

Probité et transparence au Parlement : bilan et leçons d'une décennie de changements autour de la HATVP

Jean-François Kerléo, Benjamin Monnery

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2022/4 (N° 184), PAGES 1097 À 1113
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2022-4-page-1097.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

PROBITÉ ET TRANSPARENCE AU PARLEMENT : BILAN ET LEÇONS D'UNE DÉCENNIE DE CHANGEMENTS AUTOUR DE LA HATVP

Jean-François KERLÉO

*Professeur de droit public
Université d'Aix-Marseille*

Benjamin MONNERY

*Maître de conférences en économie
Université Paris Nanterre*

Résumé

Cet article analyse les évolutions récentes de la probité et de la transparence des intérêts des députés et sénateurs français, marquées par la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Née d'un scandale politique, cette autorité administrative indépendante a rapidement assis sa légitimité et produit des résultats en matière de contrôle de la probité des élus. Pour autant, l'efficacité du dispositif repose largement sur la vigilance de la société civile (ONG, médias) et ne convainc pas un grand nombre de Français – encore peu au fait de cette institution. Les résultats d'une large enquête représentative suggèrent des pistes pour améliorer la confiance entre citoyens, institutions et élus.

Mots clefs

Assemblée nationale, Sénat, déontologie, confiance, conflit d'intérêts, déclarations de patrimoine et d'intérêts, médias, scandales.

Abstract

— *Probity and transparency in French Parliament: assessment and lessons from a decade of changes regarding the HATVP* — This article analyzes recent developments in the integrity and transparency of the interests of French deputies and senators, marked by the creation of the Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Born of a political scandal, this independent administrative authority quickly boosted its legitimacy and produced results in terms of monitoring the probity of elected officials. However, the effectiveness of the system relies largely on the vigilance of civil society (NGOs, media) and does not convince a large number of French people – who are still unfamiliar with this institution. The results of a large representative survey attest to ways to improve trust between citizens, institutions and elected officials.

Keywords

Parliament, deontology, trust, conflicts of interests, compliance, media, scandals.

INTRODUCTION ¹

La dernière décennie a été marquée par une série d'« affaires » ayant connu un fort retentissement politique, médiatique et judiciaire. Depuis 2012, on peut citer les affaires Cahuzac, Thévenoud, Fillon, Delevoye ou encore plus récemment l'affaire Griset. Celles-ci alimentent le soupçon d'une classe politique malhonnête voire corrompue, fuyant l'impôt, tirant indûment profit de ses positions publiques et défendant d'abord ses intérêts personnels. Le baromètre de la confiance du Cevipof (2021) ² reflète cette opinion majoritairement dégradée de la part des Français puisque 65 % des personnes interrogées déclarent que, « de manière générale, les élus et dirigeants politiques sont plutôt corrompus », et seuls 31 % les jugent « plutôt honnêtes ». À titre de comparaison, les perceptions des citoyens vis-à-vis des élus sont nettement plus favorables en Allemagne (55 % les jugent « plutôt honnêtes ») et au Royaume-Uni (44 %), et à l'inverse encore plus négatives en Italie (21 %). À cette défiance semblent correspondre des comportements de contestation (vote extrême, mouvements anti-élites) et de retrait vis-à-vis du politique (désintérêt, abstention).

Toutefois, ces constats passent à côté de certaines évolutions. Sur les dernières années, la confiance politique ne s'érode pas en France et semble même progresser : la part des Français qui jugent les élus « plutôt honnêtes » est passée de 22 % à 31 % entre 2014 et 2021 dans le baromètre du Cevipof. Or, les dates à partir desquelles la confiance remonte progressivement nous ont interrogés puisqu'elles correspondent à la période à laquelle ont été adoptées puis surtout appliquées les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Ces textes constituent le point de départ d'un renouveau de la déontologie de la vie politique : ils ont créé la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), défini les conflits d'intérêts, refondu le régime de déclaration déontologique des responsables publics, instauré un régime de mandat financier, prévu de nouvelles incompatibilités et des règles de déport (toutes renforcées par les lois dites « confiance » du 15 septembre 2017), etc.

Les nouveaux dispositifs déontologiques ont particulièrement concerné les parlementaires, justifiant que nous nous concentrons sur eux dans cet article, et n'ont pas cessé de se multiplier depuis 2013 (J.-F. Kerléo, *La déontologie politique*, LGDJ, 2020). De manière synthétique, on compte tout d'abord de nouvelles interdictions telles que le non-cumul des mandats (parlementaire/exécutif local), des incompatibilités avec certaines activités privées, l'interdiction des collaborateurs familiaux au Parlement (Monnery, 2019 ; Monnery & Phélippeau, 2020), la suppression de la réserve parlementaire dont chaque député ou sénateur disposait chaque année pour fléchir environ 150 000 € de subventions (Dubois & Monnery, 2020). Ont ensuite été adoptées de nouvelles obligations : déclarations d'intérêts, d'activités, de patrimoine, et des cadeaux/invitations reçus dans le cadre de l'exercice du mandat, déport en cas de conflit d'intérêt, contrôle du « pantouflage », réforme et contrôle des frais de mandat (AFM). Enfin, de nouvelles institutions de contrôle et de conseil déontologique ont été créées : le Déontologue de l'Assemblée nationale, renforcé depuis 2017

1. Remerciements : Cette recherche a bénéficié d'un financement de l'Agence nationale de la recherche (projet ANR-18-CE26-0004) et d'échanges fructueux avec Elsa Foucraut (TI France), Eric Buge, les participants au workshop POLIT-ECON (université Paris Nanterre) et au congrès annuel de l'AFED 2021 (université de Besançon). Nous remercions également les équipes de la HATVP avec qui nous avons échangé à plusieurs occasions et qui nous ont transmis certaines données jusque-là non publiques.

2. Le baromètre de la confiance politique, vague 12, Cevipof-Sciences Po, février 2021. [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Barome%cc%80tre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20\(1\).pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Barome%cc%80tre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20(1).pdf)

dans ses moyens et ses pouvoirs (attribution de 10 équivalents temps plein), la HATVP qui est qualifiée d'autorité publique indépendante (passée de 23 agents à 67 équivalents temps plein en 2022) ou encore l'Agence française anticorruption (AFA), service à compétence nationale sous la tutelle des ministères de la justice et du budget. On pourrait citer d'autres acteurs tels que le Parquet national financier (PNF) ou encore l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI).

Plus spécifiquement, ces dispositifs tentent de répondre à plusieurs objectifs : d'abord, celui d'un usage plus vertueux et rationnel de l'argent public au service de l'intérêt général et non d'un intérêt privé, familial ou électoraliste³ ; ensuite, celui de mieux prévenir et détecter les conflits d'intérêts et les atteintes à la probité⁴ grâce à une transparence accrue et un contrôle facilité à la fois par les institutions et par la société civile ; enfin, celui de plus long terme visant à rétablir la confiance des citoyens envers leurs responsables publics. Ce « tournant déontologique » avait donc pour ambition de renouer avec la confiance citoyenne.

