

Sociologie de la transparence de la vie publique: jeux d'acteurs et circulation de la régulation. Analyse de cas: RegardsCitoyens

Cynthia Fleury

To cite this article: Cynthia Fleury (2016): Sociologie de la transparence de la vie publique: jeux d'acteurs et circulation de la régulation. Analyse de cas: RegardsCitoyens, International Review of Sociology, DOI: [10.1080/03906701.2016.1181397](https://doi.org/10.1080/03906701.2016.1181397)

To link to this article: <http://dx.doi.org/10.1080/03906701.2016.1181397>



Published online: 19 May 2016.



Submit your article to this journal [↗](#)



Article views: 5



View related articles [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)

NOTES & PROPOSALS

Sociologie de la transparence de la vie publique: jeux d'acteurs et circulation de la régulation. Analyse de cas: RegardsCitoyens

Cynthia Fleury^{a,b}

^aDepartment of Political Philosophy, UMR7204 CNRS-MNHN-UPMC, Laboratoire Conservation des Espèces, Restauration et Suivi des Populations, Muséum National d'Histoire Naturelle, CP51 Paris, France; ^bDepartment of Political Philosophy, American University of Paris, Paris, France

ABSTRACT

Cet article analyse le jeu des acteurs civils et publics précédant la création de la Haute Autorité, plus spécifiquement comment cette dernière est l'aboutissement d'une circulation nouvelle de la réflexion citoyenne et de l'exécutif, mais aussi l'ambivalence de la notion de transparence dans la mesure où celle-ci peut aussi bien montrer que cacher. La transparence s'appuie sur l'exigence de 'vigilance épistémologique' (Bourdieu, Chamboredon et Passeron, 1968) typique de la sociologie, mais elle est aussi une fabrication sociale née de jeux d'acteurs et de leurs légitimités respectives. Pour illustrer cette nouvelle forme de circulation régulatrice, le terrain choisi est celui de l'association *Regards Citoyens* et de son 'lobbying citoyen' revendiqué. Il s'agira d'étudier ici les forces et les limites d'une telle approche.

ARTICLE HISTORY

Received 10 December 2015
Accepted 29 February 2016

KEYWORDS

Transparence; démocratie; régulation; jeux d'acteurs; conflits d'intérêts; probité; vie publique

1. Publication des données et transparence des données publiques

Pour la première fois en France, en 2013, est créée la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Son premier acte d'incarnation sera la publication dès juillet 2014 des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de 920 parlementaires. En octobre 2014, elle réitérera avec la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts des eurodéputés français élus lors des élections européennes de mai 2014. Par ailleurs, la Haute Autorité reçoit et contrôle les déclarations (patrimoniales et d'intérêts) des 9 000 plus hauts responsables publics. Au dire de son président, le contrôle s'opère principalement de façon informelle et personnelle, dans la mesure où la Haute Autorité demande en direct aux personnes concernées des précisions et des compléments d'informations si elle les juge utiles. En revanche, elle peut se montrer plus explicite, et publique, en communiquant directement aux citoyens la nature de ses doutes. En novembre 2014, elle publiait ainsi sur son compte Twitter

@HATVP 13 nov.

#Transparence La @HATVP transmet au procureur de Paris les dossiers de trois parlementaires <http://bit.ly/1EyRQA3>

Sur son site internet le message suivant était plus explicite encore. Les trois parlementaires étaient nommément cités:

Après instruction de chacun de leurs dossiers et recueil de leurs observations, la Haute Autorité estime qu'il existe, au regard des différents éléments dont elle a connaissance, un doute sérieux quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de leurs déclarations de situation patrimoniale, en raison notamment de l'omission d'avoirs détenus à l'étranger.[...] En application de l'article 40 du code de procédure pénale, la Haute Autorité estime nécessaire de porter ces faits, susceptibles de constituer des infractions pénales, à la connaissance du procureur de la République de Paris et lui a transmis l'ensemble des trois dossiers. (<http://www.hatvp.fr/presse/communiquede-presse-du-13-novembre-2014/>)

En juillet 2014, les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des parlementaires sont donc publiées sur le site de la Haute Autorité. Elles apparaissent selon le format suivant, formalisé par la Haute Autorité elle-même : sous format PDF, ou Word. Dans les deux cas, qu'elles soient remplies de façon manuscrite ou tapuscrite, elles ne sont pas spontanément 'explorables' par un moteur de recherche, ni individuellement, ni collectivement. L'association *Regards Citoyens* décide alors de rendre 'utilisables' les données à l'aide de citoyens associés volontairement, grâce au procédé du *crowdsourcing*. Ce faisant, l'association rappelle que la notion d'accès suppose l'exploitation possible des données et pas seulement leur visibilité. Tel est le défi de l'*open data*. Internationalement, c'est à la suite de l'*Open Access Initiative* de Budapest (2002), que le mouvement pour le libre accès s'est démocratisé, sachant que celle-ci ne faisait que généraliser une culture scientifique de partage et d'autoarchivage ouvert. Conformément à l'esprit de la Déclaration de Budapest pour l'accès ouvert, de la charte ECHO et de la Déclaration de Bethesda pour l'édition en libre accès, le 22 octobre 2003 est lancée *The Berlin Declaration on Open Access to Knowledge in the Sciences and Humanities* qui considère que la diffusion mondiale de la connaissance est une mission trop insuffisamment réalisée. La Déclaration reconnaît ainsi le libre accès comme une

source universelle de la connaissance humaine et du patrimoine culturel ayant recueilli l'approbation de la communauté scientifique. Dans le but de concrétiser cette vision d'une représentation globale et accessible de la connaissance, le web du futur doit être durable, interactif et transparent. Le contenu comme les outils logiciels doivent être librement accessibles et compatibles. (http://openaccess.mpg.de/68042/BerlinDeclaration_wsis_fr.pdf)

La Déclaration de Berlin est un modèle qui ne concerne pas uniquement la diffusion scientifique. Elle inaugure une nouvelle vision de l'information démocratique, publique et étatique. En 2009, les États-Unis initient un programme d'ouverture des données publiques, intitulé *Open Government Initiative*. En France, la plateforme *Data.gouv.fr* sera inaugurée en 2011.

