Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

2013 — 2019

Six années à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

L'épreuve de la confiance

Il y a six ans, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique était créée dans un contexte sensible de doute quant à la probité des responsables publics, pourtant l'un des piliers majeurs de notre démocratie.

De ces années fondatrices, deux certitudes, toujours à la pointe de notre actualité politique et sociale, ont émergé : la confiance des gouvernés dans leurs gouvernants doit être rétablie et la transparence constitue une garantie majeure d'une gouvernance vraiment démocratique. Ces deux valeurs fortes portées par la Haute Autorité depuis sa création sont devenues de véritables indicateurs de la santé de notre société. Elles témoignent de l'actualité de ce contrat social sur lequel, depuis l'instauration de la République il y a plus de deux siècles, repose notre désir de vivre ensemble. Ce désir, toujours profondément ancré dans le cœur des citoyens, c'est aussi la volonté de voir les institutions publiques s'adapter étroitement aux attentes et aux exigences profondes de nos compatriotes.

Certes, notre système politique « à la française » n'a jamais été épargné par les frustrations, les scepticismes, les incompréhensions et parfois les colères de celles et ceux pour qui nos institutions ont été créées. La répétition de scandales touchant les différents échelons des responsables publics a exacerbé le doute sur la probité des acteurs de la vie publique.

Le risque d'une spirale négative des rapports entre le peuple et ceux qu'ils représentent peut donner le sentiment que nous sommes entrés dans une République de la défiance. Ce climat délétère a progressivement ouvert la voie à la tentative populiste et son injuste cohorte de constats sommaires et de désillusions irraisonnées.

La convergence des sondages d'opinion sur ce thème confirme cette tendance préoccupante qui semble largement partagée et fait peser une menace qu'il serait dangereux d'ignorer ou de sous-estimer.

Pourtant les raisons de ne pas croire à la fatalité du déclin de nos valeurs et de nos pratiques démocratiques ne manquent pas. Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique depuis sa création, j'avais, dès 2015, intitulé mon rapport au Président de la République « Renouer avec la confiance publique ». Les responsabilités qui m'ont été confiées, inédites au sein de nos institutions, au service de nouvelles missions porteuses de changements forts, répondaient à ce défi.

Au fil des années, ces dernières se sont enrichies, témoignant de la qualité du travail fourni par la Haute Autorité. Je peux désormais affirmer avec la conviction et la sérénité que m'inspire le formidable travail accompli au quotidien par mon équipe que les conditions de cette belle ambition visant à retrouver la confiance n'ont jamais été si près d'être réunies. Ce combat doit se poursuivre pour tenir le pari d'une confiance restaurée et d'une culture de probité publique ancrée dans les pratiques actuelles.

Parce que nous le savons tous, la confiance est une valeur fragile : quand elle se perd ou se dégrade, sa reconstitution ne peut être faite avec de simples déclarations d'intention ou des réformes législatives qui souffrent souvent d'un défaut d'exécution. Elle ne se décrète pas, elle doit constamment être démontrée par des résultats tangibles. C'est précisément à quoi s'est attachée sans relâche la Haute Autorité. Elle continuera sans faillir à assumer les missions qui sont les siennes.

—

Jean-Louis Nadal
Président de la Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Suivez-nous
sur Twitter
@HATVP

Le respect des obligations déclaratives

Avant même de contrôler le contenu des déclarations, la première mission de la Haute Autorité est de s'assurer que toute personne visée par la loi déclare.

Quand plus de 15 000 mandats ou fonctions publiques sont visés, les identifier nominativement devient un réel enjeu impliquant de suivre au plus près les nominations, les renouvellements, les fins de fonctions, les changements de poste… et de gérer le flux incessant des déclarations. Si l'exercice est aisé quand il s'agit d'identifier la liste des députés et, dans une moindre mesure, celle des personnes occupant un emploi à la décision du Gouvernement pour lequel elles ont été nommées en conseil des ministres, il devient plus complexe lorsqu'il faut prendre en compte des seuils financiers (le chiffre d'affaires des entreprises publiques et de leurs filiales par exemple).

Il s'agit tout autant, pour la Haute Autorité, d'appliquer les procédures et le cas échéant, les sanctions en cas de non-respect des obligations déclaratives, que d'accompagner les déclarants dans leurs différentes démarches.

