

Faire la transparence sur les « frais de bouche » de nos responsables politiques

Position paper #2

26 novembre 2019



**Christine PIRES-
BEAUNE**

Députée

NB : ce position paper fait suite à une interview donnée par notre directeur général au Nouvel Obs (Cf. annexe)

Nos concitoyens ont le sentiment que nos responsables politiques bénéficient de nombreux privilèges. Dans une récente tribune au Monde, nous avons tenté de démontrer que nos élus ne cherchaient pourtant pas systématiquement à s'enrichir¹.

Cela étant, il faut reconnaître qu'un sujet continue à cristalliser l'essentiel des fantasmes de nos concitoyens. Ce sujet, c'est celui des « frais de bouche des élus » (pour emprunter une expression journalistiquement consacrée).

Pour une majorité de Français, il n'est plus acceptable que les représentants politiques soient logés, nourris et blanchis par la République. Pour nos concitoyens, « la vie de château » n'a plus droit de cité au royaume de la transparence ; la République sobre doit remplacer la République somptuaire ; en un mot : la République vertueuse doit se substituer à la République luxueuse.

« L'affaire Rugby » a mis tout particulièrement en lumière cette problématique des « frais de bouche ». Cette « affaire » est venue rappeler que les règles juridiques et comptables demeuraient imparfaites sinon inexistantes en la matière. Dans le même temps, elle a permis de mesurer combien il était délicat de faire la différence entre repas à caractère public et repas à caractère privé de nos responsables politiques.

Faire œuvre de transparence utile implique, justement, de bien nommer les choses. Que faut-il donc précisément entendre par « frais de bouche » ?

A notre sens, cette notion est très large. Elle recouvre la prise en charge par les finances publiques des frais liés à tous les types de repas (petit-déjeuners, déjeuners, dîners et cocktails), qu'il s'agisse de repas pris ou donnés par les représentants politiques, à titre officiel ou officieux, dans l'exercice de leur mandat².

¹ « Nos élus ne cherchent pas à s'enrichir systématiquement », *Le Monde* du 13 mars 2019.

² Pour une étude complète, il faudrait également s'intéresser à la question des repas pris ou donnés dans le cadre des campagnes électorales, lesquels font l'objet d'une inscription au compte de campagne des candidats. De même faudrait-il étudier la question des frais de bouche des partis politiques.

Doivent ainsi être exclus de cette définition, les repas des élus pris en dehors de leur mandat politique. Il s'agit en l'occurrence des repas privés qu'ils prennent à leur propre compte mais également des repas qui sont pris en charge par toute entités privée (entourages et lobbies). Si ces repas sont susceptibles de soulever des conflits d'intérêts, il s'agit ici d'un autre sujet.

En résumé, essayons de synthétiser les différents types de « frais de bouche » :

Essai de typologie des « frais de bouche » des responsables politiques	
Repas pris par les représentants politiques dans l'exercice de leur mandat	Repas offerts par les représentants politiques dans l'exercice de leur mandat
<p>Repas pris par le représentant politique au sein de son institution :</p> <p>Le président de la République prend un repas dans l'une des résidences présidentielles au moyen du budget de l'Élysée</p> <p>Un membre du Gouvernement prend un repas à l'hôtel du ministre au moyen de sa dotation de frais de représentation</p> <p>Un parlementaire prend son repas au sein du restaurant de son assemblée au moyen de son AFM ou est invité à des repas internes à l'institution (ex : par le président de son assemblée, par la questure ou par son groupe politique)</p> <p>Un élu local prend un repas dans des locaux communaux, départementaux ou régionaux au moyen de frais de représentation définis par délibération de son institution (ex : délibération du conseil municipal)</p>	<p>Repas offerts par le représentant politique au sein de son institution :</p> <p>Le président de la République invite une ou plusieurs personnes à un repas dans l'une des résidences présidentielles au moyen du budget de l'Élysée (invités officiels comme entourages politique, familial et/ou amical)</p> <p>Un membre du gouvernement invite une ou plusieurs personnes à un repas à l'hôtel du ministre au moyen de sa dotation de frais de représentation (invités officiels comme entourages politique, familial et/ou amical)</p> <p>Un parlementaire invite une ou plusieurs personnes à un repas au sein du restaurant de son assemblée au moyen de son AFM (invités officiels comme entourages politique, familial et/ou amical)</p> <p>Un élu local invite une ou plusieurs personnes à un repas dans des locaux communaux, départementaux ou régionaux au moyen de frais de représentation définis par délibération de son institution (invités officiels comme entourages politique, familial et/ou amical)</p>