Ainsi, il devenait légitime de questionner le lien entre cette confiance et la déontologie, notamment au regard des résultats de certains travaux d'évaluation et des sondages qui semblaient contradictoires en la matière. Alors que certains baromètres soulignent la remontée de la confiance citoyenne⁵, il ressort à l'inverse d'un sondage IFOP pour le Projet Arcadie que la France ne se donne pas les moyens de lutter contre la corruption des élus et qu'aucun parti n'a la confiance sur ce sujet (50 % disent « aucun parti »)⁶. Interroger les Français sous le prisme de la corruption ou de la déontologie semble en tout cas les conduire à revenir sur leur confiance. Impossible pourtant d'ignorer le lien entre probité et confiance qui fut à nouveau mis en exergue avec la consultation menée du 25 août 2021 au 10 mars 2022 (France Bleu, Make.org et France 3 Régions, consultation, « Ma France 2022 : quelles priorités pour notre pays demain ? », 15 mars 2022) pour déterminer les priorités des Français pour l'avenir du pays, et qui a conduit à recueillir les participations d'un million de personnes autour de 34 000 propositions rédigées par les citoyens eux-mêmes. Cette consultation a révélé que la première priorité identifiée par les Français était celle de « garantir l'exemplarité des responsables politiques et de limiter leurs avantages ». Il devenait ainsi urgent de s'interroger sur la pertinence de la déontologie comme moyen de lutter contre la défiance en cherchant à démontrer par quelques nouveaux outils techniques l'existence d'un tel lien de causalité.

Dans cet article, nous proposons un bilan des évolutions intervenues en France depuis une décennie en vue d'évaluer les bouleversements engendrés par toutes ces nouvelles règles sur le comportement des acteurs politiques et la confiance citoyenne. Dans cette optique, on se focalisera sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts qui doivent être déposées par plus de 15 000 déclarants auprès de la HATVP ainsi que sur les effets de la création de

3. De telles critiques étaient souvent adressées au Parlement à l'encontre de l'IRFM, des postes d'assistants attribués à des membres de la famille, ou de l'utilisation de la réserve parlementaire.

4. Il existe aujourd'hui plusieurs définitions des conflits d'intérêts selon le public concerné. L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 définit la notion comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Pour les parlementaires, l'article 4 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires n'évoque que l'hypothèse d'un conflit entre un intérêt public et des intérêts privés, ce que confirme la définition de l'article 80-1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

5. Voir le baromètre de la confiance politique, vague 12, Cevipof-Sciences Po, février 2021. [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Barome%cc%80tre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20\(1\).pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/OpinionWay%20pour%20le%20CEVIPOF-Barome%cc%80tre%20de%20la%20confiance%20en%20politique%20-%20vague12%20-%20Rapport%20international%20(1).pdf)

6. https://projetarcadie.com/sites/default/files/116096_-_les_francais_et_la_corruption_des_elus_-_resultats.pdf

cette dernière dans le paysage politique et social. L'une des nouveautés de la réforme du 11 octobre 2013 a été d'organiser la publicité des déclarations d'intérêts des responsables politiques et la consultation en préfecture des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires (celles des membres du Gouvernement étant mises en ligne par la HATVP). Cette transparence contribue à attribuer un rôle inédit à la société civile dans le contrôle des conflits d'intérêts et la lutte contre la corruption. Des médias et plateformes (comme Mediapart, Projet Arcadie, Transparency International France ou Anticor) ont investi ces sujets et effectuent un travail de veille, d'information des citoyens, et parfois même plaident auprès des pouvoirs publics. Quelle appropriation des règles par les parlementaires ? Quel rôle adopté par les médias et la société civile (ONG, citoyens), pour quels effets ? Quelle perception publique de ces évolutions, de leur efficacité ? En un mot, on cherchera ici à évaluer l'influence de la déontologie sur l'opinion des Français envers leurs parlementaires ainsi qu'à apprécier l'émergence ou non d'une « culture déontologique » des acteurs politiques. Par cette dernière expression, nous entendons chercher à définir si, oui ou non, les responsables publics, et plus particulièrement les parlementaires, entendent intégrer à leurs activités la prévention des conflits d'intérêts et le respect des principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité...

Par hypothèse, l'influence concrète de dispositifs juridiques sur les comportements reste difficile à apprécier dans les faits. La démarche a consisté à combiner l'expertise en droit et l'analyse statistique pour s'approcher d'un rapport de causes à effets entre déontologie et confiance. À cette fin, il a été décidé de réaliser plusieurs sondages et d'élaborer des statistiques en prenant en compte des critères tirés notamment du régime juridique des déclarations déontologiques mais aussi des paramètres liés au niveau de visibilité et de reconnaissance de la HATVP dans l'espace public. Cela a permis d'évaluer le rapport entre les règles de droit et les pratiques et de souligner une évolution positive quant au respect des premières par les acteurs concernés. En effet, les résultats obtenus permettent d'affirmer une amélioration du respect des obligations déclaratives par les parlementaires, illustrant concrètement les avancées déontologiques soulignées par plusieurs rapports internationaux, notamment ceux du GRECO (GRECO, rapport de conformité, Quatrième cycle d'évaluation de la France. Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 25 mars 2022) et de l'OCDE (OCDE, Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Rapport de Phase 4. France, décembre 2021).

Dans le même temps, les évaluations réalisées soulèvent un paradoxe : en dépit d'une efficacité accrue des dispositifs déontologiques ⁷, et donc d'une amélioration des politiques de lutte contre la corruption, la HATVP reste largement méconnue de, voire dépréciée par l'opinion publique, en dépit de sa plus grande médiatisation. Il en résulte que la déontologie ne participe que très imparfaitement à l'objectif de confiance citoyenne qui justifiait en partie son application. Nos travaux démontrent que ce décalage, qui est souligné depuis les premières grandes lois des années 1980 sur l'encadrement déontologique de la vie politique, provient moins d'une insuffisante visibilité de la HATVP et de ses travaux que d'une communication inadaptée vis-à-vis de l'opinion publique dont les points de vue et

7. Aux États-Unis, tout un courant doctrinal critique l'efficacité des dispositifs de lutte contre la corruption mis en place au sein de l'administration. L'argumentation prend appui sur la disproportion qui existerait entre la lourdeur des procédures existantes (mobilisation du personnel, investissements matériels et coûts financiers) et leur impact concret sur l'assainissement des pratiques. La notion de conflit d'intérêts est alors très critiquée en ce qu'elle participerait à l'impuissance publique et à l'inefficacité de l'action administrative (v. Frank Anechiarico, James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago Press, 1996).

positions sont susceptibles de varier considérablement selon le contexte informationnel. En conséquence, c'est donc moins la déontologie que la capacité des institutions et des autorités à la présenter et l'expliquer qui l'associera à la quête d'une confiance des citoyens envers leurs représentants.

UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DE PLUS EN PLUS RECONNUE ET EFFICACE VIS-À-VIS DES ACTEURS POLITIQUES

L'efficacité du dispositif des déclarations déontologiques auprès de la HATVP peut s'apprécier à plusieurs égards. On se concentre ici en particulier sur la manière dont les parlementaires eux-mêmes remplissent les déclarations, leur contrôle et leur exploitation par la HATVP et la société civile, la visibilité de l'institution dans les médias et le bilan judiciaire de l'activité de la Haute Autorité.

Des parlementaires qui respectent mieux leurs obligations déclaratives

Au printemps 2014, lors du premier exercice déclaratif auquel étaient soumis les parlementaires français, de nombreux députés et sénateurs avaient fait preuve de désinvolture, en omettant notamment de déclarer de nombreuses informations comme l'activité de leur conjoint (taux de déclaration de 62 %), leurs fonctions bénévoles (22 %) ou des activités de conseil (seulement 4 % en déclaraient) ⁸. Désormais, la HATVP note dans ses récents rapports que les déclarations déontologiques sont de mieux en mieux renseignées, soulignant que les parlementaires prennent davantage l'exercice au sérieux. Cette amélioration qualitative permet par exemple à la HATVP de produire des analyses statistiques fouillées sur les activités professionnelles des députés actuels ⁹.

Un autre signe de progrès réside dans la part des parlementaires ayant rendu leurs déclarations d'intérêts dans le délai légal de deux mois après l'élection. Comme le montre le tableau 1, ils étaient 35 % en 2014 à être en retard, et le délai moyen de dépôt était de seulement un jour avant la date butoir. La moitié des parlementaires avaient ainsi rendu leur déclaration dans une courte période comprise entre 3 jours avant et 2 jours après la date limite. En 2017, les nouveaux députés de la x^ve législature n'étaient déjà plus que 15 % à rendre leur déclaration d'intérêts en retard (soit après le 21 août 2017) et en moyenne, la déclaration avait été déposée plus d'une semaine en avance. En 2022, seuls 10 députés (2 %) n'ont pas respecté le délai légal de dépôt et tous se sont mis en règle dans un délai supplémentaire de deux semaines maximum ¹⁰.

8. D'après les décomptes de l'association Regards Citoyens : <https://www.regardscitoyens.org/8000-personnes-liberent-en-une-semaine-les-donnees-manuscrites-des-declarations-dinterets-des-parlementaires/>

9. Voir l'analyse par la HATVP en février 2023 des déclarations des députés élus en juin 2022 : https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/02/HATVP_Analyse-DIA-deputes_compressee-vf.pdf

10. Voir à ce propos le communiqué de presse de la HATVP du 7 septembre 2022 : <https://www.hatvp.fr/presse/premier-bilan-de-la-campagne-declarative-des-deputes/>

Tableau 1. Délais de dépôt des déclarations d'intérêts en 2014, 2017 et 2022

| | Taux de déclarants en retard | Délai de dépôt par rapport à la date limite | | |
|---|------------------------------|---|--------------|---|
| | | Délai moyen | Délai médian | 1 ^{er} quartile et 3 ^e quartile |
| 2014 : xiv ^e législature Députés et sénateurs | 35 % | −1 jour | −2 jours | −3 jours ; +2 jours |
| 2017 : xv ^e législature Députés | 15 % | −8 jours | −10 jours | −21 jours ; +1 jour |
| 2022 : xvi ^e législature Députés | 2 % | − | − | − |

Notes : calculs des auteurs à partir des données publiques de la HATVP. Délais en jours calculés entre la date de dépôt des déclarations d'intérêts et d'activité et la date limite légale de deux mois. Un délai positif correspond à un retard.

Enfin, les députés semblent désormais mieux se conformer à l'obligation de mettre à jour leurs déclarations (on parle de « déclaration modificative ») en cas de changement substantiel dans leurs intérêts, leurs activités ou leur patrimoine. Comme le montre le tableau 2 pour la période allant de juin 2017 à fin 2020, près de la moitié des députés ont ainsi modifié à deux reprises ou plus leur déclaration d'intérêts initiale, et plus de la moitié ont modifié leur déclaration de situation patrimoniale au moins une fois. Ce rythme est très supérieur à celui observé lors de la précédente législature. De son côté, dans son dernier rapport d'activités, le déontologue de l'Assemblée souligne que 642 députés, collaborateurs parlementaires et membres du personnel de l'Assemblée l'ont sollicité, que 55 % des députés l'ont saisi au moins une fois et qu'il a mené 114 entretiens individuels, un record depuis que cette fonction existe (rapport d'activités pour l'année 2021, p. 5 ¹¹).

Tableau 2. Nombre de déclarations modificatives déposées par les députés et sénateurs

| | Type de déclaration | Aucune mise à jour | Une mise à jour | Plusieurs mises à jour |
|-----------|------------------------|--------------------|-----------------|------------------------|
| Députés | Intérêts et activités | 27 % | 25 % | 48 % |
| | Situation patrimoniale | 47 % | 39 % | 14 % |
| Sénateurs | Intérêts et activités | 43 % | 25 % | 32 % |
| | Situation patrimoniale | 51 % | 39 % | 10 % |

Notes : calculs des auteurs à partir des données publiques de la HATVP. Nombre de déclarations modificatives par les députés et sénateurs depuis leur déclaration initiale. Échantillon des 575 députés et des 348 sénateurs au registre de la HATVP au 1^{er} décembre 2020 (mi-mandat pour la série 1 du Sénat, fin de mandat pour la série 2).

11. Assemblée nationale, rapport public annuel remis au président et au bureau de l'Assemblée nationale en application de l'article 80-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, « La dixième année de la déontologie à l'Assemblée nationale », Pallez Christophe, déontologue de l'Assemblée nationale, 21 février 2022.

Pour autant, ce premier constat très optimiste est à relativiser ; le « réflexe déontologique » demeure imparfait et hétérogène selon les parlementaires. En témoigne par exemple la faible fréquence de mise à jour des déclarations parmi les sénateurs (tableau 2). De surcroît, les premiers mois de la crise du Covid-19 ont été marqués – outre un net ralentissement de l'activité des deux assemblées – par une forte baisse du flux de déclarations modificatives : sur les trois mois qui ont suivi le début du premier confinement en 2020, le flux de déclarations modificatives a diminué de 45 % chez les députés et de 37 % chez les sénateurs par rapport aux mêmes périodes les années précédentes (Monnery, 2021).

