

2022
-
2027

**5 ANNÉES POUR
PARACHEVER
LA RÉVOLUTION
DÉONTOLOGIQUE
DU PARLEMENT**



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
FRANCE**



INTRODUCTION

Cinq années après le séisme de l'affaire Fillon, des doutes persistent malgré une indéniable révolution déontologique au Parlement

Le début de la XV^{ème} législature avait été marqué par la médiatisation tonitruante des lacunes du Parlement en matière d'intégrité, à la suite de la révélation de l'affaire Fillon durant la campagne présidentielle de 2017. Transparency International France avait alors apporté sa contribution en formulant le 22 mai 2017 six recommandations¹ pour remédier à ces lacunes, et avait appelé à transformer sans attendre le Parlement en une « maison de verre ».

La législature 2017-2022 a été marquée par la mise en œuvre de réformes importantes destinées à garantir l'exemplarité des parlementaires, dans la lignée des progrès obtenus depuis 2013 avec l'adoption de la loi relative à la transparence de la vie publique. Pour se convaincre du chemin parcouru, il suffit de comparer les conclusions de l'évaluation du Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) en 2016, et celles publiées en 2022. En 2016, le GRECO soulignait trois sources principales d'inquiétudes dans l'organisation et le fonctionnement du Parlement : les conditions d'emplois des collaborateurs parlementaires, l'opacité des frais de

mandat (IRFM) et l'anomalie de la réserve parlementaire. Chacune de ces zones de risques a donné lieu à des condamnations pénales, bien au-delà de la seule affaire Fillon, ce qui prouvait l'urgence d'une réforme. En 2022, ces risques sont jugés en grande partie neutralisés : la réserve parlementaire a été supprimée, les emplois familiaux ont été interdits et les frais de mandat ont été largement réformés et font l'objet d'un contrôle systématique. Des chantiers au long cours ont également enregistré des progrès substantiels : la politique de données ouvertes a pris son essor, le rôle du déontologue à l'Assemblée et du comité de déontologie parlementaire au Sénat s'est affirmé, le réflexe déontologique s'est développé chez les parlementaires même s'il manque encore d'intensité, l'encadrement des interventions des représentants d'intérêts ne constitue plus un sujet tabou.

En dehors de quelques irrégularités dans l'usage des frais de mandat de certains parlementaires et de l'ouverture par le Parquet national financier (PNF) d'une enquête préliminaire sur un candidat à la présidentielle pour des soupçons d'emplois fictifs de collaborateurs parlementaires, le bilan déontologique du Parlement sortant est encourageant. Pourtant la force médiatique de toute entorse à la déontologie et surtout l'intolérance crois-

¹ [Pour un Parlement exemplaire](#), Transparency International France, Mai 2017



sante de l'opinion publique face aux manquements à la probité des responsables publics doivent inciter à poursuivre les efforts et même à poser des actes forts dès le début de la nouvelle législature.

Le baromètre de la confiance politique réalisé par le CEVIPOF² note une évolution positive entre le début et la fin de la législature. En décembre 2017, 35 % des membres du panel interrogés accordaient leur confiance à leur député, contre 45 % en janvier 2022. Malgré l'amélioration indéniable, ce taux reste inférieur à 50 % et on ne peut s'en satisfaire pleinement. Il en va de même de la perception des institutions parlementaires. L'étude³ commandée par le Président de l'Assemblée nationale en novembre 2021 révèle que 44 % des personnes interrogées ont confiance en l'Assemblée nationale, et 45 % envers le Sénat.

Une marge de progrès demeure, car les lois pour la confiance dans la vie politique adoptées en début de quinquennat n'ont pas tiré toutes les leçons de l'affaire Fillon. Ainsi, le statut général des collaborateurs parlementaires reste flou, les activités annexes des parlementaires sont encore trop peu encadrées, la transparence des revenus tirés de ces activités annexes n'a pas été renforcée et a même plutôt reculé, le budget du Parlement reste opaque, tout comme le contrôle de frais de mandat.

La législature s'est terminée par la décision de la Cour d'appel de Paris, le 9 mai 2022, de condamner M. Fillon à quatre ans de prison dont un ferme, à 375 000 € d'amende et dix ans d'inéligibilité, son épouse, Penelope Fillon, se voyant infliger une peine de deux ans de prison avec sursis. Le couple s'est pourvu en cassation.

² [Résultats par vague](#) du baromètre de la confiance politique, CEVIPOF

³ [Sondage : les Français aiment leurs députés, moins l'Assemblée nationale](#), France Info, 24 novembre 2021

Asseoir l'exemplarité du Parlement comme levier de progrès déontologiques de l'exécutif

L'enjeu de la nouvelle législature sur le plan déontologique est de consolider les règles et les mécanismes qui permettront de prévenir de nouvelles affaires Cahuzac et Fillon. Le travail qu'il reste à effectuer est davantage qualitatif que quantitatif. Si cet effort n'est pas consenti, de nouvelles dérives individuelles risquent de prospérer dans les failles qui subsistent, et elles mèneront à de nouvelles affaires au risque de ruiner les réels progrès obtenus ces dernières années.

L'exigence d'exemplarité et de transparence ne peut cependant concerner seulement le Parlement. Elle doit aussi s'appliquer au Gouvernement et à la Haute administration, au moins pour deux raisons. D'une part, sur chacun des axes de progrès proposés dans le présent rapport, le Parlement a bien souvent une longueur d'avance sur le Gouvernement et les administrations centrales. D'autre part, la précédente législature a été marquée par une accentuation du déclin de l'influence du Parlement sur la fabrique de la loi¹ et le contrôle de l'Exécutif². Les enjeux de transparence et d'intégrité au Parlement s'inscrivent dans l'enjeu plus large du rééquilibrage institutionnel des pouvoirs et sur leur capacité à se contrôler mutuellement pour éviter les dérives.

Or, ce déséquilibre se traduit trop souvent encore par des parlementaires qui sont la cible de la défiance citoyenne et font office de « paratonnerre déontologique » pour le pouvoir exécutif. Ainsi, la transparence du lobbying auprès du Parlement, déjà garantie grâce à la publicité des débats, a été encore renforcée durant cette législature, tandis que les arbitrages au sein de l'exécutif restent toujours aussi opaques et sont

couverts par le secret des délibérations du Gouvernement. Si des dérives de quelques milliers d'euros dans l'usage des frais de mandats ont pu être relevées durant cette législature de la part de certains parlementaires, ces montants restent bien inférieurs aux centaines de milliers d'euros de dépenses en frais de représentation discutables relevés par la Cour des comptes³ pour certains cabinets ministériels. Plus généralement, les budgets des cabinets ministériels et des frais de représentation des ministres⁴ restent toujours aussi opaques et peu encadrés alors que le Parlement a fait quelques efforts sur sa transparence financière⁵. Enfin, l'Assemblée et le Sénat disposent depuis une dizaine d'années d'un déontologue ou d'un comité de déontologie, alors que le Gouvernement n'est toujours pas doté d'un déontologue⁶.

La République exemplaire ne peut se limiter au Parlement, elle doit s'étendre à l'Exécutif. L'opinion publique attend des gestes forts de transparence de tous les pouvoirs publics. C'est donc au Président de la République de montrer l'exemple à son gouvernement et aux directions d'administration centrale. Nicolas Sarkozy avait fait un geste fort en acceptant en 2008 que les comptes de la Présidence de la République soient certifiés par la Cour des comptes. Un peu d'audace en ce début de législature ne messierait pas dans ce domaine.

1 Ce déclin se manifeste notamment par le recours accru aux ordonnances, soulevé par un rapport du Sénat de 2020

2 Les parlementaires se [plaignent](#) régulièrement de ne pas disposer des moyens suffisants pour contrôler l'action du Gouvernement. A l'inverse, le Parlement états-unien dispose d'un « Government Accountability Office » pour contrôler l'exécutif.

3 [Les dépenses du cabinet du ministre des Outre-mer](#), Cour des comptes, 14 septembre 2021

4 [Dans une question écrite du 22 janvier 2019, la députée Christine Pires-Beaune relève que « aucun texte ne définit, n'encadre ni ne plafonne les frais de représentation des membres du Gouvernement »](#)

5 [Les dépenses toujours opaques des cabinets ministériels](#), Le Monde, 24 juillet 2019

6 « [Madame la première ministre, osez être la garante de l'éthique du gouvernement](#) », tribune dans Le Monde, 17 mai 2022

NOS PRINCIPALES PROPOSITIONS

1. Pour les anciens parlementaires, interdire pendant une durée d'au moins un an l'exercice d'activités de lobbying auprès du Parlement ;
2. Publier en open data l'utilisation faite par les parlementaires de leur Avance de Frais de Mandat (AFM) ;
3. Rendre obligatoire la publication des rendez-vous avec des représentants d'intérêts pour les présidents de commission, rapporteurs et coordinateurs de groupe politique ;
4. Plafonner la rémunération issue des activités professionnelles annexes à 50 %, ou moins, du montant de l'indemnité parlementaire ;
5. Imposer une actualisation annuelle de la déclaration d'intérêts, et publier les déclarations de patrimoine des parlementaires ;
6. Créer un statut de droit privé pour les collaborateurs parlementaires par un accord collectif précisant les tâches que ceux-ci peuvent effectuer pour leur député employeur ;
7. Créer un ensemble de règles précises et un contrôle renforcé pour les dépenses de la présidence des deux assemblées.

1

ENCADRER LES RECONVERSIONS PROFESSIONNELLES DES PARLEMENTAIRES

ÉTAT DES LIEUX

Une problématique récente amenée à se renforcer

Aujourd'hui, les parlementaires ne sont soumis à aucune obligation légale ou déontologique relative à leur reconversion professionnelle après la fin de leur mandat. Les seules incompatibilités qui leur sont applicables portent sur les fonctions professionnelles qu'ils peuvent exercer en parallèle de leur mandat, avec une série d'incompatibilités anciennes d'exercice de fonction d'agent public ou de dirigeant d'une entreprise publique¹, et les interdictions plus récentes de mener des activités de lobbying² ou d'exercer des activités de conseil n'ayant pas été créées plus de 12 mois avant le début du mandat³.

