

Note n° 6

17 juillet 2019



Régis JUANICO

Député



**Christine PIRES-
BEAUNE**

Députée



Matthieu CARON

Directeur général de
L'Observatoire de
l'éthique publique

Rendre plus transparent le train de vie du Gouvernement

Le train de vie du Gouvernement demeure une zone d'opacité. Dans le cadre de nos travaux¹, nous avons pu identifier principalement sept zones grises qui méritent des clarifications réglementaires en prévention de futures « affaires » (I). Nous présentons dans cette note dix premières mesures destinées à approfondir le droit gouvernemental en la matière (II).

I – Les principales zones grises identifiées en matière de train de vie du Gouvernement

Les travaux de L'Observatoire ont conduit les député(e)s Christine Pires-Beaune et Régis Juanico à adresser un certain nombre de questions écrites au Premier ministre afin de faire la lumière sur le train de vie du pouvoir exécutif. Les premières réponses du chef du gouvernement publiées au *Journal officiel* apportent des éclairages inédits susceptibles de faire progresser la transparence de la vie publique si des enseignements en sont tirés².

¹ Matthieu Caron, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la Cinquième République*, LGDJ, Institut Universitaire Varenne, novembre 2015, 912 p. ; « Le décret du 14 juin 2017 relatif aux collaborateurs du pouvoir exécutif : un petit pas pour le droit gouvernemental et la transparence de la vie publique », *Jus Politicum Blog*, 19 juin 2017 ; « Une intrusion du chef de l'État dans le droit gouvernemental : le décret du 18 mai 2017 relatif à la réglementation des effectifs des cabinets ministériels » *AJDA*, n°26, 24 juillet 2017, p. 1494-1499 ; « Le décret du 4 octobre 2016 relatif au statut des anciens présidents de la République : entre transparence et fait du prince », *AJDA*, n°41, 5 décembre 2016, p. 2319-2323 ; « La charte de déontologie du 19 décembre 2014 : vers un statut transparent pour les collaborateurs de l'Élysée ? », *Constitutions*, avril-juin 2015, p. 198-205 ; « Le droit gouvernemental, droit des praticiens de l'action gouvernementale », *Acteurs publics*, mars-avril 2016, n°120, p. 40-41 ; « René Dosière, un parlementaire au service de la transparence de la vie publique » (en collaboration avec A. Le Moal), *RFFP*, novembre 2016, n°136, p. 253-269 ; « L'opacité financière régnant dans les entourages de l'exécutif », in X. Bioy, J.-M. Eymeri Douzans & S. Mouton (Dir.), *Le règne des entourages, Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Sciences Po, novembre 2015, p. 313-336 ; « Le financement des emplois des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du "secret dépense" », *RFFP*, 2014, n°127 et n°128, p. 139-159 & p. 21.

² Cf. notre tribune à Libération, « Matignon : secret dépense ! » du 19 juin 2019.

1) La dotation de frais de représentation des ministres

La principale découverte est la suivante : Matignon nous a appris que chaque membre du Gouvernement dispose d'une dotations de frais de représentation plafonnée pour une année à 100 000 euros pour un secrétaire d'État, 120 000 euros pour un ministre placé auprès d'un ministre et à 150 000 euros pour un ministre.

L'on savait que les parlementaires disposaient d'une avance mensuelle de frais de mandat de 5 400 euros ; l'on sait désormais qu'un ministre se voit attribuer en moyenne 12 500 euros par mois maximum.

Reste à savoir ce que finance exactement cette enveloppe de frais de représentation, le Gouvernement restant pour le coup très flou sur la question. Nous sommes en train de poser de nouvelles questions écrites en vue d'obtenir des précisions.

2) Le logement de fonction des ministres

Suite à l'affaire du logement d'Hervé Gaymard révélée en 2005, Matignon a fixé par voie de circulaire les conditions dans lesquelles les membres du Gouvernement peuvent bénéficier d'un logement de fonction (Circulaires du 30 juin 2005 et du 9 juillet 2007). Ces circulaires ont été modifiées sans faire l'objet d'une publication si bien que l'on ne connaît pas clairement le régime applicable aujourd'hui.

