

La crise du Covid : une pause déontologique chez les parlementaires français ?

Benjamin Monnery*

EconomiX – Université Paris Nanterre

Introduction

Le Parlement français a connu durant la décennie 2010 une série d'évolutions importantes en matière de déontologie, alors que montait la défiance des citoyens vis-à-vis de leurs élus. Ces évolutions visaient à rétablir la confiance en la probité des élus en mettant en place des outils et des institutions chargés de la prévention des risques de conflits entre intérêt public et intérêts privés. Les députés et sénateurs ont donc progressivement été soumis à de nouvelles interdictions face à des pratiques alimentant le soupçon, comme celle de cumuler leur mandat de parlementaire avec un mandat exécutif local ou celle d'employer comme collaborateurs des membres de leur famille. Ils sont également désormais soumis à diverses obligations supplémentaires, comme celle de devoir justifier l'utilisation de leur enveloppe de frais de mandat ou de déclarer tout cadeau reçu dans le cadre de leur fonction parlementaire. Une innovation majeure a consisté à accroître la transparence, à la fois sur des zones d'ombre de l'activité parlementaire (comme la répartition de la réserve parlementaire, qui a été publiée à partir de 2013 avant sa suppression), mais également sur des aspects de la vie privée des parlementaires. La création en 2013 de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) a marqué une étape décisive dans ce processus. Cette

* Enseignant-chercheur à EconomiX, UPL, CNRS (UMR 7235) et à l'Université Paris Nanterre.
bmonnery@parisnanterre.fr.

Ce chapitre d'ouvrage s'inscrit dans le cadre du projet de recherche « POLIT-ECON : Comportements politiques et contrôle citoyen » soutenu par l'ANR (ANR-18-CE26-0004) et du colloque virtuel « L'éthique à l'épreuve de la crise » (organisé par V. Barbé et J-F. Kerléo à l'été 2020).

institution a notamment pour rôle de recueillir, vérifier puis publier les déclarations d'intérêts, d'activités et de patrimoine des parlementaires (et de nombreux autres élus et responsables publics) après leur élection et tout au long de leur mandat. Ces déclarations sont censées permettre de suivre dans le temps les intérêts des parlementaires, mais également de leurs collaborateurs et de leur conjoint. Accessibles en open data (pour les déclarations d'intérêts et d'activités) ou en préfecture (pour les déclarations de situation patrimoniale), ces informations permettent aux citoyens, aux journalistes et à la société civile d'assurer une veille déontologique et donc potentiellement de prévenir, et le cas échéant de dénoncer, tout conflit d'intérêt.

Ce chapitre retrace d'abord les principales évolutions qui ont marqué la déontologie parlementaire depuis dix ans, et présente les obligations déclaratives des députés et sénateurs vis-à-vis de la HATVP. Le chapitre exploite ensuite les données de déclarations en *open data* pour décrire les grandes tendances, les régularités et les ruptures dans le comportement déclaratif des parlementaires, notamment depuis les élections législatives de 2017. Une attention particulière est portée sur les évolutions importantes observées pendant la crise du Covid. Nous verrons que la crise sanitaire, en plus d'avoir bouleversé le fonctionnement de l'Assemblée Nationale et du Sénat pendant le premier confinement, a aussi marqué un ralentissement brutal des déclarations des parlementaires à la HATVP. Cette chute a été observée à l'Assemblée comme au Sénat, pendant le premier confinement mais également dans les mois qui ont suivis. Cette « pause déontologique » pose question puisqu'elle intervient dans un contexte propice à l'émergence de conflits d'intérêts, et alors même que les exigences de transparence et les obligations légales des parlementaires demeurent intactes.