Mais cet encadrement cesse dès que le mandat s'arrête, ce qui constitue une exception notable puisque tous les membres du Gouvernement, élus titulaires d'une fonction exécutive locale (maires et adjoints, présidents et vice-présidents) ainsi que les agents publics sont soumis à des obligations légales et déontologiques liées à leur reconversion. Seuls les parlementaires ne rentrent pas dans le champ d'application du délit de « pantouflage », une extension de la prise illégale d'intérêt qui interdit à tout responsable public d'être recruté, de conclure un contrat ou de prendre une participation

(achat significatif d'actions par exemple) dans une entreprise sur laquelle il a pu auparavant exercer un pouvoir d'administration effectif, et ce pendant une durée de carence de 3 ans. Pour ne pas tomber sous le coup de cette infraction pénale, les responsables publics doivent donc se soumettre à un avis préalable de la HATVP ou de leur autorité hiérarchique dans les 3 années qui suivent leur départ du secteur public.

L'absence d'un encadrement déontologique de la reconversion des parlementaires est perçue comme une problématique depuis peu. Elle ne faisait l'objet d'aucune proposition de Transparency International France dans son rapport Pour un Parlement exemplaire publié en 2017 et suscitait jusqu'à peu, un intérêt médiatique et citoyen modéré. La démission anticipée du député LaREM Mickael Nogal en mars 2022 pour devenir directeur de l'ANIA, principal lobby de l'industrie agro-alimentaire, est le principal cas qui a contribué à faire émerger cette problématique mais il n'est pas isolé⁴. Surtout, ces exemples sont renforcés par des tendances structurelles.

1 [Article L0146](#) du Code électoral

2 [Article L0146-3](#) du Code électoral

3 [Article L0146-1](#) du Code électoral

4 [Conflits d'intérêts : le jeu dangereux des députés qui « pantoufflent » dans le privé après leur mandat](#), Le Monde, 14 juin 2022

Tout d'abord, les lois sur le non-cumul des mandats, adoptées en 2014 et mises en œuvre en 2017 pour les parlementaires, ont interdit le cumul d'un mandat parlementaire avec un mandat exécutif local. Or, traditionnellement, un grand nombre de parlementaires battus se repliaient sur leurs mandats locaux ce qui rendait non nécessaire leur reconversion professionnelle dans le privé. Cette nouvelle interdiction s'est doublée d'un rajeunissement de l'âge moyen des députés¹ avec la vague de nouveaux députés LaREM élus en 2017, ainsi que d'une plus grande proportion de profils issus du secteur privé et n'ayant jamais exercé de mandat électif auparavant. Cette diminution de la part des « professionnels » de la politique parmi les parlementaires a donc pour effet de multiplier les besoins légitimes de reconversion professionnelle à l'issue de leur mandat, et par conséquent de rendre plus probable l'occurrence de reconversions présentant des risques déontologiques.

Un encadrement déontologique renforcé pour tous les élus et agents publics...excepté les parlementaires

A cette hausse prévisible du nombre de reconversions s'ajoute une récente évolution du cadre légal de contrôle des mobilités publics/privé qui contribue à mettre en relief l'absence d'encadrement pour les parlementaires. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique de 2019 a en effet rationalisé l'encadrement déontologique de la reconversion des agents publics. Ce contrôle était auparavant défaillant, comme l'a souligné le rapport² des députés Olivier Marleix et Fabien Matras publié en 2018. Cette défaillance était principalement due à des avis laxistes, ayant permis des reconversions problématiques qui ont pu mener à des mises en cause pénales sur le fondement de l'article 432-13 du Code pénal³, avec très peu de condamnations définitives néanmoins⁴.

La loi de 2019 a corrigé pour partie ces lacunes et les contrôles sont désormais plus rigoureux, la HATVP rendant environ chaque année 64 % d'avis de compatibilité avec réserve et 9 % d'avis d'incompatibilité⁵ pour les fonctions à risques soumises à son contrôle⁶ avant une reconversion dans le privé. Pour les emplois moins élevés hiérarchiquement et qui sont soumis seulement à un contrôle du supérieur hiérarchique et du référent déontologue, les administrations ont commencé à se saisir de leurs nouvelles obligations, n'hésitant plus à bloquer des reconversions problématiques ou à les assortir de réserves⁷. La situation actuelle est donc paradoxale, puisque des agents publics bénéficiant d'une influence bien plus faible que les parlementaires sur la décision publique sont soumis à des contrôles plus stricts. Par ailleurs, la HATVP est compétente depuis 2013 pour contrôler la reconversion des anciens membres du Gouvernement, des élus locaux et des anciens dirigeants d'Autorités administratives indépendantes, et elle n'a pas hésité durant ces 5 dernières années à mobiliser sa compétence d'auto-saisine pour bloquer des reconversions⁸.

1 [Evolution de l'âge moyen des députés](#), La revue politique et parlementaire,

2 [Rapport d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts](#), Olivier Marleix et Fabien Matras, 31 janvier 2018

3 Voir les cas de [Fleur Pellerin](#), [Hugh Bailey](#) ou [François Pérol](#)

4 Depuis 1996, la Cour de cassation n'a rendu que 6 décisions sur le fondement de l'article 432-13 du code pénal pour des agents publics

5 [Rapport d'activité 2021](#), HATVP

6 [Tableau récapitulatif](#) des agents et responsables publics soumis à un contrôle déontologique dans le cadre d'une mobilité public/privé, HATVP

7 [Déontologie : les employeurs ont pris le contrôle en douceur](#), La Gazette des communes, 16 décembre 2020

8 [Délibération n° 2019-106](#) du 6 novembre 2019 relative à la situation de Monsieur Luc Lemonnier, HATVP

NOS RECOMMANDATIONS

La nécessité d'un contrôle sur mesure.

Il est donc désormais indispensable de créer des procédures de contrôle déontologique de la reconversion des parlementaires et de poser des interdictions sur les cas les plus problématiques. Le cadre déontologique ne peut être identique à celui existant déjà pour les membres du Gouvernement, les agents publics ou les élus locaux. En effet, à la différence de ces derniers, les parlementaires ne disposent pas d'un pouvoir d'administration directe sur les entreprises susceptibles de les recruter. La loi ayant une portée générale, c'est l'intégralité des secteurs d'emplois qu'ils sont susceptibles d'influencer par leurs décisions. Par ailleurs, le pouvoir d'influence d'un parlementaire n'est pas personnel et est dilué parmi les votes de l'ensemble des autres parlementaires. Par conséquent, il ne serait pas pertinent d'étendre le champ du délit de « pantouflage » aux parlementaires.

Afin de concilier exigence de déontologie et besoin de reconversion professionnelle légitime des parlementaires, les règles d'encadrement devraient se concentrer sur les parlementaires qui se reconvertissent dans des activités de lobbying. Un croisement des données des députés de la législature 2012-2017 permet en effet de constater que 20 d'entre eux sont désormais inscrits au répertoire des représentants de la HATVP, en tant que dirigeants d'une organisation (à but lucratif ou non) effectuant des actions de représentation d'intérêts, ou en tant que collaborateur ayant la responsabilité de ces relations d'intérêts. La proportion peut sembler relativement faible par rapport à l'ensemble des députés (3,5%). Ces quelques cas suscitent néanmoins une attention médiatique et citoyenne suffisante pour porter atteinte à l'image du Parlement. S'il est en effet compréhensible pour d'anciens élus de mettre leur expertise des politiques publiques au

service de causes qu'ils estiment justes, il n'est pas pour autant légitime que cette reconversion soit perçue comme une simple vente d'un carnet d'adresses au plus offrant. Une telle dérive profiterait in fine principalement aux secteurs les plus puissants qui ont les moyens de peser sur la décision publique, et mettrait en cause l'impartialité des parlementaires qui pourraient être tentés de prendre leurs décisions publiques en fonction de leur futur recrutement. Cette tentation apparaît avec d'autant plus d'acuité dans les cas où certaines entreprises démarchent parfois directement des parlementaires encore en mandat pour leur proposer un poste de lobbyiste¹, une pratique qui pourrait s'apparenter à de la corruption au sens pénal du terme² si une contrepartie était attendue du décideur public.

Transparency International France propose donc d'interdire aux anciens parlementaires d'exercer pendant une durée d'au moins une année après la fin de leur mandat, des activités de représentation d'intérêts visant des membres du Parlement (élus ou agents). Cela n'interdirait pas nécessairement à un parlementaire d'être inscrit en tant que dirigeant d'une structure inscrite au répertoire des représentants d'intérêts³, voire de mener des actions de lobbying en son nom propre tant que celles-ci ne visent pas des décideurs publics au sein du pouvoir législatif. Cette règle serait similaire à celle déjà en vigueur pour les parlementaires aux Etats-Unis. Elle serait également similaire aux avis de compatibilité avec réserves émis régulièrement par la HATVP qui interdisent à d'anciens ministres⁴ ou conseillers ministériels⁵ toutes démarches, y compris de lobbying, durant une durée de 3 ans auprès de leurs anciens collègues ou auprès de l'exécutif.

1 Le Sénateur Jean Bizet [affirmait](#) en 2020 avoir été approché par trois cabinets de lobbying avant d'accepter l'offre de l'un d'eux et de démissionner de son mandat de Sénateur

2 [Article 433-1](#) du Code pénal

3 La délégation du bureau de l'Assemblée nationale s'est prononcée en avril 2018 sur le cas d'un député exerçant une activité de direction d'un organisme inscrit au répertoire des représentants d'intérêts, et elle jugée que cela était compatible tant que le député n'exerçait pas lui-même d'activité de représentation d'intérêts stricto sensu pour cette personne morale

4 [Délibération n° 2022-165](#) du 17 mai 2022 relative au projet de reconversion professionnelle de Monsieur Jean-Baptiste Djebbari, HATVP

5 [Délibération n° 2021-43](#) du 16 mars 2021, HATVP

Cette interdiction se fonde sur le risque déontologique de remise en cause du fonctionnement normal, de l'indépendance et de la neutralité de l'administration et non pas sur le risque pénal, le délit de « pantouflage » ne sanctionnant pas les activités de lobbying à proprement parler mais plutôt le fait d'être recruté par une entreprise que le décideur public aurait pu administrer ou superviser directement auparavant.