3) Le statut des anciens Premiers ministres

Pour l'heure, c'est un décret non publié (!) du 22 octobre 1997 qui porte statut des anciens Premiers ministres. Formellement, il s'agit d'une anomalie juridique qu'il convient de corriger.

Au titre de ce décret, l'État met à la disposition des anciens Premiers ministres, sur leur demande, un agent pour leur secrétariat particulier, un véhicule de fonction et un conducteur automobile. L'État assure également la sécurité des anciens Premiers ministres, à la mesure des risques auxquels ils sont exposés.

Actuellement, 21 anciens Premiers ministres et ministres sont astreints, à ce titre, à une protection ou à un dispositif d'accompagnement de sécurité. Ce dispositif est mis en place en raison de la sensibilité des fonctions qu'ils ont exercées et des menaces auxquelles ces personnalités sont encore exposées. Conformément à l'article 19 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur et du ministère des Outre-mer, ces missions de protection rapprochée et

d'accompagnement de sécurité sont assurées par le Service de la protection. Les menaces susceptibles de peser sur les personnalités sont évaluées par l'unité de coordination de la lutte anti-terrorisme (consultation des services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la préfecture de police et de la direction générale de la sécurité intérieure).

4) Le budget de fonctionnement des cabinets ministériels

Dans le cadre de nos travaux sur le droit gouvernemental³, nous avons demandé en 2013 au Gouvernement de nous communiquer le budget de fonctionnement des cabinets ministériels. Face à son silence, nous avons dû saisir la CADA⁴ qui a estimé qu'il s'agissait de documents administratifs communicables. Malgré cet avis favorable, le Gouvernement ne nous a pas transmis ces documents. En conséquence de quoi, nous avons saisi le tribunal administratif de Paris qui a enjoint au Gouvernement de l'époque de nous transmettre ces données⁵. Malheureusement, les documents comptables qui nous ont été adressés sont relativement inexploitable car ils ne sont guère détaillés.

En 2018, Christine Pires-Beaune et Régis Juanico ont posé un certain nombre de questions à ce sujet à différents ministres du Gouvernement d'Édouard Philippe. Hélas, comme nous l'avons expliqué dans notre tribune à Libération, les questions écrites de nos parlementaires sont restées sans réponse. L'Observatoire conduira une réflexion sur cette question dans le cadre d'un colloque organisé prochainement à Sciences Po Lille le 20 septembre prochain (<https://www.uphf.fr/IDP/colloque-cabinets-ministeriels-et-finances-publiques>).

5) La rémunération des membres des cabinets ministériels et les effectifs des cabinets ministériels

La transparence a beaucoup progressé en matière de rémunération des membres des cabinets ministériels grâce au travail de René Dosière. Un jaune budgétaire consacré aux personnels affectés en cabinets ministériels retrace ces rémunérations mais il manque encore de précision⁶.

³ Matthieu Caron, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, *op. cit.*, p. 823-855.

⁴ CADA, Avis n°20132470 du 23 mai 2013.

⁵ TA Paris, 16 décembre 2014, jugement n° 1312624/5-2.

⁶ Matthieu Caron, « Le financement des emplois des cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du "secret dépense" », *loc. cit.*

S'agissant des effectifs des cabinets ministériels, un décret du 18 mai 2017 les réglemente désormais mais il est impossible de savoir s'il a été mis fin à la pratique des membres officieux⁷.

6) Les marchés publics conclus par le Gouvernement et ses cabinets

Depuis 2011 a été mis en ligne sur le site de l'Assemblée nationale un document récapitulant la liste de tous les marchés publics de plus de 20 000 euros.

Au niveau gouvernemental, l'opacité des marchés publics passés par les ministres et leurs cabinets est problématique.

On en veut pour preuve les questions écrites que nous avons posé au Premier ministre à ce propos et qui demeurent sans réponse comme nous l'avons expliqué dans notre tribune à *Libération*.