1) La HATVP dans la déontologie parlementaire

1.1) Les avancées de la déontologie parlementaire depuis 2010

L'Assemblée Nationale et le Sénat se sont peu à peu dotés, principalement à partir du début des années 2010, d'un arsenal d'outils visant à veiller à la déontologie des parlementaires et à prévenir les conflits d'intérêts. Alors que l'essentiel des règles reposait auparavant sur le droit pénal (délits de corruption, concussion, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, etc.) et sur diverses incompatibilités, les deux assemblées ont d'abord adopté un droit souple en instaurant des codes

de déontologie et des organes chargés de les faire respecter. Au Sénat, un comité de déontologie interne est mis en place en 2009, tandis que l'Assemblée Nationale opte en 2011 pour un Déontologue externe. Ces organes ont principalement pour rôle de conseiller les élus et de faire des propositions aux deux assemblées. Ils doivent aussi vérifier que les parlementaires remplissent leurs obligations, comme le fait de déclarer les cadeaux, avantages et voyages à l'invitation de tiers dont ils peuvent bénéficier. Malgré ces avancées, les moyens de ces organes de déontologie demeurent très limités et les sanctions restent encore des décisions internes aux assemblées, qu'elles soient formelles (le Bureau peut par exemple prononcer un rappel à l'ordre ou une censure avec retenue sur indemnités) ou plus informelles (recadrage entre collègues du même groupe par exemple).

En novembre 2012, la commission Jospin sur la rénovation et la déontologie de la vie publique recommande notamment la création d'une Autorité de déontologie de la vie publique. L'éclatement du scandale Cahuzac quelques semaines plus tard déclenche une crise qui conduit à l'élaboration des lois du 11 octobre 2013, portant notamment création de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique. Cette nouvelle autorité administrative indépendante recueille les premières déclarations de parlementaires en janvier 2014, pour une publication en *open data* en juillet.

L'année 2017 marque une nouvelle étape en matière de déontologie parlementaire suite à une élection présidentielle marquée par l'affaire Fillon. Les lois pour la confiance dans la vie politique, promulguées en septembre 2017, imposent l'interdiction des emplois familiaux pour les parlementaires, suppriment la réserve parlementaire, et instaurent un contrôle beaucoup plus strict des frais de mandat (remplacement de l'IRFM par l'AFM). Elles rendent également incompatible l'exercice d'une activité annexe dans le conseil et interdit aux collaborateurs de travailler pour un représentant d'intérêts, en parallèle du travail parlementaire. Au même moment, les missions du Déontologue de l'Assemblée Nationale sont renforcées et appuyées par une équipe dédiée d'une dizaine de collaborateurs. Un « réflexe déontologique » semble s'installer chez de nombreux parlementaires, en particulier les députés nouvellement élus. Ainsi, durant sa première année d'exercice de 2017 à 2018, la Déontologue de l'Assemblée est saisie à près de 1500 reprises pour

des questions d'ordre déontologique¹, contre 50 demandes d'avis pour son prédécesseur en 2015-2016².

1.2) Les obligations déclaratives des parlementaires auprès de la HATVP

Depuis 2014, tous les députés et sénateurs doivent donc remplir deux déclarations auprès de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique : une déclaration de situation patrimoniale (DSP) uniquement accessible en préfecture, et une déclaration d'intérêts et d'activités (DIA) disponible en ligne en *open data*. Le détail des informations attendues est précisé par la HATVP dans son « Guide du déclarant » (29 pages).

La déclaration de patrimoine doit par exemple indiquer l'essentiel des biens à l'actif et au passif du déclarant, comme le solde des comptes bancaires, la valeur des placements financiers et du patrimoine immobilier, les emprunts, et tout bien d'une valeur estimée à plus de 10 000 euros. Cette déclaration de patrimoine est obligatoirement mise à jour dans les mois qui précèdent la fin du mandat parlementaire, afin de contrôler l'absence d'enrichissement personnel indu.