Les données publiées par la Haute Autorité ne remplissant pas directement les conditions de l'esprit de la Déclaration de Berlin, l'association *Regards Citoyens* organise sa traduction en 'Open Data', en ouvrant un site invitant les citoyens à une opération de *crowdsourcing*, visant à rendre opérationnelles les données transmises, en permettant des analyses statistiques ou plus personnalisables.

@RegardsCitoyens July 2014

Aidez-nous à numériser en #OpenData les 900 déclarations d'intérêts des parlementaires ! <http://www.regardscitoyens.org/interets-des-elus/> ... #crowdsourcing #transparence

L'opération mobilise 7924 citoyens volontaires. En une semaine, la numérisation complète des déclarations sera terminée et accessible à tous. L'association, en août

2014, fait paraître un communiqué décrivant l'opération et les difficultés rencontrées:

pour éviter tout risque de vandalisme et assurer une certaine qualité des données coproduites, chaque élément n'a été validé qu'une fois saisi à l'identique par trois utilisateurs différents. Il a en effet fallu mobiliser des compétences d'égyptologues, pharmaciens et autres archivistes pour parvenir à déchiffrer l'écriture de certains parlementaires. (<https://www.regardscitoyens.org/8000-personnes-liberent-en-une-semaine-les-donnees-manuscrites-des-declarations-dinterets-des-parlementaires/>)

L'ironie est présente même si les difficultés de transcription paraissent évidentes. Des premiers résultats obtenus sont également publiés. Ils permettent de mettre en lumière d'éventuelles contradictions : 'seuls 36 parlementaires (4%) déclarent avoir exercé des activités de conseil dans les 5 dernières années alors que près du double se déclare avocat, profession dont la majeure partie des activités consiste en du conseil'. Des omissions:

il est surprenant que 78% des parlementaires n'aient déclaré aucun intérêt lié à des activités bénévoles : certains sont pourtant membres de nombreux groupes d'intérêts thématiques qui défraient régulièrement la chronique comme ceux liés à la viticulture, la filière porcine ou l'automobile, d'autres organisent ou président des colloques financés par les industries pharmaceutique ou de l'armement. Au vu du tissu associatif français, il semble enfin peu probable que seule une centaine de parlementaires soient membres d'associations ou ONGs. Si ces relations avec une partie de la société civile sont compréhensibles, il serait également légitime que les parlementaires en informent leurs électeurs pour permettre à tous de mieux pouvoir comprendre et évaluer leurs prises de position.

Le fonctionnement professionnel de la vie parlementaire est également plus aisé par l'identification du nombre de collaborateurs et les liens qu'ils peuvent avoir avec leurs députés. La presse traditionnelle et les nouveaux médias (type Mediapart) soulignent à ce sujet une pratique de la vie hexagonale française, l'emploi d'un ou de plusieurs membres de la famille, dans l'exercice parlementaire, par le biais de différents type de contrats de travail (CDI, CDD, temps partiel ou temps plein). Au moins 115 députés sur 577 y ont recours. Par ailleurs, on peut noter un manque de frugalité dans le nombre de collaborateurs : 80,6% des députés emploient 4 collaborateurs ou plus (jusqu'à 7). En août 2014, *Regards citoyens* reconnaît elle-même que la forte mobilisation des citoyens a produit un résultat considérablement amélioré:

ne contenant que du texte brut, tel que formulé individuellement par chaque élu dans sa déclaration, de nombreux éléments manquent de cohérence d'un formulaire à l'autre. Il est par exemple difficile de tirer une vision globale des revenus annexes des parlementaires pour le moment, ceux-ci étant indifféremment déclarés en montants bruts ou net, mensuels ou annuels, etc. Un long travail de qualification, nettoyage et homogénéisation de ces données brutes reste donc encore nécessaire. Mais nous sommes convaincus que l'accès d'ores et déjà à ces données brutes, ainsi qu'à l'ensemble des 86000 saisies anonymisées réalisées par les citoyens ouvrent déjà la voie à de nombreux travaux. (<https://www.regardscitoyens.org/8000-personnes-liberent-en-une-semaine-les-donnees-manuscrites-des-declarations-dinterets-des-parlementaires/>)

Pour autant, sur ce sujet, aucun nouveau résultat n'a été publié depuis sur le site. Il est évident qu'une régulation citoyenne opérationnelle nécessite d'interroger le modèle de sa durabilité, la fréquence de l'actualisation des données et leur suivi. En revanche la question de l'open data est devenue centrale pour l'institution publique, qui jusqu'alors la délaissait. Le simple échange de tweets suivant théâtralise ce revirement institutionnel :

- @HATVP a Retweeté Feb 2015

#DirectAn La réserve parlementaire 2014 est en ligne et disponible en open data <http://bit.ly/1fbsDjq> #reserveparlementaire #opendata

- @RegardsCitoyens July 2014

Les déclarations d'intérêts sont des PDF manuscrits. RDV en début d'après-midi pour nous aider à les transformer en données !! #opendata

- @RegardsCitoyens Jan 2015

L'#OpenData à l'AssembléeNat c'est pour 2015 : @ClaudeBartolone l'annonce officiellement : <http://www.claudebartolone.net/2014/11/12/mise-a-disposition-des-donnees-de-lassemblee-nationale-en-open-data/> ... Bravo ! #DirectAN

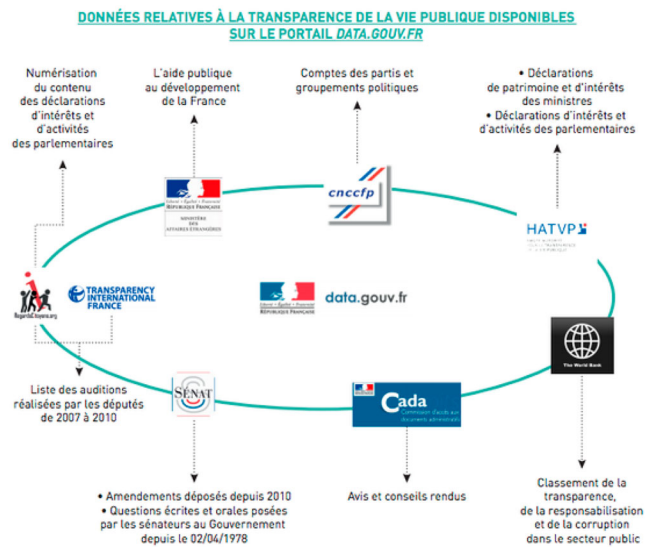
- @RegardsCitoyens Oct 2014.

