

# Paraître transparent ? Les usages des déclarations d'intérêts des maires des grandes villes françaises

Abel François, Éric Phélippeau

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2018/1 N° 165 , PAGES 79 À 94  
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.165.0079

Date de mise en ligne : 30/07/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-1-page-79?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



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

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](http://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# PARAÎTRE TRANSPARENT ? LES USAGES DES DÉCLARATIONS D'INTÉRÊTS DES MAIRES DES GRANDES VILLES FRANÇAISES

Abel FRANÇOIS

*Professeur d'économie à l'Université  
de Lille I (LEM)\**

Éric PHÉLIPPEAU

*Professeur de science politique  
à l'Université de Paris-Nanterre  
(Institut des sciences sociales  
du politique)*

## Résumé

Cet article présente une enquête qui porte sur les déclarations d'intérêts des 452 maires des communes de plus de 20 000 habitants qui ont été rendues publiques fin 2015 par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), et qui sont examinées sous deux angles. Il s'agit, en premier lieu, d'analyser le cadre légal proposé et les réactions des élus locaux à ces nouvelles obligations déclaratives visant à faire apparaître leurs « activités professionnelles passées ou présentes, les différentes participations aux organes dirigeants d'organismes publics ou privés, les activités bénévoles ou la profession du conjoint » ; en second lieu, d'apprécier les usages politiques de ce dispositif de prévention des situations de conflits d'intérêts.

## Mots-clefs

Politiques de transparence, maires, déclarations d'intérêts, identités stratégiques, rapports à la probité.

## Abstract

*– Creating the impression of being transparent? The uses of the declarations of interests by mayors of big French cities – This paper presents a survey concerning the declarations of interest of the 452 mayors of municipalities with more than 20,000 inhabitants that were made public at the end of 2015 by the French transparency regulatory authority. These declarations are examined from two angles. First, the paper analyses the legal framework and the reactions of involved people to the new declarative obligations aiming at disclosing their « past or present professional activities, the various participations in the boards of public or private bodies, the voluntary activities or the profession of the spouse ». Secondly, it proposes an appreciation of the political uses of these conflicts of interests' preventive mechanism.*

## Keywords

*Transparency policies, mayors, declarations of interests, strategic identities, self-appreciation of probity.*

\* UMR 9221.

La transparence s'est progressivement imposée comme enjeu et thème médiatique et politique bien que les doctrines qui lui soient associées renvoient à des courants d'idées très anciens (Hood, 2006, 3-23). En France, la question de la transparence politique est une affaire relativement récente<sup>1</sup>. Elle est en effet apparue à la fin des années 1980, lorsque furent adoptées les premières lois visant à mieux contrôler les dépenses et recettes des candidats et des partis politiques, ainsi que les variations de patrimoine de toute une série de responsables publics.

Ces politiques de transparence revêtent différents visages : transparence du patrimoine des élus, des finances engagées dans les luttes électorales, des moyens des institutions politiques, des relations nouées aux frontières du champ politique... Faire la lumière sur ces différents objets ne va pas de soi, ni pour les responsables politiques qui s'en emparent en vue de les réglementer, ni pour les autorités judiciaires, les forces de l'ordre et les institutions qui se retrouvent chargées de faire appliquer ces règles.

Dans l'hexagone, les responsables politiques français font aujourd'hui face à une double injonction croissante de transparence. D'une part, la réglementation a instauré depuis 1988 – et étendu à un nombre croissant de responsables publics – de nouvelles obligations déclaratives pour une grande partie d'entre eux relativement à leurs intérêts et à leurs sources et niveaux de revenus et de patrimoine auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) qui a remplacé la Commission pour la transparence financière de la vie publique (CTFVP). D'autre part, la pression médiatique et sociale les pousse à plus de transparence sur ces mêmes questions. Pour autant, parce que la règle juridique n'est pas coercitive et qu'il existe d'importantes marges de manœuvre, la transparence peut devenir pour ces acteurs un enjeu et une ressource politique, et faire l'objet d'instrumentations politiques (Lascoumes, et Le Galès, 2005).

Ainsi, la transparence concernant les rémunérations ou les intérêts des élus peut être utilisée à des fins politiques pour mettre en scène sa propre transparence et s'en servir telle une ressource politique. Lors du lancement de leur campagne électorale, certains élus locaux ont par exemple indiqué sur leurs sites Internet le détail des revenus qu'ils retireraient de leurs mandats en prétendant faire œuvre de transparence alors que ces informations n'avaient rien de confidentiel. De rares parlementaires ont également exposé le détail de la consommation de leur indemnité représentative de frais de mandat (le montant global étant une information publique). De même, les conditions politiques peuvent avoir des effets différenciés sur les pratiques de transparence. Par exemple, une forte légitimité électorale permet parfois aux élus d'échapper à la divulgation de ce type d'informations.

Cet article entend étudier ces usages de la transparence par les élus. Il s'appuie sur l'analyse des déclarations d'intérêt déposées auprès de la HATVP par les maires des grandes villes françaises (20 000 habitants et plus) élus en mars 2014, ce qui correspond à 452 villes mais à seulement 443 déclarations. Pour des raisons de spécificités institutionnelles et politiques, nous avons décidé d'exclure de l'échantillon les maires des villes situées en Corse (2 villes pour lesquelles les déclarations des maires étaient vides) et dans les DOM (37 villes). Au final, cette étude repose donc sur un échantillon de 404 communes et maires des plus grandes villes françaises. Celui-ci regroupe des municipalités de 87 départements différents sur les 94 de la France métropolitaine continentale, soit 92 % des départements. Les informations des déclarations ont été complétées avec le registre national des élus ainsi que les résultats électoraux du scrutin de 2014.