La déclaration d'intérêts renseigne quant à elle les intérêts « de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif » du mandat de l'élu (selon la définition de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013). Il s'agit notamment de ses activités professionnelles antérieures jusqu'à cinq ans plus tôt (nom de l'employeur, fonction exercée, rémunération par année), celles de son conjoint, ses activités annexes conservées pendant le mandat, ses fonctions dirigeantes (même exercées à titre gratuit), ses participations au capital de sociétés privées, etc. Le parlementaire doit également identifier tous les collaborateurs qui travaillent à ses côtés, à Paris comme en circonscription, et indiquer les éventuels autres employeurs de ces derniers.

Ces déclarations initiales, qui doivent être envoyées à la HATVP dans les deux mois suivant la prise de fonction à l'Assemblée Nationale ou au Sénat, doivent ensuite être mises à jour lorsqu'une « modification substantielle » intervient, sous la forme d'une déclaration modificative. C'est par exemple le cas si le parlementaire décide d'entrer au capital d'une entreprise ou qu'il contracte un emprunt, si son conjoint change d'emploi, ou lorsque un nouveau collaborateur arrive dans l'équipe

¹ « Déontologie en politique : la France est-elle la nouvelle Suède ? », P. Januel, Dalloz, 12 novembre 2020.

² Rapport public annuel du Déontologue de l'Assemblée Nationale, Ferdinand Mélin-Soucramanien, 30 novembre 2016.

parlementaire. Toute évolution de cet ordre doit pouvoir être suivi, dans un délai de deux mois, par une déclaration modificative de la DIA et/ou de la DSP.

La HATVP dispose désormais des outils pour contrôler assez efficacement l'exhaustivité et la sincérité des déclarations de patrimoine (notamment via des accès directs à l'administration fiscale). Pour autant, la HATVP ne dispose que de moyens beaucoup plus modestes pour contrôler les déclarations d'intérêts et d'activités, comme par exemple les autres fonctions exercées en parallèle du mandat. Elle s'en remet donc largement à la société civile et aux médias pour veiller à la véracité des déclarations³. C'est d'ailleurs ainsi qu'a éclaté en décembre 2019 l'affaire Delevoye, lorsque plusieurs médias ont révélé que le nouveau membre du Gouvernement avait omis d'indiquer dans sa déclaration initiale (rendue hors délai légal) un grand nombre d'activités antérieures et en cours, y compris certaines susceptibles de faire naître des conflits d'intérêts avec ses fonctions ministérielles. La publication de la déclaration par la HATVP en novembre 2019 a donc bien permis en quelques semaines d'identifier une série d'omissions qui ont conduit le Haut-Commissaire aux Retraites à démissionner et la HATVP à signaler les faits au Procureur de la République.

2. Les déclarations à la HATVP : régularités et ruptures

2.1.) Une forte progression de la transparence, particulièrement chez les nouveaux députés

Les premières déclarations des parlementaires à la HATVP remontent à janvier 2014. A l'époque, la procédure suscite de nombreuses résistances chez les députés et sénateurs et les premières déclarations, manuscrites, sont parfois brouillones et difficiles à déchiffrer. La Haute Autorité les publie en juillet 2014 sous la forme de près d'un millier de fichiers PDF, difficiles à exploiter. Ce n'est d'ailleurs qu'au prix d'une initiative lancée par l'association *Regards Citoyens* que le contenu de ces 910 premières déclarations peut être exploité par les citoyens et les journalistes.

Lorsque la HATVP publie en juillet 2014 les premières déclarations d'intérêts et d'activités, on découvre alors que plus de 35% des parlementaires ont envoyé leur déclaration en retard par rapport

³ Voir l'article à ce sujet de J-F. Kerléo dans *Jus Politicum* , « La déclaration d'intérêts en a-t-elle un ? » : <http://blog.juspoliticum.com/2020/02/28/la-declaration-dinterets-en-a-t-elle-un-par-jean-francois-kerleo/>

au délai légal. Le caractère illisible ou manifestement incomplet de certaines déclarations est largement commenté dans les médias. Dans les mois et les années qui suivent, les déclarations modificatives demeurent peu nombreuses sous la XIV^{ème} législature, même après l'introduction d'une plateforme numérique de dépôt. Cette plateforme, désormais obligatoire pour tout dépôt depuis 2016, permet cependant de standardiser et d'industrialiser les déclarations et leur traitement, à la fois du côté des déclarants, de la HATVP en charge du premier contrôle et de la publication, et de la société civile ensuite.