Quand @ClaudeBartolone annonce une 'révolution numérique' à l'AssembléeNat il oublie l'#OpenData ... <http://www.nextinpact.com/news/90319-une-petite-revolution-numerique-se-dessine-a-l-assemblee-nationale.htm> ... #fail

Plus révélateur encore de la nouvelle circulation de la régulation, le schéma décrit dans le Rapport Nadal qui inscrit explicitement *Regardscitoyens* dans la production publique des discours.

- @RegardsCitoyens Jan 2015

État des lieux par le #RapportNadal des données liées à la #transparence disponibles en #OpenData sur @DataGouvFr



Data.Gouv.Fr et sa fonction d'agrégateur de jeux de données dans la transparence de la vie publique

2. Historiographie d'un mouvement de *lobbying* citoyen : de la parodie à la régulation citoyenne

Regards Citoyens a été créée en 2009 par des membres fondateurs, issus de l'univers communicationnel et informatique : Brice Person (qui a été le collectif depuis), Jean-Baptiste Gabellieri, Tangui Morlier, Benjamin Ooghe-Tabanou. D'autres membres sont venus par la suite les rejoindre, Gabriel Kerneis, Benoit Boissinot, Sylvain Hellegouarch, Christophe Boutet, David Gayou, Laurent Guerby, Nelson Herbin, François Massot. Bénévoles, ils forment le noyau dur de l'association. Le corpus ici convoqué renvoie à une série d'entretiens avec des 'experts' issus de la société civile et numérique, à l'analyse de l'intégralité des 'post' (cf. le 'blog' de RegardsCitoyens, <https://www.regardscitoyens.org/category/blog/>) de l'association RegardsCitoyens, ainsi que celle des tweets publiés sur leur compte officiel. La littérature grise, selon la définition dite de Luxembourg (cf. la 3^{ème} conférence internationale sur la littérature grise en 1997), constitue la majeure partie du corpus de RegardsCitoyens, et surtout l'instrument méthodologique de la régulation, dans la mesure où elle actualise sa progressivité. Par ailleurs, la gouvernance et le travail de l'association se veulent ouverts dans la mesure où ils sont complétés par un canal IRC #RegardsCitoyens, chambre de discussion hébergée par le réseau Freenode, et qui compte une trentaine de membres actifs. Ce Canal permet de relire les différents *posts* avant leur parution sur le site, d'échanger entre les membres, et fait un travail interne de lanceur d'alerte. Concernant le modèle économique de l'association, au dire de l'un de ses fondateurs Tangui Morlier, il n'y en a pas. Depuis peu, l'association intéresse en revanche de plus en plus les financiers. La question d'un tel apport économique n'a pas encore été tranchée. Tous les bénévoles de l'association exercent un autre emploi, et sont financés (via leur salariat, ou leur rémunérations) par d'autres sources professionnelles ou personnelles. Les frais de l'association s'élèveraient au seul prix de la location d'une machine (130 € /mois), la seconde machine étant mise à disposition gracieusement par Iguane Solutions, entreprise spécialisée dans le conseil, l'hébergement et l'infogérance d'architectures à forte charge (web, multimédia, système), et des technologies opensource. Iguane Solutions sponsorise par ailleurs différentes associations ou événements dédiés au partage d'informations et de pratiques.

Une historiographie rapide de *Regards Citoyens* permet d'identifier un déclic de conscience en 2005, chez Tangui Morlier. Venant du monde du logiciel libre, celui-ci s'intéresse à l'ancêtre de l'HADOPI : la loi DADVSI est alors examinée à l'Assemblée Nationale. Morlier décide d'assister à toutes les séances, prenant ainsi connaissance des discours en séance plénière et observant, du haut de la tribune citoyenne, les attitudes des parlementaires. Le principe de la publicité des débats du parlement remonte en effet à la Révolution française. 'La Nation entière a le droit de connaître la conduite de ses mandataires. Il faudrait, s'il était possible, que l'assemblée des députés du peuple délibérât en présence du peuple entier.' (Robespierre, Convention nationale, 10 mai 1793). 'La séance est ouverte ...', mots par lesquels le président ouvre la session, rappelle d'ailleurs le fait qu'elle soit publique et pas simplement qu'elle commence. La représentation nationale, dans ce sens, ne se substitue pas au peuple, mais comme son nom l'indique, la représente. Depuis, le principe de la publicité des débats du Parlement a été consacré par l'article 33 de la Constitution de la V^e République. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel* (Les comptes rendus sont disponibles sur le site: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/debats/>). Pour y assister, il faut se munir d'une carte d'identité

et d'un 'billet de séance' qui s'obtient auprès d'un député (celui de sa circonscription), dans la limite des places disponibles. En application de l'article 8 de l'Instruction générale du Bureau, le public admis en séance doit porter une 'tenue correcte'. Il se tient 'assis et découvert' ; il peut consulter les documents parlementaires relatifs au débat en cours et prendre des notes. Il doit observer le silence et ne donner aucune marque d'approbation ou de désapprobation'. Pour connaître le programme de la séance publique, il doit préalablement consulter le site de l'Assemblée (ordre du jour, calendrier prévisionnel de la session).