Cette nouvelle interdiction spécifique aux parlementaires pourrait être mise en œuvre par la création d'un article de loi spécifique complétant l'article de la loi confiance dans la vie politique qui interdit déjà aux parlementaires d'exercer des activités de lobbying au cours de leur mandat. Le contrôle de la compatibilité des nouvelles activités professionnelles d'un ex-député pourrait être confié à la HATVP, ou au déontologue de l'Assemblée nationale qui a d'ailleurs été saisi à plusieurs reprises par des députés souhaitant s'assurer de la compatibilité de leur reconversion avec leur mandat. Pour l'instant ce dernier est seulement compétent pour donner un avis lorsque les nouvelles fonctions ont débuté avant la fin du mandat, et ne peut se prononcer sur la compatibilité une fois le mandat terminé. Par ailleurs, il serait utile que l'autorité en charge des contrôles publie systématiquement ses avis afin de garantir que les potentielles réserves soient bien respectées, et de permettre la constitution d'une base de données fiable et ouverte sur les allers-retours entre secteur public et privé. Aujourd'hui, la HATVP ne publie qu'une part restreinte (34 avis publiés sur 166 rendus en 2021, dont la plupart sont anonymisés) de ses avis sur les mobilités public/privé qu'elle est chargée de contrôler, ce qui restreint leur portée et leur lisibilité.

De réelles difficultés de reconversion à prendre en compte

Cette proposition d'interdire d'exercer une activité de lobbying auprès du Parlement durant une période de carence, peut susciter des craintes légitimes sur les potentielles difficultés à retrouver un emploi à l'issue d'un mandat parlementaire. Il convient néanmoins de rappeler que les anciens parlementaires bénéficient d'une allocation chômage. Alignée sur le droit commun pour les députés en 2018, elle leur permet de bénéficier pendant une durée de 24 à 36 mois selon l'âge d'une aide mensuelle à hauteur de 57% de l'indemnité parlementaire. Les sénateurs perçoivent toujours une aide qui restent plus avantageuse que le droit commun. Par ailleurs, les députés bénéficient d'un accompagnement personnalisé par un cabinet de conseil, financé par l'Assemblée nationale à hauteur de 1,4 million d'euros pour une durée de 15 mois. Le déontologue de l'Assemblée nationale a également précisé dans un de ses avis que l'AFM pouvait être utilisée par un député pour rembourser des dépenses de formation de reconversion professionnelle ou la réalisation d'un bilan de compétence.

NOS PROPOSITIONS

1. Interdire pendant une durée d'au moins un an l'exercice d'activités de lobbying par un ancien parlementaire auprès du Parlement ;
2. Publier systématiquement les avis rendus sur les demandes de reconversion dans le privé.

À L'ÉTRANGER ?

Une étude comparative de la HATVP¹, publiée en octobre 2020, montre que sur les 41 juridictions étudiées, 6 d'entre elles (15%) encadrent la reconversion des anciens parlementaires dans le privé. On peut décomposer ces différentes normes en 3 grands modèles :

Encadrement faible :

En Hongrie, les parlementaires ne peuvent pas acheter d'actions d'une entreprise privée soumise au contrôle du secteur public, d'un parti politique ou d'une entité étrangère pendant une durée de deux années après la fin de leur mandat. Ils sont néanmoins libres de prendre des décisions en tant que parlementaires en vue de favoriser leur recrutement par un secteur d'activité spécifique, ou d'exercer des activités de lobbying auprès du Parlement, une fois leur mandat achevé. Le GRECO a invité les autorités hongroises à introduire des règles pour remédier à de telles situations.

Encadrement modéré :

Aux États-Unis les anciens parlementaires ne peuvent pas pendant 1 an (Chambre) ou 2 ans (Sénat) après la fin de leur mandat communiquer avec le Parlement en vue d'influencer la loi, ou comparaître devant lui avec l'intention d'influencer des actions officielles.

Encadrement strict :

En Italie, en Irlande et en Macédoine, les parlementaires ont une interdiction totale d'exercer une activité de lobbying pendant une durée de 1 an après la fin de leur mandat.

Au Canada, une interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant 5 ans est imposée aux anciens «titulaires d'une charge publique désignée». Les parlementaires appartiennent à cette liste, ainsi que leurs collaborateurs.

¹ [Étude comparative des dispositifs d'encadrement du lobbying](#), 21 octobre 2020, HATVP

2

MIEUX PRÉVENIR LES CONFLITS D'INTÉRÊT

De multiples sources de conflits d'intérêts, plus ou moins bien encadrées

La situation qui prévalait avant les lois confiance de 2017 conduisait certains parlementaires à confondre la défense de l'intérêt général et la défense d'intérêts privés¹. Le recensement des sources de conflits d'intérêts est aujourd'hui fait de manière plus rigoureuse, ce qui permet de conclure à un manque d'encadrement de certaines d'entre elles.

Pour les parlementaires, le conflit d'intérêts peut en effet provenir de plusieurs sources :

Les activités professionnelles annexes qui peuvent être conservées. Certaines de ces activités sont totalement incompatibles avec un mandat parlementaire ; c'est le cas notamment des fonctionnaires ou dirigeants d'entreprises publiques². Les lois confiance dans la vie politique de 2017 sont venues compléter ce régime ancien d'incompatibilité en interdisant d'exercer en parallèle du mandat de parlementaire des activités de conseil, à moins qu'elles aient commencé plus de 12 mois avant le début du mandat. Elles imposent également d'inclure dans les déclarations d'intérêts les « participations directes ou indirectes qui

confèrent le contrôle d'une société, d'une entreprise, ou d'un organisme dont l'activité consiste principalement dans la fourniture de conseils ». Enfin, elles introduisent une interdiction pour les parlementaires d'exercer une activité de lobbying en parallèle de leur mandat. Ces extensions bienvenues n'ont pas écarté tous les risques néanmoins. Rappelons ainsi que des procédures pénales restent en cours pour des faits de trafic d'influence visant des parlementaires nationaux³ ou européens⁴, qui auraient favorisé les intérêts de leur employeur dans leurs fonctions de parlementaire. Les activités annexes au sein de think tanks sont également une source de risque ; elles ont ainsi amené à la démission d'un membre du Gouvernement durant ce quinquennat (Jean Paul Delevoye) ainsi qu'au retrait de la candidature d'une commissaire européenne (Sylvie Goulard).

1 [Quand les parlementaires français sont aussi consultants, lobbyistes ou hommes d'affaires...](#), Observatoire des multinationales, 14 février 2017

2 [Articles LO137 à LO153](#), Code électoral

3 [Dans l'affaire Thierry Solère, six dirigeants de société mis en examen pour « trafic d'influence actif et abus de biens sociaux »](#), Le Monde, 23 juillet 2020

4 [Affaire Ghosn: Rachida Dati mise en examen pour « corruption passive » et « recel d'abus de pouvoir »](#), Mediapart, 27 juillet 2021

Les organismes extra parlementaires : la présence des parlementaires est aujourd'hui prévue dans 193 organismes. Cela correspond à chaque mandature à plus de 700 nominations à l'Assemblée nationale et 660 au Sénat. En inflation constante, ces représentations ont été rationalisées par une proposition de loi adoptée en 2018¹. Si elles sont transparentes et accessibles en ligne², elles représentent autant de source de conflits d'intérêts potentiels. Ce risque s'est déjà concrétisé avec la démission en 2018 du député Gilles Le Gendre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts qu'il présidait, à la suite d'un avis rendu par la HATVP appelant son attention sur un conflit d'intérêts en raison de ses activités professionnelles passées avec le directeur général de la Caisse des dépôts³.

Les clubs parlementaires ou groupes d'études : ces espaces de travail thématique trans-partisans sont des lieux d'échanges privilégiés avec des lobbyistes. Les clubs parlementaires, d'origine privée et parfois structurés sous forme d'association de la loi de 1901, ont fait l'objet d'une étude de la HATVP⁴ en 2016. On peut constater que leur transparence s'est améliorée depuis lors (mention de la participation dans la déclaration d'intérêts du parlementaire ou inscription au répertoire des représentants d'intérêts de la structure). La transparence des groupes d'études, internes au Parlement,

reste lacunaire, alors qu'ils jouissent de moyens humains que l'administration met à leur disposition. Si une liste de ces groupes est publiée sur les sites des assemblées, la publication de la liste des représentants d'intérêts auditionnés et du compte rendu de leurs travaux reste une pratique minoritaire⁵.

Les groupes d'amitié : ces groupes réunissent les parlementaires ayant un intérêt particulier pour un pays étranger ou une région, et organisent des déplacements à l'étranger. Auparavant opaques, les activités de ces groupes font désormais l'objet de brefs comptes rendus en ligne⁶, et surtout, depuis 2019, les parlementaires doivent déclarer au déontologue les invitations à des voyages dont ils peuvent bénéficier dans le cadre de ces groupes et au-delà. Ces informations sont disponibles en ligne sur les sites des assemblées⁷, mais elles ne sont pas exhaustives, et la commission d'apurement des comptes de l'Assemblée nationale relevait dans son rapport de 2021 des difficultés pour établir un recensement exhaustif des activités des parlementaires à l'étranger⁸.

1 [LOI n° 2018-699 du 3 août 2018](#) visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination

2 Liste des [députés](#) et des [sénateurs](#) membres d'organismes extra-parlementaires

3 [Gilles Le Gendre \(LREM\) quitte ses fonctions à la Caisse des dépôts](#), 11 janvier 2018, Challenges

4 [Les « clubs parlementaires »](#), HATVP, 25 mai 2016

5 [Comptes-rendus](#) des travaux du groupe d'étude « enjeux économiques de la filière industrielle énergétique » à l'Assemblée nationale

6 [Activités](#) des groupes d'amitié à l'Assemblée nationale

7 Déclarations relatives aux dons et voyages des [députés](#) et des [sénateurs](#)

8 [Rapport](#) de règlement des comptes de l'exercice 2021 de la commission d'apurement de l'Assemblée nationale

Le développement d'un réflexe déontologique chez les parlementaires

Selon les mots de l'ancienne déontologue de l'Assemblée nationale, un «réflexe déontologique»¹ se développe de façon certaine chez les députés. En témoignent le nombre important (618) de sollicitations reçues par le déontologue en 2021. Au total, ce sont 55 % des députés qui l'auront sollicitée au moins une fois. Néanmoins, ce chiffre doit être relativisé, car la très grande majorité (78%) des questions soulevées concernait l'utilisation des frais de mandat, alors que les sollicitations concernant un potentiel conflit d'intérêts ne concernaient que 11 % des demandes. Surtout, on constate trop souvent encore des cas où la saisine du déontologue intervient après la mise en cause médiatique du parlementaire pour un potentiel conflit d'intérêts. On peut citer par exemple le cas du député de la majorité, Jacques Maire, co-rapporteur de la loi de réforme des retraites, qui possédait des actions chez un assureur privé susceptible de bénéficier de cette réforme². On peut aussi mentionner le cas du député Gilles Le Gendre, alors président du groupe LREM, qui a été mis en cause pour le recrutement de sa compagne par la Française des jeux alors que l'Assemblée nationale venait de voter la privatisation de cette entreprise³. Citons encore le cas du député Christophe Blanchet, mis en cause pour le dépôt d'amendements favorables au secteur des discothèques alors qu'il était encore associé d'un commerce de débit de boissons⁴. Dans tous ces cas, l'avis de la déontologue a permis d'écarter les plus gros risques de conflit d'intérêts, tout en rappelant qu'une transparence préalable par déclaration orale des intérêts et éventuel déport aurait permis d'éviter la polémique. Ce développement timide du déport se manifeste également par le faible nombre de déports enregistrés dans les registres créés par les lois confiance de 2017. Celui de l'Assemblée nationale⁵ n'enregistre que 9 déports en 5 ans, et celui du Sénat⁶ un seul.

