



Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

COLLOQUE DES 10 ANS

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

11 OCTOBRE 2023

SYNTHÈSE DES ÉCHANGES

Ouverture

Le 11 octobre 2023 marquait les dix ans de la promulgation des lois pour la transparence de la vie publique, à l'origine notamment de la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. À cette occasion, celle-ci 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, nourrie de riches échanges et de propositions, a réuni près de 300 participants : parlementaires, institutions, représentants d'intérêts, référents déontologues, universitaires, étudiants, associations ou ONG engagées dans la lutte contre la corruption, journalistes...





Dans son discours d'accueil, la présidente de l'Assemblée nationale, **Yaël Braun-Pivet**, a insisté sur l'importance du rôle et des contrôles exercés par la Haute Autorité, dans un contexte de défiance croissante et d'antiparlementarisme qui pèse sur la vie politique. Elle a ensuite exposé les réformes successives entreprises par le législateur depuis 2017 ainsi que les dispositifs déontologiques mis en place au sein de l'Assemblée nationale dans l'objectif de renforcer les exigences de transparence et de probité dans la sphère publique.

« Je soutiens pleinement le travail de la Haute Autorité, qui n'est ni trop tatillonne ni trop inquisitoriale, mais tout simplement d'utilité publique. »

En ouverture du colloque, **Didier Migaud**, président de la Haute Autorité, a dressé le bilan de cette première décennie d'activité de l'institution, qui jouit désormais d'une légitimité incontestable en France et à l'étranger. Ses missions, régulièrement étendues par le législateur depuis sa création, contribuent à sécuriser l'action publique tout en protégeant l'intérêt général : contrôle des déclarations de situation patrimoniale de 18 000 responsables publics, encadrement des mobilités entre les secteurs public et privé, régulation de la représentation d'intérêts. Au-delà de ses compétences de contrôle, la Haute Autorité a fait de l'accompagnement, du conseil et de la pédagogie des fonctions cardinales de son action, dans une démarche de prévention des risques d'ordre pénal, déontologique et réputationnel. Ses différentes missions répondent en fait à un même objectif : diffuser une culture de l'intégrité à tous les niveaux de la sphère publique afin de renforcer la confiance des citoyens envers les institutions et les responsables publics.

En dix ans, un réflexe déontologique s'est durablement ancré parmi les responsables publics, qui répondent ainsi aux exigences de transparence et de probité exprimées au sein de la société. Malgré tout, de nouvelles évolutions permettraient à la fois de renforcer l'efficacité de l'action de la Haute Autorité mais aussi la lisibilité du dispositif.

« En dix ans, la Haute Autorité s'est attachée à faire vivre un dispositif novateur, destiné à garantir aux citoyens que la probité des responsables publics fait l'objet d'un contrôle approfondi de la part d'une autorité administrative indépendante et collégiale. »



Jean-Louis Nadal, ancien président de la Haute Autorité, a retracé le contexte de création de l'institution suite au scandale politique engendré par «l'affaire Cahuzac», ainsi que le changement de culture politique et de paradigme qui a suivi. Le statut de la Haute Autorité, institution indépendante et collégiale, ainsi que les contrôles mesurés et proportionnés qu'elle mène, ont, selon lui, participé à l'enracinement de la transparence et d'une culture de la probité dans la sphère publique, le prochain défi étant la sensibilisation et l'éducation des citoyens à ces thématiques.

« Je suis attaché à édifier une transparence apaisée. Comme le disait Jean Jaurès, il faut 'juger les hommes avec bienveillance et interpréter avec indulgence'. »



Pierre Rosanvallon, professeur honoraire du Collège de France, a quant à lui souligné la place centrale, dans les démocraties contemporaines, des institutions de régulation comme la Haute Autorité, à partir d'un rappel historique et philosophique des notions de contrôle et de surveillance. Il a notamment insisté sur l'importance de matérialiser la transparence, source de toute confiance des citoyens dans leurs institutions. ■

«Le rôle de la Haute Autorité est d'instituer en bien commun un certain nombre d'éléments partagés par tous, en contribuant à améliorer la légitimité des institutions démocratiques.»



PREMIÈRE TABLE RONDE

« La transparence, gage de confiance ? »



La première table ronde, modérée par **Didier Migaud**, a permis de rappeler l'utilité de la notion de transparence pour combattre la crise de confiance actuelle, dans un contexte où elle est pourtant régulièrement mise en cause, tout en faisant émerger des pistes d'évolutions destinées à renforcer la sensibilisation des citoyens et à favoriser la réutilisation des données publiques. Introduits par une présentation des travaux respectifs de **Martial Foucault**, directeur du Cevipof, et **Benjamin Monnery**, maître de conférences en économie à l'université Paris Nanterre, les débats rassemblaient également **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.

