.

Elle a également participé aux réflexions préparatoires à la future stratégie européenne anticorruption annoncée par la Commission européenne, en contribuant à l'identification des axes prioritaires.

6. Le GACIF (Forum mondial sur l'intégrité et la lutte contre la corruption), organisé par l'OCDE, s'est tenu les 26 et 27 mars 2025 et a été suivi d'une réunion du PIAC (groupe de travail sur l'intégrité publique et la lutte contre la corruption) le 28 mars 2025. La Haute Autorité est aussi intervenue dans le cadre d'ateliers régionaux organisés par l'OCDE ou auprès d'institutions homologues.

Des coopérations bilatérales et un appui aux partenaires étrangers

Parallèlement, la Haute Autorité a poursuivi ses échanges avec ses homologues étrangers.

Elle a ainsi répondu aux sollicitations de 22 délégations souhaitant mieux comprendre le modèle français de transparence de la vie publique et ses modalités opérationnelles, et effectué 8 déplacements à l'étranger pour approfondir ses actions de coopération.

De plus, la Haute Autorité a contribué à plusieurs projets d'assistance technique pilotés par Expertise France, en apportant son expertise à des pays partenaires tels que le Liban et la Moldavie, afin de les aider à renforcer leurs dispositifs nationaux d'intégrité publique.

Ces actions confirment le rôle croissant de la Haute Autorité comme interlocuteur de référence et partenaire technique dans la diffusion des standards internationaux de transparence et de probité.

La Haute Autorité s'est rendue en novembre 2025 à Chișinău auprès de l'Autorité nationale d'intégrité de Moldavie, pour participer à une mission organisée par Expertise France dans le cadre du Fonds de lutte contre la corruption.

Cette mission a permis de partager l'expérience française en matière d'encadrement des mobilités entre les secteurs public et privé, identifié comme un levier essentiel de prévention des conflits d'intérêts, ainsi que d'accompagner les autorités moldaves dans le renforcement de leur dispositif. Les travaux se sont articulés autour de :

- la présentation des pratiques françaises en matière de mobilités entre les secteurs public et privé ;
- une analyse comparative des dispositifs de contrôle et des défis identifiés en Moldavie ;
- un atelier de travail pour co-construire des solutions opérationnelles et adaptées au contexte local.

Les chiffres clés de l'année 2025

GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

12,7 M€ de budget

79 agents permanents (au 31/12/2025)

LE CONTRÔLE DE LA SITUATION DES RESPONSABLES PUBLICS

10 362 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts reçues

5 795 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts contrôlées

936 relances, 7 injonctions de déposer une déclaration et 57 dossiers transmis à l'autorité judiciaire pour non-dépôt de déclaration

3 626 déclarations mises à disposition par la Haute Autorité dont 2 319 sur son site Internet

Suites des contrôles :

47,5 % des déclarations contrôlées ont été considérées entièrement conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité

52,5 % des déclarations contrôlées ont nécessité le dépôt d'une déclaration modificative

38,6 % des responsables publics dont la déclaration d'intérêts a été contrôlée se trouvaient en situation de risque de conflit d'intérêts, conduisant la Haute Autorité à leur demander de mettre en place des mesures de prévention

LE CONTRÔLE DES MOBILITÉS PROFESSIONNELLES DES AGENTS ET RESPONSABLES PUBLICS ENTRE LES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ

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

Sens des avis (toutes mobilités confondues) :

- **20,4 %** d'avis de compatibilité simple
- **76,7 %** d'avis de compatibilité avec réserves
- **3,0 %** d'avis d'incompatibilité

Contrôle préalable à la nomination de personnes ayant récemment exercé une activité dans le secteur privé :

- **238** avis rendus
- **8,6** jours : délai moyen de traitement
- **73,2%** d'avis de compatibilité avec réserves

Projet de création ou de reprise d'une entreprise en cumul d'activités :

- 12 avis rendus, dans un délai moyen de 45 jours
- 100% d'avis de compatibilité avec réserves

Mobilités vers le secteur privé :

- **391** avis rendus, dont 30 avis rendus sur des projets de reconversion d'anciens membres du Gouvernement vers le secteur privé
- **46,8 jours** : délai moyen de traitement

- **Sens des avis**

78,6 % d'avis de compatibilité avec réserves

16,5 % d'avis de compatibilité

4,9 % d'avis d'incompatibilité

L'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

3 526 entités inscrites sur le répertoire (au 31/12/2025)

Plus de **107 000** fiches d'activités disponibles sur le site de la Haute Autorité (au 31/12/2025)

15 823 fiches d'activités publiées au titre de l'exercice 2024

174 contrôles clôturés dont

- **56** contrôles des non-inscrits ; 28 % ont abouti à une inscription sur le répertoire
- **118** contrôles des déclarations annuelles ; 85 % ont donné lieu à des modifications dans les déclarations

112 notifications de manquement pour non-dépôt de déclaration

19 dossiers transmis à l'autorité judiciaire pour non-dépôt de déclaration

LE CONTRÔLE DU RISQUE D'INFLUENCE ÉTRANGÈRE

50 organismes en contact avec la Haute Autorité concernant leur inscription sur le nouveau répertoire opérationnel depuis le 1er octobre 2025

30 projets de mobilité professionnelle examinés par la Haute Autorité pour lesquels le risque d'influence étrangère a été apprécié

2

L'ACCÈS AUX DÉCISIONS ET À LA DOCTRINE DE LA HAUTE AUTORITÉ

La transparence en pratique 34

Repères sur le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé 35

Pour aller plus loin : connaître la doctrine de la Haute Autorité 49

Entretien avec M. Patrick Matet 50

La transparence en pratique

Il est essentiel, pour une démocratie, de disposer d'institutions destinées à garantir l'intégrité de la vie publique et, en particulier, la probité des responsables publics. Cette exigence de probité joue un rôle majeur dans la confiance des citoyens à l'égard des institutions.

L'action de la Haute Autorité vise précisément à préserver ce lien de confiance. Elle s'appuie à cet effet sur les mécanismes déclaratifs qu'elle met en œuvre et surveille, sur les contrôles qu'elle exerce et sur la publicité qu'elle donne aux résultats de ces contrôles.

En rendant accessibles des informations vérifiées, la Haute Autorité apporte des éléments objectifs au débat public. Elle contribue ainsi à prévenir les atteintes à l'intégrité de la vie publique.

Les modalités d'accès à ces informations varient selon les contrôles exercés. Dans tous les cas, elles respectent le cadre fixé par la loi en conciliant deux objectifs : la transparence et la probité de la vie publique d'une part, la protection de la vie privée et de la liberté d'entreprendre des personnes concernées, d'autre part.

> La Haute Autorité contribue à prévenir les atteintes à l'intégrité de la vie publique.

L'accès à des informations vérifiées sur le respect des obligations de probité par les responsables publics

Des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts doivent être déposées par environ 18 000 responsables publics au début et à la fin de leurs fonctions ou de leur mandat.

Après avoir contrôlé ces déclarations, la Haute Autorité en rend publiques un certain nombre. La liste des responsables publics dont les déclarations peuvent être rendues publiques a été précisée par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique[1]. Sont ainsi publiées sur le site Internet de la Haute Autorité les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts du Président de la République et des membres du Gouvernement, ainsi que les déclarations d'intérêts des parlementaires et de certains élus locaux. Les déclarations de situation patrimoniale des députés, des sénateurs et des représentants français au Parlement européen sont, pour leur part, consultables en préfecture.

Les déclarations des membres du collège de la Haute Autorité sont également publiées sur le site Internet de la Haute Autorité.

1. Dans sa décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a en effet censuré la publicité des déclarations de patrimoine des élus locaux et celle des déclarations de patrimoine et d'intérêts des personnes n'exerçant pas un mandat électif (membres d'autorité administrative ou publique indépendante, membres de cabinets ministériels, hauts fonctionnaires…), considérant qu'elles portaient une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée de ces personnes.

Les contrôles effectués par la Haute Autorité peuvent nécessiter plusieurs mois. Les déclarations ne sont donc pas immédiatement consultables après la nomination ou la prise de fonctions des responsables publics concernés. Cela a notamment été le cas lors des changements successifs de gouvernements intervenus en 2025.

Conformément à la réglementation[2], la publication des déclarations initiales et modificatives au cours du mandat ou des fonctions prend systématiquement fin au moment où le mandat ou les fonctions s'achèvent.

2. Article 6 du décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Tableau récapitulatif des modalités de publication des déclarations déposées par les responsables publics

Responsables publics	Déclaration de situation patrimoniale	Déclaration d'interêts
Membres du gouvernement	En ligne sur hatvp.fr	En ligne sur hatvp.fr
Députés et sénateurs	En préfecture	En ligne sur hatvp.fr
Représentants français au Parlement européen	En préfecture	En ligne sur hatvp.fr
Exécutifs locaux	Non publique	En ligne sur hatvp.fr
Membres du collège de la Haute Autorité	En ligne sur hatvp.fr	En ligne sur hatvp.fr
Autres déclarants	Non publique	Non publique

La transparence des activités de représentation d'intérêts et d'influence étrangère

Afin de permettre aux citoyens de mieux comprendre les diverses influences exercées sur la décision publique, la Haute Autorité publie, au fil de l'eau, les informations déclarées par les représentants d'intérêts inscrits sur son répertoire numérique : leur identité, les activités d'influence qu'ils mènent, et les moyens qu'ils y consacrent. Cette publication en continu constitue un principe central du dispositif, fondé sur une logique d'*open data*. En effet, la loi du 11 octobre 2013 prévoit que les informations du répertoire sont mises à disposition dans un format ouvert, librement réutilisable et exploitable par des systèmes de traitement automatisé[3].

La Haute Autorité met également en ligne la liste des représentants d'intérêts inscrits au répertoire qui ne se sont pas acquittés de leur obligation de déclaration annuelle d'activités et de moyens. Cette liste est produite automatiquement à partir des données du répertoire.

Ce répertoire de l'influence étrangère, disponible depuis le 1er octobre 2025, repose sur des principes de transparence comparables. Certaines informations transmises n'ont toutefois pas vocation à être rendues publiques, conformément aux dispositions réglementaires qui encadrent le fonctionnement de ce nouveau dispositif[4].

3. Article 18-1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

4. Article 5 du décret n° 2025-733 du 31 juillet 2025 relatif à la transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger

La publication des avis de la Haute Autorité en matière de mobilité entre les secteurs public et privé

Au titre de sa mission de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, la Haute Autorité peut rendre publics certains de ses avis.

Conformément à l'article 23 de la loi de 2013 précitée, elle peut publier, après avoir recueilli les observations de la personne concernée, les avis relatifs à la compatibilité d'une activité privée avec l'exercice antérieur de fonctions gouvernementales, de fonctions au sein d'une autorité administrative ou publique indépendante, ou de certaines responsabilités exécutives locales. Il en va de même pour les avis concernant l'exercice d'une activité privée par un fonctionnaire ou la nomination à certains emplois publics de personnes ayant précédemment exercé des fonctions privées, en application de l'article 124-16 du code général de la fonction publique.

Au fil des années, la Haute Autorité a affiné sa politique de publication. L'opportunité de publier chaque avis est examinée par le collège au regard de son intérêt pour le débat public, mais aussi de sa portée pédagogique et doctrinale pour les acteurs de la déontologie, notamment les agents publics concernés et leurs référents déontologues.

Depuis 2023, la Haute Autorité rend publics un nombre croissant d'avis. Cela vise à faciliter l'accès à la doctrine de l'institution, à assurer la transparence de son activité et à favoriser la cohérence de l'action administrative.

Près de 200 avis sur des projets de mobilité entre les secteurs public et privé ont été rendus publics en 2025.

La publication est systématique pour les projets de mobilité des anciens membres du Gouvernement, des membres des cabinets ministériels et des collaborateurs du Président de la République. Pour les autres situations, elle est décidée au cas par cas, en fonction du niveau de responsabilité de l'agent, de la nature des fonctions exercées et de l'intérêt doctrinal de la décision.

La Haute Autorité veille à concilier l'intérêt de la publication avec d'autres impératifs, en particulier la protection de la vie privée des personnes concernées. Elle peut ainsi adapter les modalités de publication, en retenant une publication des avis sous la forme de résumés anonymisés.

Par ailleurs, elle ne publie pas *in extenso*, sauf exception, les avis d'incompatibilité qu'elle émet. Elle fait toutefois exception lorsque la personne concernée communique elle-même sur un avis d'incompatibilité, ou en cas de recours contentieux, afin d'éclairer le débat public.

Repères sur le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé

Dans le cadre de sa mission de contrôle des mobilités entre le secteur public et le secteur privé, la Haute Autorité est régulièrement amenée à préciser le champ de sa compétence et les critères d'appréciation qu'elle applique.

Ces contrôles s'inscrivent dans plusieurs cadres juridiques distincts – loi du 11 octobre 2013, code général de la fonction publique, dispositions pénales et règles déontologiques… – qui impliquent une analyse au cas par cas.

Au fil de ses délibérations, la Haute Autorité a donc construit une doctrine pragmatique, fondée sur l'examen concret de la nature des activités exercées, le statut des organismes concernés et les risques susceptibles de résulter des projets de mobilité soumis à son appréciation.

Au fil de ses délibérations, la Haute Autorité a construit une doctrine pragmatique.

Les développements qui suivent en présentent les principales lignes directrices, illustrées par des décisions récentes.

Présentation thématique des apports doctrinaux de 2025

La Haute Autorité contrôle les reconversions professionnelles vers le secteur privé pendant les trois années suivant la fin des fonctions publiques, principalement sur le fondement de deux articles : l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 et l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique.

Ces deux articles concernent respectivement :

– au titre de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, les membres du Gouvernement, les membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes, et les présidents des plus grands exécutifs locaux, lorsque ceux-ci envisagent d'exercer, dans les trois ans suivant l'exercice de ces fonctions, une activité libérale ou une activité rémunérée au sein d'une entreprise ou d'un établissement ou groupe d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial ;

– au titre de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, les agents publics envisageant d'exercer, dans les trois ans suivant l'exercice de leurs fonctions, une activité libérale ou une activité lucrative au sein d'une entreprise privée ou d'un organisme de droit privé[5].

Le champ du contrôle prévu par l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 est donc plus restreint que celui prévu par le code général de la fonction

5. Tout organisme ou toute entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé est assimilé à une entreprise privée.

publique. Toutefois, la logique de ces deux dispositifs est identique : protéger la décision publique et sécuriser ces mobilités en protégeant les intéressés du risque pénal ou déontologique.

La Haute Autorité a continué de préciser l'application qu'elle fait de ces deux textes dans les décisions de l'année 2025.

Activités rémunérées au sein d'une entreprise ou d'un organisme public ayant une activité industrielle et commerciale
Art. 23 - loi du 11 octobre 2013

L'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 encadre les projets d'activités rémunérées exercées au sein d'une « entreprise » ou d'un « établissement public ou d'un groupement d'intérêt public dont l'activité a un caractère industriel et commercial ».

S'agissant des entités privées, la Haute Autorité n'est compétente que lorsque l'activité s'exerce au sein d'une structure pouvant être assimilée à une entreprise.

S'agissant des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ou des groupements d'intérêt public (GIP), elle vérifie concrètement que l'activité est réellement exercée dans des conditions industrielles et commerciales, ne s'en tenant pas à la seule qualification juridique de la structure.

Plusieurs décisions récentes illustrent cette approche :

- La Haute Autorité s'est déclarée incompétente pour examiner le projet d'une ancienne ministre souhaitant rejoindre la *Fondation Engie*. La fondation ne commercialisant pas de services et ne tirant pas de ressources d'une activité économique concurrentielle, elle ne pouvait être regardée comme une entreprise au sens de la loi du 11 octobre 2013. (Délibération n° 2025-194 du 20 mai 2025)

- La Haute Autorité a examiné le projet d'un responsable public, maire et président d'un établissement public de coopération intercommunale, souhaitant rejoindre un comité départemental de tourisme constitué sous la forme d'un EPIC. Elle a rappelé que le caractère industriel et commercial d'un organisme s'apprécie au regard de son activité réelle, indépendamment de sa qualification statutaire. En l'espèce, elle a relevé que :

– les produits tirés d'activités industrielles et commerciales représentaient une part très faible de ses ressources ;

– l'organisme était financé presque intégralement par des subventions publiques ;

– les membres du conseil d'administration étaient nommés par le conseil départemental.

La Haute Autorité a donc estimé que l'activité de l'établissement ne présentait pas un caractère industriel et commercial au sens de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 et a décliné sa compétence. (Délibération n° 2025-234 du 1er juillet 2025)

Activités lucratives exercées dans des entreprises ou organismes de droit privé ou intervenant dans le secteur concurrentiel
Code général de la fonction publique

Au titre du contrôle prévu à l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, la Haute Autorité examine les projets d'anciens agents publics d'exercer une activité lucrative au sein d'organismes de droit privé ou d'entités intervenant dans un secteur concurrentiel.

Cette analyse peut concerner des associations, mais aussi des organismes de droit public lorsque leur activité s'apparente, en pratique, à celle d'une entreprise. Le statut de l'organisme ne suffit donc pas à lui seul pour emporter la compétence de la Haute Autorité : le collège apprécie concrètement les conditions d'exercice de l'activité.

Les critères d'appréciation retenus par la Haute Autorité

Pour apprécier sa compétence sur le fondement de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, la Haute Autorité procède à un examen *in concreto* de chaque situation. Elle ne s'attache pas seulement au statut juridique de l'organisme concerné. Elle analyse notamment les missions de l'entité, la réalité et le caractère économique de son activité, ses modalités de fonctionnement ainsi que les règles applicables à son personnel, à sa gestion et à sa comptabilité, ainsi qu'à la répartition de ses ressources.