Toujours en ce sens, le rapport de la plateforme de veille parlementaire Projet Arcadie a pu mesurer de nombreuses omissions dans les déclarations des députés de 2017. Sur les 577 députés, seuls 94 semblaient totalement en règle après dix-huit mois vis-à-vis de leurs obligations déclaratives, concernant précisément les mandats électoraux actuels ou passés (comme député, membre d'un exécutif local, conseiller municipal, etc.), les responsabilités politiques (au sein de leur parti par exemple), les changements dans les équipes d'assistants parlementaires, ou encore les activités rémunérées au sein de sociétés (Projet Arcadie 2019) ¹².

Des informations de meilleure qualité, mieux contrôlées et plus facilement exploitables

En 2014, les premières déclarations des parlementaires étaient manuscrites et certains élus les avaient remplies, volontairement ou non, de manière illisible ¹³. Cela avait rendu impossible tout traitement à grande échelle des données par la HATVP, et seuls les efforts de l'association Regards Citoyens et 8 000 internautes volontaires avaient permis de « numériser » ces premières déclarations déontologiques pour en tirer des résultats statistiques. Le contrôle de ces déclarations s'effectuait alors de manière très artisanale.

Depuis 2016, toutes les déclarations sont remplies sur une plateforme numérique (dénommée « ADEL »), ce qui permet d'en fiabiliser la saisie et donc de mieux en contrôler le contenu. Pour assumer cette mission de contrôle de la sincérité et de l'exhaustivité des déclarations, la HATVP dispose de moyens croissants : ses effectifs sont passés de 23 agents début 2014 à 67 agents en 2022, son budget annuel atteint désormais 9 millions d'euros, et elle a obtenu des accès directs à de nombreuses bases administratives utiles à son travail (données fiscales en particulier). Ces outils permettent à la HATVP de demander régulièrement aux déclarants une « déclaration rectificative », pour se mettre en règle suite à ses contrôles (22 % des déclarations ont fait l'objet d'une telle demande en 2020).

La HATVP a aussi professionnalisé son activité de conseil aux déclarants, avec la diffusion d'un « Guide du déclarant » de plus en plus précis (quels intérêts déclarer, comment évaluer un bien immobilier, etc.) et une hotline téléphonique qui reçoit environ 6 000 appels par an.

Les déclarations déontologiques sont donc devenues au fil des années un matériau de meilleure qualité, rendu plus facilement contrôlable et exploitable. La HATVP propose

12. Le rapport de Projet Arcadie peut être retrouvé en ligne sur <https://projetarcadie.com/content/corruption-deputes-hatvp>

13. Au point que l'association Regards Citoyens a parfois dû faire valider par plusieurs dizaines d'internautes certains éléments des déclarations manuscrites, par exemple celle de Xavier Bertrand. Voir <https://www.regardscitoyens.org/8000-personnes-liberent-en-une-semaine-les-donnees-manuscrites-des-declarations-d-interets-des-parlementaires/>

en effet de parcourir les déclarations d'intérêts des parlementaires sur son site internet ¹⁴ et diffuse les données brutes en *open data*. Ces données sont ensuite réutilisables pas les médias, les associations spécialisées (Transparency International avec sa plateforme Integrity Watch) et les chercheurs.

Toutefois, le millier de parlementaires ou ministres dont les déclarations sont épluchées ne constitue que le « sommet de l'iceberg » du champ d'action de la HATVP, qui recueille les déclarations déontologiques de plus de 15 000 élus et responsables publics. Or, aujourd'hui, des progrès doivent être réalisés concernant les élus locaux pour lesquels la HATVP a effectué un nombre considérable de relances pour obtenir le dépôt de déclarations exhaustives. Qu'il s'agisse de maires, de conseillers communautaires, ou encore de conseillers départementaux, ces élus sont généralement moins habitués et sensibilisés à l'exercice déclaratif (ce qui engendre erreurs, retards et relances) et sont également moins soumis à la pression des citoyens, des médias et aux contrôles de la HATVP (qui manque particulièrement de moyens pour le contrôle d'aussi grosses cohortes). À titre de comparaison, dans leur étude sur les maires des villes de plus de 20 000 habitants, Abel François et Éric Phélippeau montrent ainsi que des informations aussi basiques qu'une date de naissance n'étaient pas renseignées dans 13 % des déclarations d'intérêts de l'année 2015.

Pour certains élus, il s'agit encore davantage de « paraître transparent » que de l'être réellement, comme l'écrivent ces deux auteurs. Si cette préoccupation pour les apparences en politique peut toujours servir de levier à l'obéissance aux règles déclaratives, elle est en tout cas insuffisante pour affirmer l'apparition d'une véritable culture déontologique.

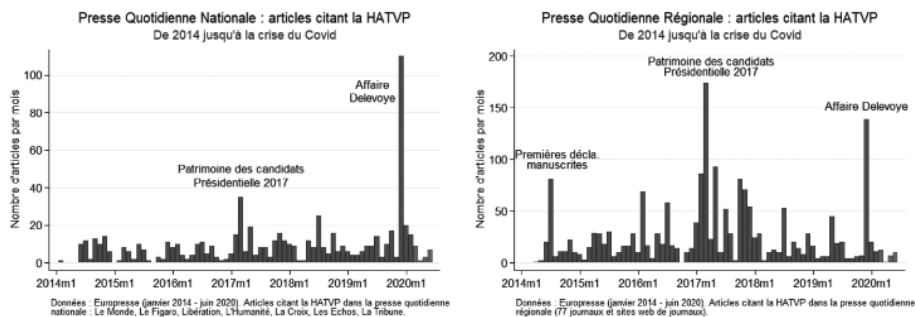
Une visibilité médiatique indéniable

Un signal d'efficacité porte sur l'accroissement de la visibilité de la HATVP dans les médias. Cette médiatisation témoigne d'une reconnaissance de la Haute Autorité, ses travaux mobilisant toujours davantage journalistes et commentateurs institutionnels, ce qui constitue un vecteur d'efficacité dans la sensibilisation des élus et des citoyens aux enjeux de la probité publique.

À titre d'illustration, le graphique 1 comptabilise le nombre mensuel d'articles de presse qui mentionnent la Haute Autorité parmi les 7 principaux titres de la presse quotidienne nationale (à gauche) et ceux de la presse quotidienne régionale (à droite), de début 2014 à début 2020. On peut remarquer un flux généralement compris entre 5 et 15 articles par mois pour la presse nationale, et qui dépasse fréquemment les 25 à 50 articles par mois dans la PQR. Cette visibilité médiatique surpasse de beaucoup la plupart des autres autorités administratives indépendantes (AAI). Comme on peut s'y attendre, cet intérêt médiatique se manifeste tout particulièrement en période pré- ou post-électorale, comme en mars 2017 avec la publication des déclarations des candidats à l'élection présidentielle (environ 35 articles dans la presse nationale) ou en octobre 2017 avec celle des nouveaux députés (plus de cent articles cumulés dans la PQR).

14. Pour rappel, les déclarations de situation patrimoniale des parlementaires ne sont disponibles que sur rendez-vous en préfecture, et non communicables à l'extérieur.