7) Le pantouflage des membres de cabinets ministériels

Entre le 21 juin 2017 et le 18 février 2019, la commission de déontologie de la fonction publique a été saisie de 40 dossiers concernant des agents ayant exercé dans des cabinets ministériels, au cours de la présente législature ou de la précédente car ils souhaitaient exercer une activité dans le secteur privé. Si des règles existent, le pantouflage demeure un phénomène opaque. Derrière ce pantouflage se cachent de nombreux conflits d'intérêts potentiels.

II – Dix propositions pour rendre plus transparent le train de vie du Gouvernement

1) Adopter et publier une nouvelle **Charte de déontologie du Gouvernement** (approfondissant celle du 17 mai 2012) ainsi qu'une **Charte de déontologie des collaborateurs des cabinets ministériels** (sur le modèle de la charte des collaborateurs du président de la République du 19 décembre 2014).

⁷ Matthieu Caron, « Une intrusion du chef de l'État dans le droit gouvernemental : le décret du 18 mai 2017 relatif à la réglementation des effectifs des cabinets ministériels », *loc. cit.*

2) Prendre un décret portant création de la fonction de **Déontologue du Gouvernement** chargé de la déontologie des membres du Gouvernement et des membres des cabinets ministériels. Sous réserve des compétences de la HATVP, ce déontologue pourrait notamment :

*Rendre un **rapport annuel sur la déontologie gouvernementale** comportant des propositions d'amélioration de celle-ci ;

***Contrôler l'utilisation de la dotation de frais de représentation** des membres du Gouvernement et vérifier que soit rendu public sur le site Internet de chaque ministère, semestriellement, les dépenses des ministres et de leurs cabinets ;

***Être sollicité pour avis** par le président de la République ou le Premier ministre sur toute question d'ordre déontologique concernant un membre du Gouvernement ou un membre de cabinet ministériel ;

***Diligenter une enquête interne expresse en cas d'affaire politique** révélée par la presse au sujet d'un membre du Gouvernement ;

***Vérifier que les plafonds des effectifs des cabinets ministériels** sont bien respectés ;

***Être consulté par tout membre du Gouvernement ou d'un cabinet ministériel** sur une question de déontologie.

3) Instaurer un **rapport annuel de la Cour des comptes sur les dépenses relatives à l'hôtel de Matignon** à l'image du rapport créé en 2008 relatif aux comptes et à la gestion des services de la présidence de la République.

4) **Supprimer les logements de fonction des membres du Gouvernement** à l'exception de celui de l'hôtel de Matignon et des ministères régaliens nécessitant une présence permanente de leur ministre.

5) **Fixer la rémunération des membres du Gouvernement à son niveau d'avant le décret n° 2012-983 du 23 août 2012 et plafonner la rémunération des collaborateurs de cabinet au niveau de celle de leur ministre de tutelle.**

6) Prendre un décret portant **statut des membres du Gouvernement** comportant spécialement :

*Une réglementation détaillée de **la dotation de frais de représentation des membres du Gouvernement** (plafond annuel ; définition précise du périmètre de ces frais de représentation ; modalités de leur publicité auprès des citoyens) ;

*Une réglementation **des modalités et des frais de déplacement des membres du Gouvernement** par voie routière, ferroviaire et aérienne ainsi que la prise en charge de leurs frais d'hébergement (lorsqu'ils ne sont pas hébergés en préfecture, en ambassade ou dans un Consulat) ;

*L'instauration d'un **dispositif juridique et comptable pour faciliter le remboursement des dépenses personnelles des membres du Gouvernement** (en particulier les frais de bouche et de déplacement qui n'entrent pas dans l'exercice de leurs fonctions) ;

*L'intégration au décret des dispositions de la circulaire n° 5228/SG relative à **la gestion des cadeaux** reçus par les membres du Gouvernement ;

*Une prise en charge des frais de bouche et de déplacement du conjoint d'un membre du Gouvernement exclusivement en cas de réception ou d'invitation d'un homologue étranger.