Un organisme de droit public peut ainsi, selon les cas, être assimilé à une entreprise privée s'il intervient dans un secteur concurrentiel et si son fonctionnement relève principalement de règles de droit privé.

Plusieurs décisions récentes illustrent cette méthode :

➨ Organismes publics pouvant être assimilés à une entreprise privée

- La Haute Autorité a ainsi considéré qu'indépendamment de son statut, un groupement d'intérêt public (GIP) peut être assimilé à une entreprise privée lorsqu'il exerce effectivement ses activités dans un secteur concurrentiel et fonctionne, pour l'essentiel, selon des règles de droit privé. Dans le cas examiné, le groupement réalisait une partie de ses missions dans des conditions concurrentielles. En outre, la majorité de son personnel et sa comptabilité relevaient du droit privé. Au regard de ces éléments appréciés *in concreto*, la Haute Autorité a estimé qu'il devait être regardé comme une entreprise privée au sens de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique. (Délibérations n° 2025-157 et 2025-158 du 22 avril 2025)

- La Haute Autorité a également considéré qu'un grand port maritime d'un territoire d'outre-mer pouvait être assimilé à une entreprise privée au regard de ses activités concurrentielles et de la part importante de ces dernières dans son chiffre d'affaires, et ce en dépit des missions régaliennes par ailleurs confiées à l'établissement. (Délibération n° 2025-364 du 12 novembre 2025)

➨ Organismes ne pouvant être assimilés à une entreprise privée

Certaines structures, bien que dotées d'un statut de droit privé, ne sont pas regardées comme des entreprises lorsqu'elles exercent en réalité des missions de service public dans un cadre non concurrentiel.

Le statut de l'organisme ne suffit pas à lui seul pour emporter la compétence de la Haute Autorité.

- Ainsi, la fondation partenariale de l'Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique exerce des activités d'intérêt général, à but non lucratif, largement financées par des fonds publics et dispose d'une gouvernance majoritairement publique. Elle n'a donc pas été assimilée à une entreprise privée. (Délibération n° 2025-373 du 25 novembre 2025)

- Le même raisonnement a été retenu pour le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD). Malgré son statut d'établissement public industriel et commercial, ses missions relèvent principalement du service public de la recherche et de la coopération scientifique. Son financement provient majoritairement de subventions publiques et ses activités ne s'exercent pas dans une logique de marché concurrentiel. La Haute Autorité a donc estimé qu'il ne pouvait être assimilé à une entreprise privée. (Délibération n° 2025-332 du 14 octobre 2025)

- La Haute Autorité a également décliné sa compétence s'agissant d'un projet de reconversion professionnelle d'une ancienne agente de la Ville de Paris envisageant d'occuper la fonction de directrice générale du Crédit municipal de Paris. Cette caisse assurant une mission de service public à vocation principalement sociale et locale, la Haute Autorité a retenu la qualification d'établissement public administratif. (Délibération n° 2025-16 du 14 janvier 2025)

- Enfin, la société SNCF Gare & Connexions, chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs, exerce ses missions dans le cadre d'un monopole légal et d'une mission de service public. N'intervenant pas dans un environnement concurrentiel comparable à celui d'acteurs privés, elle n'a pas été regardée comme une entreprise relevant du champ de l'article L. 124-4. (Délibération n° 2025-303 du 30 septembre 2025)

Cas particulier des fonctions de directeur d'un EPIC

- Lorsqu'un établissement public industriel et commercial (EPIC) est assimilé à une entreprise privée au sens de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, les fonctions de directeur général sont regardées comme une activité lucrative exercée au sein d'une entreprise. Le fait que ces fonctions soient considérées, au stade de la nomination, comme un emploi public, est sans incidence sur cette qualification. Par suite, la Haute Autorité n'est pas compétente pour se prononcer sur la compatibilité de la mobilité envisagée par le directeur général de cet établissement lorsqu'elle est saisie sur le fondement de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique. (Délibération n° 2025-242 du 15 juillet 2025)

- En suivant la même logique, la Haute Autorité s'est reconnue compétente pour examiner la compatibilité du projet de nomination d'une ancienne collaboratrice du Président de la République et ancienne membre de cabinet ministériel à un emploi de direction générale d'un EPIC assimilé à une entreprise privée au sens de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique. (Délibération n° 2025-241 du 15 juillet 2025)

Cas particulier des mobilités par mise à disposition

- La Haute Autorité a confirmé sa compétence pour contrôler les mises à disposition de fonctionnaires auprès d'organismes de droit privé, lorsqu'elles s'inscrivent dans un dispositif de mécénat de compétences. Ces situations peuvent en effet conduire un agent public à exercer une activité au sein d'une structure relevant du secteur privé et entrent, à ce titre, dans le champ de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique. (Délibération n° 2025-297 du 16 septembre 2025)

Toutefois, cette appréciation s'effectue, là encore, *in concreto*, au regard des conditions réelles d'exercice des fonctions.

- Ainsi, la Haute Autorité a été saisie du cas d'une agente recrutée par la société Expertise France, filiale de l'Agence française de développement, en qualité d'experte technique internationale, pour être mise à disposition du Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA). Après examen des missions qui lui seraient confiées, de l'entité d'affectation effective, des relations hiérarchiques ainsi que des conditions de recrutement et de rémunération de l'intéressée, la Haute Autorité a relevé que l'agente exercerait en pratique ses fonctions au sein de l'UNFPA et non au sein d'Expertise France, malgré l'existence d'un contrat de droit privé avec cette société. Or l'UNFPA, organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, ne peut être regardé comme un organisme intervenant dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé. La Haute Autorité en a donc déduit que les fonctions envisagées ne constituaient pas une activité lucrative au sein d'une entreprise privée au sens de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique, et a décliné sa compétence. (Délibération n° 2025-214 du 3 juin 2025)

> **La Haute Autorité a confirmé sa compétence pour contrôler les mises à disposition de fonctionnaires (...) lorsqu'elles s'inscrivent dans un dispositif de mécénat de compétences.**

Situation de convergence d'intérêts public-privé

Sur le plan déontologique, la Haute Autorité peut également être conduite à apprécier s'il existe une convergence d'intérêts entre l'État et l'organisme que l'agent envisage de rejoindre. Lorsque les objectifs poursuivis et la gouvernance de la structure demeurent étroitement liés à l'action publique, la mobilité ne s'analyse pas comme un passage vers le secteur privé.

- Ainsi, s'agissant de la société Campus Cyber, la Haute Autorité a relevé que sa création résultait d'une initiative de l'État, que son objet consistait à fédérer les acteurs publics et privés de la cybersécurité, et qu'une part significative de son capital était d'origine publique (39 %). Ces éléments caractérisaient une forte imbrication avec la sphère publique. Elle a donc estimé qu'il existait une convergence d'intérêts et que la réalisation du projet de l'intéressé ne présentait pas de risque de compromettre ni de mettre en cause le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de l'administration. (Délibération n° 2025-198 du 20 mai 2025)

Notion d'entreprise privée et appréciation du risque pénal

Art. 432-13 du code pénal

Dans le cadre de son contrôle des mobilités professionnelles, la Haute Autorité apprécie le risque que l'intéressé se trouve placé en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts prévu à l'article 432-13 du code pénal.

Ce délit peut être constitué lorsqu'un ancien responsable public rejoint, dans les trois ans suivant la cessation de ses fonctions, une entreprise privée sur laquelle il exerçait auparavant des missions de surveillance, de contrôle, de contractualisation ou de décision. La Haute Autorité vérifie donc si l'organisme rejoint peut être qualifié d'« entreprise privée » au sens de ces dispositions.

➨ Des situations présentant un risque pénal

• La Haute Autorité a ainsi estimé que la mobilité d'une directrice de la Banque des territoires, l'une des directions de la Caisse des dépôts et consignations, vers la société anonyme Services Conseil Expertises Territoires (SCET), filiale de la Caisse des dépôts, présentait un risque pénal. Bien que rattachée à un groupe public, cette société exerce ses activités dans un cadre concurrentiel et devait être regardée comme une entreprise privée au sens du code pénal. Or, l'intéressée était intervenue en sa qualité de directrice du réseau de la Banque des territoires, comme représentante du pouvoir adjudicateur dans le cadre de processus d'achats par la Caisse des dépôts auprès de la SCET, directement ou par l'intermédiaire de ses filiales. De plus, des bons de commande avaient été signés par des agents délégataires de l'intéressée lors de l'exécution de ces marchés. Ces actes la mettaient par conséquent en situation de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, si elle avait réalisé son projet de reconversion professionnelle dans ce cadre. (Délibération n° 2025-305 du 30 septembre 2025)

• De même, la Haute Autorité a retenu l'existence d'un risque pénal s'agissant d'une agente qui souhaitait rejoindre une entreprise de transport collectif appartenant à un groupe dont elle suivait déjà les activités dans le cadre de ses fonctions publiques. Elle participait au suivi de l'exécution des délégations de service public confiées à cette société, instruisait les évolutions de l'offre de service ainsi que certaines demandes de dédommagement, et avait été désignée référente de l'opérateur au sein de son établissement. Elle coordonnait à ce titre des échanges susceptibles d'influer sur les décisions contractuelles. Ces éléments caractérisaient des missions de surveillance et de contrôle au sens de l'article 432-13 du code pénal, justifiant l'identification d'un risque pénal. (Délibération n° 2025-243 du 15 juillet 2025)

➨ Des organismes ne pouvant être qualifiés d'entreprise privée

La qualification d'« entreprise privée » au sens du code pénal a été écartée pour certains organismes au regard du caractère non économique de leur activité et de l'origine de leurs ressources.

• Tel est le cas du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), dont les missions s'exercent pour l'essentiel sous un régime de monopole et donc dans un cadre non concurrentiel. (Délibération n° 2025-138 du 8 avril 2025)

• De même, la qualification d'entreprise privée a été écartée pour une association à but non lucratif créée par une commune afin d'assurer l'animation de quartiers et la gestion de centres sociaux. La Haute Autorité a relevé que ses ressources provenaient majoritairement de concours publics et de subventions d'exploitation (plus de 66 %), tandis que la participation des usagers aux prestations proposées ne représentait qu'une part marginale de ses produits (environ 1 %). En outre, ses activités n'étaient pas assujetties aux impôts commerciaux. Ces éléments caractérisaient l'exercice de missions de service public, excluant toute activité concurrentielle. L'association n'a donc pas été regardée comme une entreprise privée au sens de l'article 432-13 du code pénal. (Délibération n° 2025-155 du 22 avril 2025)

Appréciation des risques déontologiques

Outre le risque pénal, la Haute Autorité examine les risques déontologiques susceptibles de naître d'une mobilité vers le secteur privé.

Elle apprécie si l'activité envisagée est de nature à compromettre, ou paraît compromettre, le fonctionnement normal, l'indépendance ou la neutralité de l'administration. À cette fin, elle analyse l'existence de liens entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil, ainsi que leur nature, leur fréquence et leur intensité.

Plusieurs décisions illustrent cette approche :

➨ Des réserves pour prévenir tout avantage concurrentiel

Saisie du projet d'un agent d'une collectivité territoriale souhaitant rejoindre une entreprise titulaire de marchés publics conclus avec cette même collectivité, la Haute Autorité a vérifié qu'il n'avait pas participé aux procédures de passation ou d'exécution de ces marchés. Elle a néanmoins assorti son avis de compatibilité de réserves, interdisant toute relation professionnelle avec les élus et les services de la collectivité, afin d'éviter qu'un avantage concurrentiel réel ou apparent ne puisse résulter de son recrutement. (Délibération n° 2025-256 du 29 juillet 2025)

➨ Encadrement des mobilités dans le secteur hospitalier

Dans la fonction publique hospitalière, la Haute Autorité a examiné le projet d'une cadre supérieure de santé d'un CHU rejoignant une clinique privée. Compte tenu de sa position dans la hiérarchie et de ses liens professionnels antérieurs, la mobilité a été jugée compatible, sous réserve qu'elle s'abstienne de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès des praticiens et agents de son ancien établissement. (Délibération n° 2025-275 du 2 septembre 2025)

➨ Le cas particulier des directeurs généraux d'agences régionales de santé (ARS)

Enfin, la Haute Autorité s'est prononcée sur la mobilité d'un directeur général d'ARS souhaitant rejoindre un établissement de santé privé d'intérêt collectif. Elle a relevé que ces fonctions, pourvues par décret en conseil des ministres, placent leur titulaire au cœur du pilotage territorial des politiques de santé, ainsi qu'en lien étroit et permanent avec les ministères de tutelle. Le directeur général d'ARS participe en effet à la mise en œuvre des orientations nationales, rend compte de son action aux administrations centrales et entretient des relations régulières avec leurs services. Si aucun risque particulier n'a été identifié vis-à-vis de l'ARS elle-même en raison

La Haute Autorité analyse l'existence de liens entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil.

d'un changement de secteur géographique, la Haute Autorité a en revanche estimé que ces liens fonctionnels étroits justifiaient des réserves à l'égard des ministères chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées, ainsi que de leurs cabinets. Ces réserves, d'une durée de trois ans, ont également été étendues au secrétariat général des ministères sociaux et à la direction générale de l'offre de soins, afin d'éviter toute situation, réelle ou d'apparence, de conflit d'intérêts.

(Délibération n° 2025-296 du 16 septembre 2025)

➨ Une proximité fonctionnelle pouvant conduire à une incompatibilité

• La Haute Autorité a estimé que le projet d'un conseiller ministériel chargé des professions libérales, des indépendants et du rebond des entreprises, de rejoindre une organisation professionnelle dominante dans le secteur des services à la personne soulevait un risque déontologique. Compte tenu de l'importance de cette organisation dans le secteur en cause et des liens étroits entretenus avec les ministres compétents et leurs conseillers, une telle mobilité était susceptible de porter atteinte à l'indépendance et à la neutralité de l'administration. (Délibération n° 2025-274 du 2 septembre 2025)

Prévention des ingérences étrangères en France

La loi du 25 juillet 2024 a confié à la Haute Autorité une nouvelle mission consistant à prévenir les risques d'influence étrangère susceptibles de résulter de certaines mobilités vers le secteur privé.

À ce titre, elle contrôle si les activités envisagées par d'anciens responsables publics sont susceptibles de s'exercer au profit d'intérêts étrangers, notamment lorsqu'elles impliquent des entités pouvant être qualifiées de mandants étrangers. Ce contrôle s'applique aux personnes relevant du champ de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

La Haute Autorité a ainsi précisé sa doctrine sur les conditions de sa saisine.

• À l'occasion de l'examen du projet de reconversion professionnelle d'un ancien ministre, elle a notamment rappelé que celui-ci devait, conformément à la loi du 25 juillet 2024, la saisir de tout nouveau projet d'activité privée au cours des cinq années suivant la cessation de ses fonctions, afin de lui permettre d'apprécier l'existence éventuelle d'un risque d'influence étrangère. (Délibération n° 2025-229 du 1er juillet 2025)

Une doctrine largement confortée par la jurisprudence

Les avis rendus par la Haute Autorité peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, compétent en premier et dernier ressort.

La jurisprudence qui en résulte a progressivement précisé le cadre du contrôle exercé par la Haute Autorité sur les risques liés aux mobilités entre les secteurs public et privé[6]. Dès 2020, elle a contribué à fixer des orientations claires au collège dans l'application du droit en vigueur. En 2025, le Conseil d'État a rendu sept décisions relatives à ces avis. Dans la grande majorité des cas, il a confirmé les analyses de la Haute Autorité, tout en apportant des précisions sur certains aspects procéduraux.

6. Pour aller plus loin sur la jurisprudence du Conseil d'État relative aux avis de la Haute Autorité en matière de contrôle des projets de mobilité : voir la chronique de Louise CADIN, maîtresse des requêtes au Conseil d'État, « La HATVP à l'ère du soupçon. L'appréciation du risque de prise illégale d'intérêts et du risque déontologique par la HATVP », AJDA 32/2025, p. 1637

CONSEIL D'ÉTAT, 5ÈME ET 6ÈME CHAMBRES RÉUNIES, DÉCISION N° 488100, 6 JUIN 2025, B

Les avis d'incompatibilité confirmés par le Conseil d'État

• **Un brigadier-chef affecté au service du renseignement territorial** avait sollicité une mise en disponibilité pour convenances personnelles afin de rejoindre un club de sport professionnel du même territoire en qualité de directeur de la sûreté et de la sécurité. Son autorité hiérarchique a saisi la Haute Autorité sur le fondement de l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique. Celle-ci a rendu un avis d'incompatibilité.

Le Conseil d'État a relevé que, pour apprécier le risque pénal, la Haute Autorité avait examiné les fonctions exercées par l'intéressé au cours de ses précédentes missions. Celui-ci intervenait en qualité de « référent hooliganisme » et était chargé d'évaluer, pour les rencontres organisées par ce club, les risques de troubles à l'ordre public. À ce titre, il proposait des mesures d'encadrement des supporters, définissait les dispositifs de sécurisation et contribuait à la détermination des périmètres de maintien de l'ordre autour des stades. Ces analyses opérationnelles étaient susceptibles d'alimenter les conventions conclues entre l'État et le club, notamment pour le remboursement par ce dernier des dépenses engagées pour le déploiement des forces de sécurité publique. Le projet de mobilité conduisait ainsi l'intéressé à rejoindre un organisme à l'égard duquel il avait exercé des missions de surveillance, de contrôle et d'expertise directement liées à ses intérêts financiers.