Les parlementaires ont l'obligation légale de mettre à jour leur déclaration d'intérêts dans

les deux mois suivant une évolution (nouvelle activité professionnelle, nouvelle fonction dirigeante, changement de collaborateur...). Pourtant, en janvier 2019, grâce à la plateforme integritywatch.fr, Transparency International a montré que les données relatives aux revenus tirés des activités annexes des parlementaires n'étaient pas suffisamment actualisées dans les déclarations d'intérêts déposées à la HATVP : seuls 50 % des parlementaires déclarant au moins cinq activités annexes en plus de leur mandat avaient actualisé leur déclaration d'intérêts en 2018. Une autre étude de ces mises à jour a également démontré qu'elles augmentaient fortement en réaction à un événement extérieur (affaire Delevoye, publication d'un rapport public pointant du doigt le manque de mise à jour). Cela démontre que le « réflexe déontologique » n'est pas totalement naturel et intervient trop souvent après une mise en cause publique plutôt qu'à titre préventif.

Un retard persistant dans l'encadrement des activités annexes

Afin de remédier à ce faible taux de mises à jour, Transparency France propose d'introduire une obligation d'actualisation annuelle. Ce changement permettrait de s'assurer que les activités annexes (activités de consultant, participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou d'une société, fonctions bénévoles...) exercées par certains parlementaires, une fois élus – et donc après avoir fait leur déclaration d'intérêts initiale – et les revenus qu'ils en tirent soient ainsi déclarées de manière régulière et exhaustive. C'est d'ailleurs ce qui est déjà imposé aux experts sanitaires depuis la loi du 29 décembre 2011 relative de sécurité du médicament : ceux-ci doivent actualiser leur déclaration d'intérêts avant toute participation à un travail d'expertise.

1 [Un nouvel élan pour la déontologie parlementaire](#), déontologue de l'Assemblée nationale, janvier 2019

2 [Retraites : le député LREM Jacques Maire lavé des soupçons de conflit d'intérêts](#), L'Express, 28 février 2020

3 [Conflit d'intérêts : Gilles Le Gendre blanchi par la déontologue de l'Assemblée nationale](#), L'Express, 28 mai 2019

4 [À l'Assemblée, les députés boudent le registre de prévention des conflits d'intérêts](#), Capital, 5 février 2020

5 [Liste des déports](#) de l'Assemblée nationale

6 [Registre des déports](#) du Sénat

Néanmoins, même si une transparence totale est opérée sur les activités annexes, celle-ci ne pourra pas être suffisante pour éviter tout risque de conflit d'intérêts. Si une interdiction totale des activités à haut risque de conseil d'avocat ou de conseil en parallèle du mandat parlementaire ne semble ni juridiquement possible, ni souhaitable, un encadrement plus strict est possible. Transparency France préconise donc une solution d'équilibre : plafonner les revenus professionnels annexes des parlementaires, à hauteur de 50 % ou moins du montant de l'indemnité parlementaire (soit un montant maximal de 2 840 euros par mois). Un amendement¹ en ce sens avait été déposé lors de l'examen des lois confiance en la vie politique en 2017 mais n'a pas prospéré. Ce plafonnement nécessiterait une modification du code électoral dans sa partie législative qui fixe déjà les incompatibilités professionnelles des parlementaires, sur le modèle de l'écrêtement du cumul maximum des indemnités des élus locaux qui est lui fixé dans le code général des collectivités territoriales².

Quel que soit l'encadrement légal de ces activités annexes, une obligation éthique demeurera toujours : celle de se consacrer autant que possible à son activité parlementaire, par respect du mandat de représentant de la Nation confié au parlementaire par les électeurs. Or, ce devoir éthique est remis en question par les parlementaires consacrant une part excessive de leur temps à des formations professionnelles en prévision de cette reconversion.

La lente appropriation du déport et de la déclaration orale d'intérêts

Si le registre des déports est encore peu utilisé, ce n'est pas seulement en raison d'un manque de culture déontologique. L'outil lui-même ne se révèle pas toujours adapté aux spécificités du conflit d'intérêt parlementaire. En effet, si le registre des déports est particulièrement adapté au niveau local ou gouvernemental où le délit de prise illégale d'intérêts s'applique et où un déport total est nécessaire, il peut se révéler trop lourd au sein du Parlement où le conflit d'intérêt est fréquent en raison du caractère

général de la loi. La pratique de la déclaration orale des intérêts est donc à privilégier. Si celle-ci figure désormais dans le nouveau règlement de l'Assemblée nationale³, elle est encore trop peu utilisée. Il est par ailleurs difficile de détecter une déclaration orale d'intérêt dans le compte rendu des débats, et il serait pertinent de le signaler de façon spécifique, sur le modèle de la Grande-Bretagne par exemple où une détection automatique existe.

Instaurer un avis obligatoire d'un déontologue indépendant préalablement à certaines nominations

En cas de doute sur la nécessité de se déporter, les parlementaires n'ont aucune obligation de consulter le déontologue. Pourtant, son avis préalable permettrait d'éviter des mises en cause ou démissions ultérieures. Pour cela, Transparency France recommande un avis préalable à la nomination d'un parlementaire sur une fonction présentant des risques, comme celle de rapporteur, président de commission, ou coordinateur d'un groupe politique (« whip » ou « shadow rapporteur »). Un avis préalable serait également souhaitable pour les séjours à l'étranger organisés par des groupes d'amitié, dans la mesure où ceux-ci présentent des risques d'ingérence étrangère et d'atteintes à l'image du Parlement en tant qu'institution. Dans la mesure du possible, un avis préalable obligatoire serait également souhaitable pour les nominations dans les organismes extra-parlementaires. Le nombre élevé de ces nominations rend la tâche difficile, mais il n'est pas interdit d'engager un processus en commençant par les fonctions les plus importantes. Cet avis préalable pourrait être mis en œuvre par décision des bureaux des assemblées, qui ont la compétence pour déterminer les règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts des parlementaires⁴.

1 [Amendement n°264](#) à la loi organique confiance dans la vie politique

2 [Article L2123-20](#) du Code général des collectivités territoriales

3 [Après le voyage en Syrie, le groupe d'amitié de l'Assemblée sur la sellette](#), Libération, 3 mars 2015

4 [Article 4 quater](#) de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Renforcer l'autorité du déontologue en garantissant son indépendance et la publicité de ses avis

Pour être efficace, cette mesure nécessiterait d'être complétée au Sénat par la nomination d'un déontologue indépendant sur le modèle des précédents déontologues de l'Assemblée nationale. En effet, le Sénat ne dispose aujourd'hui encore que d'un comité de déontologie composé de sénateurs. Si celui-ci a effectué un travail qu'il convient de saluer, notamment sur le contrôle des frais de mandat, sa composition ne le met pas à l'abri de critiques sur le caractère contestable de ses avis visant à apprécier les potentiels conflits d'intérêts de ses pairs. Rien n'empêche de combiner les deux formules en réservant la saisine du déontologue indépendant pour les cas juridiques les plus complexes. On peut néanmoins se féliciter que le règlement du Sénat¹, contrairement à celui de l'Assemblée nationale, prévoit une publicité de principe des avis rendus par le Comité de déontologie, « selon des modalités excluant le risque d'identification des personnes qui y sont mentionnées » - et ce « sauf décision contraire du Bureau ». A l'Assemblée nationale, les avis restent confidentiels par principe et ne peuvent être rendus publics que par le député concerné². L'absence de publicité laisse en tout cas planer le doute sur le suivi effectif des mesures recommandées pour neutraliser les conflits d'intérêts. Un amendement³ déposé en 2019 proposait d'établir ce principe de publicité des avis à l'Assemblée nationale, mais a été rejeté. Il serait donc souhaitable de réexaminer cette proposition au début de la nouvelle législature.

Renforcer la transparence des déclarations de patrimoine

Les déclarations de patrimoine des membres du Gouvernement et du Président de la République sont publiques, tandis que celles des parlementaires ne le sont que partiellement puisque leur accès est seulement autorisé en préfecture, avec une interdiction

d'enregistrement ou de prise de note. Pourtant, rien ne s'oppose à la publication de ces déclarations puisque dans sa décision relative à la loi relative à la transparence de la vie publique de 2013, le Conseil constitutionnel avait seulement censuré la publicité de la déclaration de patrimoine des élus locaux. Cette publicité fait partie des points de progrès identifiés par le GRECO⁴ dans ses évaluations du Parlement et Transparency France la recommande également. Du reste, certaines collectivités territoriales⁵ ont procédé à la publication des déclarations de patrimoine de leurs élus sur la base du volontariat sans difficultés particulières, ce qui démontre que l'exercice est possible et positif.

Interdire les cadeaux des représentants d'intérêts au-delà de 150 euros

Enfin, le régime des cadeaux et invitations à l'Assemblée nationale pourrait être aligné sur celui du Sénat qui est mieux disant. A l'Assemblée nationale en effet, les cadeaux et invitations d'une valeur supérieure à 150 euros doivent être déclarés au déontologue et publiés sur un registre en ligne, alors que le Sénat est allé plus loin en 2017 en interdisant aux représentants d'intérêts d'offrir aux sénateurs des cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros. Transparency France recommande donc d'étendre cette interdiction de principe à l'Assemblée nationale, tout comme le recommande également le GRECO. En effet, au-delà d'un certain montant et venant d'un acteur directement intéressé dans la fabrication de la loi, un cadeau peut être de nature à faire naître un doute légitime sur l'impartialité du décideur public, et peut être à l'origine d'une enquête pénale pour vérifier s'il n'a pas fait l'objet d'une contrepartie en échange, même en cas de restitution. Ce risque pénal s'est déjà matérialisé pour un membre du Gouvernement, M. Olivier Dussopt, qui est toujours visé par une enquête du PNF pour avoir accepté des cadeaux de la part d'une entreprise de gestion de l'eau, bénéficiaire de marchés publics, lorsqu'il était élu local⁶.

