

2023, les dix ans des lois « transparence »



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Une institution au service de la confiance des citoyens dans l'action publique

La création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, par les lois organique et ordinaire du 11 octobre 2013, est l'aboutissement d'une longue réflexion et d'un mouvement progressif de renforcement des exigences de transparence dans la sphère publique.

La fin des années 1980 et le début des années 1990 marquent l'ouverture d'un premier « moment déontologique » avec la création de plusieurs institutions chargées de lutter contre les manquements à la probité des responsables publics : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission de déontologie de la fonction publique et la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Cette dernière, instituée en 1988, avait pour mission de contrôler les déclarations de situation patrimoniale déposées par les plus hauts responsables politiques au début et à la fin de leurs fonctions, afin d'identifier d'éventuelles variations susceptibles de traduire un enrichissement illicite. En pratique, ce dispositif, comme les moyens accordés à cette commission, se sont révélés très insuffisants.

Alors que différents acteurs avaient déjà souligné les insuffisances des dispositifs en vigueur, la découverte, en 2013, de comptes bancaires dissimulés à l'étranger par un membre du Gouvernement a provoqué une onde de choc au sein de l'opinion publique. Cette affaire a mis en évidence la nécessité de revoir profondément le cadre juridique de garantie de la probité, de prévention de la corruption ainsi que de sanction des infractions financières.

Le législateur s'est emparé de ces enjeux et les lois relatives à la transparence de la vie publique de 2013 ont créé la Haute Autorité, sous le statut d'autorité administrative indépendante. L'action de la Haute Autorité s'inscrit en complémentarité de celle d'autres institutions majeures en matière de lutte contre les atteintes à la probité, créées la même année : l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales¹ et le Parquet national financier².

Dotée de pouvoirs propres, la Haute Autorité est, dès l'origine, chargée de veiller à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations des responsables publics. Dans le cadre du contrôle de leur situation patrimoniale, elle a la faculté de solliciter de l'administration fiscale la transmission de données et peut mettre en œuvre un droit de communication afin d'obtenir toute information nécessaire à son contrôle. La Haute Autorité se voit aussi



1. Décret n° 2013-960 du 25 octobre 2013 portant création d'un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales

2. Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance financière, loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier



confier une mission en matière de prévention des conflits d'intérêts, la loi ordinaire de 2013 définissant pour la première fois la notion comme une « *situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». À cette fin, elle dispose d'un pouvoir d'injonction de faire cesser les situations de conflit d'intérêts et peut rendre des avis visant à les prévenir.

Par la suite, le législateur a confié à la Haute Autorité de nouvelles missions. Tout d'abord, la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie, aux droits et obligations des fonctionnaires, élargit le champ des contrôles concernant les responsables publics. Puis, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II », lui donne une mission inédite de régulation de la représentation d'intérêts. Ensuite, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique formalise la compétence de la Haute Autorité pour vérifier toute situation susceptible de constituer un conflit d'intérêts lors d'un changement de Gouvernement.

Enfin, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique élargit considérablement le champ de compétence de l'institution en matière d'encadrement des mobilités professionnelles entre les secteurs public et privé. En plus de la mobilité vers le secteur privé des anciens membres du Gouvernement, anciens exécutifs locaux et anciens membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes que la loi de 2013 lui confiait, la Haute Autorité contrôle désormais les projets de mobilité des agents publics exerçant des fonctions stratégiques, en lieu et place de la Commission de déontologie de la fonction publique qui est supprimée.

Ainsi, la Haute Autorité est aujourd'hui l'institution de référence en matière de prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique et le partenaire privilégié des agents publics, des élus et des administrations sur les questions de déontologie. Elle est également mieux identifiée par les citoyens, qui sont exigeants sur la qualité et la pertinence des contrôles menés. Si seuls 38 % des Français avaient déjà entendu parler de la Haute Autorité en 2021, ce chiffre monte à 43 % en 2022. Il est démontré qu'une meilleure information des citoyens joue un rôle clef dans leur perception de l'institution et de ses missions³ et a pour effet de faire reculer leur défiance envers les institutions et les responsables publics.

La Haute Autorité bénéficie par ailleurs d'une reconnaissance internationale. Elle est largement considérée comme un modèle, parce que pionnière dans son champ de compétence⁴, ce qui explique qu'elle soit systématiquement consultée lors des réflexions menées dans le cadre de l'Union européenne. Elle est aussi un acteur central des différents réseaux européens d'éthique publique ou de lutte contre la corruption et est régulièrement sollicitée par des pays étrangers qui souhaitent s'inspirer du dispositif français d'intégrité et de transparence.

Au terme de ses dix ans d'existence, il est nécessaire de s'interroger à la fois sur la pertinence du champ de contrôle de la Haute Autorité, sur l'utilité et la valorisation des données rendues publiques par l'institution et enfin sur ses moyens, gages de son indépendance. Afin de mener à bien l'ensemble de ses missions, la Haute Autorité doit disposer de nouveaux moyens d'action et d'investigation, lesquels appellent nécessairement des ressources humaines et budgétaires supplémentaires.