*Graphique 1. La visibilité de la HATVP
dans la presse quotidienne nationale et régionale*



Toutefois, il faut noter que l'intérêt médiatique pour la HATVP ressurgit par à-coups, au gré de l'actualité politique, et surtout des scandales. À ce titre, l'« affaire Delevoeye » a été l'occasion de plus de cent articles dans la presse nationale au mois de décembre 2019. À titre de rappel, Jean-Paul Delevoeye avait intégré le gouvernement en septembre 2019 comme haut-commissaire aux retraites. Ses déclarations initiales à la HATVP, rendues hors délai légal, avaient attiré la curiosité de nombreux journalistes qui ont rapidement identifié des omissions nombreuses et parfois compromettantes. La polémique aboutit en quelques jours à la démission du ministre et à la transmission de l'affaire par la HATVP au parquet de Paris¹⁵. C'est la presse qui, dans cette affaire, contribua à révéler les illégalités, et non le contrôle de la HATVP, soulignant au passage l'importance de la publication des déclarations et l'intérêt croissant des acteurs de la société civile pour les questions déontologiques.

De tels scandales sont à la fois une conséquence du nouveau régime de déclarations des responsables publics et un révélateur de pratiques d'atteinte à la probité. Cette tension témoigne de ce qui est qualifié de « paradoxe de l'intégrité » : la plus grande transparence induite par les déclarations déontologiques permet de détecter plus facilement les situations problématiques, source de nouvelles « affaires » qui, une fois relayée par les médias, peuvent conforter les citoyens dans leur défiance envers les élites publiques. Pour autant, le simple fait que ce type d'affaire soit détecté et exposé publiquement est un signe d'efficacité du dispositif associant la HATVP et la société civile. Une telle réflexion devrait être expliquée et mise en avant pour démontrer que, dans une certaine mesure évidemment, vont paradoxalement de pair démocratie et scandales¹⁶.

Un bilan judiciaire justifiant le sérieux de la HATVP

Au-delà de l'emblématique « affaire Delevoeye », le travail de la HATVP a abouti depuis 2013 à un nombre important d'affaires judiciaires (Benguigui, Thevenoud, Dassault, Le

15. J.-P. Delevoeye a été condamné en décembre 2021 à une amende et une peine de prison avec sursis pour ses omissions dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

16. Y. Boisvert, « Éthique et gestion publique : apprendre des scandales », *RFAP* 2011/4 n° 140, pp. 641 à 658 ; du même auteur, « Par-delà le scandale ! Comprendre les vulnérabilités organisationnelles à la base des crises et trouver des stratégies pour mieux gérer les risques éthiques », vol. 18, n° 2, 2016, *Éthique publique*, revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale.

Pen, Sido, Degauchy, Tian, Brochand, Balkany, Griset...). Le nombre de dossiers transmis à la justice par la Haute Autorité depuis 2014 s'élève à 178 dont 127 font toujours l'objet d'investigations, 28 ont fait l'objet de condamnations ou de mesures alternatives aux poursuites et 7 d'entre eux ont donné lieu à un rappel à la loi (rapport HATVP 2021, p. 41). La rigueur des contrôles ici réalisées a sans doute un effet dissuasif pour les déclarants politiques et favorise une forme d'apprentissage en médiatisant les exemples à ne pas suivre. S'agissant des 3 150 déclarations d'intérêts et de patrimoine dont le contrôle a été mené à terme en 2021, le rapport d'activité de la HATVP précise que 11 dossiers ont été transmis à la justice, ce qui représente 0,3 % du total. Le sérieux de la HATVP se caractérise par le fait que la plupart des signalements effectués par elle auprès du Procureur de la République se solde par des condamnations en justice. Seuls 16 dossiers ont ainsi été classés sans suite depuis 2014.

Pour autant, le dispositif demeure perfectible et les mailles du filet laissent probablement passer des déclarations incomplètes, inexactes ou insincères. En matière d'intérêts et d'activités en particulier, la HATVP ne dispose pas de moyens d'enquête aussi étendus que pour les déclarations de patrimoine (rapport activité 2020, p. 87), si bien qu'elle compte sans doute excessivement sur la veille de la presse spécialisée et des citoyens (Kerléo, 2020 <https://blog.juspoliticum.com/2020/02/28/la-declaration-dinterets-en-a-t-elle-un-par-jean-francois-kerleo>). Cette vigilance de la société civile est d'autant plus forte qu'il s'agit d'élus d'envergure nationale, ce qui préserve à l'inverse les élus locaux moins visés par les médias alors que les risques de conflits d'intérêts sont tout aussi sérieux. Cela pose la question de la création de relais locaux ou d'antennes propres afin de palier la déterritorialisation de cette autorité.

Par ailleurs, même quand une déclaration incomplète est sanctionnée, il n'est pas aisé de détecter les infractions qui se cachent derrière les omissions ou mensonges. Sur les 11 dossiers transmis à la justice en 2021, 8 cas ont concerné un soupçon de prise illégale d'intérêts et un fonctionnaire a été suspecté du délit de concussion (rapport d'activités 2021). Or, on peut supposer que parmi les autres déclarations non déposées ou incomplètes, certaines cachent des illégalités qui ne peuvent être découvertes avec les moyens d'enquête actuels de la HATVP. Si des protocoles sont conclus avec d'autres autorités ou services administratifs pour échanger des informations (AFA, Tracfin...), l'état actuel des moyens reste trop faible pour permettre à la HATVP de lutter efficacement contre la corruption, son rôle consistant surtout à détecter des anomalies ou des incongruités dans les déclarations, et donc à créer du doute, afin d'inciter d'autres autorités à s'en saisir (Parquet national financier, Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales...).

Dans cette perspective, il apparaîtrait utile que la HATVP soit dotée d'outils plus efficaces en vue d'apporter une réponse graduée, notamment par le biais d'un pouvoir de sanction administrative comme le réclame son président. Cela lui permettrait de donner un réel impact à ses injonctions sans avoir à attendre et à compter sur une réponse judiciaire. Une telle sanction aurait le mérite de faire réagir l'élu concerné ou, le cas échéant, d'alerter l'opinion publique et les médias. Dans tous les cas, la recherche et l'obtention d'informations seraient renforcées, ce qui améliorerait la détection des situations d'atteinte à la probité. Plus généralement, il convient de renforcer ses partenariats avec d'autres administrations pour lui garantir une meilleure information ainsi que l'accès à d'autres fichiers détenus par les services de l'État. Doit ainsi émerger un véritable écosystème institutionnel de lutte contre la corruption qui méritera à terme de clarifier les rôles de chacun (v. en ce sens, la proposition de loi n° 4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption déposée à l'Assemblée nationale le 19 octobre 2021 par le député Raphaël Gauvain).