En juin 2017, les élections législatives marquent un renouvellement historique de l'Assemblée Nationale, avec 72% de nouveaux élus. Ces députés, plus jeunes, souvent issus de la société civile et élus dans le contexte de l'affaire Fillon, semblent dans leur grande majorité jouer le jeu de la transparence. Au terme du délai légal de deux mois, plus de 85% des députés déposent leur déclaration d'intérêts et d'activités auprès de la HATVP, soit un taux de retard divisé par plus de deux par rapport à 2014.

Au-delà des déclarations initiales, les trois quarts des députés (73%) ont mis à jour leur déclaration d'intérêts et d'activités (DIA) au moins une fois depuis leur déclaration initiale. Le Tableau 1 fournit leur répartition à partir des données publiques de la HATVP en date du 1^{er} décembre 2020, soit environ 3 ans et demi après l'entrée en fonction des députés en juin 2017⁴. La moitié des députés a envoyé au moins deux modifications, et près de 50 députés ont même déposé des modifications de leurs DIA à cinq reprises ou plus. Ces multiples mises à jour témoignent d'une culture déontologique bien installée chez une partie significative des élus au Palais Bourbon. Concernant leur situation patrimoniale, les modifications sont sans surprise beaucoup moins fréquentes (47% des députés n'en ont pas effectué) et sont très majoritairement intervenues dans la première année, probablement sur demande de la HATVP.

⁴ Sauf exceptions : suppléants devenus députés, élections dans le cadre de législatives partielles.

Tableau 1 – Répartition des députés selon le nombre de déclarations modificatives déposées à la HATVP

<i>Nombre de déclaration modificative</i>	<i>Aucune</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6 et +</i>
Déclarations d'intérêts et d'activités	27,1%	24,9%	20,5%	12,0%	7,3%	3,8%	4,4%
Déclarations de situation patrimoniale	47,3%	38,6%	10,3%	3,0%	0,9%	0%	0%

Note : calculs de l'auteur à partir des données publiques de la HATVP. Nombre de déclarations modificatives par les députés auprès de la HATVP depuis leur déclaration initiale. Echantillon des 575 députés au registre de la HATVP au 1^{er} décembre 2020.

Les sénateurs semblent en moyenne entretenir une relation plus distante vis-à-vis de leurs obligations déclaratives (Tableau 2) : près de 43% des sénateurs n'avaient effectué aucune mise à jour de leur DIA fin juin 2020, alors que les sénateurs de la série 2 arrivaient au terme de leur mandat et ceux de la série 1 se trouvaient à mi-mandat.

Tableau 2 – Répartition des sénateurs selon le nombre de déclarations modificatives déposées à la HATVP

<i>Nombre de déclaration modificative</i>	<i>Aucune</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6 et +</i>
Déclarations d'intérêts et d'activités	43,4%	25,0%	12,4%	11,5%	3,7%	2,3%	1,7%
Déclarations de situation patrimoniale	51,2%	39,1%	7,5%	1,7%	0,3%	0%	0,3%

Note : calculs de l'auteur à partir des données publiques de la HATVP. Nombre de déclarations modificatives par les sénateurs auprès de la HATVP depuis leur déclaration initiale. Echantillon des 348 sénateurs au registre de la HATVP au 27 juin 2020 (la série 1 est à mi-mandat, la série 2 en fin de mandat).