Dès lors, l'idée de créer *NosDéputés.fr* prend forme, avec comme objectif, celui de populariser et d'évaluer le travail parlementaire. Mais auparavant, ils créent un site potache, destiné à parodier la non-activité de certains parlementaires, *DéputésGodillots*, reprenant les codes et les usages du *Name and shame*, bien connus de la société civile activiste et du consumérisme politique (Acik, 2013). Morlier et Ooghe-Tabanou assistent aux séances et traduisent les contenus des échanges sur un wiki. Observant l'attitude plus ou moins studieuse des parlementaires, ils décident de se munir du trombinoscope afin d'identifier ceux qu'ils considèrent comme inattentionnés. L'usage du trombinoscope est permis car il est identifié par le Règlement du Bureau de l'Assemblée Nationale comme un document officiel. Il est donc possible de s'en munir dans les tribunes. Pourtant, deux réactions de l'Assemblée nationale adviennent : la première consiste à déplacer Morlier et Ooghe-Tabanou, de la tribune H ou I (à l'époque, au-dessous de la majorité, sachant que le placement des députés est dorénavant alphabétique) à la tribune A (au-dessus de l'opposition). L'observation des comportements parlementaires de la majorité est rendue plus difficile. Deuxième réaction, une décision expresse du Bureau de l'Assemblée interdit le port du trombinoscope dans les tribunes par le public. La même journée, l'information d'une telle interdiction ayant circulé, et provoqué un scandale, la députée Martine Billard prononce un rappel au règlement, en séance plénière, et ledit trombinoscope sera de nouveau permis. Il est à noter que les premières réactions réfractaires de l'Assemblée Nationale sur la possibilité d'user de documents relatifs au fonctionnement de ladite assemblée sont typiques de toute organisation soucieuse de préserver son autonomie et son pouvoir (Le Lay, 2010). Par la suite, la création de *NosDéputés.fr* cherchera, quant à elle, à expliquer, valoriser, et décrypter le travail parlementaire, et se distinguera du profil parodique du site *DéputésGodillots*, ne serait-ce déjà que par rapport à l'utilisation de données plus explicites du travail parlementaire, ne renvoyant pas à la simple perception dudit travail. En 2011, le site *NosSénateurs.fr* est créé sur le même modèle. L'actualité des scandales de la vie politique va également se mêler à l'histoire de la concrétisation de cette nouvelle forme de régulation publique. Le rôle de la conjoncture, de la contextualisation, est d'ailleurs toujours significatif dans la mise en œuvre d'une nouvelle loi. En amont de la création de la Haute Autorité, il y a l'affaire Cahuzac' (2012) et le retentissement qu'elle a opéré sur la confiance des Français vis-à-vis de leurs élites dirigeantes. On peut, bien sûr, déplorer l'instrumentation des scandales et le danger des lois de circonstance (Benson et Saguy, 2005). Il n'en demeure pas moins que

les scandales politico-administratifs constituent des phénomènes sociaux offrant beaucoup de renseignements sur la culture et les structures de nos institutions publiques. Il est toutefois nécessaire de posséder un cadre d'analyse qui permet une compréhension en profondeur du scandale pour lui faire perdre son apparence tragique et en tirer des enseignements. (Boisvert, 2011)

Prenant appui sur les travaux de Roux-Dufort (2010), Boisvert rappelle la nécessité de mettre en place des stratégies d'apprentissage dans la mesure où une crise est moins

exceptionnelle qu'on ne le croit. En fait, elle est souvent une 'fenêtre de vulnérabilité' sur les imperfections organisationnelles et procédurales, et pas simplement le reflet de dysfonctionnements individuels. La crise est ainsi souvent 'l'aboutissement d'un processus d'accumulation de vulnérabilités qui s'installent lentement dans différents endroits' de l'organisation et le fruit d'une 'ignorance managériale volontaire ou involontaire' (Roux-Dufort, 2010).

Dès lors, le collectif *RegardsCitoyens* va proposer une série de recommandations (2013), à l'attention des citoyens et du gouvernement : (1) Mise en place de la transparence sur les votes des parlementaires en publiant le détail des votes individuels et des délégations dans chaque assemblée ; (2) Instauration de pouvoirs d'investigation financière systématique et de sanction à la future Haute Autorité de la Transparence (HAT) pour contrôler le pantouflage et toutes les déclarations de patrimoines et d'intérêts ; (3) Création d'un mécanisme d'alerte citoyenne auprès de la HAT. (4) Encadrement financier de la vie politique : Publication de rapports détaillés par la HAT, incluant l'évolution brute des patrimoines catégoriels de chaque élu et ministre, à intervalles réguliers au cours de son mandat, et 3 ans après son terme ; (5) Publication par les membres du gouvernement et les parlementaires de toutes leurs indemnités de mandat, de l'usage fait des frais de mandat et des réserves (parlementaires comme ministérielles) ; (6) Reversement systématique de l'écrêtement lié au cumul des mandats au budget général de la collectivité territoriale concernée ; (7) Publication en Open Data de l'ensemble des budgets et comptes administratifs, recettes et dépenses, annuels détaillés de l'Élysée, de chaque ministère, de l'Assemblée nationale et du Sénat ; (8) Encadrement des conflits d'intérêts et du lobbying : Publication détaillée des déclarations d'intérêts et des rapports de contrôle par la HAT pour tous les membres du gouvernement et les parlementaires, ainsi que pour les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs parlementaires ; (9) Interdiction de l'exercice d'une activité rémunérée en parallèle de toute fonction ministérielle ou mandat parlementaire ; (10) Instauration d'un registre obligatoire des lobbyistes commun entre le gouvernement et les deux assemblées, avec interdiction faite aux fonctionnaires, collaborateurs parlementaires et membres de cabinets ministériels de travailler avec des personnes non-inscrites à ce registre.

Il est à noter que l'association *RegardsCitoyens* s'est toujours tenue à distance des velléités de 'transparence totale', qui transforment l'outil internet en système panoptique de surveillance, et partant annihilent son esprit inaugural. Concernant les déclarations de situation patrimoniale, l'association a soulevé les questions du respect de la vie privée et celle de la Loi 'Informatique et Libertés'. Le législateur a finalement retenu l'obligation de déclaration patrimoniale. Il est intéressant de noter que les associations, même si elles instrumentent les circonstances pour obtenir des lois, s'émeuvent également souvent du fait que celles-ci ne soient tout simplement pas respectées ou mises en œuvre. L'inflation législatrice est reconnue par tous comme un mal : 'Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires' (Montesquieu, 1748). Lors du débat sur la transparence publique, *RegardsCitoyens* a rappelé l'existence d'outils parfaitement susceptibles d'organiser le contrôle de la probité publique : la Commission pour la transparence financière de la vie politique (qui préexistait à la Haute Autorité depuis 2006), la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (loi n° 90-55 du 15 janvier 1990) et la Commission de déontologie de la fonction publique (l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993). Sans oublier la création de la Commission d'accès aux documents

administratifs (CADA, loi n° 78-753 du 17 juillet 1978). Le problème n'est pas de créer les institutions mais de permettre leur exercice, en leur assurant des pouvoirs réels d'investissement financier et de sanction.