DES PERCEPTIONS NÉGATIVES PARADOXALEMENT PEU MODIFIÉES DANS L'OPINION PUBLIQUE ET DES ACTEURS AVANT TOUT MOBILISÉS PAR LA PRESSION MÉDIATIQUE

L'opinion des citoyens semble en partie figée et n'évolue pas concomitamment aux avancées de la déontologie et de la visibilité de la HATVP dans l'espace public. Cette méconnaissance explique la faiblesse des relations que la société civile entretient avec la HATVP, notamment au regard du faible nombre de dénonciations ou saisines, et donc d'un abandon par une partie de l'opinion publique de son rôle de vigie. Une expérimentation aléatoire nous a permis de démontrer que l'opinion des citoyens évolue substantiellement selon le niveau d'informations transmises : plus celles-ci sont claires et précises et plus leur attention et intérêt sur le sujet sont importants. Leur information s'avère donc essentielle pour mobiliser leur volonté même d'assurer une fonction de contrôle des responsables publics. Ainsi convient-il de réfléchir autant aux dispositifs déontologiques à mettre en place qu'aux moyens d'en expliquer les enjeux et les applications si l'on veut rétablir la confiance citoyenne.

Des citoyens qui connaissent mal la HATVP et se tournent encore peu vers elle

À travers la lutte contre les conflits d'intérêts et autres atteintes à la probité publique, les lois du 11 octobre 2013 recherchaient le rétablissement de la confiance entre les citoyens et leurs élus. La transparence générée par les déclarations déontologiques devait à la fois produire de l'information pour le citoyen et lui donner des gages de confiance.

Pour mesurer les perceptions des citoyens dans ce domaine, nous avons procédé en avril 2021 à une enquête par sondage sur un échantillon de 3 000 répondants représentatifs de la population métropolitaine, en termes de structure sociodémographique (sexe, âge, catégorie socio-professionnelle) et de lieu d'habitation (région, taille de la commune)¹⁷. Les sondés ont notamment été interrogés sur leur connaissance de la HATVP. Près de 10 ans après son lancement suite à l'« affaire Cahuzac », seuls 38 % des répondants disent avoir déjà « entendu parler » de la HATVP, et seuls 9 % déclarent bien ou très bien la connaître. Si ces chiffres ne sont pas particulièrement étonnants ni alarmants pour une AAI, ils montrent tout de même une marge de progression importante pour une institution qui est placée au centre de la relation de confiance entre les citoyens et leurs élus.

Sans surprise, la question relative au degré de confiance accordé par les répondants à la HATVP indique également des résultats très mitigés (graphique 2). Seuls 3 % des personnes interrogées font « tout à fait confiance » à la HATVP pour accomplir sa mission et 32 % lui font « plutôt confiance ». Les deux tiers des répondants ne lui font donc pas confiance (48 %) ou sont sans opinion (17 %).

17. Enquête construite par nos soins et opérée par le biais du prestataire Bilendi auprès d'un panel de 3 000 répondants recrutés selon la méthode des quotas sur les variables sociodémographiques et géographiques.

Graphique 2. Confiance déclarée des citoyens dans la HATVP

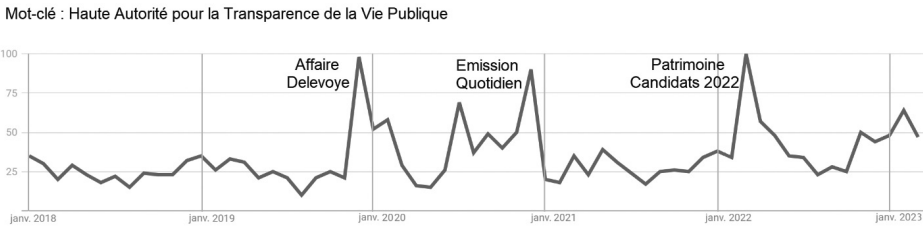


Certains types de comportements reflètent également cette relative marginalisation de l'autorité dans l'opinion publique.

Ainsi les citoyens visitent-ils relativement peu le site web de la Haute Autorité (environ 160 000 pages vues chaque mois en moyenne depuis fin 2014), avec toutefois des pics lors de périodes particulières et notamment électorales : 1 million de visites en mars 2017 pour la publication des patrimoines des candidats à l'élection présidentielle par exemple. Cependant, le flux de visiteurs semble augmenter graduellement au fil des années, passant d'environ 80 000 pages vues mensuellement en 2015-2016 à 180 000 en 2020-2021.

De la même manière, les recherches Google associées au mot-clé « HATVP » montrent d'abord un intérêt par à-coups des citoyens, comme le révèle le graphique 3. L'intérêt des internautes est très élevé en période de scandales ou d'élection présidentielle, et relativement faible en dehors. Une exception notable correspond au passage de Didier Migaud dans « Quotidien », l'émission phare de la chaîne TMC, le 7 décembre 2020. Cette intervention médiatique à elle seule a suscité autant d'intérêt des internautes pour la HATVP que la publication du patrimoine des candidats à l'élection présidentielle en 2022, démontrant avec force l'importance de la communication pour l'activité de la HATVP.

Graphique 3. Google Trends des recherches sur la HATVP depuis 2018



Notes : Google Trends mensuel de janvier 2018 à septembre 2022. Le niveau de 100 correspond au volume maximal de recherches Google atteint sur toute la période.

Enfin, et de manière plus inquiétante, les citoyens ne jouent que très modérément leur rôle de vigie en matière de contrôle des déclarations de leurs élus. D'après les décomptes internes de la HATVP ici retranscrits en tableau 3, l'institution a reçu environ 350 signalements

par courrier ou e-mail sur les cinq dernières années (2017-2021)¹⁸. Chaque année, environ une trentaine de ces signalements en moyenne concernent spécifiquement les déclarations d'intérêts ou de patrimoine des élus : non-dépôt, omission substantielle, évaluation mensongère, etc. Ces volumes paraissent très faibles en comparaison du flux de déclarations que reçoit, contrôle et publie la HATVP chaque année. Ces signalements très marginaux permettent à tout le moins de rassurer les critiques de la transparence qui, lors de la discussion des lois sur la transparence de 2013, craignaient une course à la délation dans l'opinion publique.

Tableau 3. Signalements extérieurs reçus par la HATVP

| | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | Total |
|--|------|------|------|------|------|-------|
| Nombre de signalements | 76 | 53 | 74 | 36 | 105 | 344 |
| Manquement visé : | | | | | | |
| – Infractions déclaratives | 25 | 29 | 31 | 15 | 41 | 141 |
| – Prises illégales d'intérêts et conflits d'intérêts | 17 | 19 | 24 | 9 | 13 | 82 |
| – Autre et non renseigné | 34 | 5 | 19 | 12 | 51 | 121 |

Notes : calculs des auteurs à partir des données transmises par la HATVP.