3. Jean-François Kerléo et Benjamin Monnery, « Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP », *Revue française d'administration publique*, n° 184, 20244/4, pp. 1097-1113

4. Parlement européen, résolution du 16 septembre 2021 sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité des institutions de l'Union par la création d'un organisme européen indépendant chargé des questions d'éthique, 2020/2133(INI)

Dix ans, un bilan chiffré

18 000

responsables publics
soumis au contrôle
de leur patrimoine
et de leurs intérêts

15 000

responsables publics
soumis au contrôle
des mobilités
public-privé

3 000

**représentants
d'intérêts** inscrits
sur le répertoire



Plus de
100 000

**déclarations
de patrimoine
et d'intérêts**
reçues



Plus de
1 800
**contrôles
de mobilités**
public-privé
réalisés

Environ

800

**contrôles
de représentants
d'intérêts** lancés
(non-inscrits,
déclarations
d'activités
et de moyens,
obligations
déontologiques)



Plus de
250

dossiers transmis
à la **justice**



Environ
250

avis
déontologiques

Près de

70 000

fiches d'activités
déclarées par
les représentants
d'intérêts

Retour sur le colloque organisé le 11 octobre 2023 à l'occasion des dix ans de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

« La probité dans la vie publique : dix ans après les lois *transparence*, quelles avancées et quels nouveaux défis ? »

Le 11 octobre 2023, afin de célébrer les dix ans de la promulgation des lois pour la transparence de la vie publique qui l'ont créée, et de se tourner résolument vers l'avenir, la Haute Autorité a organisé un colloque à l'Hôtel de Lassay sur le thème « *La probité dans la vie publique : dix ans après les lois transparence, quelles avancées et quels nouveaux défis ?* ».

Cette journée a réuni près de 300 participants : parlementaires, acteurs institutionnels, étudiants, associations ou ONG engagées dans la lutte contre la corruption, référents déontologues, représentants des élus locaux, journalistes...

Dans son discours d'ouverture, la présidente de l'Assemblée nationale, Yaël Braun-Pivet, a apporté son soutien à l'institution en rappelant qu'elle était « *d'utilité publique* ». Puis Didier Migaud, le président de la Haute Autorité, a dressé le bilan

des dix années d'existence de l'institution. Il a souligné qu'elle contribue à sécuriser l'action publique tout en protégeant l'intérêt général et qu'elle a su asseoir sa légitimité dans ses contrôles autant que dans une démarche préventive basée sur l'accompagnement, le conseil et la pédagogie. Il a estimé que, malgré des progrès indéniables en matière de probité, de nouvelles évolutions étaient aujourd'hui possibles et souhaitables afin de renforcer l'efficacité de son action et la lisibilité des différents dispositifs.

Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité de sa création à 2020, est ensuite revenu sur la naissance de l'institution tandis que Pierre Rosanvallon, professeur honoraire du Collège de France, a porté un regard philosophique et historique sur les notions de contrôle et de surveillance, en insistant sur le rôle déterminant des institutions de régulation, héritières des censeurs romains, dans les démocraties contemporaines.

La journée s'est ensuite articulée autour de trois tables rondes :

– la première a porté sur la notion de transparence en tant que gage de confiance pour les citoyens. Modérée par Didier Migaud, elle a été introduite par Martial Foucault, directeur du Cevipof, et par Benjamin Monnery, maître de conférences en économie à l'université Paris Nanterre. Afin de croiser les regards, les débats ont rassemblé Sacha Houlié, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Patrick Lefas, président de *Transparency International France*, et Anne Michel, journaliste au *Monde* ;





– la deuxième table ronde, intitulée «Influence et décision publique : faire primer l'intérêt général», a permis de revenir sur le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts, dans le contexte de son extension récente au secteur public local, ainsi que des récentes affaires liées à des actions d'ingérence d'États étrangers. Modérée par Sofia Wickberg, *assistant professor* en politiques publiques et gouvernance à l'université d'Amsterdam, cette table ronde a réuni Arnaud Bazin, sénateur et président du comité de déontologie du Sénat, Raphaël Glucksmann, député européen, Elsa Pilichowski, directrice de la gouvernance publique de l'OCDE, et Cécile Robert, professeure de science politique à Sciences Po Lyon ;

– une troisième table ronde était consacrée à l'action publique locale et à la déontologie des élus locaux. René Dosière, président de l'Observatoire de l'éthique publique, Guy Geoffroy,