3. Le nouveau continuum de la régulation publique. Approche sociologique des jeux d'acteurs civils et institutionnels

À plusieurs reprises, le cabinet du ministre en charge du projet de la loi de la Haute Autorité – Alain Vidalies, ministre délégué aux relations avec le Parlement – reçoit le Collectif pour échanger à ce sujet. Ce n'est pas là leur première passe d'armes. Un débat, par voie de presse, a eu lieu précédemment entre le Collectif et le ministre. Ce dernier considère que les pratiques évaluatrices de *NosDéputés.fr* provoquent un effet délétère sur le comportement des parlementaires à l'Assemblée Nationale. Ces derniers privilégient désormais exclusivement la forme (soit le quantitatif, évaluable) sur le fond (soit le travail qualitatif, plus difficilement évaluable). Aux accusations portées par le ministre concernant la démultiplication des interventions inutiles et le ralentissement des travaux, le Collectif répond :

rien dans les données n'indique que le comportement des députés ait évolué de manière significative suite à la visibilité qu'offre notre site. Que l'on observe le nombre de mots exprimés à chaque séance de commission ou le nombre d'interventions réalisées par un député, la session extraordinaire de juillet 2012 ne se différencie nullement de celles de 2009 à 2011. Seule une inflexion significative en 2009 par rapport à 2007 et 2008 est notable, mais celle-ci, antérieure au lancement de notre initiative en septembre 2009, semblerait plutôt refléter la réforme du règlement consécutive à la modification constitutionnelle de 2008. En renforçant le poids du travail en commission, non seulement les députés s'y sont plus investis, mais les parlements ont systématisé la retranscription intégrale des réunions. (<https://www.regardscitoyens.org/nosdeputes-fr-%C2%AB-dangereux-%C2%BB-vraiment-nos-reponses-au-ministre-des-relations-avec-le-parlement/>)

C'est là une réponse à double tranchant, dans la mesure où celle-ci peut être considérée comme affaiblissant la nécessité du travail et de l'influence de l'association. Rappelons néanmoins que les pratiques de ralentissement des débats n'ont pas attendu la création de l'association pour se démultiplier. Du côté des députés, beaucoup en revanche reconnaissent un changement de comportement depuis la création du site : le caractère positif du site n'est pas toujours souligné, mais son influence existe. En revanche, certains soulignent son incapacité problématique à ne pas savoir distinguer entre le travail parlementaire *stricto sensu* et le travail de terrain en circonscription.

Il se dessine néanmoins une nouvelle circulation de la régulation publique, dans laquelle l'outil internet joue un rôle majeur, en offrant un type de contribution spécifique hybride mi-citoyen, mi-expert, dont l'importance n'est pas sans rappeler celle des intellectuels et de leur rôle dans la sociologie publique (Matonti et Sapiro, 2009). À ceci près, que la rationalisation provoquée par ces nouveaux outils numériques est inséparable des formes inédites de communautés qui émergent des publics que ces technologies rassemblent (Feenberg, 2014). Pour faire évoluer les pratiques de probité publique, la seule loi ne suffit pas, d'autant que les moyens de la Haute Autorité sont insuffisants pour accomplir un contrôle efficace. La création de la loi est d'ailleurs, elle-même, le fruit d'une circonstance (dont on instrumente la signification et la symbolique) et de jeux d'acteurs mettant sous pression, avec ou sans l'aide des médias traditionnels, une communauté spécifique, non pour ses traits distinctifs mais pour ses dérives comportementales. Mais l'on

voit également que la loi sur la transparence publique (Loi n°2013-907 du 11 octobre 2013), si soucieuse de respecter son propre esprit, n'est pas d'emblée parvenue à rendre 'accessibles' les données publiques. La numérisation et la compatibilité des données entre elles n'ont été possibles qu'avec l'aide, non formalisée par la loi, des citoyens. Dès lors, des allers-retours entre les journalistes, sphère traditionnelle de régulation de l'opinion publique, et l'association *RegardsCitoyens* se sont opérés pour décrypter conjointement ce nouveau type d'informations.

- @RegardsCitoyens Aug 2014

Déclarations d'intérêts numérisées : @MediaPart dévoile 6M€ gagnés par 100 parlementaires grâce aux données #OpenData <http://www.mediapart.fr/journal/france/060814/une-centaine-de-parlementaires-ont-gagne-6-millions-deuros-dans-le-privé-en-2013?onglet=full> ...

- @RegardsCitoyens Aug 2014

Déclarations d'intérêts numérisées : @Rue89 a exploité de son côté l'#OpenData sur les investissements des députés <http://rue89.nouvelobs.com/2014/08/09/comment-deputes-investissent-argent-254096> ...

Il est à noter que les outils citoyens et numériques de la régulation publique fonctionnent rarement en vase clos, dans la mesure où cela contredit leurs principes originels. WikiLeaks (cablegate, 2010), OffshoreLeaks (2013), LuxLeaks (2014) ne pratiquent pas un journalisme de dissidence mais organisent une collaboration avec les médias traditionnels et les associations civiles. Offshore Leaks est typique de cette nouvelle forme d'alliance entre un consortium international de journalistes (International Consortium of Investigative Journalists, ICIJ) et pas moins de 36 médias internationaux, pour dénoncer l'absence de contrôle démocratique du capital et la prolifération des paradis fiscaux. WikiLeaks, après avoir fonctionné seul (de 2006 à 2010), a précisément changé ses procédures pour privilégier la diffusion et la légitimation des informations révélées.