La Haute Autorité avait estimé que cette situation exposait l'intéressé au risque de commettre le délit de prise illégale d'intérêts et le Conseil d'État a confirmé cette analyse. Il a jugé que l'avis d'incompatibilité émis par la Haute Autorité ne procédait pas d'une application inexacte de la loi.

• **Une agente affectée au service des contrôles de la direction de la protection des droits et des sanctions de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** envisageait de rejoindre une entreprise du secteur qu'elle régulait.

CONSEIL D'ÉTAT, 10ÈME ET 9ÈME CHAMBRES RÉUNIES, DÉCISION N° 496007, 16 JUIN 2025, B

L'entreprise pressentie était détenue à plus de 30 % par une société que l'intéressée avait contribué à contrôler dans le cadre de ses fonctions. À la suite d'un avis défavorable du référent déontologue, la CNIL a saisi la Haute Autorité, qui a rendu un avis d'incompatibilité au regard du risque de prise illégale d'intérêts prévu par l'article 432-13 du code pénal.

Pour statuer, la Haute Autorité a retenu que l'intéressée avait participé au contrôle de cette entreprise, ce qui caractérisait l'exercice de missions de surveillance au sens du code pénal.

Le Conseil d'État a confirmé cette analyse. Il a jugé que, même si la participation de l'agente avait été brève et limitée aux derniers jours de la procédure, et même si elle n'avait pas exercé d'influence déterminante sur les conclusions du contrôle, elle serait exposée au risque de commettre le délit de prise illégale d'intérêts. Il a ainsi estimé que la Haute Autorité n'avait commis aucune erreur d'appréciation et a rejeté le recours.

• **Un agent des douanes, ayant exercé des fonctions de chef de pôle au sein de plusieurs bureaux**, envisageait de rejoindre une société privée en qualité de « directeur douane ». À la suite de l'avis du référent déontologue, le ministre a saisi la Haute Autorité, qui a rendu un avis d'incompatibilité sur le fondement du risque déontologique.

Le Conseil d'État a d'abord relevé que la seule connaissance précise des méthodes de travail, des outils et des stratégies de ciblage des contrôles douaniers ne suffisait pas, à elle seule, à caractériser une atteinte au fonctionnement normal du service.

Il a souligné l'imbrication étroite des missions des directions régionales et interrégionales des douanes, ainsi que la forte mobilité géographique des agents. Dans ce contexte, la prise de fonctions au sein d'une entreprise du secteur exposait l'intéressé à des interactions directes et régulières avec d'anciens collègues et partenaires professionnels, dans des conditions susceptibles d'altérer l'indépendance ou l'impartialité de l'action administrative.

Le Conseil d'État a estimé qu'aucune réserve ne permettait de prévenir efficacement ce risque. Il a donc jugé que la Haute Autorité n'avait ni commis d'erreur d'appréciation, ni fait une inexacte application de la loi en rendant un avis d'incompatibilité.

CONSEIL D'ÉTAT, 3ÈME ET 8ÈME CHAMBRES RÉUNIES, DÉCISION N° 498082, 15 JUILLET 2025, C

• **Un agent d'une communauté d'agglomération**, directeur de projet de la filière « Sports, loisirs, santé et bien-être » au sein du service « Économie », avait sollicité un temps partiel afin de créer une entreprise développant des dispositifs médicaux fondés sur une technologie issue du laboratoire d'une université implantée sur le territoire.

Cette technologie faisait déjà l'objet d'un contrat de licence d'exploitation conclu entre l'université et une société privée. Le référent déontologue ayant exprimé un doute sérieux sur la compatibilité du projet avec les fonctions exercées par l'intéressé, l'autorité hiérarchique a saisi la Haute Autorité.

La Haute Autorité a estimé que la création de cette entreprise était susceptible de créer des liens étroits entre l'agent, le laboratoire public à l'origine de la technologie, la société exploitant le brevet et la collectivité territoriale au sein de laquelle il exerçait ses fonctions. Cette imbrication d'intérêts économiques et institutionnels faisait peser un risque d'atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance et à la neutralité du service. Elle a donc rendu un avis d'incompatibilité.

Saisi d'un recours, le Conseil d'État a jugé que la Haute Autorité n'avait commis aucune erreur d'appréciation.

CONSEIL D'ÉTAT, 3ÈME ET 8ÈME CHAMBRES RÉUNIES, DÉCISION N° 490199, 24 JUILLET 2025, B

Une décision qui a conforté le périmètre des réserves formulées par la Haute Autorité

• **Un ancien directeur adjoint du cabinet du ministre délégué chargé de l'industrie et de l'énergie**, souhaitait rejoindre une société spécialisée dans la conception et la fabrication de satellites, en qualité de vice-président des affaires institutionnelles.

La Haute Autorité a estimé que la mobilité était compatible, mais a assorti son avis de réserves. L'intéressé devait notamment s'abstenir de toute démarche, y compris de représentation d'intérêts, auprès du ministre auprès duquel il avait exercé ses fonctions, de ses anciens collègues du cabinet ainsi que de la direction générale des entreprises (DGE).

Contestant l'étendue de cette réserve, le requérant a saisi le Conseil d'État, en soutenant qu'une interdiction visant l'ensemble de la DGE était excessive. Le Conseil d'État a toutefois relevé que, compte tenu du niveau et de la nature de ses responsabilités en cabinet ministériel, l'intéressé était amené à connaître de l'ensemble des dossiers relevant du ministre délégué. Ses nouvelles fonctions de relations institutionnelles l'exposaient ainsi à interagir avec des agents sur lesquels il avait auparavant exercé une autorité ou avec lesquels il avait entretenu des relations professionnelles étroites. Pour le Conseil d'État, la Haute Autorité n'a pas commis d'erreur d'appréciation en étendant la réserve à l'ensemble de la direction générale.

CONSEIL D'ÉTAT, 7ÈME CHAMBRE, DÉCISION N° 502192, 29 OCTOBRE 2025, C

Une annulation d'un avis de la Haute Autorité liée à l'interprétation de la notion de « contrat de toute nature » de l'article 432-13 du code pénal

• **Une ancienne membre du cabinet du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse** avait saisi la Haute Autorité d'un projet de mobilité vers une entreprise privée de télévision.

La Haute Autorité avait estimé ce projet incompatible avec les précédentes fonctions de l'intéressée, en relevant que celle-ci avait, dans ses fonctions ministérielles, formulé un avis sur une convention-cadre de partenariat conclue entre le ministère et cette entreprise. Elle avait considéré que cette intervention était susceptible d'entrer dans le champ de l'article 432-13 du code pénal, qui vise notamment les situations dans lesquelles un agent a formulé un avis sur des « contrats de toute nature » conclus avec une entreprise qu'il rejoint ensuite.

Le Conseil d'État a toutefois jugé que la convention en cause se bornait à exprimer des intentions générales, sans comporter d'engagements précis, de contreparties financières, ni d'avantages juridiques pour les parties. Dépourvue de portée normative, elle ne pouvait, selon le Conseil, être assimilée à un « contrat de toute nature » au sens du texte pénal. Il en a déduit que la Haute Autorité avait fait une interprétation trop extensive de cette notion et a, pour ce motif, annulé sa délibération.

CONSEIL D'ÉTAT, 7ÈME ET 2ÈME CHAMBRES RÉUNIES, DÉCISION N° 497777, 11 FÉVRIER 2025, C

Une annulation d'un avis de la Haute Autorité à la suite de la déclaration d'inconstitutionnalité du 3° de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique par le Conseil constitutionnel

• **Un ancien membre de cabinet ministériel,** après avoir exercé une activité privée lucrative sans en avoir saisi préalablement la Haute Autorité, souhaitait être recruté comme conseiller stratégie et communication au sein d'un nouveau cabinet ministériel.

Relevant l'absence de saisine de la Haute Autorité préalablement à la réalisation de sa mobilité vers le secteur privé, la Haute Autorité a constaté qu'en application des dispositions du 3° et du dernier alinéa de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique, l'administration

avait interdiction de recruter l'intéressé pendant une durée de trois ans.

Saisi par l'intéressé, le Conseil d'État a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité portant sur ce mécanisme automatique.

Le Conseil constitutionnel, dans la décision n° 2024-1120 QPC du 24 janvier 2025, a jugé ces dispositions contraires à la Constitution. Il a estimé que cette interdiction, qui revêtait le caractère d'une punition, s'appliquait de manière automatique et privait l'administration de la possibilité de tenir compte des circonstances propres à chaque situation, en méconnaissance du principe d'individualisation des peines. Tirant les conséquences de cette décision, le Conseil d'État a annulé la délibération de la Haute Autorité fondée sur ces dispositions.

CONSEIL D'ÉTAT,
7ÈME CHAMBRE,
DÉCISIONS N° 494061 ET
498281, 31 MARS 2025, C

L'articulation entre l'avis du référent déontologue, l'avis de la Haute Autorité et la décision de l'autorité hiérarchique précisée

Le Conseil d'État a précisé les rôles respectifs du référent déontologue, de la Haute Autorité et de l'administration dans la procédure de contrôle des mobilités. Il a d'abord rappelé que l'avis du référent déontologue constitue un simple élément d'éclairage pour l'autorité hiérarchique qui ne lie ni l'administration, ni la Haute Autorité. Les éventuelles erreurs ou irrégularités affectant l'avis du référent déontologue sont donc sans incidence sur la légalité de la délibération de la Haute Autorité et sur la décision de l'autorité hiérarchique qui en tire les conséquences.

CONSEIL D'ÉTAT, 3ÈME ET
8ÈME CHAMBRES RÉUNIES,
DÉCISION N° 490199,
24 JUILLET 2025, B

En revanche, les avis d'incompatibilité rendus par la Haute Autorité, ainsi que les réserves dont peuvent être assortis ses avis de compatibilité, s'imposent à l'administration comme à l'agent. L'autorité hiérarchique est tenue, dans cette situation dite de compétence liée, d'en tirer les conséquences. C'est pourquoi les éventuelles irrégularités qui affecteraient la décision de l'autorité hiérarchique sont aussi sans incidence sur sa légalité.

Le Conseil d'État a également précisé que même lorsque la demande de l'agent a été implicitement rejetée, en l'absence de réponse de l'administration dans un délai de deux mois, l'administration conserve la faculté de saisir ultérieurement la Haute Autorité de la demande. Cette saisine doit intervenir « sans délai » mais les textes ne prévoient pas qu'elle doive être réalisée, à peine d'irrégularité, dans un délai déterminé. Le Conseil d'État a également précisé que les dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 124-17 du code général de la fonction publique, qui permettent à l'administration de solliciter une seconde délibération de la Haute Autorité, instituent une simple faculté. Elles ne créent aucun droit pour l'agent à un réexamen de sa situation. En l'espèce, l'intéressé avait présenté une seconde demande identique à la première, sans que les circonstances ou les textes n'aient changé. L'administration se trouvait donc toujours en situation de compétence liée vis-à-vis de l'avis déjà rendu par la Haute Autorité et devait rejeter cette demande.

L'avis du référent déontologue constitue un simple élément d'éclairage pour l'autorité hiérarchique.

POUR ALLER PLUS LOIN

Connaître la doctrine de la Haute Autorité

Pour connaître l'intégralité de la doctrine de la Haute Autorité, consultez son site Internet. Vous y trouverez des fiches pratiques et brochures, parmi lesquelles :

Le guide des déclarations, actualisé en dernier lieu en janvier 2025

Les lignes directrices du répertoire de la représentation d'intérêts telles qu'elles ont été actualisées en 2025 sur la question des laboratoires d'idées

Le guide déontologique « contrôle et prévention des conflits d'intérêts »

Le guide déontologique

« Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues »

Le tableau des établissements publics entrant dans le champ du contrôle des mobilités professionnelles, élaboré en 2025

Entretien

avec

M. Patrick Matet

Conseiller-doyen honoraire à la Cour de cassation, Patrick Matet a été membre du collège de 2019 à décembre 2025. Il a assuré la présidence par intérim de la Haute Autorité du 24 septembre 2024 au 31 mars 2025, date de la nomination de Jean Maïa à la présidence de la Haute Autorité.

« La Haute Autorité se métamorphose de façon permanente »

Durant six années – dont 6 mois en qualité de président par intérim – vous avez siégé au sein du collège de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Quel regard portez-vous sur l'évolution de l'institution tout au long de votre mandat, qui s'est achevé le 16 décembre dernier ?

L'objectif qui est assigné à la Haute Autorité par le législateur est de contribuer à garantir la probité de l'action publique. À ce titre, la lutte contre la corruption reste un enjeu majeur aux yeux de l'opinion publique.

L'institution a été créée il y a 13 ans et elle est solidement installée dans notre vie publique. Certes, il lui est reproché tout à la fois d'entraver les mobilités des acteurs publics vers le privé et de moraliser insuffisamment la vie publique. En effet, ses contempteurs se focalisent sur les contraintes que fait naître l'exercice de ses missions par la Haute Autorité ou mettent en avant la défiance de nos concitoyens envers les décideurs publics pour déplorer qu'elle n'y remédie pas. Il y a heureusement peu d'infractions révélées lors des contrôles des déclarations des personnes assujetties. La simple existence d'un contrôle suffit souvent à dissuader d'omettre de déclarer complètement ses intérêts ou sa situation patrimoniale, notamment pour masquer un enrichissement personnel. Parallèlement, la Haute Autorité accompagne les personnes soumises à déclaration dans l'accomplissement de leurs obligations. Cette fonction pédagogique s'est exercée auprès de plus de 4 000 personnes qui ont été en contact avec la Haute Autorité en 2025. Cela a permis à ces responsables publics, le cas échéant, de prendre conscience d'un éventuel conflit d'intérêts entre leurs fonctions et leurs intérêts privés.

En six ans de mandat, vous avez connu deux présidents et divers renouvellements du collège de la Haute Autorité. Que pourriez-vous nous dire du fonctionnement de la collégialité au sein de cet organe décisionnel central et de l'évolution de sa doctrine ?

Je veux souligner que les deux présidents que j'ai connus pendant l'exercice de mes fonctions, Didier Migaud et Jean Maïa, ont, par la qualité de leur présidence, favorisé le dialogue au sein du collège et contribué à la cohésion de la doctrine de la Haute Autorité. La prise de parole individuelle de chaque membre, sur chaque dossier, met à la disposition du collège les connaissances et expériences de chacun, enrichissant les autres membres d'une culture qui n'est pas la leur.

La doctrine de la Haute Autorité s'est construite par strates en fonction des nouvelles questions déontologiques qui sont soulevées par les avis que le collège rend. En toute hypothèse, les délibérations relatives aux mobilités professionnelles doivent prendre en compte les risques de nature déontologique et de nature pénale que fait courir le projet. Il s'agit de se projeter dans l'avenir en anticipant sur les futures conditions d'exercice de l'activité privée projetée. Même pour la personne concernée, l'exercice de cette nouvelle activité présente une part d'inconnu. La prévention de ces risques explique que trois quarts des délibérations soient des avis de compatibilité avec des réserves.

> L'objectif assigné à la Haute Autorité par le législateur est de contribuer à garantir la probité de l'action publique.

La Haute Autorité s'est vu confier au fil des ans de nouvelles missions, en lien avec les évolutions de notre société et dernièrement, celle de contribuer à la prévention des ingérences étrangères en France. Que pourriez-vous nous dire de la diversité des missions de la Haute Autorité et de leurs enjeux ?

Parallèlement à sa mission historique de lutte contre la corruption et de prévention du conflit d'intérêts, d'autres responsabilités ont été confiées à la Haute Autorité. Depuis qu'en 2016 elle a été chargée d'encadrer les actions d'influence menées auprès des responsables publics, nos concitoyens bénéficient d'informations sur la façon dont se déroule le processus de la décision publique. La société est devenue suffisamment adulte pour légitimer l'action de représentation d'intérêts, plutôt que de feindre de l'ignorer, et la Haute Autorité met à la disposition du public un répertoire que ce dernier peut consulter. Une nouvelle étape de transparence a été franchie avec la loi visant à prévenir les ingérences étrangères. Nos concitoyens ont soif de savoir si un État étranger, directement ou indirectement, hors Union européenne, intervient auprès de nos décideurs ou futurs décideurs publics et quels sont les intérêts qu'il poursuit.

Ainsi, la Haute Autorité, totalement indépendante, se métamorphose de façon permanente au regard des nouvelles missions qui lui sont dévolues et contribue au bon fonctionnement de notre vie démocratique.

3

ACCOMPAGNER, CONSEILLER ET CONTRÔLER POUR MIEUX PROTÉGER

Le contrôle des déclarations des responsables publics 54

Le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé 64

L'encadrement de la représentation d'intérêts 74

L'encadrement de l'influence étrangère 81

« Préserver la confiance démocratique » - Entretien avec M. Arnaud Teyssier 86

Le contrôle des déclarations des responsables publics

QUI EST CONCERNÉ ?

18 000 responsables publics, élus et non élus.

QUELS SONT LES DÉLAIS POUR DÉCLARER ?

2 mois à compter du début ou de la fin du mandat / des fonctions[1];

1 à 2 mois selon les responsables publics pour les mises à jour des déclarations au cours du mandat / des fonctions, en cas de modification substantielle du patrimoine ou des intérêts.

QUELS CONTRÔLES ET QUELLES ACTIONS ?