Pour les représentants d'intérêts, la difficulté est double tenant d'une part à un dispositif réglementaire complexe, voire équivoque, et d'autre part à la typologie des entités soumises à ces nouvelles obligations, très hétérogènes et largement inconnues des agents de la Haute Autorité au démarrage de l'activité.

Le contrôle des déclarations

En six années, le contrôle des déclarations des responsables publics a profondément évolué.

Dans les premiers temps, les déclarations de patrimoine et les déclarations d'intérêts étaient étudiées séparément et avaient chacune leur procédure de contrôle. L'enjeu était notamment, d'améliorer l'intensité et la qualité du contrôle patrimonial afin de pouvoir détecter omissions et autres évaluations mensongères et, le cas échéant, de signaler les cas les plus graves à l'autorité judiciaire.

Le développement des moyens et des outils à la disposition des agents de l'Autorité (notamment l'accès à certaines applications de l'administration fiscale) a permis à la fois d'effectuer un contrôle de masse en adaptant les moyens aux enjeux (plus de 2 000 déclarations sont contrôlées par an désormais, dans une logique d'analyse-risques) et de mettre en place un contrôle simultané du patrimoine, des intérêts et, le cas échéant, d'autres infractions à la probité (prise illégale d'intérêts, abus de biens sociaux, détournements de fonds publics, etc.) afin d'assurer une vérification complète de la situation des déclarants.

Les échanges d'informations avec les autres administrations en charge de la lutte contre la fraude et les atteintes à la probité, et notamment la coopération avec l'autorité judiciaire, permettent par ailleurs un traitement plus rapide et ciblé.

La régulation du lobbying

L'idée que les intérêts privés puissent intervenir auprès des pouvoirs publics afin d'influencer leur décision n'appartient pas à la tradition politique française marquée par la conception rousseauiste de l'intérêt général et a longtemps empêché la mise en place d'un cadre normatif adapté. En ce sens, la loi Sapin II a constitué une « révolution copernicienne » : elle reconnait aux représentants d'intérêts le rôle d'acteurs de la décision publique, leur impose des obligations de transparence et les soumet au contrôle de la Haute Autorité au même titre que les décideurs publics.

Le répertoire des représentants d'intérêts doit permettre aux citoyens de mieux connaître et mesurer l'impact de la représentation d'intérêts sur le processus normatif. La crédibilité et l'efficacité du dispositif reposent ainsi sur l'exactitude du répertoire en termes d'inscriptions et d'informations déclarées, qui doivent refléter fidèlement les activités de lobbying de chaque entité. Les premiers contrôles lancés par l'Autorité à la fin de l'année 2018 ont permis de mieux définir les procédures qui devront être mis en œuvre.

Une logique de contrôle et d'accompagnement

Les exigences du contrôle n'excluent pas l'écoute et le dialogue, bien au contraire. Qu'ils s'agisse des responsables publics ou des représentants d'intérêts, les outils et les procédures mis en place par la Haute Autorité garantissent un certain droit à l'erreur.

Chacun doit pouvoir s'expliquer et rectifier ses déclarations - spontanément ou au cours d'un contrôle - lorsque l'omission ou l'erreur est commise de bonne foi. Les manquements, en fonction de leur gravité et de leur caractère délibéré font l'objet d'une appréciation, d'une mise en demeure ou d'un signalement à la juridiction pénale.

Les citoyens sont associés à ce contrôle, dès lors qu'ils peuvent consulter les déclarations, notamment les déclarations d'intérêts de membres du Gouvernement et des parlementaires qui sont largement publiques, et le répertoire des représentants d'intérêts. Il est construit autour d'une valeur clef : la confiance. Les citoyens sont en droit d'attendre que les personnes et les organisations contrôlées soient en conformité.

La prévention des conflits d'intérêts

La France a tardé à légiférer sur la question et manque encore d'une véritable « culture des conflits d'intérêts ». Ni partout ni nulle-part, les conflits d'intérêts sont inhérents à la vie en société.