Repas pris le représentant politique en dehors de son institution :	Repas offerts par le représentant politique en dehors de son institution :
<p>Le président de la République prend un repas lors d'un déplacement au moyen du budget de l'Elysée</p>	<p>Le président de la République invite une ou plusieurs personnes lors d'un déplacement au moyen du budget de l'Elysée (invités officiels comme entourage politique, familial et/ou amical)</p>
<p>Un membre du gouvernement prend un repas lors d'un déplacement au moyen de sa dotation de frais de représentation ou est invité par une autre entité publique (ex : Elysée, Matignon, collègues du gouvernement, etc) ou financée sur fonds publics (ex : son parti politique)</p>	<p>Un membre du gouvernement invite une ou plusieurs personnes lors d'un déplacement au moyen de sa dotation de frais de représentation (invités officiels comme entourage politique, familial et/ou amical)</p>
<p>Un parlementaire prend un repas dans un restaurant privé au moyen de son AFM ou est invité par une autre entité publique (ex : Elysée, Matignon, ministères, etc) ou financée sur fonds publics (ex : son parti politique)</p>	<p>Un parlementaire invite une ou plusieurs personnes dans un restaurant privé au moyen de son AFM (invités officiels comme entourage politique, familial et/ou amical)</p>
<p>Un élu local prend un repas lors d'un déplacement en dehors du ressort communal et se fait rembourser ses frais.</p>	<p>Un élu local invite une ou plusieurs personnes lors d'un déplacement en dehors du ressort communal et se fait rembourser ses frais</p>

I. DES FRAIS DE BOUCHE PLUS TRANSPARENTS QUE PAR LE PASSÉ

Institutions	Quelques exemples de progrès réalisés ces dernières années
Élysée	<p>Amélioration de l'information concernant les frais de bouche des collaborateurs du président de la République depuis 2008 grâce au rapport de la Cour des comptes sur la gestion et les comptes de la présidence de la République. En 2018, la pris en charge des repas du GSPR représentait 145 000 euros par an (soit 45 euros par mois par agent). Les repas des agents sous astreinte représentent 200 000 euros par mois (soit 8,6 euros par repas).</p> <p>Suppression de la garden Party de l'Élysée en 2010 (750 000 euros d'économies par an).</p>
Gouvernement	<p>Circulaire du 2 juillet 2010 relative aux dépenses des membres du Gouvernement qui a invité à un plus grande sobriété les ministres (Cf. JO du 9 juillet 2010).</p> <p>Une réponse à une question parlementaire écrite est venue apporter un certain nombre de précisions concernant les frais de représentation des membres du gouvernement est venue préciser que « les dépenses à caractère personnel ou familial des membres du Gouvernement (réceptions privées, repas personnels et familiaux, achats personnels, habillement, etc.) ne peuvent en aucun cas être pris en charge par l'Etat » et que « les dépenses de représentation sont directement liées à l'exercice des fonctions ministérielles ». La réponse du Premier ministre a précisé que « la dotation de frais de représentation des membres du Gouvernement est plafonnée, en année pleine, à : - 100 000 euros pour un secrétaire d'Etat ; - 120 000 euros pour un ministre placé auprès d'un ministre ; - 150 000 euros pour un ministre » (Question écrite n°16056 du 26 février 2019).</p>
Parlement	<p>Arrêtés du 29 novembre 2017 du Bureau de l'Assemblée nationale et du 7 décembre 2017 du Bureau du Sénat régissant l'emploi de l'Avance de frais de mandat (qui s'est substituée à l'IRFM).</p> <p>Système de « l'avantage-repas » des collaborateurs parlementaires officialisé à l'Assemblée nationale depuis mai 2000. Les collaborateurs perçoivent une prime mensuelle de repas équivalant à 112 euros bruts par mois ou l'équivalent en titres-restaurants.</p> <p>Pour faire suite à « l'affaire Rugby », mise en place à l'Assemblée nationale en septembre 2019 d'une commission sur les frais de la présidence.</p> <p>Réflexion en cours au Sénat sur l'opportunité de soumettre les réceptions officielles du président du Sénat à information préalable du Bureau.</p>
Collectivités locales	<p>Le Code général des collectivités territoriales régit les frais de représentation des élus locaux (ex : L2123-19).</p>