À partir des déclarations qu'elle reçoit, la Haute Autorité procède :

- à la vérification du caractère exhaustif, exact et sincère des informations renseignées ;
- à la détection des situations d'enrichissement illicite ;
- à l'identification de faits susceptibles de constituer des infractions à la probité ;
- à la recherche des éventuels conflits d'intérêts et le cas échéant, à la définition des mesures permettant de les prévenir ;
- à la publication des déclarations, dans les cas et conditions prévues par la loi, notamment sur son site Internet.

1. À l'exception des parlementaires qui doivent, en principe, transmettre leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat 6 mois avant la fin de leur mandat.

Une année marquée par un volume soutenu de déclarations malgré l'absence d'échéances électorales

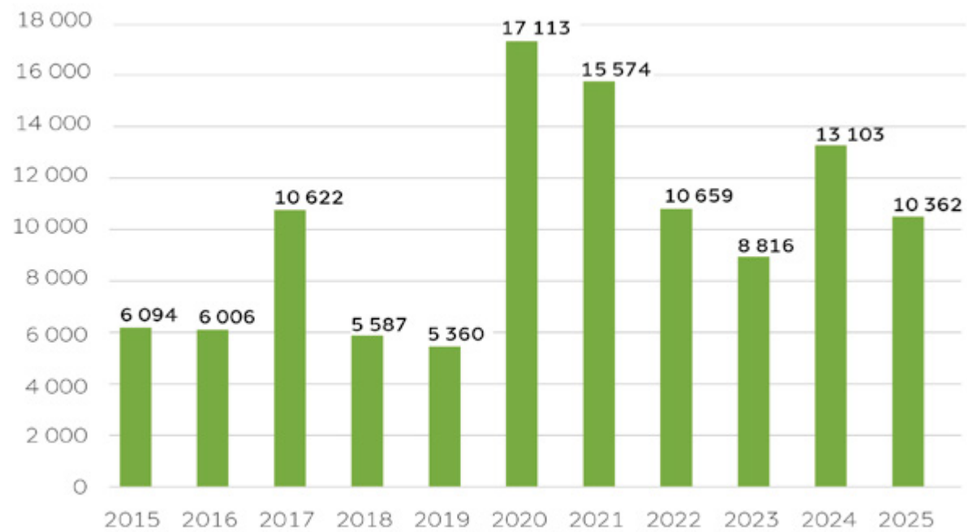
Bilan général des déclarations déposées

En 2025, la Haute Autorité a enregistré 10 362 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts[2]. Ce volume, élevé dans l'absolu, est cependant inférieur à la moyenne annuelle observée sur la période 2020-2024, qui s'établissait à près de 12 600 déclarations. Cela s'explique notamment par l'absence d'échéance électorale au cours du dernier exercice (cf. graphique *infra*).

Toutefois, dans le prolongement de 2024, l'année 2025 a été marquée par la succession de plusieurs gouvernements et par la constitution de leurs cabinets, ce qui a donné lieu à des vagues successives de dépôts de déclarations de la part des responsables publics concernés. Cela explique que le volume des déclarations reçues se révèle significativement plus élevé qu'en 2023 (8 816 déclarations), année qui comportait également peu d'échéances électorales.

2. Les candidats à l'élection présidentielle, les députés et les sénateurs déposent quant à eux, en sus d'une déclaration de situation patrimoniale, une déclaration d'intérêts et d'activités. Outre le contenu habituel des déclarations d'intérêts, cette dernière comprend certaines rubriques spécifiques à l'exercice de ces mandats.

Nombre de déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues chaque année depuis 2015



Des taux de dépôt dans les délais qui demeurent perfectibles

En 2024, la Haute Autorité avait constaté une nette amélioration du respect des délais légaux de dépôt des déclarations. Cette tendance s'est confirmée en 2025 pour les ministres, dont les taux de dépôt s'améliorent par rapport à l'année précédente. En revanche, pour les autres catégories de déclarants, l'année 2025 se caractérise par un fléchissement significatif par rapport à 2024 (le taux de dépôt dans le délai légal passant de 72 % à 58 % pour les déclarations

de situation patrimoniale, et de 70 % à 61 % pour les déclarations d'intérêts), alors même que la Haute Autorité a maintenu ses efforts d'accompagnement des responsables publics pour favoriser une meilleure connaissance de leurs obligations déclaratives.

Cette baisse pourrait notamment s'expliquer par la persistance de difficultés de compréhension de certaines rubriques des déclarations. Cela souligne l'importance du travail de sensibilisation et d'accompagnement réalisé au quotidien par la Haute Autorité et confirme l'intérêt de simplifier l'étendue et le contenu des obligations déclaratives, comme elle le préconise depuis plusieurs années.

La baisse du taux de dépôt dans les délais légaux s'explique également par la réalisation, au cours de l'année 2025, de contrôles ciblés sur des catégories de responsables publics moins au fait de leurs obligations déclaratives que d'autres, plus familières de cet exercice (cf. encadré *infra*).

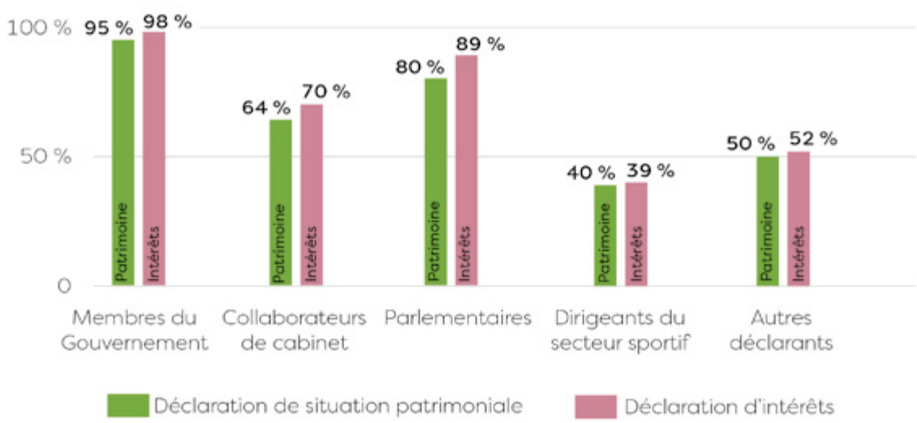
Des actions ciblées de sensibilisation et de contrôle des obligations déclaratives des dirigeants du secteur hospitalier et des élus locaux

La Haute Autorité mène régulièrement des actions ciblées de sensibilisation et de contrôle. Cela permet de mieux identifier les responsables publics soumis à des obligations déclaratives, de les informer de ces obligations et d'en assurer le respect, en tenant compte des renouvellements et des mobilités intervenus au fil du temps.

En 2025, ce ciblage a notamment visé les dirigeants du secteur hospitalier ainsi que des responsables municipaux et intercommunaux, dans la perspective des élections municipales de 2026. Ces actions ont permis d'identifier de nombreuses situations de défaut de déclaration. La Haute Autorité relève par ailleurs que de nombreuses collectivités ne lui transmettent pas les délégations de fonction ou de signature accordées, en dépit de l'obligation légale qui leur est faite[3].

3. Le 3° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique prévoit en effet que « Les délégations de fonction ou de signature [des élus mentionnés au même point] sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. »

Taux de dépôt des déclarations dans le délai légal en 2025



936
relances

7
injonctions

57
dossiers transmis à la justice pour non-dépôt de déclaration

En cas d'absence de dépôt d'une déclaration dans le délai légal, la Haute Autorité engage une procédure graduée visant à l'obtenir. En l'absence de réponse aux relances adressées au responsable public concerné, elle peut recourir à son pouvoir d'injonction. En dernier ressort, lorsque cette injonction demeure sans effet, la Haute Autorité saisit le procureur de la République compétent pour non-respect des obligations déclaratives.

En 2025, la Haute Autorité a mené un important travail de relance et a eu recours à son pouvoir d'injonction. Elle a également saisi l'autorité judiciaire à plusieurs reprises, et a transmis 57 dossiers pour non-dépôt de déclaration, suite à des injonctions dont certaines réalisées au cours des années précédentes.

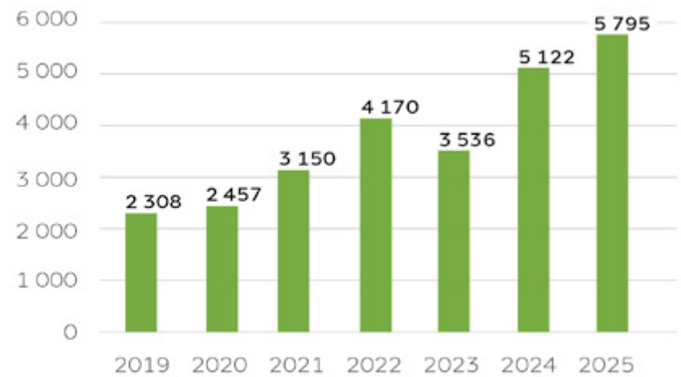
Il s'agit du nombre de transmissions le plus élevé enregistré pour ce motif depuis la création de la Haute Autorité.

Une année de contrôle historique

L'année 2025 est une année exceptionnelle pour la Haute Autorité en matière de contrôle des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des responsables publics. Elle a en effet contrôlé 5 795 déclarations, un nombre sans précédent depuis sa création. L'activité de contrôle des responsables publics s'est intensifiée de 13 % par rapport à 2024, année déjà marquée par une hausse substantielle de 40 % par rapport à 2023.

Un contexte politique et institutionnel conduisant à une mobilisation accrue

Nombre de déclarations contrôlées chaque année depuis 2019



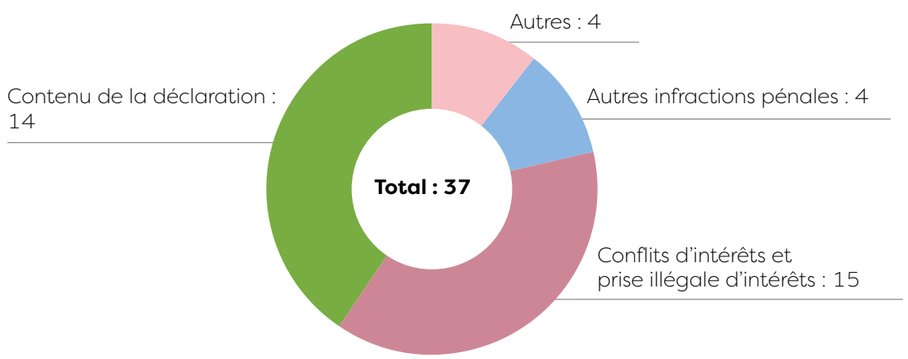
Les événements politiques survenus au cours de la période 2024-2025 (élections européennes, élections législatives anticipées et succession de plusieurs gouvernements) ont conduit la Haute Autorité à renforcer son contrôle des déclarations des députés européens et nationaux, ainsi que celui des déclarations des membres des gouvernements et de leurs conseillers. Compte tenu de leur niveau de responsabilités, ces responsables publics sont soumis à des exigences de probité particulièrement élevées et font l'objet de campagnes de contrôle prioritaires.

En 2025, la Haute Autorité a contrôlé près de 2 200 déclarations de députés européens et nationaux, ainsi que celles des membres des gouvernements successifs et de leurs cabinets (gouvernements de MM. Barnier et Bayrou). La Haute Autorité a par ailleurs engagé le contrôle des déclarations consécutives à la démission du gouvernement de M. Bayrou et à la nomination du gouvernement de M. Lecornu (II) le 12 octobre 2025[4]. Sur l'ensemble de l'année 2025, elle a contrôlé près de 400 déclarations de membres de ces gouvernements et plus de 400 pour les membres de cabinets ministériels.

En parallèle, la Haute Autorité a poursuivi le contrôle des déclarations des autres catégories de responsables publics (hauts fonctionnaires, dirigeants de sociétés publiques, membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, élus locaux, dirigeants du secteur sportif etc.), conformément aux priorités de son plan de contrôle.

La Haute Autorité reçoit par ailleurs des signalements émanant d'associations agréées, de journalistes ou de citoyens. Elle les examine systématiquement et ils sont susceptibles de conduire à l'ouverture de nouveaux contrôles. En 2025, sur 37 signalements reçus, 16 concernaient la situation de déclarants déjà examinée ou en cours d'examen. Sept ont conduit à l'ouverture d'un nouveau contrôle, tandis que deux, portant sur des situations hors du champ de compétence de la Haute Autorité, ont été transmis à l'autorité compétente. La majorité de ces signalements portaient sur des élus locaux.

Objets des signalements reçus et examinés en 2025



Afin de mener à bien ses contrôles, la Haute Autorité a procédé à de nombreux échanges avec les responsables publics concernés et s'est appuyée sur les outils dont elle dispose.

Outre l'accès direct à certaines informations (*via* quatre bases de données de l'administration fiscale, les sources ouvertes, les déclarations passées et

4. L'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 lève les obligations déclaratives des membres du Gouvernement quand ces derniers ont exercé leurs fonctions moins de deux mois. Par conséquent, la Haute Autorité n'a pas contrôlé, ni publié, les déclarations des membres du gouvernement « Lecornu I ».

76 %
des responsables publics contrôlés ont été interrogés par la Haute Autorité en 2025

les autres contrôles réalisés), elle échange avec les déclarants et d'autres administrations (droit de communication à des tiers exercé par l'intermédiaire de l'administration fiscale, échanges avec les services de Tracfin et interactions avec les parquets).

Un renforcement de ses moyens d'enquête, notamment en lui donnant accès à des bases de données supplémentaires, ainsi que la reconnaissance d'un droit de communication propre, faciliteraient ses contrôles et accroîtraient ses capacités de détection.

Des contrôles destinés à lutter contre l'enrichissement illicite et à prévenir les conflits d'intérêts

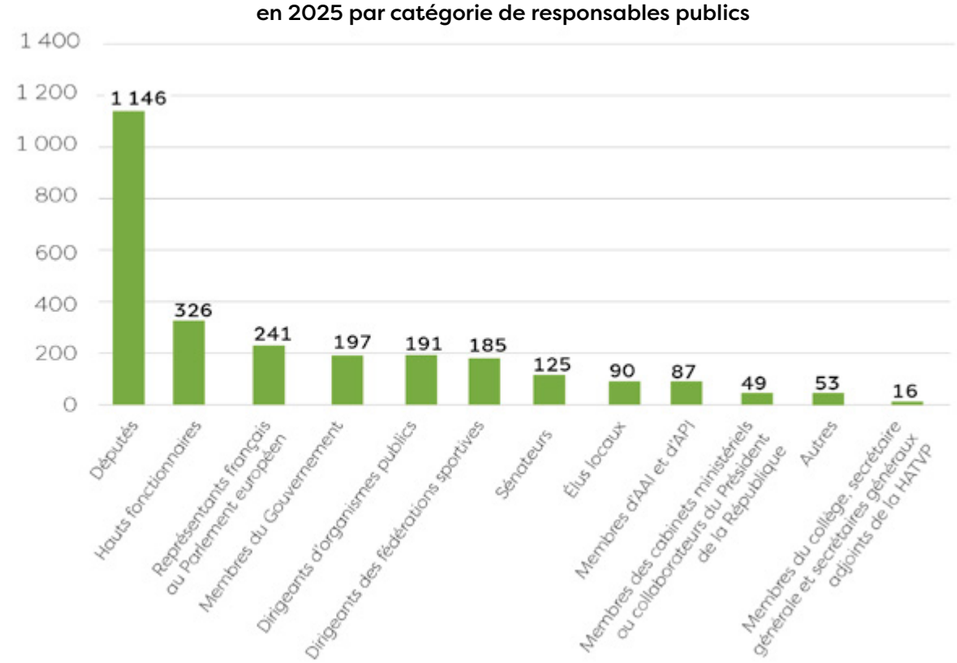
Les obligations déclaratives auxquelles sont assujettis les responsables publics permettent à la Haute Autorité de prévenir et lutter contre l'enrichissement illicite dans le cadre de fonctions publiques, mais aussi de prévenir les situations de conflits d'intérêts pouvant conduire, si elles ne sont pas traitées en amont, à des infractions à la probité.

➡ Le contrôle des déclarations de situation patrimoniale

En contrôlant les déclarations de situation patrimoniale déposées au début et en fin de mandat ou de fonctions, la Haute Autorité peut apprécier l'évolution de leur situation patrimoniale et identifier d'éventuelles anomalies. Le cas échéant, elle examine si ces anomalies sont susceptibles de résulter d'un enrichissement illicite fondé sur un manquement à la probité, tel que la corruption ou le détournement de fonds publics.

En 2025, la Haute Autorité a contrôlé 2 706 déclarations de situation patrimoniale, dont une part substantielle de déclarations déposées par des députés à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le Président de la République le 9 juin 2024, dont les effets se sont prolongés en 2025.

Déclarations de situation patrimoniale contrôlées en 2025 par catégorie de responsables publics



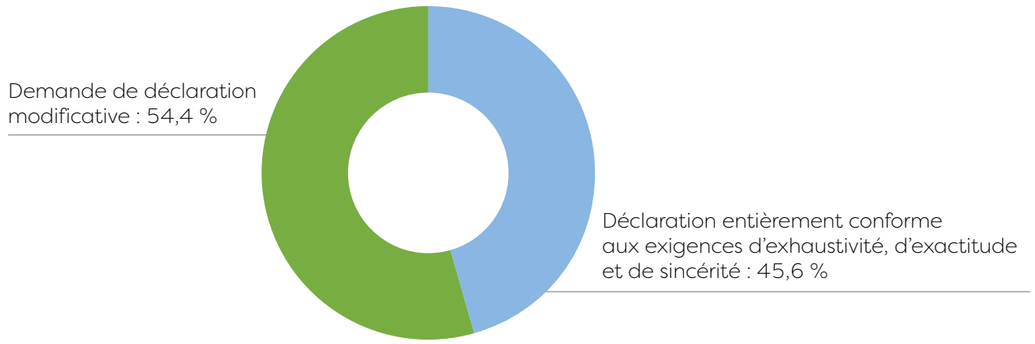
Le contrôle des déclarations modificatives

Le nombre de déclarations contrôlées par la Haute Autorité comprend non seulement les déclarations déposées par les responsables publics au début et à la fin de leurs fonctions ou de leur mandat, mais également leurs déclarations modificatives. Ces dernières sont déposées soit à l'initiative des responsables publics, en cas de modification substantielle de leur situation, soit à la demande de la Haute Autorité, à l'issue d'un contrôle, en vue de rectifier les erreurs constatées.