La mission de prévention des conflits d'intérêts des responsables publics confiée à la Haute Autorité a pour objectif de garantir aux citoyens une décision publique impartiale et objective. Son action ne vise pas le nivellement des compétences ou l'éradication des intérêts privés. Bien au contraire, elle défend une vie publique dynamique, qui n'empêche pas l'épanouissement des intérêts personnels, mais qui exige de prévenir les interférences entre ces intérêts privés et la chose publique.

La Haute Autorité adapte au cas par cas les mesures de prévention qu'elle recommande aux responsables publics, afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions dans des conditions telles que ni la décision publique, ni le responsable public, ne voient leur intégrité remise en cause. Ce faisant, elle contrôle tout autant qu'elle protège.

Une institution dynamique

La vie d'une institution, c'est aussi celle des hommes et des femmes qui la font vivre au quotidien.

Apprendre à « faire collège », construire une doctrine et une méthodologie, mêler des cultures professionnelles diverses, conduire le changement, absorber une croissance des effectifs de près de 300%, promouvoir la diversité… Le président, les 8 membres du collège, les 52 agents et les 12 rapporteurs de la Haute Autorité ont eu à relever de nombreux défis au cours de ces six années. Ils forment aujourd'hui une communauté soudée dont le professionnalisme et l'exigence mis au service de l'intérêt général ont permis à l'institution de trouver sa place et sa légitimité dans le paysage administratif français.

Et parce qu'elle est exigeante avec les personnes et les organisations qu'elle contrôle, la Haute Autorité s'applique à pratiquer la transparence de façon tout aussi exigeante pour elle-même. C'est pourquoi elle soumet ses membres et ses agents à des règles déontologiques strictes, notamment en matière de déport, de cadeaux et d'invitations reçus. Par ailleurs, elle rend publics de nombreux documents qui permettent de contrôler son fonctionnement et son activité, notamment son agenda, ses délibérations, ses communiqués de presse…

Rendre compte

Convaincue que le rôle d'une autorité administrative indépendante n'est pas simplement de contrôler ou de réguler mais également d'éclairer le débat public en offrant une expertise reconnue, la Haute Autorité s'est efforcée, pendant ces six années, d'expliquer, de proposer, de contribuer, de faire du plaidoyer, de porter une parole, mais aussi de rendre des comptes partout où elle a pu, dans les médias, au Parlement, auprès du Gouvernement, dans les universités, auprès des associations et de la société civile, sur son site internet…

La France n'est pas le seul pays dans lequel l'intégrité des responsables publics est devenue un enjeu essentiel et les attentes des citoyens en termes d'éthique, de transparence et de bonne gouvernance sont de plus en plus grandes. À l'international, les échanges avec les institutions homologues et les organisations internationales permettent non seulement de valoriser et d'exporter le modèle français de transparence de la vie publique, mais également de le confronter aux bonnes pratiques des autres pays.

S'appuyant sur ses valeurs fondatrices, celles qui font son ADN (indépendance, éthique et transparence) la Haute Autorité a essayé de faire entendre sa voix dans un contexte parfois bruyant, confus, de tensions et de défiance afin de donner du sens à cet « obscur besoin de clarté ».

La construction d'une administration moderne

Le volume des archives héritées de la Commission pour la transparence financière de la vie politique et l'afflux massif de déclarations manuscrites dans les tous premiers mois d'existence de la Haute Autorité ont démontré l'impossibilité de fonctionner avec du papier.

La dématérialisation s'est donc spontanément imposée comme la condition sine qua non pour un traitement rationnel des déclarations. Cette orientation radicale permettait également de mettre en place un traitement fluide, robuste et efficace des déclarations.

Depuis leurs saisies en ligne via un télé-service jusqu'à leur publication, en passant par leur contrôle, les déclarations circulent électroniquement et de manière sécurisée : la dématérialisation a en effet rendu possible le chiffrement de l'information de bout en bout, la confidentialité et la sécurité étant intrinsèques au jeune système d'information de la Haute Autorité. La dématérialisation permet aussi l'amélioration de la qualité des informations communiquées, la détection d'irrégularités ou de signaux faibles dans les déclarations ou encore l'investigation à partir de sources ouvertes.

La Haute Autorité s'est également engagée résolument sur le chemin de l'ouverture des bases de données, aiguillonnée par des acteurs étatiques et associatifs vigilants. Au-delà des aspects techniques, l'attention a notamment été portée aux enjeux en termes de transparence et de capacité d'agir des citoyens.