1. Sur la construction récente de ce champ d'analyse : voir Saint-Martin, 2009, 21-37.

À partir de ces déclarations d'intérêts, deux types d'analyses ont été menés. Le premier est une exploration quantitative de la divulgation d'informations sur les rémunérations, c'est-à-dire la production de transparence par ces élus. Cette production est reliée à leurs caractéristiques, en particulier politiques, afin de mettre en évidence leurs éventuelles relations avec la transparence. Le second consiste à explorer la sincérité de la production de transparence, dans une démarche plus qualitative, du fait du rétrécissement de l'échantillon étudié. Pour les deux analyses, nous observons qu'il y a bien une dimension politique de la transparence, qu'il s'agisse de sa production, de sa qualité, ou de sa sincérité.

## LA RÉGLEMENTATION FRANÇAISE EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE DES ÉLUS

Les maires ne sont évidemment pas les seuls responsables publics concernés par les obligations de transparence, même si contrairement à d'autres élus plus éminents, tels les parlementaires ou les ministres, leurs déclarations d'intérêts n'ont pas autant mobilisé l'attention des journalistes et des chercheurs<sup>2</sup>.

Ces dispositions n'ont donc pas spécialement concerné les élus locaux mais de très nombreux responsables publics (élus ou non) ; elles ont été introduites par l'article 2 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie publique, avant d'être remplacées par l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013. Entre ces deux dates, le périmètre des élus locaux soumis à ces obligations déclaratives (de patrimoine et d'intérêts) a été étendu : outre les adjoints des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature (ce qui était déjà le cas en 1988), les maires des communes de plus de 20 000 habitants (au lieu de 30 000 habitants auparavant) ont été astreints à l'obligation d'adresser une déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts à la HATVP. Les régimes de ces deux types de déclarations diffèrent toutefois sur plusieurs points. La déclaration de situation patrimoniale porte sur l'ensemble des biens propres de l' élu local, voire sur ceux détenus en commun avec son conjoint (dans le cadre d'un mariage conclu sous le régime de la communauté) ou avec d'éventuels indivisaires (dans le cadre d'une succession). La déclaration doit être exhaustive, exacte et sincère. Et les éventuelles variations de patrimoine en cours de mandat doivent être notifiées à la HATVP qui en supervise le contrôle sans rendre publiques ces déclarations. La seconde déclaration concerne les intérêts détenus par ces élus dans les cinq années précédant leur élection et est censée indiquer les rémunérations, indemnités ou gratifications qu'ils ont perçues au titre de leurs diverses activités, participations et fonctions exercées. Les maires et adjoints concernés doivent s'acquitter de ces obligations dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction en ce qui concerne leur déclaration de situation patrimoniale de début de mandat et leur déclaration d'intérêts et dans un délai de deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant la fin de leurs fonctions en ce qui concerne leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat. L'obligation de déclaration s'impose même si leur élection ou leur nomination est contestée.

2. Pour une présentation synthétique des politiques de probités publiques en France et la place prise par ces obligations de transparence, voir notamment le chapitre 1 de l'ouvrage de François et Phélippeau, 2015.

Les fiches de déclaration d'intérêt, qui sont celles que nous étudions dans cet article, sont structurées autour de huit questions :

- 1) activités professionnelles exercées ayant donné lieu à une rémunération ou gratification à la date de l'élection ou de la nomination ;
- 2) activités professionnelles exercées ayant donné lieu à une rémunération ou gratification au cours des cinq dernières années ;
- 3) activités de consultant exercées à la date de l'élection ou de la nomination et au cours des cinq dernières années ;
- 4) participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé d'une société à la date de l'élection ou de la nomination ou lors des cinq dernières années ;
- 5) participations financières directes dans le capital d'une société à la date de l'élection ou de la nomination ;
- 6) activités professionnelles exercées à la date de l'élection ou de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin ;
- 7) fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts ;
- 8) fonctions et mandats électifs exercés à la date de l'élection ou de la nomination.

La fiche est construite de telle manière que les élus doivent mentionner les informations sur l'activité en question ainsi que les rémunérations en rapport. A priori, si ces déclarations sont remplies convenablement par leurs auteurs, il peut s'agir d'une source d'information susceptible de permettre un renouvellement de la connaissance du personnel politique.

## MESURER LA PARTICIPATION DES ÉLUS À LA PRODUCTION DE LA TRANSPARENCE

L'objectif préalable étant de savoir quels sont les élus qui « jouent le jeu » de la transparence, un critère quantifiable s'avère nécessaire pour déterminer, grâce à l'étude de la déclaration, si l'élu a rempli ou non sa fiche. Une double interprétation possible se pose constamment en l'absence de toute information au sein de certaines parties de ces déclarations. Une fiche vide pourra aussi bien traduire le refus d'un élu de dévoiler telle ou telle information, ou bien tout simplement le fait qu'il n'a exercé aucune activité précédemment et qu'il n'a perçu aucune rémunération.

Pour surmonter cette difficulté, il est dans un premier temps possible d'utiliser une autre information afin de catégoriser la participation de l'élu à cet exercice. Parmi les informations qui leurs sont demandées, certaines sont de nature à moins poser problème et permettent de lever toute ambiguïté quant à la tentation d'élus d'éventuellement dissimuler certains renseignements les concernant.

Le double critère retenu permettant raisonnablement de distinguer les élus acceptant de se plier au jeu de la transparence de leurs homologues ne s'y prêtant pas est le suivant : sont considérés pour les besoins de notre étude comme ayant rempli leur déclaration les élus qui ont mentionné leur profession et leur année de naissance ; deux informations contenues dans les renseignements personnels (au même titre que les coordonnées téléphoniques par exemple). L'intérêt de ces deux indicateurs est qu'ils sont neutres d'un point de vue de la manipulation des informations à révéler par l'élu. Ainsi, 87 % des maires de l'échantillon (soit 352 élus sur 403) ont publié ces deux informations et 13 % (51 sur 403) se sont abstenus de divulguer l'une ou l'autre voire les deux simultanément.