La qualité des déclarations de situation patrimoniale s'est sensiblement dégradée au titre de cet exercice. En effet, malgré une part importante de déclarations de patrimoine conformes aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité, les contrôles réalisés ont donné lieu à un nombre de rappels plus important que l'année passée.

Enfin, à l'issue de quatre contrôles de déclarations de situation patrimoniale, la Haute Autorité a signalé au parquet des faits susceptibles de constituer une infraction pénale (omission substantielle du patrimoine, concussion ou absence de réponse aux questions de la Haute Autorité lors du contrôle).

Suites données aux contrôles des déclarations de situation patrimoniale



Le contrôle des déclarations d'intérêts

La déclaration d'intérêts constitue l'instrument principal qui permet de détecter les risques de conflit d'intérêts et de les prévenir. En effectuant son contrôle, la Haute Autorité veille à ce que la prise de décision publique ne soit pas altérée par d'autres intérêts.

Si les situations de conflit d'intérêts ne constituent pas, en elles-mêmes, une infraction pénale, leur absence d'identification ou de traitement peut conduire à des atteintes à la probité, telles que la prise illégale d'intérêts, le délit d'avantage injustifié (favoritisme) ou la corruption. Le dispositif déclaratif vise ainsi à encourager les responsables publics à une réflexion déontologique globale, condition essentielle de la confiance des citoyens.

L'évolution des notions de conflit d'intérêts et de prise illégale d'intérêts

Jusqu'en décembre 2025, la définition du conflit d'intérêts prévue par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ainsi que la notion de prise illégale d'intérêts prévue par le code pénal, incluaient l'hypothèse d'un conflit entre des intérêts publics. Il s'agissait d'une spécificité française qui pouvait susciter des difficultés, notamment pour les responsables publics locaux, dans le cadre du régime de prévention des risques de conflit d'intérêts institué par la loi du 21 février 2022, dite loi « 3DS ».

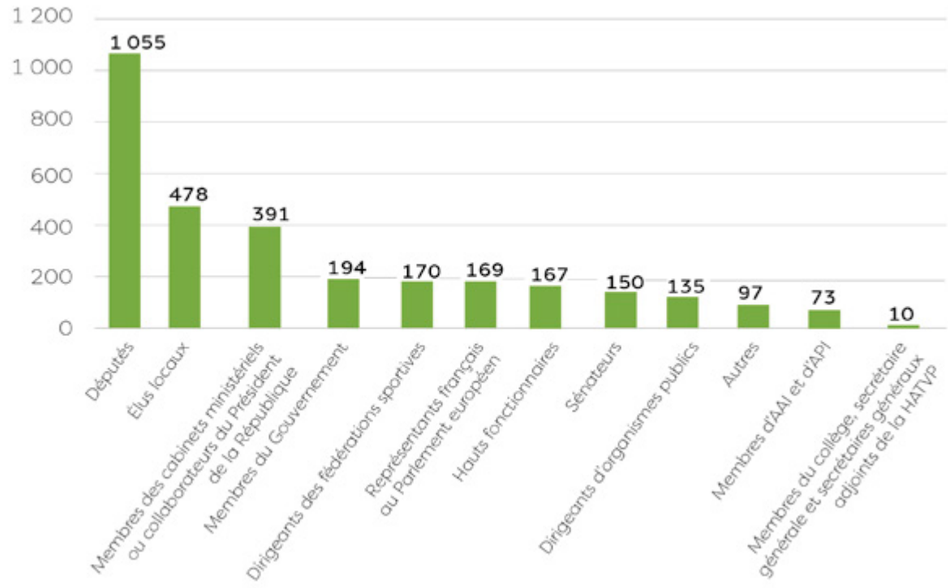
Les pouvoirs publics ont engagé une réflexion visant à clarifier le périmètre de ces deux notions, à laquelle la Haute Autorité a activement contribué. Cette démarche a conduit à la suppression de la notion de conflit entre des intérêts publics, tant dans la définition du conflit d'intérêts donnée par la loi du 11 octobre 2013 que dans celle de la prise illégale d'intérêts prévue à l'article 432-12 du code pénal, tel que modifié par la loi du 22 décembre 2025 portant statut de l'élu local.

Il ne s'agit pas de la seule modification apportée par cette loi à l'article 432-12 du code pénal. Elle a également réduit le champ du délit de prise illégale d'intérêts : pour que le délit soit constitué, il est désormais nécessaire que la personne dépositaire de l'autorité publique agisse « en connaissance de cause » (ajout d'un élément intentionnel) et que l'intérêt en cause « altère » effectivement son impartialité, son indépendance ou son objectivité, et non plus seulement qu'il soit « de nature à » les impacter. Par ailleurs, le législateur a inséré une exception à la constitution de ce délit lorsque l'élu ne pouvait agir autrement, pour répondre à un « motif impérieux d'intérêt général ».

Enfin, cette loi prévoit le pré-remplissage des déclarations de situation patrimoniale des élus locaux par la Haute Autorité à compter du 1er janvier 2027, selon des modalités qui doivent encore être précisées par voie réglementaire.

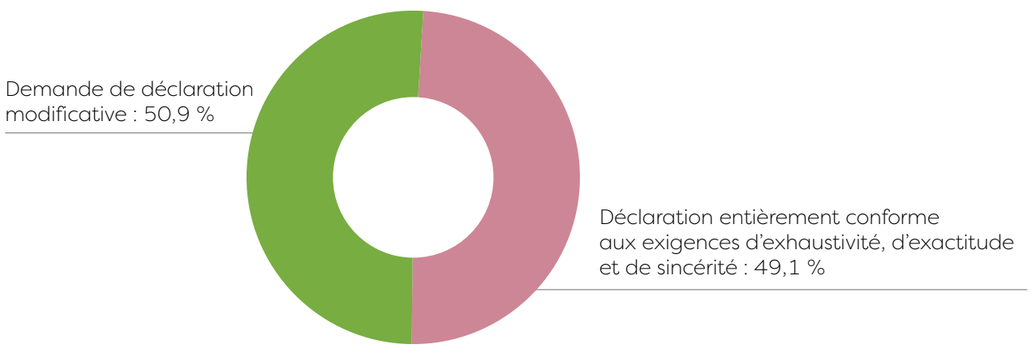
En 2025, la Haute Autorité a contrôlé 3 089 déclarations d'intérêts, dont une part substantielle a été déposée par des députés.

Déclarations d'intérêts contrôlées en 2025 par catégorie de responsables publics



Le bilan du contrôle des déclarations d'intérêts suit celui des déclarations de situation patrimoniale : moins de la moitié des déclarations d'intérêts contrôlées répond entièrement aux exigences d'exhaustivité, d'exactitude et de sincérité.

Suites données aux contrôles des déclarations d'intérêts



À l'issue de ces contrôles, la Haute Autorité a préconisé à 38,6 % des responsables publics contrôlés de prendre des mesures destinées à prévenir une situation de conflit d'intérêts, comme les mesures de déport, soit une légère baisse par rapport à 2024. Cette évolution s'explique principalement par la forte proportion de députés parmi les déclarants contrôlés en 2025 : en vertu du principe de séparation des pouvoirs, la Haute Autorité n'est pas compétente pour leur préconiser directement des mesures préventives. Lorsqu'un risque manifeste de conflit d'intérêts est identifié, elle en informe simplement le bureau de l'assemblée concernée.

Par ailleurs, l'un des contrôles menés en 2025 a conduit la Haute Autorité à signaler à l'autorité judiciaire des faits susceptibles de constituer une prise illégale d'intérêts.

Et après le contrôle des déclarations ?

Une fois contrôlées, certaines déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts sont rendues publiques par la Haute Autorité dans les conditions prévues par la loi et celles-ci diffèrent selon les mandats et les fonctions concernées.

La mise à disposition publique des déclarations participe au maintien de la confiance entre les responsables publics et les citoyens, en apportant des éléments factuels au débat sur l'intégrité de la vie publique, tout en constituant un levier de prévention des atteintes susceptibles de l'affecter.

En 2025, la Haute Autorité a mis à disposition du public 3 626 déclarations, dont 2 319 sur son site Internet. Au 31 décembre 2025, le public pouvait consulter 13 921 déclarations, dont 12 073 directement en ligne.

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

Les membres du Gouvernement, les membres d'autorités administratives et publiques indépendantes ainsi que certains agents publics et militaires sont soumis à une obligation de gestion de leurs instruments financiers dans des conditions excluant tout droit de regard. À ce titre, ils doivent justifier auprès de la Haute Autorité des mesures prises pour garantir ces modalités de gestion.

Dans ce cadre, la Haute Autorité met à leur disposition en ligne un questionnaire permettant d'identifier les mesures à adopter en fonction des instruments détenus. En 2025, elle a ainsi reçu 30 questionnaires relatifs aux instruments financiers détenus par des déclarants.

Le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé

QUELS CONTRÔLES ?

- contrôle préalable à la nomination à certains emplois publics quand la personne a exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois années précédentes ;
- contrôle du cumul d'activités lorsqu'il s'accompagne d'une demande de temps partiel pour création ou reprise d'une entreprise ;
- contrôle des reconversions vers le secteur privé.

QUI EST CONCERNÉ ?

15 000 agents et responsables publics exerçant les fonctions et les emplois les plus exposés.

DANS QUELS DÉLAIS SONT TRAITÉES LES SAISINES ?

- délai maximal de traitement de **15 jours** pour les contrôles préalables à la nomination ;
- délai maximal de traitement de **2 mois** pour les cumuls d'activités pour création ou reprise d'une entreprise et pour les reconversions vers le secteur privé.

DANS QUEL OBJECTIF ?

- prévenir les risques de nature pénale et déontologique liés à ces mobilités ;
- garantir l'impartialité et l'indépendance de l'action de l'administration ;
- prévenir les risques d'influence étrangère.[5]

DANS QUELS CAS LA HAUTE AUTORITÉ EST-ELLE SAISIE ?

- la Haute Autorité doit être saisie préalablement et obligatoirement pour les projets concernant les fonctions et emplois publics les plus exposés ;
- elle peut aussi être saisie à titre subsidiaire du projet de tout agent public, lorsque l'autorité hiérarchique de ce dernier a un doute sérieux sur les risques engendrés par ce projet, que l'analyse du référent déontologue n'a pas permis de lever.

5. S'agissant uniquement des projets de reconversion vers le secteur privé des responsables publics mentionnés par l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013.

641
avis rendus en 2025 sur des projets de mobilité public-privé

La réception et l'instruction des saisines en matière de mobilité en 2025

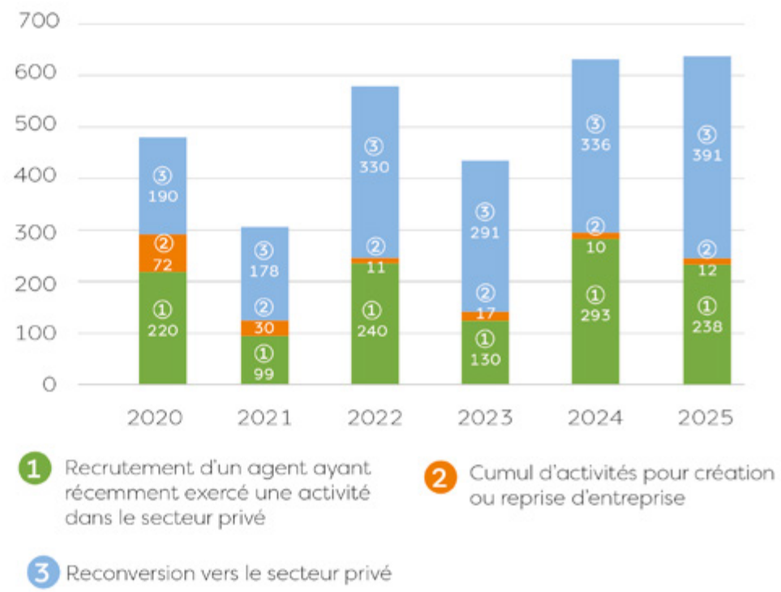
Une activité de contrôle qui se maintient à un haut niveau d'intensité

En 2025, la Haute Autorité a examiné 641 projets de mobilité d'agents ou de responsables publics, soit un volume très proche de celui de 2024. L'activité de contrôle des mobilités se maintient ainsi à un niveau particulièrement élevé, 2024 ayant constitué une année record pour l'exercice de cette mission (cf. graphique *infra*).

Les nombreux mouvements au sein des cabinets ministériels, à la suite de la démission du gouvernement de M. Barnier le 5 décembre 2024, de la nomination du gouvernement de M. Bayrou le 23 décembre 2024 puis du gouvernement de M. Lecornu (II) le 12 octobre 2025 ont entraîné tout au long de l'année 2025 un nombre important de saisines. Celles-ci ont été suscitées tant par les nominations de membres de cabinets ministériels que par les projets de reconversion professionnelle d'anciens ministres ou de leurs conseillers, sur lesquels la Haute Autorité est appelée à se prononcer.

Plus largement, l'instabilité gouvernementale observée depuis le début de l'année 2024 se traduit non seulement par des pics ponctuels de saisines, mais encore par une augmentation durable de l'activité de contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé. Les anciens ministres et les membres de leurs cabinets demeurent en effet soumis au contrôle de la Haute Autorité pendant les trois années suivant la cessation de leurs fonctions (cinq pour ce qui concerne le risque d'influence étrangère). Les contrôles portant sur des projets de reconversion professionnelle ont ainsi constitué, en 2025, plus de 60 % des avis rendus par la Haute Autorité (cf. graphique).

Nombre d'avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité entre les secteurs publics et privés depuis 2020

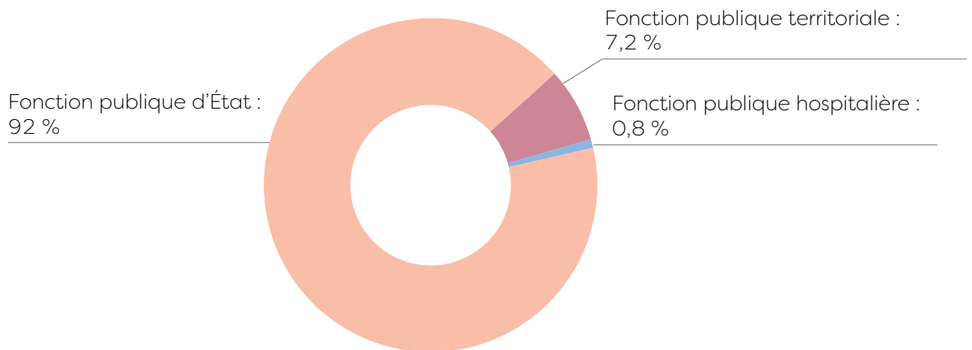


L'origine des saisines qui ont donné lieu à un avis de la Haute Autorité

En 2025, les avis rendus par la Haute Autorité sur des projets de mobilité d'agents publics ont principalement concerné des agents de la fonction publique d'État (cf. graphique *infra*).

Le nombre de saisines concernant des agents de la fonction publique hospitalière a légèrement augmenté, passant de deux avis rendus en 2024 à cinq en 2025. Ce bilan restant très modeste, la Haute Autorité a intensifié ses échanges avec les autorités, notamment la Direction générale de l'offre de soins, sur la diffusion des règles déontologiques dans le secteur hospitalier.

Typologie des agents publics concernés par des avis rendus en 2025



Parmi les avis rendus en 2025, 30 avis ont porté sur des projets de reconversion professionnelle dans le secteur privé d'anciens membres du Gouvernement, contre 27 en 2024. Cette hausse pourrait se poursuivre en 2026, au regard du nombre important de saisines reçues en décembre 2025 relatives à des projets de reconversion professionnelle de ministres.

En 2025, la Haute Autorité a été principalement saisie de projets pour lesquels elle est compétente à titre principal et obligatoire. Sur les 603 avis rendus au cours de l'année concernant des agents publics, 27 seulement résultaient d'une saisine subsidiaire, soit environ 4,5 %. Cette proportion est toutefois plus élevée pour les dossiers de cumul d'activités liés à la création ou à la reprise d'une entreprise : 8 avis sur 12 faisaient suite à une saisine subsidiaire, ces situations étant souvent plus complexes et susceptibles de requérir une expertise extérieure.

Conformément au code général de la fonction publique, la Haute Autorité intervient lorsque l'analyse de l'autorité hiérarchique et celle du référent déontologue ne permettent pas de lever les doutes sur la compatibilité d'un projet de mobilité. Cependant, il est arrivé en 2025 qu'elle intervienne alors qu'un risque avéré, parfois de nature pénale, avait été identifié, l'autorité hiérarchique souhaitant une confirmation de son analyse.