1 [Article 91 septies](#) du règlement du Sénat

2 [Article 80-3-1](#) du règlement de l'Assemblée nationale

3 [Amendement n°472](#) déposé sur la proposition de résolution visant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale

4 [Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Addendum au deuxième rapport de conformité pour la France](#), GRECO, 31 mars 2022

5 [Déclarations de patrimoine](#) des élus du Conseil de la ville de Paris

6 [Olivier Dussopt visé par une enquête du PNF après avoir reçu deux lithographies en cadeau](#), Le Monde, 12 juin 2020

NOS PROPOSITIONS

1. Plafonner la rémunération issue des activités professionnelles annexes à 50%, ou moins, du montant de l'indemnité parlementaire ;
2. Créer une obligation de mise à jour annuelle de la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires ;
3. Pour les parlementaires exerçant une activité professionnelle annexe d'avocat ou de conseil, veiller à publier le nom des clients dans la déclaration d'intérêts (pour des prestations de conseil hors contentieux en ce qui concerne les avocats) ;
4. Généraliser la pratique de la déclaration orale des intérêts préalablement à un vote en cas de conflit d'intérêts ;
5. Publier les déclarations de patrimoine des députés ;
6. Sur le modèle du Sénat, interdire aux députés d'accepter des cadeaux d'un montant supérieur à 150 euros lorsqu'ils proviennent de représentants d'intérêts ;
7. Sur le modèle de l'Assemblée nationale, nommer un référent déontologue indépendant au Sénat. Sur le modèle du Sénat, garantir un principe de publicité des avis du déontologue ;
8. Prévoir des avis préalables du déontologue et les rendre publics (y compris lorsqu'ils comportent des réserves) pour les situations suivantes :
 - Nomination comme président de commission ;
 - Nomination en tant que rapporteur sur un texte ;
 - Nomination dans un organisme extraparlamentaire ;
 - Programme des séjours à l'étranger organisés par les groupes d'amitié.

À L'ÉTRANGER ?

Déclaration d'intérêts

Au Royaume-Uni, l'obligation de déclaration publique d'intérêts préalablement à un vote est pleinement intégrée dans les pratiques parlementaires depuis les années 1990.

En Allemagne, le Code de Conduite des membres du Bundestag impose une obligation similaire, dès lors que la déclaration d'intérêts publique du parlementaire ne permet pas d'identifier de manière claire et évidente la situation de conflit d'intérêts.

Au Canada, le Code régissant les conflits d'intérêts des députés (dont le contrôle est assuré par un Commissaire aux conflits d'intérêts qui peut mener des enquêtes et prononcer des sanctions) va plus loin en prévoyant un déport total en cas de conflit d'intérêts : « Le député ne peut participer à un débat ou voter sur une question dans laquelle il a un intérêt personnel ». Il en est de même en Australie.

Plafonnement des revenus annexes

Aux Etats-Unis, une loi de 1978 (Ethics in Government Act) plafonne les revenus annexes des parlementaires à 15 % de leurs indemnités d'élus.

Compétences du déontologue

Dans les institutions européennes, le Parlement européen a transmis en 2021 à la Commission un rapport proposant la création d'un organe éthique européen compétent pour investiguer les potentiels conflits d'intérêts parmi les élus et agents des institutions européennes. Celui-ci serait composé de 9 membres : 3 nommés par la Commission, 3 par le Parlement et 3 parmi des anciens juges de la CJUE, auditeurs de la Cour des comptes européennes ou médiateurs européens. La section européenne de Transparency International a néanmoins regretté que le projet ne prévoie pas de pouvoirs de sanctions propres de l'organe éthique contre des parlementaires en cas de violation du Code éthique, celui-ci étant délégué au Président du Parlement.

3

CRÉER UN VÉRITABLE STATUT DES COLLABORATEURS PARLEMENTAIRES

L'interdiction des emplois familiaux, un progrès à saluer

L'emploi fictif de membres de sa famille en tant que collaborateurs parlementaires était une problématique au cœur de l'affaire Fillon, sans en constituer pour autant l'unique composante. Ces faits ont été qualifiés de délit de détournement de fonds publics par les juges qui ont confirmé en appel la condamnation de François Fillon et de son épouse, avec des peines lourdes¹ témoignant d'une tolérance moindre désormais sur ces pratiques du passé. Car l'affaire Fillon s'inscrivait dans un contexte d'emploi fréquent par des parlementaires de membres de leur famille, sans que cela ne constitue forcément pour autant un emploi fictif délictueux. Une analyse des données de la législature 2012-2017 démontrait ainsi qu'au moins 1 parlementaire sur 7 employait un collaborateur portant le même patronyme que lui. Aujourd'hui encore, des enquêtes pénales sont toujours en cours sur des parlementaires pour des soupçons d'emplois fictifs antérieurs à 2017².

Ces abus semblent désormais en grande partie renvoyés au passé grâce à l'interdiction des emplois familiaux instaurée par les lois confiance de 2017. Pour être plus précis, cet encadrement repose désormais sur 2 niveaux distincts : une interdiction totale pour les

membres du premier cercle familial (conjoint, parents, enfants), et une obligation de

déclaration au déontologue pour les membres du second cercle (fratrie, neveux et nièces, ex-conjoint...) ainsi que pour les emplois croisés (famille d'un autre parlementaire). A ce titre, le déontologue de l'Assemblée a été saisi de seulement 5 déclarations d'emploi familial en 2021, ce qui montre que cette pratique qui aurait pu être une faille est en réalité peu répandue. Bien que l'intégralité des emplois familiaux ne constitue pas nécessairement des emplois fictifs, l'interdiction a au moins eu le mérite de la clarté et permet de lever une bonne partie des doutes que les citoyens pouvaient légitimement avoir. Elle constitue un des rares engagements tenus par le Président Emmanuel Macron auprès de Transparency France qui l'avait interpellé à ce sujet en tant que candidat³. Elle a permis à la France de rejoindre les standards des nombreux parlements qui interdisaient déjà ces emplois, comme le Parlement européen, le Bundesversammlung autrichien (conseil national et conseil fédéral), le congrès des Etats-Unis, le Bundestag et le Bundesrat, la chambres des communes (ce dernier s'est d'ailleurs directement inspiré en 2017 des mesures prises par la France à la suite de l'affaire Fillon⁴).

1 [François Fillon condamné en appel à quatre ans de prison, dont un ferme dans l'affaire des emplois fictifs](#), Le Monde, 9 mai 2022

2 [Soupçons d'emploi fictif à l'Assemblée : la belle-mère de Thierry Solère mise en examen](#), Mediapart, 3 mai 2022

3 [Transparence de la vie publique, lutte contre la corruption : quel bilan du quinquennat 2017-2022](#), Transparency International France, février 2022

4 [Britain bans new MPs from employing family members](#), Expatica, 16 mars 2017

Transparency France se félicite de la mise en œuvre effective de cette nouvelle norme qui n'a pas suscité jusqu'à présent de contestations, ni de tentatives de contournement, alors qu'en Grande-Bretagne, 90 membres du Parlement continuent d'employer un membre de leur famille malgré l'interdiction de recrutement entrée en vigueur en 2017⁵. La mission d'évaluation des lois confiance dans la vie politique a seulement proposé d'apporter quelques améliorations à la marge telles que l'inclusion des conjoints des enfants dans le premier cercle familial où l'emploi est totalement interdit⁶.

Une absence persistante de statut qui empêche l'encadrement des risques de conflits d'intérêts et de détournements de fonds publics

Les emplois familiaux fictifs résultaient d'un problème qui n'a jusqu'à présent pas été réglé, celui de l'absence d'un véritable statut pour les collaborateurs parlementaires. Actuellement, les collaborateurs parlementaires sont des salariés de droit privé, dont l'employeur est le parlementaire même si leur salaire est réglé grâce à un crédit versé par le Parlement. Les collaborateurs parlementaires n'ont donc pas de lien contractuel avec le Parlement, qui n'a ni pouvoir de direction ni pouvoir de contrôle sur eux et n'est pas en mesure de s'assurer que l'argent public qui les finance est correctement utilisé.

Outre les cas de harcèlement au travail que l'absence de fiche de poste peut engendrer⁷, il peut surtout être la source d'un financement indirect et illégal de la vie politique lorsque le collaborateur travaille en réalité au service d'un parti, voire d'un détournement de fonds publics lorsqu'il réalise des tâches privées pour le parlementaire. Le quinquennat a ainsi été émaillé d'affaires de ce type qui ont conduit à la démission des ministres mis en cause dans l'affaire des collaborateurs du Parlement européen placés au MODEM, ou à l'ouverture d'une

enquête du PNF sur un ex-candidat à l'élection présidentielle qui était suspecté d'avoir travaillé pour son parti lorsqu'il était collaborateur parlementaire⁸. Cette absence de statut et de charte de déontologie pour ces emplois suscite également des risques de conflits d'intérêts, en raison des activités professionnelles annexes que lesdits collaborateurs sont susceptibles d'exercer⁹. En effet d'après les statistiques de l'Assemblée nationale du 1er janvier 2022, sur 2023 collaborateurs, 61 % sont à temps plein. Les autres effectuent des temps partiels soit auprès de plusieurs députés, soit auprès d'organismes extérieurs. Or, la transparence de ces activités annexes est incomplète puisque les parlementaires ne mettent pas suffisamment à jour leur déclaration d'intérêts en cas de changement dans leur équipe parlementaire. Cette déclaration est pourtant complémentaire des informations qui figurent déjà sur les sites du Parlement mis à jour par les services des ressources humaines, car elle est la seule à préciser les activités annexes des collaborateurs parlementaires qui ne sont pas soumis personnellement à une obligation de déclaration d'intérêts, contrairement aux collaborateurs de cabinets ministériels ou d'élus locaux.

Par ailleurs, en l'absence de charte de déontologie ou de statut d'agent public, le déontologue est seulement compétent pour apprécier l'incompatibilité des fonctions de collaborateur avec l'exercice d'une activité de lobbying, et non pour se prononcer sur les conflits d'intérêts eux-mêmes, ce qu'il regrette. Il est d'ailleurs très peu saisi par des collaborateurs (seulement à 16 reprises en 2021).