2.2) Le rôle de vigie de la société civile

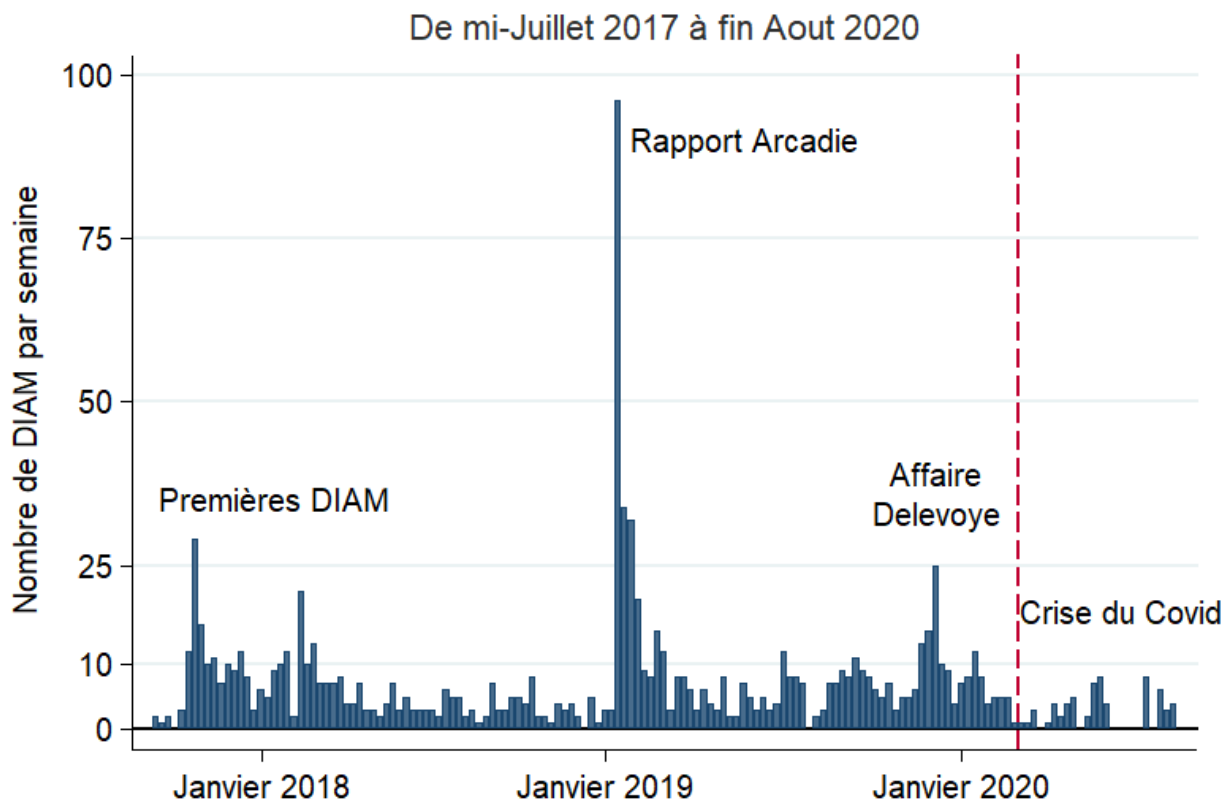
Cette différence entre sénateurs et députés peut s'expliquer de plusieurs façons, mais une partie de l'explication réside sans doute dans l'exposition médiatique plus forte de l'Assemblée Nationale. En effet, les mises à jour plus fréquentes des déclarations par les députés sont en partie le résultat de la vigilance de la société civile, qui a montré son efficacité à au moins deux occasions : d'abord, lors de la publication en janvier 2019 d'un rapport par la plateforme d'information parlementaire Projet Arcadie⁵ qui quantifiait les nombreuses omissions des députés dans leurs DIA ; puis fin 2019 à la suite des révélations dans la presse sur les omissions de Jean-Paul Delevoye dans sa déclaration.