30
avis rendus sur des projets de reconversion professionnelle d'anciens ministres

SAISINES SUBSIDIAIRES
4,5%
des avis rendus en 2025
8 des **12**
avis rendus sur des projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise

Des délais de traitement maîtrisés grâce à une forte mobilisation

Malgré la forte tension liée aux vagues de saisines et aux délais légaux auxquels elle est astreinte, la Haute Autorité a systématiquement respecté les délais impartis en 2025.

Elle dispose de 15 jours pour se prononcer lorsqu'elle est saisie du projet de nomination d'une personne ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois années précédentes, et de deux mois lorsqu'elle est saisie de projets de mobilité vers le secteur privé ou de projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise[6]. Passés ces délais, la saisine fait l'objet d'un avis tacite de compatibilité simple.

6. Ces délais s'apprécient non en jours ouvrés ou ouvrables, mais en tenant compte de l'ensemble des jours d'une semaine, en incluant les week-ends.

Délai de traitement des différentes saisines

Type de contrôle	Délai maximal de traitement	Délai moyen de traitement en 2025
Contrôle préalable à la nomination de personnes issues du secteur privé	15 jours	8,6 jours
Cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise	2 mois	45 jours
Reconversion vers le secteur privé		46,8 jours

Les délais moyens de traitement ont légèrement augmenté par rapport à 2024, notamment pour les projets de reconversion vers le secteur privé (42,1 jours en moyenne en 2024). Cette hausse est liée à la part croissante de ce type de saisines et à leur plus grande complexité, qui requiert une instruction souvent plus poussée que les saisines préalables à la nomination par exemple.

Des saisines le plus souvent justifiées et complètes

En 2025, la proportion des avis d'irrecevabilité, d'incompétence ou de non-lieu à statuer rendus par la Haute Autorité, rapportée à l'ensemble des avis rendus, a continué de diminuer. Cette évolution témoigne d'une meilleure appropriation du cadre juridique par les administrations, les agents et les responsables publics concernés, et d'une maîtrise accrue des conditions formelles de saisine.

Les motifs d'irrecevabilité les plus fréquemment constatés tiennent, soit à l'absence de l'appréciation de l'autorité hiérarchique compétente, soit à l'absence de l'avis du référent déontologue en cas de saisine subsidiaire.

Les avis d'incompétence ont principalement concerné des projets de reconversion dans le secteur privé ne relevant pas, après analyse, du champ de contrôle de la Haute Autorité (16 des 20 avis d'incompétence). Cette situation ne traduit pas nécessairement une mauvaise compréhension des règles de saisine de la Haute Autorité, elle met en lumière la complexité de l'analyse relative à la nature de l'activité exercée par certaines structures de droit public, qui n'entrent dans le champ de contrôle de la Haute Autorité que lorsqu'elles interviennent dans un secteur concurrentiel conformément aux règles du droit privé[7].

5 %
des avis ont été écartés sans examen au fond :
20
avis d'incompétence
9
avis d'irrecevabilité
1
avis de non-lieu à statuer

7. Les enseignements tirés des avis d'incompétence de la Haute Autorité s'agissant de projets de mobilité vers de tels établissements sont détaillés p. 37 et suivantes.

Des contrôles qui sécurisent les parcours et garantissent l'impartialité de l'action publique

Le sens et la portée des avis rendus

Lorsqu'elle est saisie ou qu'elle s'auto-saisit d'un projet de mobilité entre les secteurs public et privé d'un agent ou d'un responsable public relevant de sa compétence, la Haute Autorité examine si la réalisation de ce projet présente un risque pour l'intéressé de contrevenir à ses obligations déontologiques, de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, ou si elle présente un risque de compromettre le fonctionnement normal de l'administration ou un risque d'influence étrangère (cf. encadré *infra*).

Sur la base de cet examen, elle peut formuler trois types d'avis :

– un avis de compatibilité simple : le projet de l'intéressé ne présente pas de risque, il peut être réalisé ;

– un avis de compatibilité avec réserves : l'intéressé peut réaliser son projet de mobilité sous réserve de se conformer aux préconisations de la Haute Autorité ;

– un avis d'incompatibilité : le projet de mobilité présente des risques qu'aucune réserve ne peut prévenir ; l'intéressé ne peut donc pas le réaliser.

SENS DES AVIS RENDUS (HORS AVIS D'IRRECEVABILITÉ, D'INCOMPÉTENCE OU DE NON-LIEU À STATUER) EN 2025

20,3 %
d'avis de compatibilité simple

76,7 %
d'avis de compatibilité avec réserves

3 %
d'avis d'incompatibilité

Les risques examinés lors du contrôle d'un projet de mobilité

Par ses contrôles, la Haute Autorité contribue à la préservation de l'intérêt général en conciliant la prévention des risques de nature pénale, déontologique, et d'influence étrangère pour les responsables publics concernés par ce contrôle, avec les intérêts de l'administration et des agents concernés. Son contrôle se limite à l'appréciation de la compatibilité des projets de mobilité avec les règles en vigueur et ne porte en aucun cas sur leur opportunité.

LE RISQUE PÉNAL

Le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal

Le projet de nomination placerait-il l'agent dans une situation l'amenant à accomplir des actes de surveillance ou de contrôle sur une opération ou une entreprise privée dans laquelle il détient un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité ? De la même manière, le projet de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise interférerait-il avec ses fonctions de surveillance ou de contrôle ?

Le délit de prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-13 du code pénal

Le projet de mobilité vers le secteur privé d'un agent ou ancien agent impliquerait-t-il une prise de participation par travail, conseil ou capitaux dans une entreprise à l'égard de laquelle il a réalisé des actes de contrôle ou de surveillance, conclu des contrats ou formulé des avis sur ces contrats, pris ou proposé des décisions au cours des trois dernières années ?

LE RISQUE DÉONTOLOGIQUE

La méconnaissance de l'exigence de prévention des conflits d'intérêts qui s'imposait lors des fonctions publiques

Y a-t-il eu des interférences avec l'activité envisagée qui sont suffisamment fortes pour faire naître un doute raisonnable sur l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité avec laquelle l'intéressé a exercé ses fonctions et, en particulier, sur le risque de détournement des fonctions afin de préparer sa reconversion ?

La mise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance ou de la neutralité du service

La nouvelle activité privée envisagée impliquerait-elle que l'ancien responsable public entreprenne des démarches auprès d'anciens collègues ou subordonnés hiérarchiques, susceptibles de remettre en cause ou de paraître remettre en cause le fonctionnement de son ancienne administration, par exemple en usant de l'autorité hiérarchique qu'il avait auparavant sur un agent pour obtenir de lui une information non-communicable ?

LE RISQUE D'INFLUENCE ÉTRANGÈRE

La nouvelle activité envisagée impliquerait-elle que l'ancien responsable public entreprenne, auprès de responsables publics, des démarches de représentation des intérêts d'un mandant étranger, ou des actions à l'égard du public susceptibles de relever d'actions d'influence étrangère ?

Le premier bilan du contrôle par la Haute Autorité du risque d'influence étrangère figure dans la partie 3.4. du présent rapport.

Le contrôle préalable à la nomination

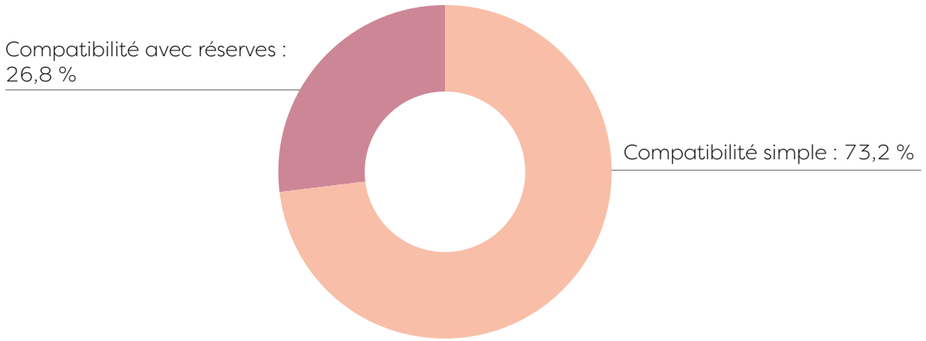
Le contrôle préalable à la nomination concerne certaines fonctions publiques qu'il est envisagé de confier à des personnes ayant exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années. Il vise à prévenir les risques de conflit d'intérêts, notamment lorsque les nouvelles fonctions appellent la supervision d'opérations impliquant un ou plusieurs anciens employeurs ou d'entreprises dans lesquelles la personne a un intérêt.

232
avis rendus sur des projets de nomination de membres de cabinets ministériels ou de collaborateurs du Président de la République, soit **97,5 %** des avis préalables à la nomination

La Haute Autorité doit obligatoirement être saisie préalablement à la nomination à certains postes à haut niveau de responsabilité, en particulier à ceux de membres de cabinets ministériels ou de collaborateurs du Président de la République. Les projets de nomination à ces fonctions ont représenté la quasi-totalité des contrôles exercés au titre de cette compétence en 2025 (232 des 238 avis rendus).

Lorsqu'elle identifie un risque déontologique ou pénal, la Haute Autorité peut assortir son avis de réserves, afin de prévenir toute situation de conflit d'intérêts. Ces réserves se traduisent notamment par la mise en place de mesures de déport à l'égard des personnes ou entités avec lesquelles l'agent entretient ou a entretenu des intérêts de nature à compromettre son impartialité.

Sens des avis rendus (hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence) sur des projets de nomination à des fonctions publiques de personnes ayant exercé dans le secteur privé au cours des 3 dernières années



Hormis les avis d'irrecevabilité et d'incompétence, 73,2 % des avis rendus par la Haute Autorité au titre du contrôle préalable à la nomination en 2025 étaient des avis de compatibilité avec réserves, contre 26,8 % d'avis de compatibilité simple, soit des proportions proches de celles observées en 2024.

Le contrôle du cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise

Le code général de la fonction publique prévoit des exceptions au principe d'exclusivité des fonctions exercées à titre principal, permettant aux agents publics de cumuler celles-ci avec certaines activités, énumérées par l'article R. 123-8 du code général de la fonction publique auquel renvoie son article L. 123-7. Le cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise relève d'un régime particulier d'**autorisation préalable** de l'autorité hiérarchique, dans les conditions prévues à l'article L. 123-8.

La Haute Autorité est compétente à titre **principal et obligatoire** lorsque le projet de cumul d'activités pour création ou reprise d'une entreprise concerne un agent exerçant de hautes responsabilités. Elle peut également être saisie à titre **subsidiaire** lorsque l'administration estime que le projet de cumul de l'agent soulève un doute sérieux que l'avis du référent déontologue, qu'elle a préalablement consulté, n'a pas permis de lever. La Haute Autorité n'est en revanche jamais compétente pour examiner les cumuls d'activités dits « accessoires », prévus à l'article L. 123-7 du code général de la fonction publique.

La Haute Autorité s'est prononcée en 2025 sur 10 projets de cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise sur ce fondement. Hors irrecevabilité et incompétence, l'ensemble de ces avis rendus étaient des avis de compatibilité assortis de réserves.

Elle a également rendu deux avis sur le fondement de l'article L. 531-14 du code de la recherche. Cet article prévoit la possibilité pour les autorités hiérarchiques de solliciter un avis de la Haute Autorité sur des projets de participation par des fonctionnaires exerçant dans des établissements de recherche à la création d'une entreprise de valorisation de travaux de recherche et d'enseignement. Dans le cadre de ces saisines, la Haute Autorité peut être amenée à se prononcer sur la compatibilité du projet de l'agent avec ses fonctions, ou à répondre à une question visant à éclairer la décision de l'autorité hiérarchique dans son analyse.

8. Anciens membres du Gouvernement, anciens membres d'une autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante, et des présidents des plus grands exécutifs locaux.

9. Le contrôle des reconversions des agents publics vers le secteur privé est prévu à l'article L. 124 4 du code de la fonction publique. La Haute Autorité doit être saisie obligatoirement des projets de reconversion des agents occupant des fonctions impliquant de hautes responsabilités, et peut être saisie à titre subsidiaire par une autorité hiérarchique pour tout autre agent public.

Sens des avis sur les projets de reconversion dans le secteur privé d'anciens ministres (sur 30 avis)

80 % d'avis de compatibilité avec réserves

10 % d'avis de compatibilité simple

10 % d'avis d'incompatibilité

Le contrôle des reconversions professionnelles vers le secteur privé

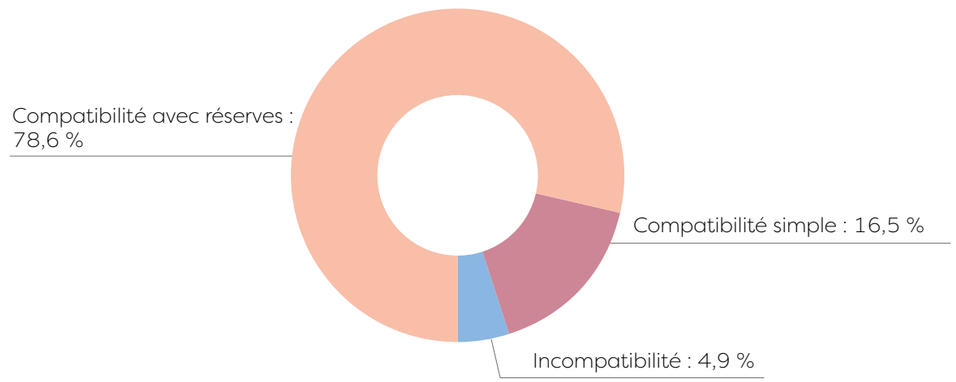
La Haute Autorité examine la compatibilité des projets de reconversion professionnelle vers le secteur privé des responsables publics mentionnés à l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013[8] et des agents publics relevant du code général de la fonction publique[9].

Ce contrôle vise principalement à prévenir le risque de prise illégale d'intérêts, notamment lorsque l'intéressé envisage de rejoindre une entreprise ou une structure qu'il a été amené à contrôler ou à surveiller dans l'exercice de ses fonctions publiques. La Haute Autorité vérifie également le respect du principe d'impartialité et des exigences de prévention des conflits d'intérêts, au regard des relations éventuellement entretenues avec le futur employeur. Elle apprécie enfin, « pour l'avenir », si la nouvelle activité n'est pas de nature à porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité de l'ancien service de l'intéressé.

La Haute Autorité a rendu 369 avis en 2025 au titre de ce contrôle, hors avis d'irrecevabilité et d'incompétence. 78,6 % étaient des avis de compatibilité assortis de réserves, 16,5 % des avis de compatibilité simple, et 4,9 % des avis d'incompatibilité.

S'agissant des projets de reconversion professionnelle vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, la Haute Autorité a rendu 30 avis (hors incompétence), dont 10 % d'avis d'incompatibilité et plus de 80 % d'avis de compatibilité assortis de réserves. Ces proportions s'expliquent par la sensibilité accrue de ces projets aux risques de nature pénale, déontologique et d'influence étrangère.

Sens des avis rendus sur des projets de reconversion professionnelle dans le secteur privé



L'activité précontentieuse et contentieuse en 2025

Les avis de la Haute Autorité peuvent faire l'objet d'un recours gracieux et, conformément à l'article L. 124-17 du code général de la fonction publique, d'une demande de seconde délibération. Dans les deux cas, ces demandes donnent lieu à un second examen du dossier par la Haute Autorité, le cas échéant à la lumière de nouvelles pièces ou nouveaux éléments. Ces demandes aboutissent soit à la confirmation de la décision initialement adoptée, soit à sa réformation, par la substitution d'une nouvelle décision.

La Haute Autorité a observé en 2025 une baisse significative du nombre de recours gracieux et de demandes de seconde délibération. Elle s'est prononcée sur deux recours gracieux en 2025, contre sept en 2024. Dans les deux cas, les recours ont été rejetés.

Les avis de la Haute Autorité peuvent également faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

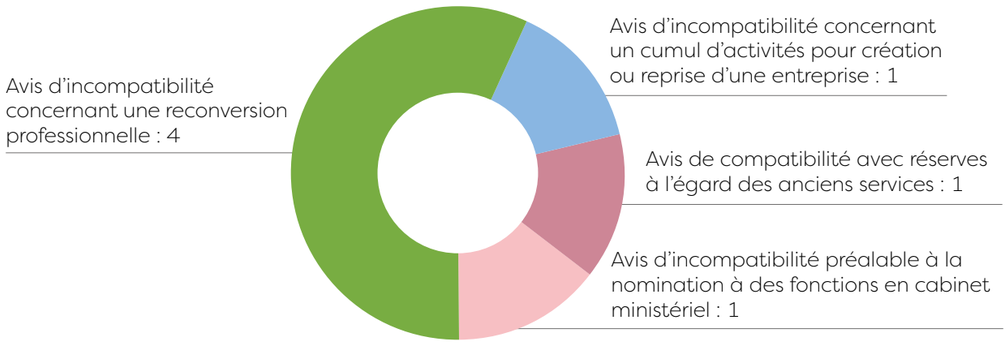
Le Conseil d'État a rendu en 2025 sept décisions à la suite de recours intentés contres des avis de la Haute Autorité rendus entre 2020 et 2025. La majorité des recours a porté sur des avis d'incompatibilité relatifs à des projets de reconversion professionnelle vers le secteur privé d'anciens responsables ou agents publics vers le secteur privé (cf. graphique). L'un d'eux a cependant porté sur un avis préalable à une nomination au sein d'un cabinet ministériel, et un autre sur l'étendue des réserves formulées par la Haute Autorité vis-à-vis de l'ancienne administration de l'agent[10].