Sur la base de ce premier critère permettant de distinguer des élus coopérants des non-coopérants, il est maintenant possible de voir comment ces personnes acceptent ou non de divulguer des informations relatives à leurs rémunérations. Au sein de cette rubrique, l'absence de tout renseignement est à l'inverse ambiguë : s'agit-il d'un refus de répondre ou d'une absence de rémunération ? Cette incertitude est d'autant plus problématique que l'échantillon est principalement composé de professionnels de la politique, c'est-à-dire d'élus qui n'ont pas d'autres activités professionnelles.

Ces deux difficultés conduisent à opérer les choix suivants. Premièrement, seront distinguées les rémunérations politiques – qui sont censées être publiques et publiées dans les procès-verbaux des assemblées locales les ayant instituées – des rémunérations non politiques (c'est-à-dire toutes les autres rémunérations). En effet, il est plus difficile de ne pas divulguer ces rémunérations « politiques » compte tenu de leur publication antérieure, même si une partie des élus se contente de renvoyer vers les textes encadrant leurs indemnités plutôt que de préciser leur montant. Deuxièmement, pour chacune d'elle, la mesure sera adossée à la prise en considération de plusieurs questions.

Concernant les rémunérations non politiques, nous nous appuyons sur cinq questions contenues dans la déclaration portant sur les rémunérations professionnelles actuelles (question n° 1), sur les rémunérations passées (durant les cinq ans précédant la date de nomination, soit la question n° 2), sur des activités de consultant (question n° 3), sur les participations financières au sein de sociétés (question n° 5) et sur les rémunérations en tant que dirigeant de structures publiques ou privées (question n° 4). Il faut noter que lorsque l'élus mentionnait pour l'une de ces cinq activités un mandat électif nous n'avons pas pris en compte l'élément.

Concernant les rémunérations politiques, c'est-à-dire celles associées à un mandat électif national ou local, ont été prises en compte les réponses à la question n° 8 ainsi que les réponses aux questions n° 1 et n° 2 lorsqu'elles concernaient des rémunérations de mandats électifs.

Le tableau n° 1 résume les taux de réponse aux différentes questions. Comme attendu, du fait de la forte présence de professionnels de la politique, c'est l'indication d'une rémunération associée à un mandat politique qui apparaît le plus souvent, avec plus de 83 % des élus ayant rempli le questionnaire. En revanche, les disparités concernant les sources de rémunérations autres que politiques sont beaucoup plus soutenues. Sous ce rapport, il apparaît donc : d'une part, que la divulgation des rémunérations politiques ne semble pas discriminante ; d'autre part, que la divulgation des autres rémunérations doit être considérée dans son ensemble afin de lisser les différences dues à l'absence d'activité plutôt qu'à un refus de déclaration. Ainsi, pour les rémunérations non politiques, 74 % des élus ayant rempli leur fiche ont accepté de révéler les rémunérations pour l'une des cinq activités demandées.

En outre, 56 % des élus ayant rempli la fiche ont divulgué de l'information, soit sur une rémunération politique, soit sur une rémunération non politique et 4 % aucun des deux types de rémunération. 28 % de ces élus ont donné une rémunération politique et aucune non politique et 13 % l'inverse.

Tableau n° 1 : Distribution des maires étudiés selon leur participation au questionnaire

	L'élu a donné une information sur sa rémunération concernant ses rémunérations...					
	... politiques	... non politiques...				
		... actuelles	... passées	... de consultant	... de dirigeant	... de participations financières
Nb d'élus	325	143	182	27	79	80
En % de la population totale	80,6	35,5	45,2	6,7	19,6	19,8
En % de la population ayant rempli la fiche	83,2	40,6	51,7	7,7	22,4	22,7

## UNE ANALYSE QUANTITATIVE DES VARIATIONS DE PRODUCTION DE TRANSPARENCE

Sur la base de ces indicateurs portant sur la divulgation des rémunérations et donc sur la participation au processus de transparence, il est alors possible de se demander si les variations de ces rapports des élus à la transparence peuvent s'expliquer par certains de leurs attributs sociopolitiques. En particulier, deux ensembles d'informations peuvent être distingués : d'une part les caractéristiques sociobiographiques, comme l'âge ou le genre, et d'autre part, leurs attributs politiques. L'objectif est alors de savoir si les différences de stratégie de transparence peuvent être reliées à ces différentes caractéristiques. Pour tester cette idée, la démarche procédera en deux temps. Tout d'abord, il s'agira de mettre en relation univariée les statistiques descriptives des caractéristiques associées à la divulgation des informations. Puis, une étude inférentielle sera conduite afin d'introduire simultanément en multivarié les différentes caractéristiques éliminant les liens susceptibles d'exister entre elles.

### Les caractéristiques des maires déclarants

La première caractéristique de l'élu est son âge, avec la possibilité d'un effet de génération : les injonctions de transparence peuvent-elles avoir plus de répercussions sur les maires jeunes que sur les plus âgés ? Le tableau n° 2 indique les âges moyens des élus selon la transparence de l'information qu'ils délivrent, la moyenne pour l'ensemble des maires étudiés étant de 57 ans et demi. Les moyennes sont significativement différentes dans les trois cas mais dans des directions opposées. Les maires remplissant la fiche et divulguant de l'information sur leur rémunération politique sont significativement plus âgés que les maires ne le faisant pas, alors que ceux divulguant une rémunération non politique sont significativement plus jeunes. Il ne semblerait donc pas y avoir d'effet de génération dans la transparence affichée. De plus, il est possible que la divulgation des rémunérations

politiques, qui repose sur un seul critère, un seul chiffre, soit liée au fait que les maires plus jeunes font récemment leur entrée en politique et n'ont donc pas eu de rémunération politique antérieure à déclarer<sup>3</sup>.