Martial Foucault a tout d'abord mis en exergue les difficultés pour circonscrire et définir la notion de confiance, dont la forte dimension subjective influe sur sa perception et sa compréhension par les citoyens. Il a ensuite présenté les résultats de la dernière enquête du Cevipof «*Les cercles de la confiance politique*», publiée en octobre 2023, qui révèlent que les acteurs institutionnels entretenant un lien de proximité avec les citoyens bénéficient d'un taux de confiance plus élevé. En revanche, même si de nombreux progrès ont été réalisés en dix ans en matière de probité et d'intégrité, l'image du personnel politique continue à se détériorer.

«Un puissant ressort de la confiance réside dans le besoin d'exemplarité, exprimé par les citoyens, envers leurs responsables publics.»

Après avoir réaffirmé les attentes fortes de la société, **Benjamin Monneray** a souligné l'importance de lutter de manière proactive contre la défiance, notamment en communiquant plus positivement sur l'action de la Haute Autorité et les résultats de ses contrôles, l'information des citoyens jouant un rôle clé et éprouvé pour améliorer la confiance. Il a également insisté sur le fait que la dérive voyeuriste parfois associée à la transparence n'a pas eu lieu, l'intérêt pour les déclarations de patrimoine et d'intérêts demeurant modeste hors actualités particulières.

«La confiance doit passer par des actes plutôt que par des principes afin de convaincre le citoyen.»

À partir de son expérience de député, **Sacha Houlié** a détaillé les réformes successives adoptées à l'Assemblée nationale, à l'image du renforcement du contrôle des frais de mandat, tout en soulignant la nécessité d'allier transparence, communication et pédagogie, afin de mieux expliciter les politiques publiques menées.

«On assiste aujourd'hui à un paradoxe : la transparence n'a jamais été aussi forte mais le sentiment de confiance n'a jamais été aussi bas et la classe politique aussi peu corrompue.»

Patrick Lefas a ensuite réaffirmé le lien de corrélation entre transparence, information et confiance des citoyens, qu'il convient de consolider à partir de plusieurs vecteurs : développement d'outils de visualisation des données, coopération avec le monde académique et diffusion accrue de l'expertise de la Haute Autorité. Afin de consolider le cadre juridique de l'intégrité publique, Patrick Lefas a plaidé pour la constitutionnalisation de la Haute Autorité.

« Il faut réfléchir à la place de l'intégrité et de la transparence dans la Constitution. »

Anne Michel a évoqué le rôle de la transparence dans le métier de journaliste d'investigation, en ce qu'elle permet de contribuer à la manifestation de la vérité, le rôle de la société civile étant complémentaire de celui de la Haute Autorité. La publication de données doit ainsi se poursuivre, en veillant à ce qu'elles soient réutilisables et lisibles. Le droit d'accès aux documents administratifs doit par ailleurs être mieux garanti.

« La transparence n'est pas une maison de verre qui exposerait toutes les données mais un corpus de règles nécessaires au bon fonctionnement de la vie publique. »

Les intervenants ont ensuite échangé au sujet des pouvoirs de contrôle exercés par les parlementaires sur les dispositifs liés à la transparence et l'intégrité publique, mais aussi de la nécessaire coordination entre les différentes institutions en charge de ces thématiques. ■



DEUXIÈME TABLE RONDE

« Influence et décision publique : faire primer l'intérêt général »



Le deuxième panel de la journée était consacré au thème de l'encadrement du lobbying, et plus largement, à celui de l'influence des intérêts privés sur la prise de décision publique. Modérée par **Sofia Wickberg**, *assistant professor* en politiques publiques et gouvernance à l'université d'Amsterdam, cette table ronde rassemblait **Arnaud Bazin**, sénateur et président du comité de déontologie parlementaire 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.

Après avoir rappelé que la représentation d'intérêts constitue une activité légitime, **Arnaud Bazin** a insisté sur la nécessité de l'encadrer, les parlementaires étant soumis à des actions d'influence quotidiennes, avant de présenter les dispositifs mis en place au Sénat pour détecter et prévenir tout manquement déontologique. Plusieurs failles affaiblissent la portée du dispositif français, parmi lesquelles les critères déclenchant l'obligation de déclaration – activité principale/régulière et critère d'initiative – qui justifient, pour Arnaud Bazin, des évolutions législatives et réglementaires. En outre, un renforcement des moyens de contrôle de la Haute Autorité, à travers l'octroi d'un pouvoir de sanction administrative, constituerait, selon lui, une avancée significative.

«Des progrès récents et importants ont eu lieu en matière d'encadrement du lobbying et le répertoire de la Haute Autorité constitue un gage important de transparence.»

Raphaël Glucksmann est revenu sur les récentes affaires liées à des actions d'ingérence d'États étrangers dans la prise de décision publique européenne, soulignant que l'absence de transparence sur les activités de lobbying et sur leur empreinte normative constitue l'un des facteurs de défiance des citoyens. En complément de plusieurs initiatives destinées à renforcer le cadre institutionnel en matière d'intégrité, à l'image du projet d'institution d'un organe éthique européen, Raphaël Glucksmann a mis en avant deux axes d'évolution : l'approfondissement des efforts de pédagogie et d'acculturation des élus et des agents publics à la déontologie, et le renforcement des moyens des parlementaires dédiés à la production d'expertises afin de garantir leur indépendance face à l'influence d'intérêts privés.