II. DES ZONES D'OPACITÉ PERSISTANTES EN MATIÈRE DE FRAIS DE BOUCHE

Institutions	Quelques exemples de zones d'opacité qui persistent
<p style="text-align: center;">Élysée</p>	<p>Le rapport annuel de la Cour des comptes précise que chaque jour 16 repas sont préparés en moyenne à l'Élysée pour le président et ses invités sans davantage de précision. De manière générale, les informations relatives au service de restauration de l'Élysée ne sont pas rendues publiques.</p> <p>Le président de la République s'est engagé à rembourser toutes ses dépenses personnelles, comme le faisait d'antan le général de Gaulle. Si le chef de l'État procède bien au remboursement des dépenses d'alimentation des membres de sa famille conviés dans les résidences présidentielles de Brégançon et de la Lanterne, il semblerait que ce ne soit le cas que depuis 2018 (et non de mai 2017 à décembre 2017) et que cela ne concerne pas les repas pris par ses entourages familiaux à l'Élysée (Cf. Question écrite n°16542, JOAN du 2 avril 2019).</p> <p>Il n'existe aucun moyen de contrôler si les entourages personnels du président de la République sont invités à des repas dans les résidences présidentielles ou en dehors des résidences présidentielles, au moyen du budget de l'Élysée.</p>
<p style="text-align: center;">Gouvernement</p>	<p>Des cuisiniers et des maître d'hôtels sont mis à la disposition des hôtels des ministres sans que l'on connaisse le coût de ces structures et les prestations qu'elles offrent aux ministres et à leurs collaborateurs (Sur ce point, cf. spéc. : Question écrite n°29494, JOAN du 5 mai 2009).</p> <p>En l'absence de publicité de l'emploi des fonds de la dotation de frais de représentation des ministres, il n'existe aucun moyen de contrôler si les entourages personnels des membres du Gouvernement sont invités à l'hôtel du ministre ou en dehors de l'hôtel du ministre, au moyen de cette dotation.</p> <p>Aucune règle n'interdit a priori à un membre du Gouvernement d'utiliser sa dotation de frais de représentation pour payer des repas aux membres de son cabinet. Plus globalement, on ne dispose d'aucune donnée précise sur le budget de fonctionnement des cabinets ministériels³.</p>

³ Sur ce point, cf. spéc. : M. Caron, « Le budget des cabinets ministériels : une zone d'opacité persistante du droit gouvernemental », *Gestion et finances publiques*, janvier-février 2020 & « Matignon : secret dépense ! », *Libération* du 19 juin 2019.

Parlement	S'agissant des frais de bouche, les parlementaires peuvent utiliser quasi discrétionnairement leur AFM. Ils peuvent tout à fait inviter leurs entourages personnels (familial ou amical) au restaurant de leur assemblée comme dans des restaurants privés.
Collectivités locales	S'il existe une base juridique pour les frais de bouche dans le code général des collectivités, celui-ci est insuffisamment précisé. Très régulièrement, les chambres régionales des comptes relèvent le caractère abusif de certains frais de bouche.