Tableau n° 2 : Âge moyen des élus et transparence

	Total	Élus remplissant le questionnaire		Élus divulguant une rémunération politique		Élus divulguant une rémunération non politique	
		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Âge moyen	57,5	57,85	55,22**	58,60	54,14***	55,49***	62,98

\*\* et \*\*\* signifient que la moyenne d'âge est statistiquement inférieure (test uni-modal) aux seuils, respectivement, de 5 et 1 %.

Ensuite, concernant l'incidence du genre sur le rapport à la transparence, il est a priori, difficile d'émettre une hypothèse selon laquelle le sexe de l' élu influencerait sur sa plus ou moins grande propension à être transparent. Le tableau n° 3 délivre une première indication. La proportion de femmes est légèrement plus grande parmi les élus qui refusent de remplir le questionnaire (22 % contre 13 %) et cette différence est statistiquement significative, mais à un seuil bas (10 % de chance de se tromper). De la même manière, la proportion de femmes est plus élevée parmi les élus refusant de divulguer une rémunération non politique que parmi ceux l'acceptant (17 % contre 11 %) ; encore une fois, la différence est significative. En revanche, il n'y a pas de différence associée au sexe en ce qui concerne la transparence des informations délivrées relativement aux rémunérations politiques.

Tableau n° 3 : Transparence des élus et genre

	Total	Élus remplissant le questionnaire		Élus divulguant une rémunération politique		Élus divulguant une rémunération non politique	
		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
% des élus							
femmes	13,90	12,78	21,57	13,31	10,17	10,79	17,12
hommes	86,10	87,22	78,43	86,69	89,83	89,21	82,88
Pearson Chi2 V de Cramer		2,87* 0,084		0,44 -0,035		2,73* 0,088	

\* indique que le Chi2 de Pearson est statistiquement significatif au seuil de 10 %.

3. Ce point doit être nuancé par le rappel que nous travaillons sur les plus grandes villes françaises et qu'il est extrêmement rare qu'un premier mandat électif dans la carrière d'un élu soit un poste de maire de grande ville. Au minimum, il semblerait qu'un mandat d'adjoint (toujours rémunéré) ou de conseiller municipal (toujours rémunéré pour les villes de plus de 100 000 habitants et possiblement rémunéré pour les autres communes), voire un mandat dans une autre collectivité locale, notamment intercommunale, soit un préalable à l'accès au mandat de maire.

Lorsqu'on s'intéresse à la première caractéristique politique, qui est celle de l'expérience du mandat municipal (tableau n° 4), nous observons que les nouveaux maires représentent significativement une part plus importante des élus divulguant une rémunération non politique et une part plus faible des élus divulguant une rémunération politique. Ce constat irait a priori dans le sens d'une explication liée à l'existence de ces rémunérations plutôt qu'à leur divulgation, même si dans le cas des rémunérations politiques, elle doit être nuancée (cf. note 5) et si, dans le cas des rémunérations non politiques, on ne voit pas ce qui empêcherait un élu d'être impliqué dans la participation au financement d'activités économiques par exemple, qui est une des cinq composantes de l'indicateur de divulgation des rémunérations non politiques. Ainsi, nous constatons que parmi les nouveaux maires la proportion d'élus déclarant à la fois une rémunération politique et une rémunération non politique est très proche (54 %) de cette proportion parmi les maires plus anciens (58 %).

Tableau n° 4 : *Transparence et nouveaux maires*

% des élus	Total	Élus remplissant le questionnaire		Élus divulguant une rémunération politique		Élus divulguant une rémunération non politique	
		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Nouveau maire							
Oui	38,46	36,36	52,94	30,03	67,80	45,64	16,22
Non	61,54	63,64	47,06	69,97	32,20	54,36	83,78
Pearson Chi2		5,17**		30,26***		28,44***	
V de Cramer		-0,113		-0,035		0,284	

\*\* et \*\*\* indiquent que le Chi2 de Pearson est statistiquement significatif aux seuils de 5 et 1 %.

Concernant la deuxième caractéristique politique (tableau n° 5), à savoir l'appartenance politique gauche-droite : nous observons qu'il n'y a pas de différence significative dans le remplissage du questionnaire. En revanche, il y a une différence statistiquement significative quant à la divulgation d'information sur les rémunérations politiques et non politiques. Les élus de droite produisent moins de transparence politique et plus de transparence non politique, alors que c'est l'inverse qui prévaut pour les élus de la gauche de l'échiquier politique. Deux explications sont envisageables quant à cette divergence. Premièrement, il est possible que les élus de gauche aient moins de rémunérations non politiques et plus de rémunérations politiques que leurs homologues de droite. Nous retrouvons ici notre discussion sur la différence entre absence de rémunération et refus de divulgation, et pour les raisons déjà précisées, nous n'y adhérons pas sans pouvoir la réfuter totalement. Deuxièmement, il se peut que les deux familles politiques ne valorisent pas de la même manière les sources de rémunération. Ainsi, pour un élu de droite, mettre en évidence une activité non politique passée, voire une certaine réussite économique, peut être valorisé par son électeur ; le même mécanisme ne se vérifiant pas nécessairement pour les élus de gauche. Et inversement, le dévouement à la chose publique pourrait être plus un argument électoral pour les élus de gauche que pour ceux de droite.

Tableau n° 5 : *Transparence des élus et appartenance politique*

	Total	Élus remplissant le questionnaire		Élus divulguant une rémunération politique		Élus divulguant une rémunération non politique	
		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
% des élus							
Gauche	34,99	34,66	37,25	38,57	15,25	29,46	45,95
Droite	65,01	65,34	62,75	61,43	84,75	70,54	54,05
Pearson Chi2 V de Cramer		0,13 0,018		11,78*** -0,183		9,12*** 0,161	

\*\*\* indiquent que le Chi2 de Pearson est statistiquement significatif au seuil de 1 %.