Un continuum nouveau assure désormais la régulation publique. Il articule des acteurs de sphère professionnelle et publique différente : les associations civiles, les élus, les journalistes des médias traditionnels, les lanceurs d'alerte, les citoyens lambda, les outils citoyens de la régulation numérique, le gouvernement. L'Etat n'assure plus le monopole de la régulation publique. Les médias traditionnels et les nouveaux outils citoyens échangent des données et des compétences. DataMatch (organe traditionnel de datajournalisme) n'a pu analyser la nature des réserves parlementaires qu'avec l'aide de *RegardsCitoyens* ayant numérisé correctement les données publiques. L'Assemblée Nationale a décidé de faire appliquer réellement les sanctions relatives à l'inassiduité des députés, qu'après avoir 'subi' les procédures de *name and shame* de *DéputésGodillots* et celles plus éclairées de *NosDéputés.fr*.

Certes, la durabilité et la qualification de ce continuum d'acteurs 'civils' sont à interroger : quelle formation 'publique' pour ces acteurs ? Quelle représentativité ? Quel modèle économique pour assurer leur indépendance ? Quelle protection et quelle responsabilité juridiques ? Quelle impartialité ? La dynamique du continuum permet néanmoins de pluraliser les circuits de régulation. La prolifération des autorités administratives indépendantes n'est pas sans poser problème, dans la mesure où le principe de nomination de leurs

membres est souvent soupçonné de partialité. Le vif débat concernant la nomination à la HATVP de deux anciens membres d'un cabinet ministériel illustre bien le problème :

Que dire du principe de la séparation des pouvoirs et de l'Indépendance du Parlement, si deux membres encartés dans le parti majoritaire ont la possibilité d'accéder aux déclarations de patrimoine et aux numéros de compte bancaire des parlementaires et de leurs conjoints,

demandait un député en séance. Certes, la publication des déclarations des parlementaires et des ministres en exercice permet d'esquiver la question. Il n'en demeure pas moins que les principes de nomination et d'indépendance de l'autorité peuvent sembler antinomiques, même s'ils ne le sont pas nécessairement.

4. Cartographie du lobbying, probité publique et confiance

RegardsCitoyens a relancé le débat ancien sur le rôle et le contrôle de l'activité lobbyiste dans la démocratie, et plus précisément dans les enceintes de la vie parlementaire. La privatisation de la participation publique (Walker, 2009) se poursuit dans la continuité des premiers mouvements relatifs aux 'entreprises de relations publiques', et se renforce considérablement depuis les années 70. Le fait que l'association revendique un 'lobbying citoyen' montre bien qu'il ne s'agit pas d'interdire de tels activismes mais d'offrir aux citoyens la capacité d'en reprendre le contrôle. De plus, il importe de les encadrer et de les rendre transparents. En 2010, *RegardsCitoyens* et *Transparency International* lançaient une opération de *crowdsourcing* dans le but de numériser et de cartographier les lobbyistes intervenant à l'Assemblée Nationale. L'association défendant une définition large du lobbyiste (de l'universitaire en passant par le directeur d'une société pharmaceutique), l'opération a concerné plus de 15 000 personnes, qui avaient été auditionnées depuis 2007.

1 174 rapports parlementaires ont été passés en revue grâce à l'aide de plus de 3 000 internautes. Entre juillet 2007 et juillet 2010, 9 300 auditions, de près de 5000 organismes, représentés par plus de 16 000 personnes, ont été recensées. D'emblée on le voit, les chiffres sont très éloignés des quelques 120 représentants d'intérêt inscrits en mars 2011 au registre officiel de l'Assemblée nationale. Néanmoins, des listes d'auditions n'ont pu être trouvées que dans 38% des rapports produits en trois ans.

Selon l'étude, 48,2% des organismes auditionnés à l'Assemblée relèvent des organismes publics ou parapublics. 20,9% renvoient aux organisations représentatives. 16,4% relèvent du secteur privé. 7,5%, des organisations de la société civile ; 5,1% sont des experts individuels, 1% des conseils privés ; 0,5% des personnes issus nommément des *think tanks* ; 0,2% des organisations religieuses. 76% sont des hommes versus 24% de femmes. Parmi les organismes les plus auditionnés, figurent le Ministère des Affaires étrangères, La Confédération française démocratique du travail (cfdt), Force ouvrière (cgt-fo), la Confédération générale du travail (cgt), le Ministère de l'intérieur. L'étude n'a pas vocation à remplacer un registre obligatoire dans lequel tous les lobbyistes devraient s'enregistrer et déclarer annuellement leurs activités, leurs clients et leurs dépenses, et qui pourrait être soumis à la Haute Autorité. Ce type d'études permet d'améliorer la traçabilité des activités lobbyistes au Parlement et les méthodes selon lesquels elles fonctionnent. En 2013, *RegardsCitoyens* poursuivrait son travail de décryptage du lobbying, en décrivant les pratiques des lobbyistes du tabac et de la CGPME (Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises), et surtout le peu de résistance opposée par les

parlementaires face à de tels agissements. Pas moins de vingt amendements identiques ont été ainsi déposés en commission des Finances de l'Assemblée Nationale dans le cadre du projet de loi de finances rectificatif (PLFR) pour limiter la fiscalité sur le tabac. Rue89, média hybride croisant information journalistique, réflexion universitaire et expertise civile, avait alors relayé, facsimilés à l'appui, les résultats de ce travail laborieux d'observation et de comparaison des documents. Les amendements déposés par les lobbys sont déjà rédigés, ainsi que les arguments et éléments de langage pour les défendre.

Les amendements déjà rédigés figurent sur un document Word en pièce-jointe. Il n'y a plus qu'à remplacer 'Présenté par M. Député/Députée' par le nom du parlementaire. En effectuant quelques recherches dans la liste des amendements déposés à l'époque, on retrouve facilement les copiés-collés. Prenons pour exemple l'amendement qui vise à 'supprimer l'action de groupe' (class action). L'exposé des motifs suggéré par la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) se retrouve quasi mot pour mot dans deux amendements : CE79 : Damien Abad et de Catherine Vautrin (UMP) et CE191 : Thierry Benoit, Franck Reynier, François Sauvadet et Jean-Paul Tuaiva (UDI). [...] Grâce à sa base, *Regards citoyens* peut aussi identifier les amendements identiques déposés par plusieurs groupes. Ainsi, sur le projet de loi sur l'agriculture, on s'aperçoit qu'un amendement visant à établir une 'compensation agricole' a été déposé, quasi à l'identique, par des députés PS, PC, UMP et FN. On peut facilement imaginer qu'il a été soufflé par un même acteur. (<http://rue89.nouvelobs.com/2014/12/05/ca-va-devenir-trop-facile-reperer-les-amendements-dictes-les-lobbies-256409>)