5 [Family Affair: Nearly 90 MPs Still Employing Family Members With Taxpayer Money](#), Huffington Post, 11 novembre 2021

6 Proposition n°22 du [rapport](#) d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

7 [Législatives : ces députés accusés par leurs collaborateurs de harcèlement moral qui se représentent](#), Le JDD, 12 mai 2022

8 [Fabien Roussel visé par une enquête pour emploi fictif concernant son activité en tant qu'assistant parlementaire](#), Le Monde, 11 mars 2022

9 [Le lobbying décomplexé d'un collaborateur du député LREM Pierre Cabaré](#), Médiacités, 11 octobre 2021 + [Quand l'assistant d'un parlementaire PS donne des conseils aux lobbyistes pour influencer les politiques](#), France Info, 13 février 2017

Le statut de droit privé, solution à privilégier pour la France

En 2017, Transparency France évoquait deux possibilités pour créer un véritable statut des collaborateurs parlementaires : une solution de droit public et une solution de droit privé. La première consistait en une transformation du contrat de droit privé entre le parlementaire employeur et son collaborateur salarié en un contrat de droit public faisant du collaborateur un agent public contractuel sur le modèle des collaborateurs du président de l'Assemblée ou du Sénat, ou les membres de cabinets ministériels. Néanmoins, ce n'est pas cette piste qui a été privilégiée depuis 2017 car elle se heurte à des obstacles juridiques. En effet, pour l'instant seul le principe général de l'existence de collaborateurs employés par des députés les rémunérant par une enveloppe publique dédiée a été retenu par les lois confiance dans la vie politique de 2017, mais il s'agit essentiellement d'une reconnaissance symbolique. Préciser ce statut dans la loi est une solution qui avait été alors écartée pour préserver l'indépendance des assemblées et permettre à chacune de se déterminer librement. L'autre branche de l'alternative consistant à inscrire ce statut dans le règlement de chaque assemblée préserverait cette indépendance mais se heurte à une déci-

sion du Conseil constitutionnel¹, qui a jugé que ce statut ne relevait pas du domaine du règlement parlementaire.

Reste donc la solution de droit privé avec l'établissement d'un accord collectif négocié entre l'association des députés-employeurs et les organisations syndicales de collaborateurs de députés. Cette solution permettrait d'aller au-delà des acquis insatisfaisants obtenus jusqu'à présent. En effet, seule une fiche de poste indicative susceptible d'être annexée au contrat de travail a été établie en 2018. Mais celle-ci n'a pas de portée générale, n'est pas obligatoire et n'est pas rétroactive, ce qui l'empêche d'être une solution satisfaisante pour garantir un cadre déontologique suffisamment robuste pour les collaborateurs. Transparency France espère donc que les négociations en cours entre les députés-employeurs et les organisations syndicales pourront aboutir prochainement à un accord collectif précisant la liste des tâches susceptibles d'être effectuées par les collaborateurs, ainsi que leurs obligations déontologiques.

¹ [Décision n° 2014-705](#) du Conseil constitutionnel le 11 décembre 2014

NOS PROPOSITIONS

1. Créer un statut de droit privé pour les collaborateurs parlementaires par la conclusion d'un accord collectif précisant les tâches que ceux-ci peuvent effectuer pour leur député employeur. Dans l'attente, favoriser le recours à une fiche de poste dans les contrats de travail conclus avec les nouveaux collaborateurs ;
2. Créer une charte de déontologie des collaborateurs parlementaires, incluant notamment des recommandations adaptées pour prévenir les conflits d'intérêts. Etendre la compétence du déontologue pour conseiller les collaborateurs sur son application ;
3. Veiller au respect par les parlementaires de leur obligation de mise à jour de la liste de leurs collaborateurs dans leurs déclarations d'intérêts publiées sur le site de la HATVP, en y indiquant les éventuelles activités professionnelles annexes de ceux-ci pour prévenir tout conflit d'intérêts.

À L'ÉTRANGER ?

Au Parlement européen, les eurodéputés disposent d'une enveloppe de 26 107 euros par mois pour recruter des collaborateurs. Tout comme le crédit collaborateur français, cet argent n'est pas versé au parlementaire mais directement aux collaborateurs. Deux statuts de collaborateurs européens existent :

- Le collaborateur accrédité, qui travaille à Bruxelles. Celui-ci bénéficie d'un statut de droit public, et son contrat est géré par les services du Parlement, dans les mêmes conditions que les agents contractuels de l'administration.
- Le collaborateur local, qui travaille dans l'état-membre du parlementaire. Leur contrat est également géré par un agent de l'administration.

Depuis 2009, les emplois familiaux sont interdits. Surtout, les collaborateurs ont l'interdiction d'exercer toute activité annexe qui pourrait causer un conflit d'intérêts.

4

RENFORCER LA TRANSPARENCE DU LOBBYING

ÉTAT DES LIEUX

Une loi Sapin 2 qui impose des obligations de transparence insuffisantes aux lobbyistes

Transparency France définit le lobbying comme le fait pour une entité d'intervenir directement ou indirectement auprès des responsables publics, par différents moyens, en vue d'influencer une décision publique dans un sens qui sert des intérêts particuliers, des valeurs ou une cause. Le lobbying peut donc être pratiqué par des entreprises, des fédérations professionnelles mais aussi par des associations à but non lucratif, des syndicats... Longtemps considéré comme un sujet tabou au Parlement, le lobbying fait pourtant partie du quotidien de la vie parlementaire et c'est une pratique qui peut s'inscrire légitimement dans la démocratie à condition qu'il soit transparent, intègre et équitable.

L'encadrement du lobbying au Parlement a d'abord été limité à la création en 2009 d'un registre public à l'Assemblée nationale et au Sénat¹, qui visait seulement à réguler l'octroi d'un badge d'accès aux locaux sans pour autant être obligatoire. La loi dite « Sapin 2 » adoptée en 2016 a permis de progresser en vue de mieux encadrer le lobbying grâce à la création d'un répertoire sur lequel les lobbyistes, appelés « représentants d'intérêts », doivent s'inscrire et déclarer leurs actions d'influence, notamment auprès des parlementaires. Néanmoins, le décret d'application, qui a précisé les obligations

de déclaration, a vidé la loi de sa substance. Parmi les multiples lacunes que Transparency France a relevées, figure notamment le manque de précision sur les données à déclarer. Seules sont mentionnées des catégories larges de décisions publiques (« loi », « règlement » ...), de décideurs publics visés (« parlementaire ou leur collaborateur » ...) et de positions défendues (l'objectif exact d'un amendement proposé est rarement détaillé dans la case facultative par exemple). En l'état actuel, la loi Sapin 2 ne peut donc pas être considérée comme un outil suffisant pour établir l'empreinte normative de l'élaboration des lois au Parlement, c'est-à-dire l'état précis des différentes influences extérieures qui ont contribué à sa rédaction. Ce répertoire a néanmoins constitué une avancée indéniable. Il a permis notamment à la HATVP de réaliser un travail d'analyse a posteriori sur les influences des représentants d'intérêts dans l'élaboration de différents textes de lois (sur les lois AGE², LOM³ ou 5G⁴). Ces études constituent un progrès indéniable, à ceci près qu'elles ne peuvent être publiées qu'après la promulgation de la loi car l'obligation de déclaration annuelle est trop large pour permettre une publication rapide et une analyse dans la foulée, qui permettrait de constater une influence déséquilibrée avant l'adoption définitive de la loi.

L'empreinte normative n'est cependant pas un objectif en soi, la transparence du lobbying est avant tout un outil qui doit être mis au service du

¹ [Liste des représentants d'intérêts enregistrés au Sénat](#)

² [Le lobbying autour de la loi « AGE² »](#), HATVP, 9 mai 2022

³ [Loi d'orientation des mobilités : les stratégies de lobbying](#), HATVP, 8 décembre 2021

⁴ [Le lobbying autour de la « loi 5G »](#), HATVP, 24 juin 2021

rééquilibrage des intérêts en présence, afin de détecter les influences indues d'intérêts bénéficiant d'importants moyens financiers au détriment d'intérêts non lucratifs qui ne bénéficient pas de la même force de frappe pour se faire entendre. Ainsi, une étude⁵ des données des auditions à l'Assemblée nationale entre 2017 et 2021 a démontré que les grandes entreprises et leurs organisations représentatives étaient 10 fois plus auditionnées que les ONG et associations représentant des intérêts non commerciaux. De ce point de vue, le dispositif légal reste donc insuffisant pour rééquilibrer la donne.

Un cadre déontologique des représentants d'intérêts quasiment achevé

La création d'une définition légale du lobbying par la loi Sapin 2 a permis aux lois confiances dans la vie politique de 2017 de préciser des incompatibilités légales bienvenues, en posant l'interdiction pour un parlementaire ou un collaborateur d'exercer une telle activité en parallèle de ses fonctions. Cette interdiction a constitué une vraie avancée qui permettra d'éviter l'éclatement d'un scandale similaire à celui qui a pu se produire au Bundestag où un parlementaire a été mis en cause en 2021 pour avoir omis de déclarer des activités de lobbying rémunérées au profit d'une start-up américaine spécialisée dans l'intelligence artificielle⁶. Cette nouvelle interdiction a également permis de mettre un terme à la situation de collaborateurs parlementaires à temps partiel qui pouvaient exercer une activité annexe au sein de cabinets de conseil en lobbying⁷. Par ailleurs, le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale⁸ a été régulièrement mis à jour depuis 2017 et permet de prévenir un large spectre de dérives potentielles ; celui du Sénat⁹

est toujours en cours de mise à jour et devrait être complété prochainement.

Un droit de pétition à encourager pour favoriser la participation citoyenne

L'encadrement du lobbying a également pour objectif associé le développement de la participation citoyenne à l'élaboration de la loi, pour éviter que seuls quelques lobbys y participent. Le Parlement a réalisé de véritables progrès sur ce sujet au cours de la dernière législature : en janvier 2020 au Sénat, puis en octobre 2020 à l'Assemblée nationale, une plateforme en ligne de pétitions citoyennes a été ouverte. La réforme du règlement¹⁰ de l'Assemblée nationale adoptée en 2019 a pris acte de ce que les conditions d'exercice de ce droit de pétition étaient trop contraignantes et les a assouplies. Malgré ces assouplissements le recours à ce nouvel outil se heurte à la question du seuil de signatures. En effet, sur 399 pétitions déposées à l'Assemblée nationale, aucune n'a atteint le premier seuil des 100 000 signatures. Sur 218 pétitions déposées au Sénat, seules deux pétitions (sur l'encadrement de la chasse et le paiement de l'allocation adulte handicapé) ont dépassé 100 000 signatures, et abouti à la création d'une mission parlementaire¹¹ pour l'une, et au dépôt d'une proposition de loi¹² pour l'autre.