De la même manière, nous observons qu'il existe un lien entre la marge électorale du maire (la différence entre la part des suffrages qu'a obtenue sa liste au premier tour et son principal adversaire) et la transparence affichée (tableau n° 6). L'idée est de savoir si l'assise électorale est perçue comme une justification pour l'écu à se soustraire à l'injonction de transparence, ou si, au contraire, il perçoit son soutien électorale comme dette de transparence.

 Tableau n° 6 : *Marge de victoire électorale et transparence*

	Total	Élus remplissant le questionnaire		Élus divulguant une rémunération politique		Élus divulguant une rémunération non politique	
		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Marge moyenne	11,88	11,80	13,80**	12,38***	7,65	11,13	12,67*

\*\*\* et \*\*, et signifient que la moyenne de la marge de victoire est statistiquement supérieure (test uni-modal) aux seuils, respectivement, de 1 %, 5 % et 10 %.

Pour le premier critère, le remplissage de la fiche, nous constatons que cette marge moyenne est plus grande pour les maires qui se soustraient à la déclaration : le soutien démocratique serait donc vécu comme une légitimité pour se dérober à l'exercice de la transparence. Le constat est identique en ce qui concerne la transparence des rémunérations non politiques. En revanche, c'est le constat inverse qui s'applique pour la transparence des rémunérations politiques : la marge de victoire moyenne est plus élevée pour les élus divulguant cette information.

Enfin, dernier élément qui n'est ni relié aux caractéristiques de l'écu ni à des éléments politiques, la taille de la ville peut également avoir une incidence sur les stratégies de production d'information sur les rémunérations (tableau 7).

On observe que la différence de taille moyenne entre les villes n'est statistiquement significative que dans le cas des rémunérations non politiques : avec l'accroissement de la

taille des villes, les maires tendent de moins en moins à déclarer ce type de rémunérations. On peut y voir un effet de l'absence de rémunération non politique (plutôt qu'un défaut de divulgation) si on suppose que la professionnalisation politique des élus augmente avec la taille de la municipalité.

Tableau n° 7 : Taille de la ville et transparence

	Total	Élus remplissant le questionnaire		Élus divulguant une rémunération politique		Élus divulguant une rémunération non politique	
		Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non
Population moyenne	57 582	60 464	37 688	58 698	69 237	51 783	79 313**

\*\* signifie que la moyenne de la taille de la ville est statistiquement supérieure (test uni-modal) au seuil de 5 %.

L'analyse multivariée que nous menons par la suite va permettre d'affiner ces résultats.

### La transparence comme produit de déterminants principalement politiques

Il est important d'aller plus loin que les résultats descriptifs présentés à ce stade de l'analyse de manière à vérifier les effets individuels de chacune des caractéristiques mises en avant. En effet, il est tout à fait possible que les liens évoqués précédemment ne soient pas le reflet des mesures, mais d'autres caractéristiques fortement liées à ces mesures. Par exemple, l'âge et le fait d'être un nouveau maire peuvent être liés puisqu'il est probable qu'un nouveau maire soit plus jeune. Or, avec une simple description, il n'est pas possible de démêler ces deux effets. C'est pourquoi, il importe de présenter une analyse de régression dans laquelle les caractéristiques seront intégrées simultanément, ce qui permettra de mettre en évidence les effets, toutes choses égales par ailleurs, de chacune des caractéristiques des élus.

Ce faisant, l'objectif est d'étudier les facteurs de la probabilité, successivement, qu'un élu remplisse sa fiche de déclaration et qu'il accepte de se montrer transparent sur ses rémunérations politiques et non politiques. Le modèle logit permet d'estimer le poids et la significativité des caractéristiques des élus sur ces probabilités. Les facteurs explicatifs des trois probabilités (probabilité de remplir la fiche de déclaration, probabilité de divulguer des rémunérations politiques et probabilité de divulguer des rémunérations non politiques) sont les cinq caractéristiques détaillées précédemment. Les résultats sont présentés dans le tableau n° 8.

Concernant la probabilité de remplir la fiche, seules deux caractéristiques ont une influence statistiquement significative. La marge de victoire réduit ainsi la probabilité de remplir la fiche : une augmentation d'un point de pourcentage de la marge électorale conduit à une diminution de 0,11 de cette probabilité. De la même manière, les nouveaux maires ont 0,33 fois moins de chance de remplir leur fiche que les anciens maires, toutes choses égales par ailleurs. Les caractéristiques personnelles n'ont pour leur part aucune incidence sur le remplissage des déclarations. La taille de la ville a, quant à elle, une influence positive.

Tableau n° 8 : Facteurs des probabilités de transparence (modèle logit)

	probabilité de remplir la fiche			probabilité de divulguer une rémunération politique			probabilité de divulguer une rémunération non politique		
	coef	se	OR	coef	se	OR	coef	se	OR
Femme	-0,32	(0,43)	0,725	0,34	(0,50)	1,401	-0,77**	(0,37)	0,464
Âge	0,013	(0,016)	1,013	0,017	(0,016)	1,017	-0,070***	(0,015)	0,932
Nouveau maire	-1,17***	(0,40)	0,310	-0,79*	(0,42)	0,455	0,83**	(0,36)	2,296
Droite	0,50	(0,34)	1,649	-1,22***	(0,42)	0,294	0,70**	(0,29)	2,013
Marge de victoire	-0,062***	(0,021)	0,939	0,073***	(0,027)	1,073	-0,013	(0,018)	0,987
Population (10 000 hab)	0,12*	(0,068)	1,128	-0,0053	(0,028)	0,995	0,0061	(0,030)	1,006
Constante	1,71	(1,10)		1,19	(1,12)		4,53***	(1,01)	
Observations	395			345			345		
Pseudo R2	0,07			0,15			0,14		

\*\*\*, \*\* et \* signifient que le coefficient est statistiquement différent de zéro aux seuils, respectivement, de 1 %, 5 % et 10 %.