7) Abroger le décret du 22 octobre 1997 non publié portant statut des anciens Premiers ministres et prendre **un nouveau décret portant statut des anciens Premiers ministres** (à l'image du décret n° 2016-302 du 4 octobre 2016 portant statut des anciens présidents de la République) dans lequel il sera précisé la nature des moyens matériels mis à la disposition des anciens Premiers ministres et leur durée maximale.

8) Prendre un décret portant **statut des membres des cabinets ministériels** comportant spécialement :

*L'abrogation du décret n° 48-1233 du 28 juillet 1948 (qui est tombé en désuétude) et **la fixation d'une liste des emplois types de cabinets ministériels et d'une grille salariale** régissant la rémunération de ces emplois ;

*La modification de l'article 1^{er} du décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels pour permettre aux ministres régaliens d'avoir jusqu'à **20 collaborateurs**, 15 pour les autres ministres de plein exercice, 10 pour un ministre délégué et 7 pour un secrétaire d'État (afin d'éviter la persistance du problème des personnels officieux) ;

*La modification du décret n° 2001-1148 du 5 décembre 2001 pour **clarifier et objectiver les critères d'attribution des indemnités de sujétions particulières aux membres des cabinets** ;

*L'insertion du décret n° 2017-1098 du 14 juin 2017 ;

***L'obligation de prendre un arrêté lorsqu'il est mis fin aux fonctions d'un membre de cabinet** dans lequel il est mentionné le nouvel emploi exercé par le membre de cabinet sortant (et notamment s'il a été promu).

9) Rendre contrôlable **le budget de fonctionnement de chaque cabinet ministériel dans un nouveau jaune budgétaire** annexé au projet de loi de finances de l'année en veillant à ce que ce document respecte le principe de spécialité budgétaire (détail des crédits). Ce document devra par ailleurs relater tous les contrats et marchés publics passés par chaque cabinet ministériel au cours de l'année.

10) Intégrer systématiquement dans le jaune budgétaire relatif aux personnels affectés dans les cabinets ministériels, pour chaque cabinet, la moyenne des trois rémunérations nettes les plus élevées (fonctionnaires comme contractuels et hors personnels de soutien) et la moyenne des trois rémunérations nettes les moins élevées, primes et indemnités comprises, le calcul étant effectué en se basant sur une durée annuelle.

TRIBUNE

Matignon : secret dépense !

Par Régis Juanico et Christine Pirès-Beaune , députés et membres de l'Observatoire de l'éthique publique) et Mathieu Caron, directeur général de L'Observatoire de l'éthique publique — 19 juin 2019 à 15:01



Les dotations de frais de représentation pour un ministre peuvent s'élever jusqu'à 150 000 euros par an. Mais peu de choses filtrent sur le train de vie des cabinets ministériels.

Dans le cadre de nos travaux au sein de l'Observatoire de l'éthique publique, nous avons décidé d'adresser un certain nombre de questions écrites au Premier ministre afin de faire la lumière sur le train de vie du pouvoir exécutif. Les premières réponses du chef du gouvernement publiées au *Journal officiel* apportent des éclairages inédits susceptibles de faire progresser la transparence de la vie publique si des enseignements en sont tirés. La principale découverte est la suivante : Matignon nous a appris que chaque membre du gouvernement dispose d'une [dotation de frais de représentation](#) plafonnée à 100 000 euros pour un secrétaire d'Etat, 120 000 euros pour un ministre placé auprès d'un ministre et à 150 000 euros par un an pour un ministre. L'on savait que les parlementaires disposaient d'une avance mensuelle de frais de mandat de 5 400 euros ; l'on sait désormais qu'un ministre se voit attribuer en moyenne de 12 500 euros par mois ! Reste à savoir ce que finance exactement cette enveloppe de frais de représentations, le gouvernement restant pour le coup très flou sur la question. Nous poserons dans les prochains jours de nouvelles questions écrites en vue d'obtenir des précisions. Mais, dès lors que cette information est publique, ne serait-il pas judicieux que le Premier ministre instaure un contrôle de déontologie de ces frais, à l'image de celui qui a été instauré à l'Assemblée nationale ?