Une défiance politique toujours forte mais qui semble progressivement reculer

Les responsables politiques souffrent d'une image structurellement dégradée dans l'opinion publique française. Les enquêtes régulières du CEVIPOF sur la confiance politique permettent de le mesurer : environ 80 % des répondants considèrent que, de manière générale, les responsables politiques s'intéressent peu ou pas du tout à ce que les gens comme eux pensent.

En matière de probité, notre enquête menée en avril 2021 auprès d'un échantillon représentatif de 3 000 répondants montre également une forte suspicion à l'égard de l'honnêteté des élus nationaux : 39 % des citoyens interrogés pensent que les comportements malhonnêtes ou peu déontologiques sont « très fréquents » parmi les députés et sénateurs, et seuls 25 % pensent que la situation s'est améliorée depuis 10 ans. Ce chiffre dénote avec l'avis des 33 experts membres de l'Observatoire de l'éthique publique (OEP) que nous avons également sondés et qui estiment pour 94 % que la déontologie parlementaire s'est améliorée sur cette période.

En matière de déontologie et de probité, il semble donc exister une forme de « présomption de culpabilité » dans l'opinion des Français vis-à-vis de leurs responsables politiques nationaux. Paradoxalement, les élus locaux, pourtant moins contrôlés par la HATVP et la société civile, bénéficient d'une confiance nettement supérieure. Cela tend à diminuer le lien de causalité entre, d'un côté, les dispositifs de transparence et de lutte contre les conflits d'intérêt et la corruption et, d'un autre côté, la confiance du public, ou

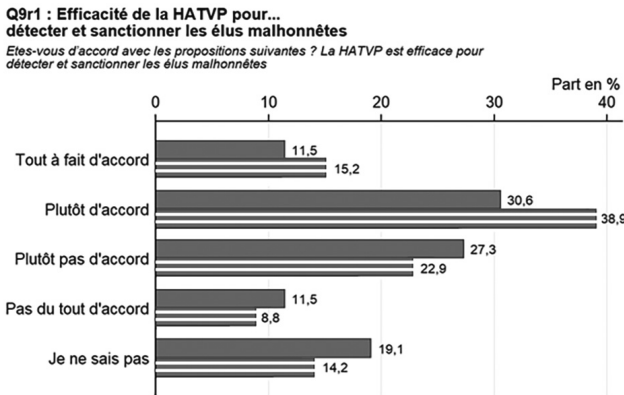
18. C'est sans fondement textuel particulier que la HATVP a ouvert la possibilité pour tout citoyen en vue de toute question, demande de renseignement ou signalement via une boîte mail dédiée contact.citoyens@hatvp.fr

du moins à démontrer que les dispositifs juridiques ne suffisent pas à eux seuls à garantir la confiance des citoyens.

Pour autant, d'autres signes sont encourageants. Tout d'abord, la confiance envers les députés, telle que mesurée par le CEVIPOF, a nettement augmenté ces dernières années, passant de 31 % fin 2018 à 45 % en janvier 2022. De la même manière, la part des répondants qui déclare spontanément éprouver du dégoût quand ils pensent à la politique à diminuer de moitié en trois ans (de 32 % à 17 %), au profit de sentiments – certes encore minoritaires – de respect et d'espoir ¹⁹.

Dans le cadre de notre enquête d'avril 2021, nous avons tenté de savoir si la défiance des citoyens vis-à-vis de leurs élus et des institutions pouvait reculer en leur apportant des informations sur la HATVP, encore mal connue auprès des sondés. Dans le cadre d'une expérimentation aléatoire, nous avons donc rappelé à la moitié des répondants (tirés au sort et qui apparaissent en rouge dans le graphique 3) le bilan judiciaire de la HATVP, citant le nombre d'affaires transmises à la justice et quelques noms de responsables politiques emblématiques condamnés suite à l'action de la HATVP (ex. Patrick Balkany, Jean-Paul Delevoye ou encore Thomas Thévenoud). L'autre moitié des répondants (en bleu sur le graphique) ne recevait en revanche aucune information de ce type.

Graphique 4. Efficacité perçue de la HATVP dans le groupe expérimental (en hachuré) et le groupe témoin (en plein)



Les résultats montrent que la fourniture d'informations de ce type aux citoyens, aussi élémentaires que méconnues du grand public, améliore nettement leur image de la HATVP dans sa capacité à assurer la déontologie des élus et la confiance des citoyens dans la démocratie. Le traitement expérimental augmente les opinions positives de l'ordre de 10 points de pourcentage, ce qui est particulièrement révélateur. De même, les citoyens exposés au traitement expérimental font significativement plus confiance à la HATVP pour prévenir les comportements malhonnêtes, et pour détecter et sanctionner les élus (graphique 3). Une analyse plus détaillée des résultats de cette expérimentation montre d'ailleurs que les

19. Dans ces enquêtes du CEVIPOF, il est à noter que la réaction modale des citoyens interrogés sur la politique est systématiquement la méfiance (environ 40 % des répondants depuis 15 ans).

effets de l'information sont particulièrement positifs chez les citoyens qui sont initialement les plus pessimistes sur l'état de la corruption en France (Monnery et Chirat, 2023). Ces résultats suggèrent que la défiance politique n'est pas immuable et peut reculer quand on informe les citoyens sur les dispositifs mis en place et sur leur bilan.

En conséquence, il convient d'accroître le nombre d'informations disponibles, d'améliorer leur diffusion mais surtout d'assurer leur explication, c'est-à-dire une certaine pédagogie auprès des citoyens. C'est donc à une « information incarnée » qu'il convient de faire place : la simple transparence, c'est-à-dire la publication seule de données brutes, suppose une information instantanément claire et un public naturellement éclairé, un tel schéma logique n'ayant rien d'évident en pratique (Mark Fenster, "The opacity of transparency", *Iowa L. Rev.*, 2005, vol. 91, p. 885). À ce titre, le site web de la HATVP pourrait être repensé afin de rendre plus accessible et compréhensible l'information : tri par déclarations manquantes ; mention des dernières MAJ en surlignant les changements ; création d'un moteur de recherches par mots-clés (ex. : avocat d'affaires, industrie pharmaceutique) ; distinction des déclarations rectificatives et modificatives... Une veille explicative pourrait être tenue afin de mentionner sur son site Internet les suites données aux transmissions de dossiers au parquet, les raisons de celles-ci et les risques pour les responsables publics ainsi que les condamnations éventuellement survenues.

Outre le développement du savoir citoyen, l'accroissement de l'information doit inciter la société civile à remplir son rôle de tribunal de l'opinion publique, à savoir de « surveillance » et de « signalement » (Ûric Buge, « Le citoyen et la lutte contre la corruption », *Jus Politicum*, n° 27, janvier 2022). En effet, si l'on veut renouer la confiance des citoyens à partir de la déontologie et de la lutte contre la corruption, un rapport continu et nourri doit s'installer entre la HATVP et la société civile, notamment à travers la création d'une interface numérique pour faire des signalements/observations et d'un système d'alertes généralisé.