Comme le montre le graphique ci-dessous des flux de dépôts de DIA modificatives des députés, la vigilance de la société civile dans ces deux situations a eu un large impact sur les comportements de déclaration des députés. La publication du rapport de Projet Arcadie le 16 janvier 2019, largement médiatisée, a été suivie en trois semaines d'environ 150 déclarations modificatives à l'Assemblée Nationale. Dans les 6 mois précédents, les dépôts à la HATVP étaient en moyenne de 3,4 déclarations modificatives par semaine ; dans les six mois ayant suivi la publication du rapport, le flux hebdomadaire a été multiplié par deux (6,8 DIA modificatives, en excluant les trois semaines juste après le rapport). De manière similaire, la démission du gouvernement de Jean-Paul Delevoye le lundi 16 décembre 2019 a coïncidé avec l'envoi de 25 déclarations modificatives par les députés dans la semaine suivante, un rythme là encore très supérieur à la moyenne. Ces deux événements montrent que les comportements déclaratifs des députés auprès de la HATVP réagissent immédiatement et assez massivement aux informations relayées dans les médias, que les députés soient directement visés ou non. De plus, ces effets semblent perdurer à moyen terme avec des mises à jour plus fréquentes des déclarations d'intérêts. Du côté des sénateurs au contraire, ces deux événements n'ont été suivis que par quelques mises à jour.

Mais ces données de la HATVP révèlent aussi un fort ralentissement des flux de déclarations modificatives depuis le déclenchement de la crise du Covid-19.

⁵ Ce rapport est disponible à l'adresse : <https://projetarcadie.com/content/corruption-deputes-hatvp>

Graphique 1 – Flux hebdomadaire de DIA modificatives par les députés



Note : flux hebdomadaire de déclarations modificatives d'intérêts et d'activités déposées par les députés auprès de la HATVP. Echantillon des 575 députés au registre de la HATVP au 1^{er} décembre 2020. La barre verticale de début de crise du Covid correspond au début du premier confinement en France.

3. La crise du Covid, début d'une « pause déontologique » durable ?

3.1) Un ralentissement brutal des déclarations modificatives à la HATVP

La crise du Covid a fortement impacté le travail des assemblées à partir du mois de mars 2020. L'Assemblée Nationale étant devenue un « cluster », une réduction drastique de la présence physique s'est imposée au Palais Bourbon et au Palais du Luxembourg. Les deux assemblées ont eu un recours massif aux réunions par visioconférence et aux votes par délégation⁶.

⁶ Pour une discussion des aménagements des travaux parlementaires, voir l'article de E. Lemaire *dans Jus Politicum* : <http://blog.juspoliticum.com/2020/04/02/le-parlement-face-a-la-crise-du-covid-19-1-2-par-elina-lemaire>

Mais au-delà de cet impact sur le travail parlementaire *stricto sensu*, le déclenchement de la crise du Covid, que l'on peut faire débuter le 17 mars 2020 à la veille du premier confinement, a aussi eu des conséquences en matière de comportement déclaratif auprès de la HATVP. Sur les trois mois qui ont suivi le début du premier confinement, le flux de déclarations modificatives a diminué de 45% chez les députés par rapport aux mêmes périodes de mi-mars à mi-juin les années précédentes (et même -59% si l'on compare ces trois mois du printemps à tout le début de la XVème législature), et de 37% chez les sénateurs.

Sur cette période de trois mois de première vague du Covid, on peut d'ailleurs remarquer que les quelques députés qui ont continué à mettre à jour leurs intérêts et activités étaient, pour la grande majorité, des « habitués de la transparence ». Sur les 41 députés ayant publié une DIA modificative, une dizaine en avaient déjà envoyé cinq ou plus depuis leur entrée en fonction : Granjus, Le Bohec (7) ; Aubert, Bachelier, Essayan (6) ; Banier, Batho, Do, Maillard, Michels (5).

Le fort ralentissement des déclarations à la HATVP s'est confirmé jusqu'à la fin août. Entre la mi-juin et la fin août 2020, le flux hebdomadaire moyen de déclarations modificatives d'intérêts et d'activités était ainsi près de deux fois inférieur à celui observé sur les mêmes périodes en 2019 et 2018 (2,3 mises à jour par semaine contre 4,3 les années précédentes).