La seconde découverte laisse songeur : le président de la République s'est engagé à rembourser toutes ses dépenses personnelles, comme le faisait d'antan le général de Gaulle. Le chef de l'Etat procède bien au remboursement des dépenses d'alimentation des membres de sa famille conviés dans les résidences présidentielles de Brégançon et de la Lanterne, mais seulement depuis 2018. De surcroît, la réponse à la question écrite laisse supposer qu'il ne prend pas en charge [les frais des membres de sa famille](#) lorsque ces derniers sont reçus à l'Elysée. Autres menues découvertes : 21 anciens Premiers ministres et ministres bénéficient d'un dispositif de sécurité spécial à la charge du contribuable (QE n°16310) ; 40 membres des cabinets ministériels auraient déjà «pantouflé» dans le privé depuis juin 2017 (QE n°16060) tandis que cinq membres de cabinet auraient été promus préfets (QE n°16061).

L'ennuyeux de l'histoire, c'est que plusieurs questions demeurent encore sans réponse. Un sujet semble tout particulièrement embarrassant : celui du train de vie des cabinets ministériels. Si depuis le début des années 2000, la création d'un jaune budgétaire sur les cabinets ainsi que les questions écrites de René Dosière ont permis de faire la transparence sur

la rémunération des collaborateurs ministériels, les budgets de fonctionnement des cabinets demeurent introuvables. Le gouvernement ne semble toujours pas résolu à nous transmettre ces données, comme en témoigne son silence (QE n°16294 à n°16303). La Commission d'accès aux documents administratifs (Cada) et le tribunal administratif de Paris ont pourtant jugé qu'il s'agissait là de documents communicables (avis Cada n°20132470 du 23 mai 2013 et TA, n°1312624 du 16 décembre 2014). A cette heure, d'autres questions demeurent pareillement non renseignées : celles sur les marchés publics passés par le gouvernement et ses cabinets (QE n°16245 et 16308) ; celle sur le régime de cotisation retraite des membres du gouvernement (QE n°16295) ; celle sur le cumul d'indemnité des membres du gouvernement avec des mandats locaux (QE n°16296) ; celle sur les déplacements du pouvoir exécutif par voie aérienne (QE n°16539) ou celle sur les conditions d'octroi des passeports diplomatiques (QE n°16584).

Au surplus, certaines réponses apparaissent pour le moins vaporeuses. Nous avons réclamé la communication à l'euro près les dépenses publiques engagées pour les anciens présidents de la République. En guise de réponse, nous avons juste obtenu un inventaire des grandes masses de dépenses des anciens chefs de l'Etat. De même, le Premier ministre n'a pas jugé bon de nous préciser si les anciens chefs de l'Etat pouvaient être logés dans les locaux meublés mis à leur disposition comme nous le lui avons demandé (QE n°16240 à 16244). Concernant le président de la République en exercice, nous avons appris que celui-ci n'avait sollicité aucune société de sondage ni aucune société de conseils aux frais de l'Elysée (QE n°16013). Or le Premier ministre n'a pas répondu à cette même question le concernant (QE n°16063) ce qui laisse préjuger que Matignon commande ce type de prestations, voire qu'il en fait bénéficier la présidence de la République indirectement.

Enfin, conformément au décret du 3 février 2011, les membres du gouvernement peuvent confier des missions à des personnalités qualifiées. Si nous avons bien eu communication de la liste de ces missions, nous ne connaissons toujours pas l'identité des personnes missionnées ni le montant de leur indemnisation permettant d'écartier tout risque de «République des copains» (QE n°16059). Le pouvoir exécutif ne saurait continuer à fonctionner comme une boîte noire. Si l'exécutif peut légitimement continuer à exciper du secret défense quand il s'agit des intérêts supérieurs de la nation, il est grand temps qu'il lève définitivement le «secret dépense» pour parachever le droit

gouvernemental. Nous comptons sur le Premier ministre pour qu'il n'arrête pas sa démarche de transparence en si bon chemin.