III. QUELQUES PROPOSITIONS POUR CLARIFIER LE RÉGIME DES FRAIS DE BOUCHE

Institutions	Quelques propositions pour plus de transparence
Élysée	<ul style="list-style-type: none"> - Préciser au point 2 de la charte de transparence relative au conjoint du chef de l'État du 21 août 2017 que le ou la conjoint(e) ne dispose pas de frais de représentation mais que ses repas dans les résidences présidentielles sont pris en charge par la République. - Faire figurer avec précision dans le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à la gestion de la présidence de la République, les dépenses personnelles que le chef de l'État a effectivement remboursé, en particulier le montant des frais de bouche de ses entourages familiaux.
Gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> - Prendre un décret portant statut des membres du Gouvernement. Ce décret préciserait le régime des frais de représentation des ministres et des secrétaires d'État, et tout particulièrement les droits et les devoirs des membres du Gouvernement en matière de frais de bouche. - Supprimer les logements de fonction des membres du Gouvernement à l'exception de celui de l'Hôtel de Matignon et des ministères régaliens. Une telle suppression faciliterait la séparation entre repas publics et privés. - Instaurer dans chaque ministère un dispositif juridique et comptable permettant de séparer clairement les dépenses personnelles des membres du Gouvernement des dépenses réalisées dans l'exercice de leurs fonctions. - Prévoir la prise en charge des frais de bouche des conjoints de ministres et secrétaires d'État exclusivement en cas de réception ou d'invitation d'un homologue étranger.

	<ul style="list-style-type: none"> - Prendre un arrêté primo-ministériel définissant le régime des frais de bouche des membres des cabinets ministériels. - Créer un poste de déontologue du Gouvernement qui serait chargé, entre autres, de surveiller l'emploi de la dotation de frais de représentation des ministres et secrétaires d'État. - Prendre une circulaire invitant tous les membres du Gouvernement à mettre en <i>open data</i> sur le site de leur ministère, le relevé de l'ensemble de leurs frais de représentation annuels (dépenses des cabinets incluses).
Parlement	<ul style="list-style-type: none"> - Préciser dans les arrêtés du 29 novembre 2017 (Bureau AN) et du 7 décembre 2017 (Bureau du Sénat) qu'il est interdit à un parlementaire de payer des repas à des membres de sa famille au moyen de son AFM ; - Préciser dans un nouvel arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale le régime des frais de représentation du président de l'Assemblée (comportant des règles très précises sur les frais de bouche de celui-ci) ; - Préciser dans un nouvel arrêté du Bureau du Sénat le régime des frais de représentation du président du Sénat comportant des règles très précises sur les frais de bouche de celui-ci ; - Prévoir dans chacun de ces deux arrêtés que les frais de bouche du conjoint ne pourront être pris en charge qu'en cas d'invitation ou de réception d'un homologue étranger.
Collectivités locales	<ul style="list-style-type: none"> - Préciser le régime des frais de bouche dans le code général des collectivités territoriales. - Faire apparaître de manière transparente et exhaustive, dans les délibérations des collectivités, les frais de restauration engagés par les élus dans le cadre de leurs fonctions. - Accroître les prérogatives des chambres régionales des comptes en matière de contrôle du train de vie des élus locaux.

Ce *position paper* n'est qu'une ébauche de réflexion sur le sujet des frais de bouche. Il se veut une invitation à ouvrir ce débat sans complaisance mais sereinement, en essayant d'avancer des propositions.

Il paraît important de rappeler que la plupart de nos élus sont d'abord et avant tout bénévoles et qu'ils ne sont pas tous soumis au même niveau de sujétions. Enfin, rappelons que les acteurs du secteur privé bénéficient de divers dispositifs sociaux et fiscaux permettant de prendre en charge certains frais de bouche.

L'OBS

1 « Les frais de représentation des ministres devraient être accessibles en open data »



Soutenu par une quinzaine de parlementaires, l'Observatoire de l'éthique publique (OEP), créé par le député René Dosière, réclame davantage de transparence dans la vie politique et demande notamment la création d'un poste de déontologue au gouvernement. Son directeur général, l'universitaire Matthieu Caron, a accepté de répondre à nos questions.

L'affaire Rugey a permis de rappeler qu'une grande opacité entoure encore et toujours la question du train de vie de l'Etat et notamment les frais de représentation des ministres. Existe-t-il un contrôle de ces dépenses ?