Concernant la probabilité de divulgation d'une rémunération politique, les nouveaux maires ont toujours une probabilité plus faible : pour cette catégorie, il y a 0,4 fois moins de chance de divulgation que pour les autres maires. La marge électorale joue également un rôle statistiquement significatif, mais cet effet est ici positif : la marge électorale accroît la transparence des informations délivrées. De plus, la dernière caractéristique, l'appartenance politique, joue maintenant une influence significative. Les élus de droite ont une probabilité plus faible de divulguer de l'information sur ce type de rémunération. Plus précisément, ils ont 0,3 fois moins de chance que les maires de gauche. Enfin, les caractéristiques personnelles, comme pour la probabilité de remplir la fiche, n'ont aucune incidence statistiquement significative.

S'agissant maintenant de la dernière probabilité, celle de déclarer une rémunération non politique, les deux caractéristiques personnelles ont une influence. D'une part, la probabilité décroît avec l'âge de l' élu, et d'autre part, les femmes affichent une transparence moindre que les hommes (de l'ordre de 0,5 fois moins). Le résultat à propos de l'âge peut paraître étonnant. En effet, les élus les plus âgés sont en probabilité ceux qui pourraient disposer de rémunérations non politiques plus importantes (l'augmentation de la durée de la vie professionnelle pouvant en effet se traduire par un accroissement des revenus tirés des activités économiques). Or l'âge réduit cette probabilité de déclaration. Il est donc probable que ce refus soit plus lié à une question générationnelle face à l'exercice de la transparence. Par ailleurs, les caractéristiques politiques ont toujours une influence, à l'exception de la marge électorale dont le coefficient n'est plus significatif. De plus, les maires de droite ont plus de chance de déclarer une rémunération non politique, ainsi que les maires nouvellement élus.

La régression permet donc d'affiner nos premiers résultats et d'en tirer plusieurs conclusions. Premièrement, entre les caractéristiques personnelles et les caractéristiques politiques des élus, ces dernières ont une influence beaucoup plus importante sur la fabrique de la transparence : le sexe et l'âge n'ont un effet que sur la divulgation de la rémunération non politique. En d'autres termes, la transparence affichée est bien reliée à des considérations politiques et, dans une bien moindre mesure, à des considérations personnelles.

Deuxièmement, les caractéristiques politiques ont des effets totalement différenciés selon les informations qu'il s'agit de rendre publiques. Les nouveaux maires produisent moins de transparence sur leurs rémunérations politiques que sur leurs rémunérations non politiques, ce qui pourrait s'expliquer par une carrière politique plus récente, même si cette idée doit être nuancée. Les nouveaux maires ont également une probabilité plus faible de remplir la fiche de déclaration, c'est-à-dire qu'ils sont plus réticents vis-à-vis de la transparence. De même, l'appartenance politique gauche-droite a une incidence différente sur la divulgation des rémunérations politiques et non politiques mais elle n'en a pas sur la soumission générale au remplissage de la fiche. Nous retrouvons là la distinction faite précédemment, à savoir que les élus de gauche affichent plus de transparence sur leurs rémunérations politiques et moins sur leurs rémunérations non politiques ; l'inverse caractérise la situation des élus de droite ; ce qui renforce notre hypothèse qu'ils conforment par là leur déclaration à des valeurs différentes qui sont celles de leur famille politique. Enfin, la marge de leur victoire électorale est perçue par les élus comme une justification pour ne pas jouer le jeu de la transparence, ou au contraire comme une demande de transparence sur les rémunérations politiques.

## UNE ANALYSE QUALITATIVE DE LA SINCÉRITÉ DE LA TRANSPARENCE PRODUITE

Dans les faits, la qualité des informations présentées au sein de ces déclarations d'intérêts et d'activités pose problème. À première vue, ce sont les déclarations de responsables politiques plus en vue – auxquelles les médias sont aussi plus attentifs – qui ont fait l'objet de critiques sous l'angle de leur remplissage (et de leur contrôle ?) approximatif ou imprécis<sup>4</sup>. Pour leur part, les déclarations d'intérêts des élus locaux n'ont pas autant fait l'objet d'attention, alors même que la fin des possibilités de cumuls de responsabilités parlementaires avec des responsabilités exécutives locales pousse d'ex-parlementaires à se repositionner et à opter pour des stratégies de cumul purement locales (Dolez, 2015, 931-44) et que se recomposent les contours de la professionnalisation politique sous l'effet de cette réforme.

Afin de traiter cette question, nous avons construit un échantillon raisonné de quarante-neuf maires pour mener une recherche sur Internet (conduite entre avril et juin 2017) sur la

4. Ronan Tésorière, Victor Alexandre, « Déclarations d'intérêts des députés : de petits oublis et des approximations », 21 octobre 2017, <http://www.leparisien.fr/politique/declarations-d-interets-des-deputes-de-petits-oublis-et-des-approximations-21-10-2017-7346625.php>. (Consulté le 27 novembre 2017). La HATVP se montre aussi sensible à ces omissions comme le montre le rapport qu'elle a produit sur les groupes d'amitié parlementaires soulignant la quasi absence de leur mention dans les déclarations des parlementaires : <http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/06/Rapport-Clubs-parlementaires-PDF-Interactif.pdf>. (Consulté le 27 novembre 2017).

qualité de leurs déclarations. Notre sélection repose sur l'accès aux données effectives, en croisant nos sources d'informations à partir de recherches effectuées en ligne sur différents sites (au lieu de nous en tenir seulement à celles parfois très incomplètes déclarées par ces élus à la HATVP) et sur l'idée d'intégrer tous les types d'élus et de villes. Le tableau n° 9 compare les caractéristiques de notre sous-échantillon avec celles de la population totale étudiée. On constate facilement qu'il y a très peu de divergence entre les deux ensembles d'élus à l'exception de la taille moyenne des villes qui est plus élevée au sein du sous-échantillon. Cette situation s'explique aisément par le fait que nous avons sélectionné, dans le sous-ensemble, de plus grandes villes, à commencer par les trois premières (Paris, Lyon et Marseille).