Que les parlementaires échantent avec les lobbyistes peut se comprendre. Qu'ils reprennent tels quels leurs arguments et amendements remet en revanche, considérablement, en cause leur indépendance, leur esprit critique, et leur capacité d'incarner un intérêt général. Concernant la 'séquence' de la réflexion commune sur la déontologie publique, le dernier acte de la circulation régulatrice fait paraître en 2015 le rapport Nadal sur l'exemplarité des responsables publics. De fait, *RegardsCitoyens* fait partie des personnalités et organisations auditionnées par le rapport. Celui-ci défend le cadre de la V^e république pour asseoir l'exemplarité institutionnelle et publique dans un cadre de démocratie moins centralisée et plus participative. Un état des lieux de la législation française en matière de pratiques institutionnelles appliquant la probité publique précède les 20 propositions du rapport. Dès les années 70, la question de la transparence de l'administration est traitée (Loi n°78-753 du 17 juillet 1978), portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Préoccupation réitérée en 1983 avec la Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et les obligations des fonctionnaires, et en 2000 avec la Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. La fin des années 80 et les années 90 focalisent davantage sur la transparence du financement de la vie politique et de l'attribution des marchés publics (Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ; Loi n°95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique ; Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ; Loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public). Enfin les années 2000 voient la réflexion relancée autour des questions de conflits d'intérêts, du régime des incompatibilités des mandats, de l'exemplarité des responsables publics : en 2007, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, présidé par Edouard Balladur (cf. la question prioritaire de

constitutionnalité). En 2010, le Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par Jean-Marc Sauvé (cf. la définition de conflit d'intérêt, les règles d'interdictions de cumul, les règles relatives aux cadeaux, libéralités et avantages en nature). En 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin (cf. l'évolution nécessaire du statut juridictionnel du chef de l'Etat). En 2013, la Commission de modernisation de l'action publique (cf. la redéfinition des missions et des méthodes d'action du parquet au sein de l'institution judiciaire et dans la cité ; la conduite et la déclinaison de la politique pénale ; la redéfinition des champs de compétence du parquet ainsi que sur son organisation et ses règles de nomination). Tant de lois et de commissions sur le sujet qui laissent perplexe quant à la lenteur de l'évolution des pratiques déontologiques publiques. Les propositions du rapport Nadal (2015) parachèvent l'exercice : (1) Vérifier la situation fiscale des ministres préalablement à leur nomination ; (2) Prévoir la délivrance d'un certificat de régularité fiscale pour les candidats à une élection nationale ; (3) Permettre aux commissions parlementaires d'exercer un contrôle déontologique des personnes dont la nomination leur est soumise par le Président de la République ; (4) Vérifier la situation des candidats à une haute responsabilité administrative avant leur nomination ; (5) Étendre aux fonctionnaires et aux magistrats de l'ordre judiciaire les principes déontologiques prévus par les lois sur la transparence de la vie publique ; (6) Créer un réseau d'interlocuteurs déontologiques dans les collectivités territoriales et les administrations ; (7) Généraliser les chartes de déontologie ; (8) Développer une formation déontologique adaptée aux risques propres à chaque service ; (9) Diffuser en *open data* les données publiques essentielles ; (10) Créer un répertoire numérique des représentants d'intérêts ; (11) Faire apparaître l'empreinte normative de la loi et du règlement ; (12) Confier à la Cour des comptes la certification des comptes des formations politiques bénéficiant de financements publics ; (13) Améliorer la transparence financière de l'élection présidentielle ; (14) Engager une réflexion pour adapter les moyens dévolus aux parlementaires à la fin du cumul des mandats et à la nécessité d'une plus grande transparence ; (15) Clarifier les règles de contrôle des déclarations de situation patrimoniale, en simplifiant la démarche déclarative et en revoyant la coordination avec l'administration fiscale ; (16) Faciliter le signalement des infractions pénales à la probité publique en harmonisant le recours à l'article 40 du code de procédure pénale ; (17) Coordonner l'action des structures de l'État qui connaissent des infractions à la probité publique ; (18) Assurer une meilleure application de la peine d'inéligibilité en cas de condamnation pour atteinte à la probité publique ; (19) Ouvrir aux assemblées la possibilité de destituer certains de leurs membres en cas de manquement grave à l'exemplarité ; (20) Faire de la Cour de discipline budgétaire et financière la juridiction compétente pour l'ensemble des ordonnateurs.

Les questions de déontologie et de probité publiques, comme celle d'une compréhension accrue des jeux d'influence, sont devenues clés dans l'opinion citoyenne, et le soubassement d'une confiance envers les institutions, les dirigeants politiques et les élites de toutes sortes. Reprenant les études américaines de Peters et Welch (1980) qui cherchent à mesurer l'impact des accusations de corruption sur les changements d'orientation du vote, ce qu'ils nomment la 'la rétribution électorale', Bezes et Lascombes, (2005) rappellent qu'il existe une corrélation positive entre la mise en cause du candidat et l'abaissement de son score électoral. Le phénomène est en revanche plus sensible pour les candidats démocrates, qui sont doublement sanctionnés. Par ailleurs, les sanctions électorales varient selon les types

d'actes considérés : la corruption financière (pot-de-vin, etc.) et les violations morales (liées à la vie privée) sont davantage sanctionnées que la violation des règles électorales, l'abus de fonction ou le conflit d'intérêt. Quant à l'articulation entre la défiance envers les institutions et la corruption, Bezes et Lascoumes rappellent la diversité des positions sur ce sujet : Pharr (2000), Porta (2000) and Heidenheimer (1970) défendent un lien direct alors que les études plus empiriques de Gardiner (1970) et de Heidenheimer appuient sur la relativité de la perception des actes de corruption, selon que l'individu incriminé soit un dirigeant national, un élu, un fonctionnaire, que le bénéfice perçu soit individuel ou collectif (sachant que la distinction n'est pas toujours aisée), que la corruption soit directe ou indirecte, que l'identité du bénéficiaire soit un familier, un administré, etc. Sachant que quantité de variables explicatives des différences de perception et de jugement existent : les facteurs démographiques (âge, sexe, appartenance régionale), socioéconomiques (éducation, mode de vie urbain-rural, condition économique, situation professionnelle) et politiques (appartenance partisane, appartenance à un ordre politique local ou national) et l'exposition aux médias. Balme et al. (2003) rappellent que la confiance ou la défiance se fondent sur l'expérience biographique personnelle. Confiance générale et confiance politique interagissent donc.