5 [Lobbyists in French parliamentary hearings, by the numbers](#), Politico, 30 mars 2021

6 [Soupçons de corruption au sein de la droite allemande dans l'achat de masques](#), Le Monde, 09 mars 2021

7 [Saviez-vous que les assistants parlementaires pouvaient être rémunérés par des lobbies](#), Capital, 27 juillet 2017

8 [Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts à Assemblée nationale](#)

9 [Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat](#)

10 [Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale](#), déposée le 29 avril 2019

11 [Pétition sur la limitation de la chasse : le Sénat crée une mission](#), Public Sénat, 9 novembre 2021

12 [Handicap : plus de 100000 signatures pour une pétition au Sénat](#), Vie publique, 3 février 2021

NOS RECOMMANDATIONS

Le nécessaire développement des pratiques de transparence parlementaires

Pour pallier les insuffisances des obligations de transparence pesant sur les lobbyistes, il est nécessaire que les parlementaires prennent leurs responsabilités en développant des pratiques de transparence de leurs actions. Plusieurs initiatives volontaires se sont développées durant cette législature, essentiellement à l'Assemblée nationale. La pratique du « sourcing » des amendements tout d'abord, c'est-à-dire l'indication dans l'exposé des motifs du lobby à l'origine de la rédaction de cet amendement, s'est ainsi répandue. Le relais d'amendements « clef-en-main » auprès de parlementaires est en effet une pratique courante qui peut être légitime si elle est transparente¹. Sur le PJJ Climat par exemple, on peut détecter 1 455 amendements (21 % du total)² qui ont été déposés au moins deux fois à l'identique (amendements rédactionnels exclus), et donc très probablement proposés par des lobbys à des parlementaires, ce qui permet d'estimer l'ampleur de ce phénomène. Seule une minorité de ces amendements sont aujourd'hui sourcés volontairement. Un sondage mené par un cabinet de conseil sur des collaborateurs parlementaires démontrait ainsi en 2022 que 58 % des sondés avaient déjà sourcé, au moins une fois, une proposition d'amendement.

Pour développer le recours au sourcing des amendements la première possibilité est de le rendre obligatoire pour les parlementaires lorsqu'ils reprennent la suggestion d'un lobby. La mise en œuvre de cette obligation rencontrerait néanmoins rapidement des obstacles juridiques. Comment distinguer le copier/coller de la simple inspiration ? Que faire si un parlementaire soutient déjà une mesure défendue par un lobby ? Une autre possibilité qui paraît de loin préférable a été proposée par l'ancien député, Sylvain Waserman, dans son rapport sur le lobbying³: une plateforme en ligne, gérée par le Parlement, sur laquelle les lobbyistes devraient déposer leurs propositions d'amendements rendues publiques et dont les parlementaires pourraient librement s'inspirer.

En complément il pourrait être pertinent de publier les rendez-vous des parlementaires avec des représentants d'intérêts. Si le rendez-vous est loin de constituer le seul outil d'influence des lobbys, il n'en reste pas moins très efficace pour faire valoir ses arguments. En 2019, dans une tribune⁴ publiée dans le journal Le Monde, 322 députés de la majorité s'étaient engagés auprès de Transparency France à publier leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts. Cet engagement n'a été qu'imparfaitement tenu, puisque lors d'une évaluation réalisée deux années plus tard, seuls 15 % d'entre eux l'avaient mis en œuvre⁵. Certains députés⁶ réalisent pourtant cet exercice de façon exhaustive sans difficultés particulières, ce qui montre qu'il est possible. Il serait donc souhaitable de rendre obligatoire cette publication, comme c'est déjà le cas au Parlement européen depuis 2019⁷, au moins pour les présidents de commission, rapporteurs et coordinateurs de groupe politique qui constituent des cibles de lobbying privilégiées. Juridiquement, le principe de libre exercice du mandat parlementaire rend préférable une obligation reposant sur une réforme des règlements des assemblées plutôt que sur la loi. C'est d'ailleurs la solution retenue par le Parlement européen⁸. Afin de dépasser les difficultés techniques qui pourraient rendre cette publication fastidieuse, il serait par ailleurs utile que les services du Parlement proposent un outil informatique clef en main afin de faciliter l'enregistrement et la publication de ces rendez-vous par les collaborateurs parlementaires. Des outils ont déjà été développés au niveau local⁹ ou européen¹⁰ et pourraient être améliorés et déclinés au Parlement.

1 Transparency France en propose régulièrement pour son propre plaidoyer. En voici quelques [exemples](#) sur la protection des lanceurs d'alerte.

2 [PJJ Climat : deuxième acte](#), Dixit, 29 mars 2021

3 [Propositions pour un lobbying plus responsable et transparent](#), Sylvain Waserman, janvier 2021

4 [Lobbying : « Pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence »](#), Le Monde, 9 octobre 2019

5 [L'écrasante majorité des députés LREM-MoDem ignore sa promesse de publier les rendez-vous avec les lobbys](#), Capital, 22 mars 2021

6 Voir [l'agenda ouvert](#) de l'ex-députée Paula Fortezza, ou les [rendez-vous avec des lobbys](#) de Sylvain Waserman

7 [Le Parlement européen durcit l'encadrement du lobbying](#), Vie publique, 7 février 2019

8 [Article 11.3](#) du règlement intérieur du Parlement européen

9 [Rendez-vous des élus de la ville de Paris avec des représentants d'intérêts](#)

10 [Greens/EFA group initiative on lobbying transparency](#), Sven Giegold

Enfin, si le Parlement a un fonctionnement bien plus transparent que l'exécutif grâce au principe de publicité des débats et aux progrès effectués sur la transparence des votes des parlementaires désormais disponibles en open data, quelques marges de progrès demeurent néanmoins. Par exemple, les groupes d'études, des groupes de travail parlementaires trans-partisans portant sur une thématique précise¹, sont des cibles privilégiées, et leurs travaux débouchent régulièrement sur des amendements ou propositions de loi. Or, malgré les moyens humains qui leur sont attribués par l'administration du Parlement, seule une minorité² d'entre

eux mettent en ligne le compte rendu de leurs activités. En l'absence de retransmission vidéo de leurs travaux, contrairement aux réunions de commissions permanentes, il serait donc très souhaitable de systématiser la publication des auditions réalisées par ces groupes d'études, et mieux encore de publier un rapport d'activité permettant de rendre compte des débouchés de leurs travaux (propositions de loi, amendements...).

¹ [Liste](#) des groupes d'études de l'Assemblée nationale

² [Contributions extérieures et comptes-rendus](#) du groupe d'études "Air et santé : impact sur la santé de la qualité de l'air intérieur et extérieur"

NOS PROPOSITIONS

1. S'assurer de l'inscription au registre des représentants d'intérêts de tous les acteurs publics et privés qui exercent une action d'influence, y compris les syndicats et organisations professionnelles, les associations d'élus et les associations culturelles ;
2. Rendre obligatoire la publication des rendez-vous avec des lobbyistes pour les présidents de commission, rapporteurs et coordinateurs de groupe politique (« whip » ou « shadow rapporteur ») ;
3. Assurer une transparence des sources (« sourcing ») d'amendements déposés par les parlementaires, lorsque ceux-ci ont été proposés par des acteurs extérieurs ;
4. Créer à terme une plateforme en ligne pour centraliser les propositions d'amendements par des acteurs extérieurs, lobbys ou citoyens, afin d'assurer leur traçabilité et leur accessibilité pour l'ensemble des parlementaires ;
6. Harmoniser les règles déontologiques des codes de conduite de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
7. Inciter les parlementaires à consulter le registre préalablement à toute rencontre avec un représentant d'intérêts ;
8. Systématiser la pratique du compte rendu d'audition et de la publication des contributions écrites aux travaux des groupes d'études.

À L'ÉTRANGER ?

Transparence du lobbying parlementaire

Une étude comparative de 41 juridictions réalisée par la HATVP en 2020 donne un aperçu des mécanismes de transparence du lobbying auprès des Parlements en vigueur dans le monde. On constate tout d'abord que 90 % des cas étudiés ont mis en place un système de registre où l'obligation d'inscription et de déclaration repose sur les lobbyistes. Néanmoins, dans certains pays, l'obligation de mise à jour des informations relatives aux actions de lobbying pèse sur les responsables publics visés. C'est le cas au Chili, en Pologne, à Taïwan et en Slovaquie.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un registre interne au Parlement, comme c'était le cas en France avant la loi Sapin 2, constitue souvent une étape intermédiaire avant l'adoption par la loi d'un registre national obligatoire. Un projet de loi sur un tel registre est ainsi en cours d'examen en Italie.

Au sein du Parlement européen, un amendement adopté de justesse en 2019 a rendu obligatoire la publication des rendez-vous des présidents de commission, rapporteurs et « shadow-rapporteurs », avec des lobbyistes. Cette transparence constituait déjà une obligation depuis 2014 pour les commissaires, les membres de leur cabinet et les directeurs généraux de la Commission européenne.

En Espagne, depuis octobre 2020, les deux chambres parlementaires ont adopté un Code de conduite qui inclut l'obligation de publication de l'agenda des parlementaires, rencontres avec des lobbyistes incluses. Ces informations sont disponibles sur les sites internet du Parlement espagnol, dans les pages consacrées à chaque député.

5

RENDRE TRANSPARENTE L'UTILISATION DES FRAIS DE MANDAT

ÉTAT DES LIEUX ET ENJEUX

Les progrès incontestables de l'encadrement des frais de mandat

Si mettre à disposition des élus les moyens nécessaires à l'exercice indépendant de leur mission participe au bon fonctionnement de la démocratie, ces dépenses doivent être contrôlées en toute transparence, sur la base de règles clairement établies. Or, le manque de contrôle et l'opacité des frais de mandat des parlementaires constituait une des principales sources d'inquiétude du GRECO lors de sa première évaluation du Parlement français publiée en 2014¹. Ces frais de mandat sont décomposés en plusieurs enveloppes, bien distinctes de l'indemnité parlementaire d'un montant de 5 679 euros par mois. Au Parlement, ces enveloppes sont versées selon trois modalités différentes : la prise en charge directe, le remboursement sur justificatif ou l'avance.