7
décisions du Conseil d'État sur des avis de la Haute Autorité, dont

5
décisions de rejet confirmant l'analyse de la Haute Autorité

10. Les enseignements doctrinaux de ces décisions sont exposés au sein de la partie « Une doctrine largement confortée par la jurisprudence » du présent rapport.

Avis de la Haute Autorité ayant fait l'objet d'une décision du Conseil d'État en 2025



Deux avis de la Haute Autorité ont été annulés par le Conseil d'État : le premier en conséquence de la décision QPC du 24 janvier 2025 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 124-20 du code général de la fonction publique relatives à l'interdiction de recrutement d'un agent à des fonctions publiques en cas de défaut de saisine de la Haute Autorité ou de non-respect d'un avis de la Haute Autorité. Le Conseil d'État a tiré les conséquences de la déclaration d'inconstitutionnalité de la loi par le Conseil constitutionnel. La seconde annulation prononcée par le Conseil d'État était liée à l'interprétation qu'avait faite la Haute Autorité de la notion de « contrat de toute nature » de l'article 432-12 du code pénal[11].

11. Cf. p. 47.

Les dispositions prises par la Haute Autorité pour assurer le suivi des réserves

Les avis d'incompatibilité, ainsi que les réserves pouvant accompagner les avis de compatibilité, ont un caractère contraignant pour l'administration et s'imposent à l'agent public. Leur mise en œuvre relève avant tout de la responsabilité de l'agent.

Dans le cadre de sa mission de suivi des réserves, la Haute Autorité peut solliciter de l'intéressé toute explication ou tout document attestant du respect des réserves formulées. Ses prérogatives demeurent néanmoins limitées, faute de base légale lui permettant de demander directement des informations à l'administration ou à l'entité rejointe.

Pour pallier ces difficultés, la Haute Autorité a fait le choix de renforcer ses capacités de recherche en sources ouvertes, avec la création en 2025 d'une cellule de veille et de recherches en sources ouvertes qui a notamment pour mission de contribuer au suivi de ses avis.

L'encadrement de la représentation d'intérêts

QUI EST CONCERNÉ ?

- les personnes morales ou physiques exerçant une activité de représentation d'intérêts auprès de responsables publics en vue d'influer sur une décision ou la conduite d'une politique publique.

QUELLES OBLIGATIONS ?

- inscription sur un répertoire en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité ;
- déclaration annuelle des activités et des moyens qui y sont consacrés dans les 3 mois suivant la clôture de l'exercice comptable ;
- respect d'obligations déontologiques dans la pratique de la représentation d'intérêts.

QUELS CONTRÔLES MENÉS PAR LA HAUTE AUTORITÉ ?

- contrôle des inscriptions sur le répertoire des structures répondant aux critères ;
- contrôle du dépôt et du contenu des déclarations annuelles d'activités et de moyens ;
- contrôle du respect des obligations déontologiques des représentants d'intérêts.

DANS QUEL OBJECTIF ?

- informer et renforcer la transparence sur la prise de décision publique ;
- mesurer l'impact de la représentation d'intérêts ;
- garantir un cadre commun pour un exercice éthique de la représentation d'intérêts.

Le répertoire des représentants d'intérêts : un outil au service de la transparence de la décision publique

Le répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute Autorité vise à communiquer aux citoyens une information fiable sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics. Cette information permet de savoir qui cherche à influer sur la décision publique, sur quels sujets, et avec quels moyens.

Toute personne morale ou physique remplissant les critères légaux la qualifiant de représentant d'intérêts doit s'inscrire sur ce répertoire (cf. encadré *infra*). Elle doit ensuite, chaque année, y déclarer les activités de représentation d'intérêts qu'elle a menées, ainsi que les moyens qu'elle y a consacrés. Cette déclaration doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la clôture de l'exercice comptable de la structure concernée.

Qui doit s'inscrire sur le répertoire ?

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

personne morale de droit privé, établissement public exerçant une activité industrielle et commerciale, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers et de l'artisanat, chambre d'agriculture

OU

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

...exerçant une activité de représentation d'intérêts comme

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

OU

activité principale : au moins 10 entrées en communication sur les 12 derniers mois

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

Ne doivent pas s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts :

- les élus, dans l'exercice de leur mandat ;
- les partis et groupements politiques, dans le cadre de leur mission prévue à l'article 4 de la Constitution ;
- les organisations syndicales de fonctionnaires et, dans le cadre du dialogue social garanti par l'article L. 1 du code du travail, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs ;
- les associations à objet cultuel ;
- les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

Quelles sont les informations demandées lors de l'inscription ?

- L'identité de la structure, de ses dirigeants et des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts
- Le(s) domaine(s) d'intervention : défense, éducation, énergie, santé…
- Les organismes dont elle est membre : associations, organisations professionnelles ou syndicales …
- L'identité des clients ou tiers pour lesquels elle a réalisé des actions au cours des 6 derniers mois

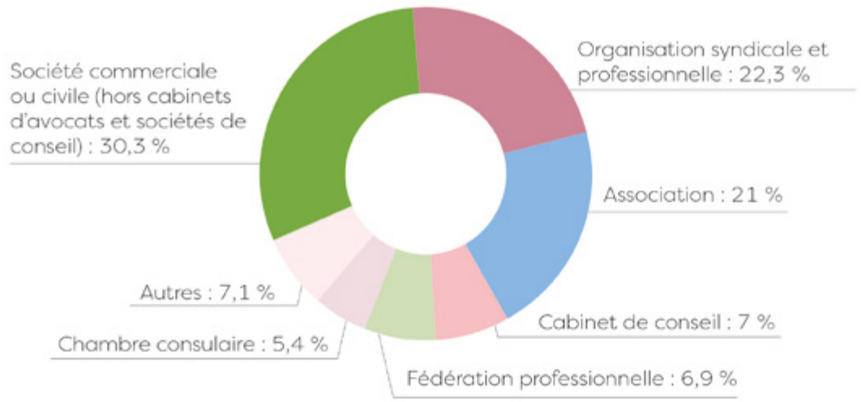
Un nombre croissant de représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire

Au 31 décembre 2025, le répertoire des représentants d'intérêts comptait 3 526 structures inscrites.

Parmi elles, 30,3 % étaient des sociétés commerciales ou civiles (hors cabinets de conseil et cabinets d'avocats), 22,3 % des organisations syndicales et professionnelles et 21 % des associations.

3 526
structures sur le répertoire au 31 décembre 2025, soit une augmentation de 9,7 % par rapport à 2024

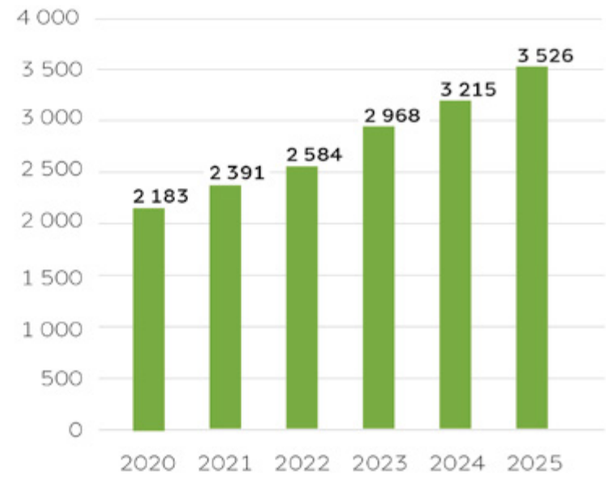
Types de structures inscrites sur le répertoire des représentants d'intérêts au 31 décembre 2025



Le nombre total d'inscrits est en constante augmentation depuis la création du répertoire en 2017 (cf. graphique *infra*[12]). Cela s'explique notamment par les multiples actions de sensibilisation menées par la Haute Autorité auprès des représentants d'intérêts. Ces actions ont permis une meilleure diffusion du cadre juridique et des obligations qui s'imposent à eux.

12. Les données sur les inscriptions sur le répertoire au 31 décembre des années 2017, 2018 et 2019 n'étant pas disponibles, le graphique ne porte que sur la période 2020 à 2025.

Nombre d'entités inscrites sur le répertoire des représentants d'intérêts (au 31 décembre de l'année)



Cette hausse résulte également de l'élargissement du dispositif aux représentants d'intérêts agissant au niveau local. En effet, depuis le 1er juillet 2022, les actions visant certains responsables publics, notamment les présidents de conseil régional ou départemental, les maires de communes ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants, doivent aussi être déclarées.

Les suites de la décision du Conseil d'État du 24 octobre 2024 relative aux « think tanks »

Le Conseil d'État a jugé le 24 octobre 2024 que les laboratoires d'idées, dits *think tanks*, ne sont pas, en tant que tels et en l'absence d'intérêt identifié, des représentants d'intérêts soumis aux obligations déclaratives prévues par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

La décision n'exclut toutefois pas qu'ils puissent l'être. Le Conseil d'État a ainsi institué trois critères pour déterminer si les *think tanks* doivent être considérés comme des représentants d'intérêts : leurs conditions de financement, leurs modalités de gouvernance, et les conditions dans lesquelles leurs travaux sont menés.

Prenant en compte cette décision, la Haute Autorité a modifié les lignes directrices du répertoire des représentants d'intérêts.

Elle a aussi suspendu les contrôles et procédures qui concernaient certains *think tanks*, et pris attache avec tous les organismes inscrits au répertoire sous cette appellation, afin de déterminer s'ils étaient encore concernés par les obligations d'inscription et de déclaration. Ces échanges ont mené à désinscrire plusieurs organismes et à « dépublier » leurs fiches d'activités.

Les actions de représentation d'intérêts et les moyens qui leurs sont alloués

Les déclarations annuelles d'activité et de moyens prennent la forme de fiches d'activités. Elles présentent de façon synthétique les actions entreprises par les représentants d'intérêts dans un objectif précis. Une fiche d'activité ne doit pas être confondue avec une entrée en communication : elle peut résumer plusieurs actions menées sur différentes semaines et à l'égard de plusieurs responsables publics.

Quelles informations doivent être déclarées par les représentants d'intérêts ?

Les informations relatives aux actions de représentation d'intérêts

- objet des actions de représentation d'intérêts ;
- types de décisions publiques visées ;
- types d'actions menées ;
- catégories de responsables publics rencontrés ou interpellés ;
- le ou les tiers au bénéfice desquels les actions ont été menées.

Les informations relatives aux dépenses engagées

- rémunérations des collaborateurs chargés des activités de représentation d'intérêts ;
- frais liés à l'organisation d'évènements ;
- frais d'expertise ;
- avantages accordés à des responsables publics ;
- achats de prestations auprès de sociétés de conseil ou de cabinets d'avocats ;
- cotisations à des fédérations professionnelles.

Les informations complémentaires

- nombre de personnes employées pour les activités de représentation d'intérêts ;
- chiffre d'affaires généré par ces activités.

Au 31 décembre 2025, plus de 107 000 fiches étaient disponibles sur le site de la Haute Autorité. Au titre de l'exercice 2024, 15 823 fiches d'activité y ont été publiées.

Au-delà de procéder à leur publication, la Haute Autorité exploite chaque année ces données pour présenter un bilan des activités de représentation d'intérêts menées par les structures inscrites au répertoire au cours de l'année précédente. Ainsi, en juillet 2025, la Haute Autorité a publié le bilan des déclarations effectuées au titre de l'année 2024[13], qui permet de mieux comprendre quels types d'organisation exercent des activités de représentation d'intérêts, sur quels secteurs, auprès de quels responsables publics et avec quels moyens.

La Haute Autorité réalise également des analyses thématiques à partir des données du répertoire. Elle a ainsi publié en avril 2025 une analyse des actions de représentation des intérêts des GAFAM entre 2020 et 2024[14].

107 671
fiches d'activités publiées au 31 décembre 2025

13. Disponible au lien suivant :

14. Disponible au lien suivant :

Les contrôles effectués par la Haute Autorité

9
signalements reçus en 2025 dont 6 ont déclenché un contrôle

174
contrôles clôturés en 2025 (contre 112 en 2024)

La Haute Autorité effectue trois types de contrôle, portant sur l'ensemble des obligations applicables aux représentants d'intérêts : le contrôle des personnes et structures non-inscrites sur le répertoire, le contrôle des déclarations annuelles d'activités et de moyens, et enfin le contrôle du respect des obligations déontologiques.

Elle ouvre des contrôles notamment lorsqu'elle détecte des imprécisions ou des manquements potentiels à une ou plusieurs obligations incombant aux représentants d'intérêts. Pour ce faire, les services s'appuient sur différents outils dont :

– une activité de veille et de recherche en sources ouvertes qui exploite de multiples bases d'information (presse généraliste, spécialisée et régionale, réseaux sociaux, sites et bases de données spécialisées, agendas ouverts…) ;

– des signalements extérieurs, émanant notamment de citoyens, d'institutions ou d'acteurs concernés.

La Haute Autorité a clôturé 174 contrôles au cours de l'année 2025, dont 56 contrôles relatifs à l'inscription sur le répertoire et 118 contrôles relatifs aux déclarations annuelles d'activités.

Ce bilan est en hausse par rapport à 2024. La Haute Autorité a en effet priorisé en 2025 la clôture des contrôles engagés au cours des exercices précédents, tout en poursuivant ses contrôles de la représentation d'intérêts dans des secteurs divers comme le tabac ou le textile.

En revanche, la Haute Autorité a été contrainte de limiter ses activités précontentieuses et contentieuses pendant une partie de l'année 2025, en raison de la mise en œuvre, à moyens constants, du nouveau répertoire d'influence étrangère (*cf.* partie suivante).

56
contrôles de non-inscrits clôturés en 2025 qui ont abouti à

16
nouvelles inscriptions au répertoire

Les contrôles pour non-inscription sur le répertoire

La Haute Autorité a clôturé 56 contrôles relatifs à l'obligation d'inscription de structures sur le répertoire au cours de l'année 2025. Ces contrôles ont visé 17 associations et ONG, 16 groupements professionnels, 14 entreprises et 9 structures d'un autre type.

Ces contrôles ont été suivis de 16 nouvelles inscriptions. Ce type de contrôle ne conduit pas nécessairement à une inscription lorsque l'activité de représentation d'intérêts de la structure concernée n'excède pas le seuil des 10 entrées en communication par an, ou lorsque celle-ci confie l'ensemble de ses activités de représentation d'intérêts à un tiers.

Les contrôles des déclarations annuelles d'activité et de moyens

➡ Le dépôt des déclarations annuelles d'activités et de moyens

Les représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire - et dont la clôture de l'exercice comptable intervenait au 31 décembre 2024 - étaient tenus d'effectuer leurs déclarations d'activités et de moyens avant le 31 mars 2025.

Parmi eux, 68 % ont publié une déclaration d'activités et de moyens dans

le délai légal. La Haute Autorité observe pour cet exercice déclaratif une amélioration notable de ce taux de dépôt. Cette amélioration est liée notamment à un accompagnement renforcé des déclarants, mis en place par la Haute Autorité dès le début de l'année 2025.

Une fois passée l'échéance légale de dépôt, la Haute Autorité engage une procédure graduée de relance des représentants d'intérêts défaillants : elle leur adresse deux rappels, le lendemain, puis dix jours après la date butoir de dépôt. À partir du 21ème jour suivant cette date, les représentants d'intérêts n'ayant pas satisfait à leur obligation de déclaration sont inscrits automatiquement sur une liste des représentants d'intérêts en défaut publiée sur le site Internet de la Haute Autorité. Les structures y figurant en sont retirées dès lors qu'elles se mettent en conformité, totalement ou partiellement.

Les structures ne s'acquittant pas, après cette première phase, de leur obligation déclarative, reçoivent une notification de manquement, à la suite de laquelle elles disposent de deux mois pour se mettre en conformité. Si le manquement persiste après réception des observations par la structure concernée, ou en l'absence d'observations ou de régularisation, la Haute Autorité procède à une mise en demeure, qui peut être rendue publique. Enfin, si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effets, la Haute Autorité peut transmettre le dossier à l'autorité judiciaire.

La Haute Autorité a envoyé 112 notifications de manquement pour non-dépôt de déclaration en 2025 et a transmis 19 dossiers au parquet pour non-dépôt de déclaration. Ces transmissions, particulièrement nombreuses par rapport aux années précédentes, constituent les suites de mises en demeure prononcées au cours de l'année 2024 (47 au total) et demeurées sans effets.

112
notifications de manquement envoyées pour non-dépôt de déclaration

19
transmissions au parquet

Le contrôle du contenu des déclarations annuelles

La Haute Autorité a clos 118 contrôles de déclarations annuelles d'activités et de moyens en 2025.

Ces contrôles ont concerné 46 groupements professionnels, 21 associations et ONG, 39 entreprises, 9 cabinets de conseil et consultants indépendants, et 3 structures d'un autre type.

Le plus souvent, la Haute Autorité a examiné le caractère exhaustif, exact et sincère des fiches d'activités transmises (dans 110 contrôles). Elle a également contrôlé les montants des dépenses allouées à la représentation d'intérêts déclarés (dans 52 contrôles), ou encore l'identité des dirigeants ou des personnes chargées de la représentation d'intérêts (dans 27 contrôles). Ces contrôles ont été suivis, dans une très grande majorité des cas, par des modifications dans les déclarations des structures concernées.