Des élus réagissant surtout aux scandales et à la pression médiatique

Un dernier paradoxe de la situation actuelle tient au fait que, même si la déontologie parlementaire semble s'être objectivement améliorée en France depuis le lancement de la HATVP, la transparence des élus continue à progresser sous la menace ou à la suite d'un scandale.

Une bonne illustration nous vient du nombre de déclarations modificatives envoyées à la HATVP, chaque semaine, par les députés. Comme le montre le graphique 4, ces mises à jour étaient déposées à un rythme relativement modéré pendant le début de la xv^e législature (moins de 10 déclarations par semaine) jusqu'à fin 2018 ²⁰. Le mois de janvier 2019 marque une rupture qui s'explique par la publication du rapport du Projet Arcadie faisant un audit complet des déclarations des 577 députés. Or, ce rapport a été très largement repris dans les médias et diffusé au sein de l'Assemblée. La conséquence ne se fit pas attendre et l'on assiste, dans la semaine suivant la publication du rapport, au dépôt de près de 100 déclarations modificatives d'intérêts et d'activités, et d'une autre centaine encore dans les trois semaines suivantes. Le rapport et sa médiatisation eurent un effet de « sursaut déontologique » chez les députés, c'est-à-dire qu'ils entraînèrent une prise de conscience

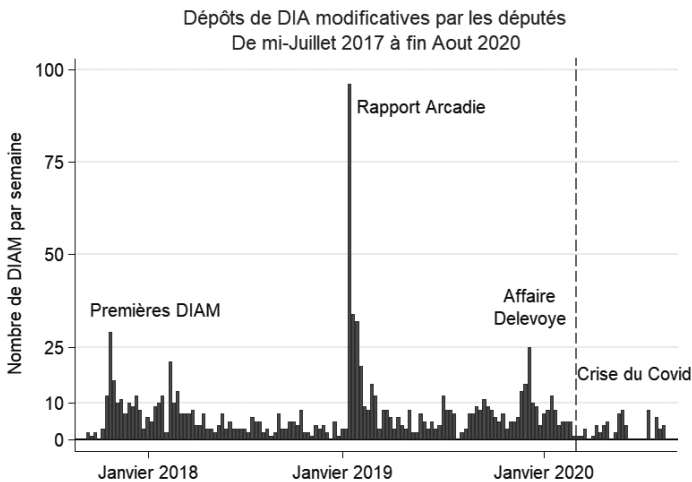
20. Si l'on exclut les modifications opérées fin 2017 par les députés, souvent suite au premier contrôle de la Haute Autorité.

sur la nécessité d'être sérieux dans le traitement des déclarations, bien qu'aucun n'était nommément visé par le Projet Arcadie.

De la même manière, on note un rebond des mises à jour de déclarations par les députés au moment de l'affaire Delevoye, alors même que la polémique ne concernait pas directement les parlementaires. On a d'ailleurs observé un phénomène identique auprès des membres du gouvernement suite à la polémique concernant les éventuels conflits d'intérêts du nouveau ministre Éric Dupond-Moretti (Kerléo et Monnery, 2022).

Par comparaison, l'approche choisie par Transparency International en juillet 2018 n'a pas eu les mêmes effets. L'association avait alors mis en ligne la plateforme Integrity Watch permettant de parcourir facilement les déclarations des élus et d'en tirer des statistiques. À cette occasion, elle avait prévenu par e-mail personnel chaque député de cette mise en ligne tout en leur rappelant les obligations déclaratives qui leur incombaient auprès de la HATVP, et en faisant valoir leur possibilité de mettre à jour et de compléter leurs déclarations initiales. Comme le fait remarquer le graphique 5, ces e-mails privés envoyés à tous les parlementaires en juillet 2018 n'ont eu aucun effet sur le flux de déclarations modificatives. Cela s'explique par l'absence de campagne de communication dans les médias et sur les réseaux sociaux pour accompagner cette initiative. Cette expérience « ratée » souligne à nouveau le rôle clé de la médiatisation dans les comportements déclaratifs des élus.

Graphique 5. Flux de mises à jour des déclarations HATVP par les députés entre 2017 et 2020



Si la « culture déontologique » reste largement perfectible, les pratiques déclaratives font apparaître de bons réflexes de la part des élus et gouvernants. Pourtant, paradoxalement, un décalage se forme entre, d'un côté, l'efficacité croissante des contrôles de la HATVP et des politiques de lutte contre la corruption et, d'un autre côté, la connaissance très faible qu'en ont les citoyens et la défiance qu'ils continuent à entretenir envers leurs responsables publics. Se dégage alors l'impression que la déontologie constitue une forme

d'autorégulation des comportements et que les contrôles se réalisent dans le cadre d'un entre-soi coupé de la société civile. La déontologie se cantonne alors à lutter contre les conflits d'intérêts et la corruption mais reste impuissante à rassurer l'opinion publique, et donc à reconstruire le lien de représentation politique. L'application des règles déontologiques doit donc s'accompagner d'une prise en compte de la perception, par les citoyens, des activités effectivement réalisées en faveur de la déontologie et de la probité. En conséquence, la HATVP doit intégrer une réflexion sur ses modes de communication, accroître les données disponibles et évaluer leur efficacité auprès de l'opinion publique envers qui un devoir de pédagogie doit s'imposer. Il est probable, toutefois, que les citoyens maintiennent une certaine suspicion envers les informations produites et communiquées par elle, ce qui devrait l'inciter à s'appuyer sur la société civile elle-même pour relayer efficacement son travail. Cela permettrait d'attribuer effectivement aux politiques publiques menées en matière de probité le rôle que l'on cherche à leur faire jouer, à savoir celui de vecteur de la confiance des citoyens envers leurs dirigeants.

Bibliographie

- Buge Ũric, « Le citoyen et la lutte contre la corruption », *Jus Politicum*, n° 27, janvier 2022.
- Fenster, Mark "The opacity of transparency", *Iowa L. Rev.*, 2005, vol. 91, p. 885.
- Kerléo Jean-François (2021). La déontologie politique, LGDJ, coll. systèmes, 2021.
- Monnery, Benjamin. et Chirat, Alexandre (2023). Trust in the fight against corruption: A survey experiment among citizens and experts, Document de Travail EconomiX 2023-11 https://extra.economiX.fr/pdf/dt/2023/WP_EcoX_2023-11.pdf?1.0
- Monnery, Benjamin. et Phélippeau, Eric. (2020). Legislators as Managers: Evidence from Parliamentary Staff in France, working paper.
- François Abel, Phélippeau, Ũric (2018). « Paraître transparent ? Les usages des déclarations d'intérêts des maires des grandes villes françaises », *Revue française d'administration publique* 2018/1 (N° 165), pages 79 à 94.