La défiance ou l'optimisme à l'égard du politique tiennent à la plus ou moins grande vulnérabilité sociale des personnes davantage qu'à leur niveau culturel ou leur orientation partisane. [...] L'évaluation strictement rationnelle des performances politiques entendue comme un calcul d'intérêt n'est donc pas prépondérante dans la construction de la confiance ou de la défiance. Pour autant, l'ensemble des jugements à l'égard du politique ne semblent pas déterminés de manière exclusivement exogène. Les individus réunis dans les groupes de discussion argumentent collectivement pour produire des opérations évaluatives et normatives. Les cadres perceptifs et interprétatifs du politique ne sont pas simplement imposés aux individus par la détermination sociale. Ils sont surtout actualisés par des attentes normatives réciproques et forgés par l'interaction discursive dans la situation. (Balme et al., 2003).

Pour autant, la défiance politique se fonde sur le constat d'une inadéquation entre les valeurs et principes moraux portés par un individu et les règles organisant le monde politique telles qu'elles sont perçues. 'Ce différentiel normatif entre ce que l'on croit bon ou juste et ce que le politique donne à voir alimenterait le scepticisme et la critique.' L'actuelle régulation publique, du fait de son caractère composite tente de mettre à nu les différentiels normatifs dans le but de faire évoluer positivement les comportements liés à la probité publique. Il ne s'agit nullement ici de dénigrer ou de se satisfaire de la seule accusation. Il s'agit, au contraire de mettre en lumière l'écart entre principes et pratiques, et partant les procédures correctives que l'on peut apporter.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

References

- Acik, N., 2013. Reducing the participation gap in civic engagement: Political consumerism in Europe. *European Sociological Review*, 29 (6), 1309–1322.
- Balme, Richard et al., 2003/3. Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique. *Revue internationale de politique comparée*, 10, 433–461.

- Benson, R., and Saguy, A. C., 2005 April. Constructing Social Problems in an Age of Globalization: A French-American Comparison. in *American Sociological Review*, 70 (2), 233–259.
- Bezes, Philippe et Lascoumes, Pierre, 2005/5. Percevoir et Juger la “corruption politique” Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique. *Revue française de science politique*, 55, 757–786.
- Boisvert, Yves, 2011/4. Éthique et gestion publique: apprendre des scandales. *Revue française d'administration publique*, (140), 641–658.
- Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., and Passeron, J.-C., 1968. *Le métier de sociologue: Préalables épistémologiques*. Paris: Mouton de Gruyter.
- Feenberg, A., 2014. Vers une théorie critique de l'Internet. in *tic&société*, 8 (1–2), 1er semestre 2014 et 2ème semestre 2014.
- Gardiner, John A., 1970. *The Politics of Corruption. Organised Crime in an American City*. New York: Russel Sage Foundation.
- Heidenheimer, Arnold J., 1970. *Political Corruption : Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transactions Books.
- LuxLeaks. 2014 Available from: <http://www.lemonde.fr/luxembourg-leaks/6.html> [Accessed 11 February 2015].
- Le Lay, S., 2010/1. Les conflits de pouvoir comme obstacles à l'appropriation d'un outil technologique en formation professionnelle. in *Revue française de sociologie*, 51.
- Matonti, Frédérique et Sapiro, Gisèle. L'engagement des intellectuels: nouvelles perspectives. *Actes de la recherche en sciences sociales* 1/ 2009 (n° 176–177), p. 4–7 et Sapiro Gisèle, 'Modèles d'intervention politique des intellectuels'. *Actes de la recherche en sciences sociales* 1/ 2009 (n° 176–177), p. 8–31.
- Montesquieu, 1748. L'esprit des lois. Quatrième partie, Livre XXIX.
- OffshoreLeaks. 2013. Available from: http://www.lemonde.fr/evasion-fiscale/article/2013/06/15/offshore-leaks-la-base-de-donnees-ouverte-au-public_3430675_4862750.html [Accessed 11 February 2015].
- Peters, John G., and Welch, Susan, 1980 Septembre. The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections. *American Political Science Review*, 74, 697–709.
- Pharr, Susan J., Officials' misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies. in Susan J. Pharr, Robert D. Putnam (eds), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, p. 173–201. Princeton, Princeton University Press, 2000.
- Porta, Donatella della, Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption. in Susan J. Pharr, Robert D. Putnam (eds), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, p. 173–201. Princeton, Princeton University Press, 2000.
- Recommandations. 2013. *RegardsCitoyens*. Available from: <https://www.regardscitoyens.org/la-transparence-democratique-nest-pas-la-transparence-totale-nos-10-propositions-pour-des-mesures-concretes-et-non-gadgets/> [Accessed 11 February 2015].
- “Renouer la confiance publique” - Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, 2015. Available from: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000023.pdf>
- Roux-Dufort, C., 2010. La vulnérabilité organisationnelle à la loupe: entre fragilité et ignorance. *Télescope*, 16 (2), 1–21.
- RegardsCitoyens. Available from: <https://www.regardscitoyens.org/la-transparence-democratique-nest-pas-la-transparence-totale-nos-10-propositions-pour-des-mesures-concretes-et-non-gadgets/> [Accessed 11 February 2015].
- “Renouer la confiance publique” - Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, 2015. Available from: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000023.pdf>
- Walker, Edward T., 2009 February. Privatizing Participation: Civic Change and the Organizational Dynamics of Grassroots Lobbying Firms. in *American Sociological Review*, 74 (1), 83–105.
- Wikileaks. 2010. Available from: <http://edition.cnn.com/2013/06/03/world/wikileaks-fast-facts/> [Accessed 11 February 2015].