118
contrôles de déclarations annuelles d'activités et de moyens clôturés (contre 37 en 2024) qui ont donné lieu dans 85% des cas à une modification des informations déclarées

EXERCICE DÉCLARATIF 2025 : PREMIERS CHIFFRES

3 041 représentants d'intérêts inscrits au répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2025 avaient jusqu'au 31 mars 2026 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2025, ainsi que les moyens alloués à ces actions.

Près de 66 % ont effectué leur déclaration dans le délai légal, un résultat en légère baisse par rapport à l'exercice précédent (68 % pour l'exercice 2024). Cependant, suite à des relances effectuées par la Haute Autorité, le taux de conformité a atteint 69,6 % une semaine après le délai légal.

L'encadrement de l'influence étrangère

QUI EST CONCERNÉ ?

- dans le cadre du répertoire numérique : les personnes morales ou physiques exerçant une activité de représentation d'intérêts pour le compte d'un mandant étranger, en vue d'influer sur une décision ou la conduite d'une politique publique ;
- dans le cadre des mobilités professionnelles : les anciens membres du Gouvernement, les anciens membres d'une autorité administrative ou publique indépendante, et les présidents des plus grands exécutifs locaux souhaitant rejoindre le secteur privé.

QUELLES OBLIGATIONS POUR LES PERSONNES MORALES OU PHYSIQUES AGISSANT POUR LE COMPTE D'UN MANDANT ÉTRANGER ?

- inscription sur un répertoire en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité ;
- déclaration trimestrielle des actions d'influence menées pour le compte d'un mandant étranger ;
- déclaration annuelle des moyens mobilisés pour ces actions dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice comptable ;
- respect d'obligations déontologiques lors d'actions d'influence.

QUELS CONTRÔLES EXERCÉS PAR LA HAUTE AUTORITÉ ?

Concernant les personnes morales ou physiques agissant pour le compte d'un mandant étranger :

- contrôles des obligations déclaratives et déontologiques grâce à des prérogatives d'enquête sur pièces et sur place et, le cas échéant, au prononcé d'une astreinte ;
- transparence sur les actions exercées pour le compte d'un mandant étranger sur la prise de décision publique ou à destination du public.

Concernant les anciens membres du Gouvernement, les anciens membres d'une autorité administrative ou publique indépendante, et les présidents des plus grands exécutifs locaux souhaitant rejoindre le secteur privé :

- prévention des risques d'influence étrangère pendant les 5 ans qui suivent leur reconversion vers le secteur privé.

L'année 2025 a marqué une étape déterminante dans la mise en œuvre de la loi du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France. Cette loi, inspirée notamment de travaux menés dès 2023 par la Haute Autorité et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), confère à la Haute Autorité la responsabilité de deux missions principales : l'examen du risque d'influence étrangère lors du contrôle des projets de mobilité professionnelle des plus hauts responsables publics depuis le 27 juillet 2024, mais aussi la gestion d'un registre des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger, mis en place depuis le 1er octobre 2025.

Dans ce calendrier contraint, la Haute Autorité s'est mobilisée pour être en mesure d'exercer les missions confiées par le législateur et répondre à la confiance qui lui a été accordée.

Le nouveau rôle stratégique de la Haute Autorité en matière de transparence des actions d'influence étrangère

Un nouveau répertoire au service de la transparence et de la confiance démocratique

Depuis le 1er octobre 2025, toute personne ou organisation qui agit pour le compte d'un mandant étranger afin d'influer sur une décision publique ou une politique publique – au niveau local, national, européen ou en matière de politique étrangère – ou encore l'opinion publique, doit s'inscrire sur le répertoire numérique administré par la Haute Autorité.

Cet outil permet d'identifier les acteurs concernés, qui sont soumis à obligation déclarative, les actions d'influence qu'ils ont conduites, ainsi que les moyens financiers mobilisés pour ces actions.

La Haute Autorité dispose de leviers administratifs pour assurer le respect de ces obligations (mise en demeure et prononcé d'astreinte pouvant être rendues publics). Leur non-respect est passible de sanctions pénales : 3 ans d'emprisonnement et 45 000€ d'amende pour les personnes physiques ; 225 000€ et peines complémentaires pour les personnes morales (avec notamment : exclusion des marchés publics, exclusion d'affichage public, interdiction de recevoir toute aide publique pendant 5 ans ou plus).

Qu'est-ce qu'une personne agissant pour le compte d'un mandant étranger ?

Il s'agit de toute personne physique ou morale réalisant, sur l'ordre, à la demande, ou sous la direction ou le contrôle d'une puissance étrangère, une ou plusieurs actions destinées à influer sur la décision publique. Trois catégories d'actions sont visées : les entrées en communication avec un responsable public (sans critère d'initiative, au contraire de la représentation d'intérêts « classique »), les actions de communication à destination du public et les opérations de collecte ou de versement de fonds sans contrepartie.

L'influence est un phénomène inhérent au fonctionnement d'une démocratie ouverte, dès lors qu'elle est exercée de manière transparente – c'est ce qui la différencie de l'ingérence.

L'objectif du dispositif n'est donc pas de restreindre cette activité, mais d'en garantir la lisibilité, en rendant accessible aux citoyens l'information sur les acteurs qui portent des intérêts étrangers dans le débat public ou auprès de responsables publics.

Cette transparence poursuit plusieurs finalités :

– renforcer la protection des responsables publics et de la décision publique face aux risques d'influence ;

– améliorer la connaissance et la compréhension, par les citoyens comme par les acteurs publics, des stratégies d'influence étrangère ;

– offrir un cadre clair aux acteurs, français ou étrangers, qui exercent ces activités sur le territoire national.

Par son périmètre ambitieux mais respectueux de l'État de droit et des libertés des parties prenantes, ce dispositif place la France à l'avant-garde des démocraties qui se dotent d'outils modernes de transparence et de protection face au risque d'interférence dissimulée. L'intervention de la Haute Autorité, institution indépendante, impartiale et collégiale, offre une garantie contre tout risque d'instrumentalisation ou de stigmatisation.

L'action de la Haute Autorité s'inscrit ainsi dans le cadre plus global du dispositif français en matière de lutte contre les manipulations de l'information et les tentatives de déstabilisation venues de l'étranger.

Un déploiement progressif qui a nécessité une mobilisation soutenue de la Haute Autorité et un accompagnement renforcé des acteurs concernés

La conception et la mise en œuvre de ce dispositif ont représenté un chantier important pour la Haute Autorité en 2025. Ce projet a impliqué des échanges réguliers avec plusieurs administrations, en particulier le Secrétariat général du Gouvernement et le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. La coopération de la Haute Autorité avec les services de l'État associés au dispositif de lutte contre les ingérences étrangères a sécurisé l'articulation entre la mission de transparence confiée à la Haute Autorité et les objectifs de sécurité et de souveraineté portés par ces acteurs. Les échanges ont vocation à se poursuivre en 2026.

Par ailleurs, ce chantier a nécessité une mobilisation soutenue de la Haute Autorité pour créer puis mettre en ligne, dans le délai imparti, le téléservice sécurisé « Argos », destiné à recevoir les inscriptions, puis les déclarations, en parallèle des travaux réglementaires visant à préciser ses modalités opérationnelles[15].

Compte tenu de l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif au 1er octobre 2025, la Haute Autorité s'est engagée dans une importante campagne de sensibilisation afin d'accompagner les acteurs potentiellement concernés. Elle a ainsi publié une foire aux questions sur son site Internet[16], mis à leur disposition une ligne d'assistance téléphonique et une adresse électronique spéciales, réalisé diverses actions de sensibilisation, dont un premier webinaire de présentation du dispositif, suivi d'un second début 2026.

15. Les modalités pratiques de mise en œuvre de ce nouveau répertoire ont été précisées par le décret n° 2025-733 du 31 juillet 2025 relatif à la transparence des activités d'influence réalisées pour le compte d'un mandant étranger

16. Disponible au lien suivant : https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/influence-etrangere/

Au cours du deuxième trimestre 2025, des contacts avec plus d'une cinquantaine d'organismes ont donné lieu à l'engagement de procédures d'inscriptions *via* le téléservice Argos. Fin 2025, cinq structures étaient particulièrement avancées dans cette procédure, la publication finale relevant du ressort de l'organisme concerné.

Cet accompagnement se poursuivra en 2026, afin de toucher des acteurs parfois éloignés du territoire national et de son système institutionnel mais actifs en France. Il s'agira également pour la Haute Autorité d'accompagner les acteurs nouvellement inscrits dans le respect de leurs obligations déclaratives. Les premières déclarations d'actions d'influence devront en effet être déposées début 2026, puis renouvelées trimestriellement. Les déclarations de moyens devront, quant à elles, être transmises dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice comptable.

L'année 2026 permettra en outre à la Haute Autorité de préciser sa doctrine de contrôle. Elle poursuivra également l'élaboration progressive de sa doctrine d'usage du pouvoir d'astreinte qui lui a été confié dans le cadre de cette nouvelle mission.

La déclaration des dons et versements étrangers reçus par les laboratoires d'idées et certains établissements éducatifs publics

L'entrée en vigueur d'un volet relatif aux dons et versements perçus par certains établissements, prévu à l'article 3 de la loi du 25 juillet 2024, dépend de la publication du décret d'application. Ce dispositif, distinct du répertoire, impose aux organismes qui réalisent des analyses ou expertises en lien avec une politique publique nationale ou la politique étrangère de la France, ainsi qu'aux établissements publics culturels et linguistiques à but non lucratif coopérant avec un partenaire étranger, de transmettre à la Haute Autorité la liste des dons et versements reçus de la part de toute puissance étrangère ou personne morale étrangère (hors Union européenne).

Un dispositif exigeant, qui nécessite des moyens adaptés

Au-delà du défi technique posé par la mise en œuvre, dans des délais restreints, du répertoire numérique, l'instruction des inscriptions et des déclarations, la vérification de leur conformité, la recherche de non-inscrits, et l'ouverture formelle de contrôles, impliqueront un niveau d'expertise et de ressources conséquent. Cette exigence est renforcée en raison du caractère innovant du dispositif, de la technicité des obligations prévues, et du volume potentiellement élevé de données susceptibles d'être déclarées. Pour garantir la pleine effectivité de cette nouvelle mission à court, moyen et long termes, un renforcement des moyens humains et financiers de la Haute Autorité apparaît indispensable.

L'examen du risque d'influence étrangère dans le cadre du contrôle des projets de mobilités de certains responsables publics

Outre la gestion de ce nouveau répertoire, la Haute Autorité contribue à prévenir les risques d'influence étrangère liés au recrutement, par des acteurs privés étrangers, d'anciens responsables publics français.

Depuis le 27 juillet 2024, elle examine le risque d'influence étrangère que présentent les projets de reconversion vers le secteur privé des responsables publics visés par l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Il s'agit des membres du Gouvernement, des membres d'une autorité administrative ou publique indépendante, ainsi que des titulaires de fonctions exécutives des plus grandes collectivités territoriales. Ne sont en revanche pas soumis à l'examen de ce risque les agents publics entrant dans le champ du contrôle des mobilités de la Haute Autorité, alors même que cela pourrait être pertinent pour certains d'entre eux, eu égard à la nature des fonctions publiques auparavant exercées (les ambassadeurs, par exemple).

La Haute Autorité contribue à prévenir les risques d'influence étrangère.

En 2025, la Haute Autorité a apprécié ce risque pour 30 projets professionnels examinés sur le fondement de l'article 23 précité. Aucun de ces projets n'est apparu comme présentant un risque d'influence étrangère justifiant un avis d'incompatibilité.

Ce contrôle consiste pour la Haute Autorité à vérifier, au regard des informations dont elle dispose, si l'entité rejointe est, d'une part, un mandant étranger ou si elle est susceptible d'effectuer une action d'influence étrangère pour le compte d'un mandant étranger, et, d'autre part, si le responsable public concerné est susceptible d'exercer dans ce cadre une ou plusieurs actions destinées à influencer une décision publique ou la conduite d'une politique publique.

Si l'analyse de ce nouveau risque s'inscrit dans le cadre du contrôle des mobilités de l'article 23 précité, elle obéit à une temporalité différente. En effet, la compétence générale de la Haute Autorité l'amène à apprécier les risques de nature pénale et déontologique d'un projet de mobilité vers le secteur privé pendant les trois années suivant la cessation des fonctions publiques, tandis que l'examen du risque d'influence étrangère porte sur une période de cinq ans. Pour les responsables publics concernés, cela signifie qu'ils doivent saisir la Haute Autorité de tout projet d'activité privée dans les cinq années suivant la fin de leurs fonctions, afin qu'elle puisse apprécier le risque d'influence étrangère.

S'il est encore prématuré de tirer des enseignements doctrinaux de l'analyse de ce risque, en raison du faible nombre de projets concernés par ce nouveau contrôle, l'année 2025 a néanmoins permis à la Haute Autorité de commencer à en définir les contours. Elle a notamment appelé certains responsables publics à la vigilance dans la mise en œuvre de leur projet professionnel. Sa doctrine continuera de s'étoffer au fur et à mesure des projets qu'elle examinera en 2026.

Entretien

avec

M. Arnaud Teyssier

Arnaud Teyssier est haut fonctionnaire, historien et essayiste. Il est notamment spécialiste de la Vème République et du gaullisme.

« Préserver la confiance démocratique »

La Haute Autorité occupe aujourd'hui une place singulière dans le paysage institutionnel français. Selon vous, en quoi l'existence d'une autorité indépendante entièrement consacrée à la transparence et à la déontologie constitue-t-elle un atout pour notre démocratie ?

La HATVP a pris, depuis sa création, une importance croissante dans le domaine de la transparence et de la déontologie des responsables publics. C'est, à l'évidence, un atout pour notre démocratie, qui fait l'objet, en France comme partout, d'une crise de confiance dont les racines sont diverses et profondes. Je crois que si les Français éprouvent des doutes sur la qualité de l'action publique, c'est, plus qu'ailleurs, en raison d'un puissant soupçon portant sur la consanguinité, voire la collusion des élites dirigeantes (politiques, économiques, administratives, médiatiques).
Il y a bien sûr d'autres facteurs, plus profonds encore, mais je crois que cette méfiance presque instinctive est typiquement française. Elle renvoie à cette « passion de l'égalité » qui est fort ancienne – Montesquieu l'évoque dans *L'Esprit des Lois* –, et qui a pris son essor avec la Révolution, avec cette « grande promesse faite au Tiers État » qui a été si bien analysée, en leur temps, par Pierre-Louis Roederer et Alexis de Tocqueville.

Depuis une dizaine d'années, les attentes en matière d'exemplarité et d'intégrité des responsables publics se sont sensiblement renforcées. Comment analysez-vous cette évolution et ses effets sur la vie publique ?

Il y a une sorte de surenchère qui peut avoir des conséquences parfois excessives. La vie publique est entourée d'un climat de suspicion permanent, exacerbé par l'influence des réseaux sociaux et par la jalousie sociale qu'ils charrient. Cette évolution peut aussi conduire à paralyser toute initiative. Je pense qu'il faut distinguer ici ce qui relève de la vie politique *stricto sensu*, qui ne sera jamais épargnée, et ce qui renvoie à l'action de l'administration.
La haute fonction publique française bénéficie encore aujourd'hui d'une réputation de qualité et d'intégrité qui n'est pas usurpée. L'ancienneté et le nombre des outils de contrôle (Cour des Comptes, inspections générales) y est pour beaucoup, mais aussi le principe du concours, qui est issu d'une longue tradition née de la Révolution française et s'est progressivement affirmé au cours du XIXème et du XXème siècles. L'existence du statut général, mais surtout de corps à statuts particuliers s'inscrivait aussi dans cette vision : comme l'a si bien formulé Alain Supiot, la conception française du service public repose sur la dignité de l'agent dans le rapport au pouvoir, sa sérénité dans le rapport à l'argent et la continuité de son action dans le rapport au temps. Les effets du « nouveau management public », si prisé dans notre pays, pourraient, si on n'y prend garde, notamment dans les recrutements et la gestion des carrières, faire voler en éclats cette composante essentielle de notre construction démocratique.

> La haute fonction publique française bénéficie encore aujourd'hui d'une réputation de qualité et d'intégrité qui n'est pas usurpée.

Avec le recul sur le répertoire des représentants d'intérêts, et la création plus récente du répertoire de l'influence étrangère, quel regard portez-vous sur l'apport de ces dispositifs pour mieux encadrer les interactions avec la décision publique et prévenir les risques d'ingérence ?

C'est une prise en compte nécessaire des données nouvelles de la vie publique, tout particulièrement avec les risques d'ingérence nés des tensions internationales, du retour des politiques débridées de puissance, de la montée du narcotrafic. Mais je pense qu'au-delà de l'action évidemment essentielle de la HATVP, aucune réponse ne sera véritablement efficace hors une réflexion active sur la force et la solidité de nos institutions, politiques et administratives, saisies dans leur ensemble et dans leur cohérence face aux conséquences brutales de la globalisation et de sa violence dérégulatrice.

AVRIL 2026

Document édité par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
9 rue Brahms, 75012 Paris

Directeur de publication : Jean Maïa

Rédaction et coordination éditoriale : Direction des partenariats
et de la communication

Conception et réalisation : Agence Cito

Crédits photos :
p. 4 © Nicolo Revelli Beaumont Sipa Press
pp. 11, 12-15, 16, 25 et 50 © Louise Meresse Sipa press
p. 15 © Johan Sonnet Sipa press
p. 21 © Urban Station I Generali
p. 86 © Bruno Klein

Les opinions exprimées dans les points de vue et les contributions extérieures
n'engagent que leurs auteurs.

Numéro ISSN 2647-3771

Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

9 rue Brahms, 75012 Paris

www.hatvp.fr