Grâce aux travaux de L'Observatoire de l'éthique publique, les Français savent désormais que chaque ministre dispose d'une dotation de frais de représentation plafonnée à 150 000 euros. Cette dotation finance essentiellement les frais de déplacement et de réception des ministres. Malheureusement, on ne dispose d'aucune donnée détaillée sur la façon dont cet argent public est dépensé par chaque ministre. Et s'il existe bien un contrôle, celui-ci est purement interne au gouvernement. Aussi, pour faire la transparence sur cette question, Régis Juanico, député et membre de L'Observatoire vient récemment de demander à plusieurs ministres de lui communiquer à l'euro près leurs frais de représentation pour l'année 2018. Il serait vraiment plus sain que ces données soient accessibles en open data sur le site de chaque ministère pour ne pas avoir à les quêmander de la sorte.

La dotation de frais de représentation évoqué par le Premier ministre comprend-elle la prise en charge des fameux « frais de bouche » des ministres ?

En théorie, la dotation pour frais de représentation ne permet pas de prendre en charge les repas personnels et familiaux des ministres et encore moins les réceptions privées qu'ils pourraient donner dans les locaux de leur ministère. Cela étant, les frais de bouche d'un ministre sont pris en charge dès lors qu'ils sont liés à l'exercice de ses fonctions ministérielles. En clair, quand un ministre reçoit un homologue étranger ou bien des élus et des associations, il ne paie guère les repas qu'il prend en leur compagnie.

La notion même de « frais de bouche » pose problème...

Oui, cette notion pose à la fois un souci définitionnel, juridique et comptable. D'abord, que signifie-t-elle exactement ? Et pour éviter de ne pas trop nourrir les fantasmes sur le train de vie de nos élus, ne serait-il pas plus judicieux d'employer l'expression « frais de restauration » ? En fait, la notion de « frais de bouche » est relativement indéfinissable car elle recouvre un très large spectre de situations. Il peut s'agir tout aussi bien des petit-déjeuners, des déjeuners, des dîners comme des cocktails pris, ou offerts par les représentants politiques, au sein de leur institution comme en dehors de celle-ci. Du reste, l'absence de définition et de cadre juridique de ce type de frais pose problème d'un point de vue comptable. S'il est tout à fait possible et indispensable de dissocier les repas à caractère public des repas à caractère personnel des ministres, il conviendrait d'établir au préalable des règles très claires ainsi que des dispositifs de contrôles comptables et déontologiques. C'est parce que ces dispositions n'existaient pas à l'Assemblée nationale que « l'affaire » Rugby s'est produite. Et, parce que ce cadre n'existe toujours pas au niveau intragouvernemental, il y a fort à craindre que de nouvelles affaires se produisent.

L'Observatoire de l'éthique publique a formulé de nombreuses propositions afin de faire la transparence sur ce type de frais, quelles sont-elles ?

Oui, tout à fait. Notre proposition phare est la création d'un poste de déontologue du gouvernement. A seulement quelques semaines de « l'affaire » Rugby, les soupçons au sujet d'un collaborateur d'Edouard Philippe (M. Sandro Gonzi) et du mari d'une ministre (le compagnon de la ministre des Outre-Mer, Annick Girardin, aurait remporté plusieurs appels d'offres publics sans concurrence à Saint-Pierre-et-Miquelon entre 2013 et 2019, ndlr) viennent confirmer la nécessité d'institutionnaliser la fonction de déontologue du gouvernement dans notre paysage politique. Ce déontologue aurait vocation à contrôler l'utilisation de la dotation de frais de représentation et de veiller à ce que soient rendues publiques sur le site internet de chaque ministère les dépenses des membres du gouvernement et de leurs cabinets, tout spécialement le montant de leurs frais de restauration.

Nous préconisons également de supprimer les logements de fonction des membres du gouvernement ainsi que d'instaurer dans chaque ministère un dispositif juridique et comptable permettant de séparer clairement les dépenses personnelles des membres du gouvernement des dépenses qu'ils réalisent dans l'exercice de leurs fonctions.

Depuis 2008, l'Elysée publie ses comptes et les parlementaires sont soumis à un contrôle inédit, bien que partiel, de leurs dépenses depuis les lois de moralisation de 2017. Comment expliquer que le train de vie du gouvernement échappe à ce mouvement ?