Le temps de la fusion

Le besoin général d'intégrité dans la sphère publique a rendu nécessaire une déontologie harmonisée entre les responsables publics et les fonctionnaires.

L'action de la Haute Autorité ne se limitera pas à un contrôle pur et simple des agents publics : elle est conçue comme un véritable accompagnement, relevant autant du conseil que du contrôle. Les référents déontologues, placés auprès de chaque administration, constitueront un relais privilégié entre les agents, l'autorité dont ils relèvent et la Haute Autorité.

L'objectif est d'assurer aux agents publics et à leur administration que les activités professionnelles exercées et les divers intérêts privés ne remettent pas en cause l'intégrité de la décision publique et l'impartialité des personnes publiques.

Le chemin de l'autonomie

L'accès de la Haute Autorité aux informations détenues par l'administration fiscale est indispensable pour un contrôle efficace des déclarations des responsables publics. Depuis 2013, les modalités en ont été améliorées pour permettre plus de rapidité, plus de fluidité et plus de réactivité, permettant ainsi de développer les échanges avec les déclarants au plus proche du dépôt de leur déclaration.

Toutefois, la Haute Autorité ne peut pas encore accéder seule et directement aux informations détenues par des tiers (des extraits cadastraux ou la consultation des soldes de comptes bancaires par exemple) ; elle doit faire transiter ses demandes par l'intermédiaire de l'administration fiscale, ce qui allonge nécessairement les délais de procédure et augmente le nombre d'interlocuteurs informés des investigations de la Haute Autorité.

L'autonomie de la mission de la Haute Autorité passe par l'instauration d'un droit de communication direct à son profit et l'ajout d'un délit d'entrave à titre dissuasif.

Une loi fondamentale

Des lois relatives à la transparence de la vie publique d'octobre 2013 à celle sur la transformation de la fonction publique d'août 2019, en passant par la loi sur la déontologie les droits et obligations des fonctionnaires d'avril 2016, la loi Sapin II de décembre 2016 et les lois sur la confiance dans la vie politique en septembre 2017, la déontologie et l'intégrité des élus et, plus largement des responsables publics, est devenue l'une des clauses essentielles de notre pacte démocratique.

L'inscription dans la Constitution d'un principe de probité viendrait parachever les efforts entrepris depuis plusieurs années pour construire un dispositif efficace de contrôle et de prévention.

C'est désormais au pouvoir constituant de se saisir de cette évolution dans le cadre de la future réforme des institutions.

La promotion d'une culture déontologique au service de la confiance

« La culture ne s'hérite pas, elle se conquiert ». Ces mots de Malraux s'appliquent sans difficulté à la culture déontologique. Retrouver une confiance durable des citoyens dans leurs institutions publiques suppose d'enraciner un réflexe éthique chez les responsables publics. La transparence est certes un acquis démocratique, selon une formule consacrée qui ne laisse cependant pas transparaître la fragilité de cette avancée ni ses éventuelles dérives ; la transparence ne constitue qu'un moyen en vue de cette fin qui consiste en l'intégration de pratiques déontologiques fortes, indispensables pour répondre aux exigences légitimes des citoyens dans une société démocratique.

La Haute Autorité travaille sans relâche à promouvoir la culture de l'intégrité. Le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts, de l'inscription et des pratiques des représentants d'intérêts, participe de l'éducation des dirigeants à une nouvelle forme d'action publique. Mais il ne suffit pas. Il doit être accompagné d'une véritable démarche de formation, d'accompagnement, de conseil et de diffusion des principes et des outils déontologiques. L'intégration intime de la culture déontologique ne peut être pleinement efficace que si elle est pensée sur le long terme, à tous les échelons de la vie publique, selon un phénomène de ruissellement.

Il s'agit d'un défi majeur, imposé par les citoyens, relevé par la Haute Autorité et d'autres institutions publiques, et compris aujourd'hui par les responsables publics dont les fonctions éminentes exigent un comportement exemplaire. L'épreuve de confiance que traverse notre société peut être franchie, dès lors que les objectifs sont désormais clairement fixés. Les moyens au service de cette mission d'ancrage de l'éthique publique existent. Ils peuvent encore être renforcés.