On pourrait penser que cette situation s'explique d'abord par des difficultés internes à la HATVP depuis la crise du Covid, ayant perturbé son travail de contrôle et de publication. Il est vrai que le premier confinement a affecté le fonctionnement de la HATVP, qui a par exemple interrompu sa hotline téléphonique d'assistance aux élus et a stoppé pendant plus de deux mois toute nouvelle mise en ligne des déclarations déposées, du jamais vu depuis la création de l'institution. La HATVP a également reporté les dates limites de déclarations initiales pour les nouveaux élus et responsables publics, mais ce délai ne concernait pas les députés et sénateurs déjà en mandat. La Haute Autorité a toujours maintenu l'accès à sa plateforme de dépôt et son accompagnement aux déclarants par email. De plus, les parlementaires étaient toujours soumis à leurs obligations habituelles de mises à jour régulières, réprimées par de lourdes peines encourues en cas d'omission substantielle d'un intérêt ou d'évaluation mensongère du patrimoine (3 ans d'emprisonnement, 45 000 euros d'amende et 10 ans d'inéligibilité). Les parlementaires avaient donc bien la possibilité matérielle et l'obligation légale de déposer leurs déclarations sur la plateforme numérique de la Haute Autorité pendant toute cette période, et force est de constater que peu d'entre eux s'en sont saisis.

3.2) Quels enjeux pour la prévention des conflits d'intérêts ?

Il semble donc bien approprié de parler de « pause déontologique » chez les parlementaires pour qualifier la période de crise que nous avons connu depuis mars 2020. Celle-ci pose pourtant des enjeux inédits pour la transparence des élus. Le fonctionnement au ralenti et en distanciel du Parlement pendant le premier confinement a par exemple laissé plus de temps aux élus ou à leurs collaborateurs parlementaires pour se consacrer à des activités privées, qu'elles soient rémunérées ou bénévoles, qui pourraient mériter d'être rendues publiques. Certains députés-médecins ont ainsi annoncé leur volonté de soutenir le secteur hospitalier durant la phase aigue de l'épidémie, sans que ces nouvelles activités fassent l'objet de déclarations à la HATVP. De la même manière, le bouleversement du travail des assistants parlementaires (télétravail, temps partiel, voire rupture de contrat anticipée) pose la question des activités annexes de ces collaborateurs, qui sont déjà nombreux en temps normal à exercer une deuxième activité professionnelle. Le « Guide du déclarant » de la HATVP rappelle aussi que tout changement dans l'équipe parlementaire doit faire l'objet d'une déclaration modificative, une obligation particulièrement peu respectée ces derniers mois. Enfin, il est à noter que les élections municipales sont intervenues pendant cette même période, et que les parlementaires nouvellement élus (en tant que conseiller municipal en particulier) doivent obligatoirement signaler ce nouveau mandat auprès de la HATVP.

Un autre enjeu concerne l'évolution du comportement déclaratif des parlementaires dans les prochains mois. A cette date (1^{er} décembre 2020), il n'est pas possible de savoir si la forte baisse des déclarations par les parlementaires s'est prolongée sur la fin d'année 2020, et si elle se prolongera sur l'année 2021 : la HATVP n'a en effet toujours pas publié les déclarations modificatives déposées par les parlementaires depuis fin août. Une issue consisterait en une forme de « rattrapage » avec un afflux de déclarations déposées à la rentrée parlementaire de septembre, ce qui permettrait d'éclairer les évolutions des six derniers mois. Mais la pause déontologique observée depuis le déclenchement de la crise du Covid pourrait aussi marquer un recul plus durable de la transparence, hormis chez quelques parlementaires habitués et convaincus. Comme l'ont montré certains épisodes médiatisés, que ce soit à la suite du rapport du Projet Arcadie ou de l'affaire Delevoye, la société civile a un rôle important à jouer, à la fois pour inciter à ce sursaut des députés et sénateurs en matière de déclarations, et aussi pour restaurer plus durablement un « réflexe déontologique » au service de la confiance des citoyens.