Tableau n° 9 : Comparaison des échantillons

	Sous échantillon pour l'étude qualitative	Population totale étudiée
Nb observations	49	395
Sexe :		
Hommes	83,67 %	86,10 %
Femmes	16,32 %	13,90 %
Âge :		
Moyenne	57,02	57,52
Nouveau maire :		
Oui	34,69 %	38,46 %
Non	65,31 %	61,54 %
Parti :		
Gauche	32,65 %	34,99 %
Droite	67,35 %	65,01 %
Marge de victoire :		
Moyenne	15,34 points	11,88 points
Population :		
Moyenne	124 788 hab.	57 582 hab.

Le recoupement des informations a permis de mettre en évidence trois éléments principaux. Premièrement, leurs déclarations d'intérêts et de revenus omettent fortement de mentionner leurs responsabilités locales, liées à l'exercice de leur mandat municipal principalement. Deuxièmement, elles passent largement sous silence leurs investissements politiques nationaux comme par exemple les responsabilités partisans ou les présidences d'associations d'élus. Enfin, elles tendent également à taire leurs engagements au sein de groupements d'intérêts tant socio-économiques qu'associatifs.

Plutôt que de multiplier les exemples, on se contentera ici d'évoquer le cas de quelques élus qui illustrent ces manquements ou oublis, volontaires ou non, dans le remplissage des rubriques de leurs déclarations d'intérêts. Peu importe à ce stade leurs raisons, voire les effets de leurs omissions. Ainsi la fiche d'un maire d'une grande ville qui occupait parallèlement à ses fonctions mayorales des responsabilités partisans nationales importantes au

sein du bureau de son parti politique, n'en porte nulle mention. Un député-maire, ne juge de son côté pas utile de mentionner sa présidence d'une fédération départementale du parti auquel il appartient, ni sa présidence de l'amicale des maires de son département. Un autre maire ne prend pas davantage soin de déclarer sa présidence honoraire du Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, sa présidence du Mouvement national des élus locaux, ainsi notamment que son rôle de vice-président du conseil national d'un parti politique. Sa déclaration évoque par ailleurs de manière assez floue sa participation à deux syndicats mixtes tandis qu'elle omet sa participation à différentes amicales parlementaires.

Les déclarations d'intérêts d'élus exclusivement locaux sont également parsemées d'oublis du même type. Le maire du chef-lieu d'un département ne mentionne ainsi pas sa présidence du conseil de surveillance du centre hospitalier, ni ses rôles d'administrateur de l'Office public de l'habitat, d'administrateur de la société anonyme d'économie mixte locale (dont le capital dépasse pourtant les 2,5 millions d'euros), ou d'administrateur d'un établissement public industriel et commercial local à forte notoriété. Autre cas de figure : une maire ne mentionne pas sa fonction de présidente d'un syndicat intercommunal de traitement des boues, pas plus que sa présidence du Syndicat départemental d'élimination des déchets ménagers, sa participation au syndicat mixte du pôle métropolitain local, sa présidence du conseil d'administration de l'office public d'habitat, ainsi que sa participation au bureau d'un GIP forestier. Sûrement, pour nombre de ces élus, certains de participations à des organes dirigeants ou d'exercices de fonctions bénévoles n'ont pas été signalés car ils sont intervenus bien après leur élection municipale. Le guide mis en ligne par la HATVP pour les aider à remplir leurs déclarations est toutefois très clair sur ce point : « Vous devez signaler les modifications substantielles de votre patrimoine [...] ou de vos intérêts (nouvelles activités professionnelles, nouvelles fonctions dirigeantes, changement de collaborateur [...]) dans les deux mois suivant ces dernières »<sup>5</sup>.

Le fait de passer sous silence certaines de ces responsabilités ou fonction pose problème car certaines de ces informations ne sont pas faciles à trouver et peuvent donc être aisément passées sous silence ; un tel mutisme menace par ailleurs la préservation de l'intégrité publique. En effet, la participation de ces élus à certaines organisations, même si elle peut paraître bénévole voire honorifique, se révèle souvent tout sauf secondaire. Comme l'ont noté Nouzille et Constanty (2004), le fait d'être membre de certains clubs parlementaires n'est nullement le signe d'une attache symbolique à une amicale réunion d'élus, mais bien souvent l'indice d'un engagement au sein de structures en apparence neutres et désintéressées, mais susceptibles de se conduire en d'efficaces lobbies au service d'intérêts particuliers lors du vote d'une loi ou de la passation d'un marché public.

Les résultats qui précèdent nous invitent donc à penser le rapport des élus à la transparence sous un angle décalé. Il n'est pas sûr en effet que celles et ceux qui remplissent au mieux leurs déclarations le fassent pour attester leur application, ou leur obéissance à ces nouvelles règles de publicité. L'enjeu n'est-il pas pour eux tout simplement de paraître plus transparent, plus probe, voire plus dévoué à l'exercice de leurs responsabilités publiques ?

5. HATVP, Guide du déclarant, <https://declarations.hatvp.fr/pdf/hatvp-guide-du-declarant.pdf>. (Consulté le 27 novembre 2017). Le guide précise bien que toutes les fonctions dirigeantes, qu'elles aient donné lieu ou non à rémunération, doivent être mentionnées. Cela concerne les organismes publics (établissements publics, groupements d'intérêt public) et les organismes privés (associations, sociétés, partis politiques, fondations...). Les fonctions dirigeantes exercées au titre d'un mandat politique ou comme représentant de l'État ou d'une collectivité doivent également être mentionnées. Seules les fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts doivent être déclarées. Pour apprécier une situation de conflit d'intérêts, deux critères doivent être considérés : l'interférence potentielle entre l'activité bénévole et le mandat ou la fonction et le fait qu'ils s'exercent sur le même territoire ou de manière concomitante.