«L'encadrement du lobbying est nécessaire pour protéger l'intérêt général, le processus démocratique, et respecter une forme d'éthique dans la vie publique.»

Dans une perspective historique et comparatiste, **Elsa Pilichowski** a rappelé les différentes étapes de mise en oeuvre des réglementations d'encadrement et de transparence du lobbying par différents pays, à partir des années 1980. Toutefois, selon elle, les avancées juridiques demeurent trop lentes par rapport aux évolutions des pratiques du lobbying et des lacunes persistent concernant les obligations de transparence des décideurs publics mais aussi concernant l'encadrement de l'influence étrangère.

«Parmi les 38 pays de l'OCDE, près d'une vingtaine ont un système de transparence du lobbying et la France fait partie des pays leaders sur le sujet.»

Pour **Cécile Robert**, le lobbying à l'échelon européen soulève plusieurs difficultés parmi lesquelles la production, par les représentants d'intérêts, d'expertises insuffisamment vérifiées et débattues et un encadrement parfois déficient des mobilités professionnelles à l'origine de conflits d'intérêts. Si la question des moyens dont disposent les autorités de régulation doit être posée, afin de renforcer l'effectivité des législations en vigueur, elle plaide également pour une plus grande transparence des processus décisionnels, avec la publication de données plus qualitatives.

«Les crises successives ont eu des débouchés positifs en permettant des évolutions dans l'encadrement du lobbying.»

Les échanges ont porté à la fois sur la problématique de l'ingérence étrangère, qui se manifeste par exemple par le financement de certaines associations et think tanks, mais aussi sur la difficulté de définir les contours de la notion d'intérêt général. ■



TROISIÈME TABLE RONDE

« Action publique locale : quelle déontologie au service des élus ? »



La dernière table ronde de la journée, consacrée à la diffusion d'une culture de l'intégrité dans la sphère publique locale, réunissait **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. Les débats étaient modérés par **Chloé Morin**, politologue.

«L'existence d'un déontologue pour les élus constitue pour eux une sécurité juridique.»

René Dosière a tout d'abord rappelé que, précédemment aux lois de 2013, plusieurs collectivités avaient déjà mis en place des dispositifs destinés à prévenir les risques déontologiques pour les élus, les liens d'intérêts étant particulièrement nombreux au niveau local. Pour lui, la diffusion d'une culture de l'intégrité au niveau local implique une action pédagogique conjointe de la Haute Autorité et des référents déontologues.

«La déontologie ne doit pas être une contrainte de plus pour les élus.»

Dans la continuité des propos de René Dosière, **Guy Geoffroy** a insisté sur l'importance d'informer et de sensibiliser les citoyens afin de déjouer les idées reçues sur la corruption au niveau local. Il a ensuite souligné que les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts ne devaient pas être une entrave à l'action des élus, à l'image de la complexité du cadre juridique actuel en matière de dépôts.

«Face à l'empilement des textes et à la complexité de la loi 3DS, la Haute Autorité a fait valoir rapidement sa doctrine pour clarifier les dispositions concernant les dépôts des élus.»

Catherine Husson-Trochain a présenté le contexte de mise en place de la commission de déontologie de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur dès 2015, dont l'action de prévention des conflits d'intérêts est complémentaire à celle de la Haute Autorité, en particulier en début de mandat, où les élus sont alertés sur leurs obligations. La transparence de l'activité des élus constitue, selon elle, un facteur de confiance des citoyens, la région publiant des données sur leur assiduité et sur les cadeaux et invitations reçus. ■

Clôture

Le président de la Haute Autorité, **Didier Migaud**, a clos les échanges de la journée en faisant le bilan des évolutions à apporter au dispositif français d'intégrité publique, qui se structurent autour de trois axes :

- œuvrer à une transparence mieux comprise et plus utile, en amorçant une réflexion sur l'évolution des rubriques des déclarations afin de les rendre plus accessibles et lisibles et en faisant évoluer le dispositif d'encadrement du lobbying pour que le répertoire des représentants d'intérêts contienne des informations réellement utiles aux citoyens ;
- garantir l'efficacité et la cohérence des dispositifs de contrôle, en étendant le champ des responsables publics locaux soumis à des obligations de dépôt de déclarations auprès de la Haute Autorité et en créant un contrôle des mobilités vers le privé pour les agents de certains EPIC de l'État ;
- 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 : droit d'accès et de communication direct ; pouvoir de sanction administrative en cas de non-dépôt d'une déclaration de la part d'un responsable public ou d'un représentant d'intérêts. ■

«Le moment est venu de se demander comment faire mieux et comment rendre l'action de la Haute Autorité plus efficace, et de permettre par ailleurs aux citoyens, aux lanceurs d'alerte et aux médias de mieux la connaître et de mieux se l'approprier.»





Haute Autorité
pour la transparence
de la vie publique

Suivez-nous sur

 @HATVP

 Haute Autorité pour la transparence
de la vie publique

hatvp.fr