La culture du secret a toujours été plus forte du côté du pouvoir exécutif que du côté du pouvoir législatif. Comme l'a fort bien résumé Camille Desmoulin : « la monarchie fait tout dans le cabinet, dans des comités et par le seul secret ; la République, tout à la tribune, en présence du peuple et par la publicité ». La représentation nationale est née du besoin de rendre publiques les décisions des gouvernants. Il est

donc historiquement logique que la transparence progresse plus facilement au niveau parlementaire. Cela dit, l'Histoire ne saurait tout expliquer. Il y a une part de mauvaise volonté politique du gouvernement ainsi qu'un évident manque de considération pour la question. J'ajouterais qu'il y a une certaine apathie du Parlement en matière de contrôle de la vie intérieure du gouvernement. Il revient pourtant, d'abord et avant tout, aux députés et aux sénateurs, qui ont à leur disposition une véritable batterie de moyens juridiques, de demander au gouvernement de rendre des comptes sur son train de vie.

Dans le cadre de notre enquête consacrée à l'utilisation par les députés de leur avance de frais de mandat (AFM), de nombreux parlementaires ont refusé de nous répondre en qualifiant la transparence d'« engrenage sans fin »... Comprenez-vous leur réticence ?

Je dirais plutôt que la transparence est un mal temporaire nécessaire. Je comprends l'agacement sinon le découragement de l'ultra-majorité des parlementaires qui commettent un travail remarquable pour notre pays. D'ailleurs, je suis frappé de constater que nos concitoyens qui sont si exigeants avec leurs élus, le soient si peu, en comparaison, avec le train de vie dans le monde des affaires. Mais au total, que ce soit dans la sphère publique comme dans la sphère des affaires, la transparence n'est pas un engrenage, elle est à la fois une ambition et une exigence : celle de diffuser une culture de l'éthique pour qu'on en finisse avec les mauvaises habitudes. A court terme, elle ne restaurera sans doute pas la confiance dans la démocratie car elle a pour corollaire la focalisation sur les comportements fautifs. A long terme, elle réhabilitera substantiellement l'image de la politique mais à une condition, - qui n'a d'ailleurs rien à voir avec la transparence en tant que telle - : que la politique et le politique reprennent ensemble le pouvoir sur l'économie. J'ai en effet la certitude que la crise démocratique est d'abord une crise de l'impouvoir.

Pensez-vous que les citoyens ont véritablement les moyens d'être informés du train de vie de l'Etat ?

L'information au sujet du train de vie des élus existe mais elle n'est centralisée nulle part. Pour répondre à ce problème de l'éparpillement des données, je plaide pour que le Gouvernement crée un site internet dénommé Remunerations-des-elus.fr sur le modèle du site service-public.fr. Ce site, administré par une institution comme la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pourrait héberger toutes les informations actuelles relatives à l'indemnisation des 500 000 élus français. Il pourrait comprendre des fiches techniques simplifiées, des infographies, des foires aux questions, des décodeurs de fake news ainsi que l'intégralité des textes juridiques relatifs aux rémunérations. Chaque élu interpellé au sujet de son train de vie pourrait ainsi inviter ses concitoyens à se rendre sur ce site. De plus, au problème de l'éparpillement des données s'ajoute le problème des îlots d'opacité. Par manque de volonté politique, par manque de temps parfois, par inertie de l'administration souvent ou par omission, certaines données constituent des « secrets dépenses ».

N'est-il pas logique que des électeurs connaissent l'utilisation qui est faite de l'argent public ?

A l'exception des fonds spéciaux de la DGSE et de la DGSI, il est impératif que les Français puissent connaître l'usage de l'argent public à l'euro près. Acceptons le secret défense mais finissons-en avec le 'secret dépense' pour mettre un terme à l'ère du soupçon. A ce sujet, le professeur Guy Carcassonne avait tout résumé : « le bon sens civique le plus élémentaire plaide pour une alternative simple : ou les moyens mis à la disposition de nos élus ont quelque chose d'inavouable, qui doit disparaître, ou ils sont parfaitement avouables et doivent apparaître. Libre ensuite à chacun de les juger excessifs ou insuffisants et de s'étonner ou non de leur croissance singulière ». Or, justement, pour une majorité de Français, il n'est plus acceptable que les représentants politiques soient logés, nourris et blanchis par la République. Ils attendent que la République sobre remplace la République somptuaire ; la République vertueuse en lieu et place de la République luxueuse.