On pourrait citer la notice un maire d'une petite ville de province – exemplaire sous ce rapport – lorsqu'il met en scène ses fonctions, assumées comme bénévoles : trente-deux en qualité de conseiller départemental, une quinzaine au titre de son mandat municipal et seize comme conseiller communautaire. Ce dernier l'a d'ailleurs souligné publiquement dans la presse en expliquant avoir arrêté de travailler à cause de la charge que cela représente. Et de préciser que toutes ces fonctions sont bénévoles...

Les informations contenues dans ces déclarations d'intérêts des maires gagnent en tout cas à ne pas être pensées simplement telles des « données » vérifiables par les agents de la HATVP, ou susceptibles d'être investies dans diverses analyses quantitatives par des chercheurs. Elles ont vocation à être mises en ligne et à être exposées en public, et, à ce titre, à faire l'objet d'appropriations politiques. Sous ce rapport, ces renseignements sont donc aussi l'expression du savoir-faire politique, devenu ordinaire, de politiciens pour lesquels l'art de la mise en scène ou d'être en représentation, est une seconde nature. Sans doute, pour nombre de ces élus qui acceptent de se plier à ces nouvelles règles de la transparence, remplir le formulaire renvoie ainsi autant à une opération biographique habituelle, transposable à la rédaction d'une profession de foi ou à l'écriture d'une notice individuelle. Certes, certaines des informations attendues et divulguées (notamment relativement aux revenus) sont inhabituelles, voire sensibles. Mais il est possible d'en neutraliser la portée en mentionnant un indice abstrait de rémunération, et pour les élus non cumulant, ces sommes peuvent rester modestes au regard des responsabilités endossées. Une déclaration bien remplie peut donc tout simplement refléter la préoccupation de son auteur de maîtriser le façonnement de son image politique sur le terrain de son engagement au service du bien public et du respect de la probité publique. On sait d'ailleurs, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, combien de nombreux dictionnaires biographiques de députés ont contribué à fabriquer l'image publique de la fonction parlementaire et à fixer durablement leur identité collective (Fayat, Bayon, 2006, 55-78). En ce sens, ces déclarations d'intérêts sont comparables à bien d'autres instruments qui livrent des renseignements biographiques. Elles concourent à la fabrique d'une « identité stratégique » construite et redéfinie en fonction des règles spécifiques aux instances qui en promeuvent la mise en forme et la publication (la HATVP dans le cas présent) (Collovald, 1988, 29-40). Mais enjeu de gestion de carrière sans doute de plus en plus important, l'identité finalement produite apparaît aussi comme le fruit d'une transaction dans laquelle entrent en jeu les stratégies de présentation de soi mobilisées par les acteurs politiques, portés pour les uns à mettre en avant leur dévouement, pour d'autres leurs compétences professionnelles extrapolitiques, voire à passer sous silence certaines informations, ce dont, pour le moment, les agents de la HATVP ne semblent pas d'ailleurs leur tenir rigueur <sup>6</sup>.

\*

\* \*

Au terme de cette étude des pratiques de transparence des maires français au travers de leurs déclarations de rémunération et d'intérêts auprès de la HATVP en 2014, il apparaît que la transparence variable affichée par ces élus dans leurs déclarations fait clairement l'objet d'usages politiques. En effet, au regard des informations réclamées par la réglementation, nous avons observé des variations importantes entre élus.

6. La lecture des rapports annuels de la HATVP invite en tout cas à penser que les moyens limités dont elle dispose sont particulièrement impliqués dans le contrôle des déclarations de patrimoine des responsables publics qui peuvent d'ailleurs plus facilement donner prise à des poursuites en cas d'infraction.

Ces variations peuvent être reliées, pour partie, à des caractéristiques personnelles, et de manière plus large, à des caractéristiques politiques. Si cet usage de la transparence avait été indépendant de toute considération politique et stratégique, ces relations statistiques significatives n'auraient pas pu être observées. Les caractéristiques politiques des élus occupent une place explicative plus importante que leurs caractéristiques personnelles dans ces variations. Il y a donc bien une manipulation stratégique et politique, de la part des élus français, face à l'injonction de production de transparence qui leur est faite.

## Références bibliographiques

- Collovald, Annie (1988), « Identité(s) stratégique(s) », Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 73, juin, p. 29-40.
- Constanty, Hélène et Nouzille, Vincent (2004), *Députés sous influences*, Paris, Fayard.
- Dolez, Bernard (2015), « Le cumul des mandats, la professionnalisation des élus et la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 4 (156), p. 931-44.
- Fayat, Hervé et Bayon, Nathalie (2006), « Le "Robert et Cougny" et l'invention des parlementaires », *Revue d'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle*, 33, p. 55-78.
- François, Abel et Phélippeau, Éric (2015), *Le financement de la vie politique*, Paris, Armand Colin.
- HATVP, Guide du déclarant, <https://declarations.hatvp.fr/pdf/hatvp-guide-du-declarant.pdf>. (Consulté le 27 novembre 2017).
- Hood, Christopher (2006), « Transparency in Historical Perspective » in Christopher Hood, David Heald (eds), *Transparency. The Key to Better Governance ?*, Oxford University Press, p. 3-23.
- Lascoumes, Pierre et Le Galès, Patrick (2005), « Introduction : l'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (éds), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences-Po.
- Saint-Martin, Denis (2009), « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 126, p. 21-37.
- Tésorière, Ronan et Alexandre, Victor (2017), « Déclarations d'intérêts des députés : de petits oublis et des approximations », 21 octobre 2017, <http://www.leparisien.fr/politique/declarations-d-interets-des-deputes-de-petits-oublis-et-des-approximations-21-10-2017-7346625.php>. (Consulté le 27 novembre 2017).