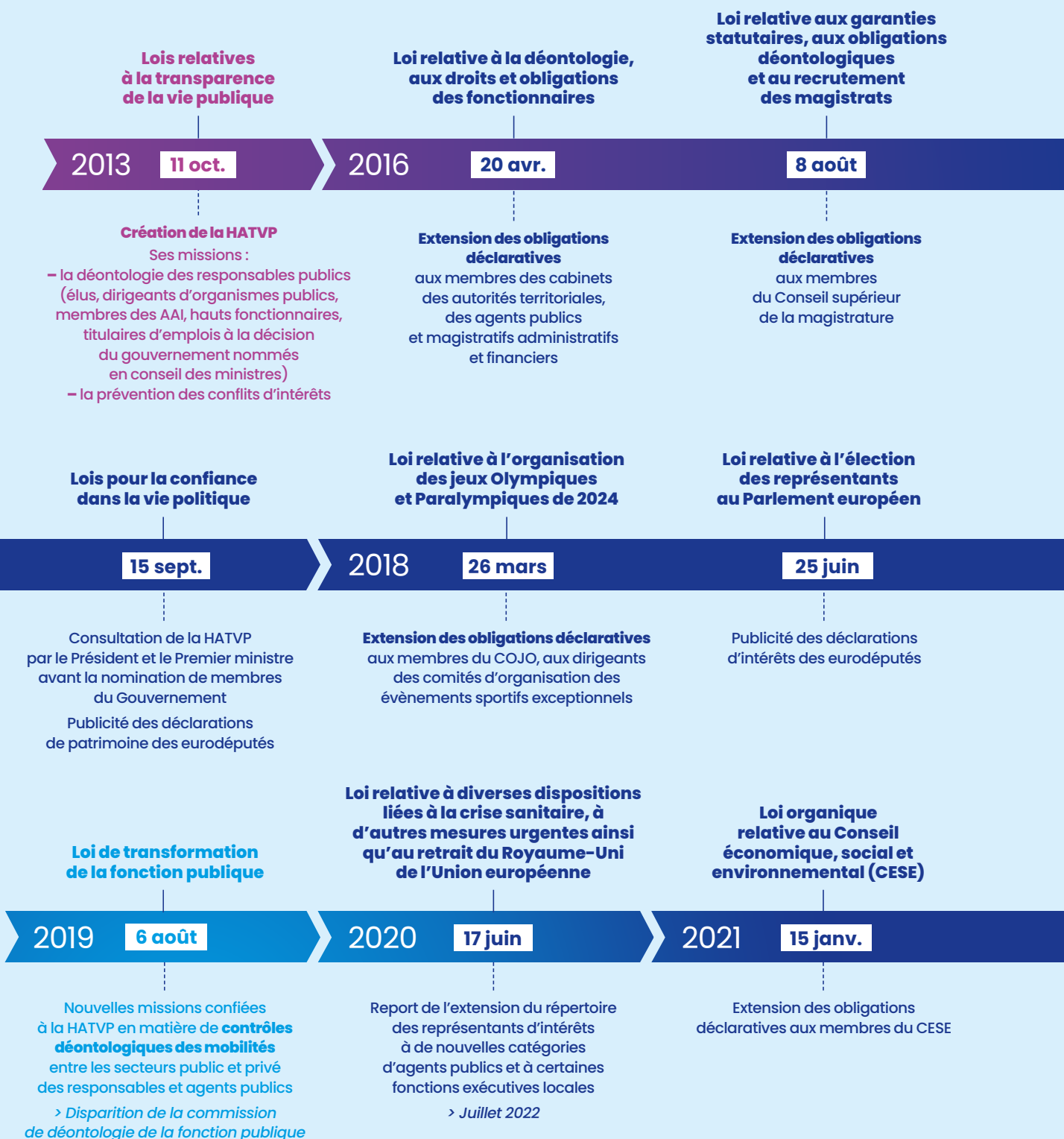
vice-président de l'Association des maires de France, et Catherine Husson-Trochain, déontologue et présidente de la commission de déontologie de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, ont débattu des enjeux d'éthique et de probité propres au secteur local, à l'aune de la notion de sécurité juridique. Les échanges étaient animés par Chloé Morin, politologue.

Didier Migaud a clos cette journée d'échanges et de réflexion en évoquant plusieurs pistes d'amélioration pour l'avenir : œuvrer à une transparence mieux comprise et plus utile ; garantir l'efficacité et la cohérence des dispositifs de contrôle ; assurer l'efficacité de l'action de la Haute Autorité et veiller à son indépendance en la dotant de moyens adaptés et de prérogatives de contrôle accrues.

Une synthèse de la journée a été publiée sur le site de la Haute Autorité⁵.

5. Synthèse des échanges du colloque des 10 ans, « La probité dans la vie publique : dix ans après les lois transparence, quelles avancées et quels nouveaux défis ? » : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/01/HATVP_SYNTHESE-COLLOQUE-10ANS_VF.pdf

Principales évolutions législatives ayant eu un impact sur la Haute Autorité*



*Plusieurs évolutions réglementaires, non mentionnées dans cette frise, ont également eu un impact sur les missions de la Haute Autorité.