L'avance de frais de mandat (AFM), a remplacé le 1er janvier 2018 l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), d'un montant mensuel de 5 373 euros pour les députés et 5900 euros pour les sénateurs. Cette avance prend en charge les diverses dépenses liées à l'exercice du mandat qui ne sont pas directement prises en charge ou remboursées par le Parlement. Elle peut être complétée d'un prêt pour prendre en charge d'importantes dépenses occasionnelles.

Le crédit collaborateur destiné à rémunérer les collaborateurs parlementaires s'élève à 10 581 euros bruts par mois à l'Assemblée nationale et à 8402 euros au Sénat.

La dotation matérielle annuelle destinée à prendre directement en charge ou à rembourser les courses en taxi ou en VTC, les dépenses de téléphonie ou de courrier, et dont le montant s'élève, pour un député de métropole, à 21 800 € annuels à l'Assemblée nationale à la suite d'une hausse de 15 % en 2021 par une décision de la questure. Une simplification mineure a été opérée en 2021 avec la fusion du crédit d'équipement téléphonique et informatique (CETI) et de la dotation matérielle du député (DMD).

Par ailleurs, **le Parlement rembourse ou prend en charge directement** dans une certaine limite les frais de déplacement dans Paris et vers la circonscription du parlementaire ainsi qu'une partie des frais d'hébergement pour les parlementaires de circonscriptions éloignées de Paris.

En raison de son versement sous forme d'une avance mensuelle sur un compte en banque à la disposition du parlementaire, et de son montant élevé, c'est l'ex-IRFM devenue AFM qui constitue la principale source de risque de détournements. Ces risques se sont d'ailleurs matérialisés avant 2017 et ont abouti notamment

¹ [Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs](#), rapport d'évaluation du GRECO du 27 janvier 2014

à un enrichissement personnel indu, estimé entre 1 400 et 200 000 euros par mandat et par parlementaire en 2012², ou à des financements illégaux de partis politiques³.

La suppression de l'IRFM, et son remplacement par l'AFM, à la suite de l'adoption des lois confiance de 2017, a donc constitué une avancée majeure saluée par Transparency International France et le GRECO. La mission d'évaluation des lois de confiance dans la vie politique a elle-même dressé un bilan positif de cette réforme⁴.

Cette réforme se décompose en deux acquis : la création d'un référentiel détaillé des dépenses autorisées avec des justificatifs à conserver, et la mise en place d'un mécanisme de contrôle.

Les dépenses autorisées au titre de l'AFM sont désormais détaillées, à un niveau de détail très fin, dans des arrêtés spécifiques, et ont été précisées à de multiples reprises pour tenir compte des avis successifs rendus par le déontologue de l'Assemblée nationale ou le comité de déontologie du Sénat. On peut par ailleurs noter que les parlementaires se sont montrés dans leur grande majorité soucieux du bon usage de cette avance, ce qui s'est traduit concrètement par un nombre élevé de saisines du déontologue de l'Assemblée nationale sur l'éligibilité de dépenses qu'ils envisageaient d'imputer sur leur AFM (482 saisines en 2021, soit 78 % du total).

S'agissant des contrôles de l'AFM, inexistantes avant 2018, ceux-ci se déroulent dans les deux chambres selon des modalités différentes : à l'Assemblée on pratique le tirage au sort chaque année de parlementaires qui subissent un contrôle approfondi, alors qu'au Sénat c'est un contrôle transversal annuel qui s'applique à tous les sénateurs, mais sur une petite partie de leurs dépenses annuelles totales. Un contrôle plus approfondi peut être mené sur certains sénateurs pour compléter ce contrôle transversal. Ces systèmes permettent d'assurer que l'intégralité des parlementaires sont contrôlés de façon approfondie une fois durant leur mandat, tout en évitant d'y consacrer des

moyens humains démesurés.

Si la première campagne a été jugée « chaotique » par l'ancienne déontologue de l'Assemblée nationale, les campagnes suivantes se sont déroulées dans un climat plus serein grâce à un renforcement de ses moyens humains (9 agents actuellement) et à une meilleure acculturation des députés. L'obligation depuis le 1er janvier 2019 de recourir à un expert-comptable a également permis de mieux structurer les comptes des députés et de faciliter les contrôles.

Au Sénat, ce ne sont pas des agents de l'administration mais une trentaine d'experts-comptables rattachés à un cabinet extérieur qui effectuent le contrôle des dépenses. Surtout, le contrôle y est facilité par le recours obligatoire à une application centralisée (Julia) pour enregistrer les dépenses, alors que les députés sont encore très peu nombreux à utiliser l'application proposée (Jenji) qui devrait être rendue obligatoire selon le souhait du déontologue. Une fois le contrôle effectué, il revient au comité de déontologie du Sénat d'apprécier les éventuelles irrégularités ou erreurs d'imputation des sénateurs.

Lors de son évaluation du Parlement, le GRECO a estimé que les nouveaux moyens humains consacrés au contrôle étaient satisfaisants. Il a surtout relevé qu'aucun parlementaire n'avait invoqué un secret protégé par la loi pour se défausser d'une justification de dépense, ce qui démontre une acceptation du nouveau dispositif malgré la complexité du système d'indemnités multiples régulièrement soulevée par des parlementaires⁵.

² [Quinzième rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique](#), 25 janvier 2012

³ « Le paiement d'une cotisation à un parti politique n'est pas un frais lié au mandat » extrait du [rapport public annuel du déontologue de l'Assemblée nationale](#), 20 novembre 2013

⁴ [Rapport sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique](#), 15 décembre 2021

⁵ « Ce dispositif est effectivement complexe et souvent mal compris. Par exemple, les dépenses de taxi peuvent faire l'objet d'une prise en charge directe, d'un remboursement sur justificatifs ou d'une prise en charge par l'AFM » extrait du [rapport d'évaluation](#) des lois confiance dans la vie politique

NOS RECOMMANDATIONS

Une absence de sanction qui suscite une impression d'impunité

Malgré ces progrès indéniables, la fin de la législature a été marquée par la révélation dans la presse d'irrégularités d'utilisation de l'AFM par quelques parlementaires⁶. Ces cas individuels s'inscrivent dans les 2% d'irrégularités constatées chaque année à la suite de contrôles, et restent donc minoritaires, voire marginaux, sans qu'il soit possible de savoir si ces 2% concernent une toute petite minorité de députés ou s'ils sont dispersés parmi un grand nombre de députés de bonne foi. De plus, les nouveaux contrôles mis en place ont permis de détecter des anomalies d'imputation de frais contestés qui ont fait l'objet d'un remboursement par les députés concernés, ce qui démontre l'efficacité du nouveau dispositif. La révélation par la presse de ces cas soulève la question de l'absence de mécanisme transparent de sanctions en cas d'irrégularités, et ne permet pas d'éviter l'impression d'impunité auprès du grand public de nature à nuire à l'image de l'institution parlementaire dans son ensemble. Cette impression a été renforcée par le classement sans suite par le PNF en 2022 du dossier de 9 parlementaires qui avaient fait l'objet d'un signalement de la HATVP pour usage irrégulier de leur IRFM durant la législature 2012-2017 à la suite du contrôle de leur déclaration de patrimoine. Un simple remboursement au Parlement des dépenses contestées leur a permis d'échapper à des poursuites judiciaires, et seules trois procédures sont toujours en cours.

Le système de sanction est donc imparfait. Si le déontologue a l'obligation de faire un signalement au parquet s'il prend connaissance de faits justiciables d'une qualification pénale, il ne s'est pour l'instant jamais saisi de cette possibilité contrairement à la HATVP. A défaut de sanction pénale, une sanction disciplinaire pourrait être appliquée en cas de manquements mineurs. Celle-ci peut être prise par le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Mais, pour l'instant, ces instances n'ont jamais prononcé de sanctions pour usage irrégulier

des frais de mandat malgré les différents cas problématiques qui ont pu leur être transmis lors de contrôles. De plus, le système est opaque puisque le Bureau de l'Assemblée nationale et le déontologue se refusent à publier le nom des députés qui ont dû procéder à un remboursement de frais irréguliers. Cette situation est paradoxale dans la mesure où le Bureau de l'Assemblée n'hésite pas pour d'autres types de manquements disciplinaires moins graves à sanctionner rapidement les députés mis en cause par une retenue partielle de leur indemnité parlementaire et à rendre publique cette sanction⁷.

Transparency France invite donc les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat à publier le nom des parlementaires contraints de rembourser des frais irréguliers et à prononcer une sanction disciplinaire en fonction de manquement caractérisé. Il convient en effet de rappeler que lors de cette législature, au moins une députée n'a pas été en mesure de se présenter à sa réélection en raison de la révélation par la presse de dépenses irrégulières qui avaient pourtant fait l'objet d'un remboursement. On peut faire l'hypothèse qu'une sanction transparente et précoce aurait permis d'éviter ce cas de figure désastreux pour l'image des parlementaires. A défaut de publicité totale, il conviendrait à tout le moins de regrouper à un seul endroit dans le rapport annuel du déontologue toutes les informations relatives aux catégories d'anomalies relevées, au nombre de recommandations de sanctions énoncées par le déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale (et de même au Sénat) et aux suites qui leur auront été données. Il conviendrait aussi d'indiquer dans ce rapport les saisines du procureur de la République et les suites qui leur ont été données. Ces informations peuvent aujourd'hui être retrouvées dans les rapports d'activité du déontologue, mais seulement de façon dispersée et incomplète.

⁶ [Les mirobolantes notes de frais de la députée Coralie Dubost](#), Mediapart, 29 avril 2022

⁷ [Port d'un maillot de foot : l'Assemblée nationale confirme la sanction contre Ruffin](#), Le Parisien, 20 décembre 2017

La transparence, touche finale de la réforme des frais de mandat

La mesure qui permettrait de parachever la réforme des frais de mandat serait de réaliser la transparence totale sur leur utilisation. Cette transparence ne rencontrerait aucun obstacle pratique au Sénat, où les dépenses sont déjà centralisées sur une application numérique et les comptes transmis annuellement au comité de déontologie. Cela permet d'imposer aux sénateurs de restituer le reliquat non consommé de leur AFM chaque année et non pas seulement à la fin de la législature comme c'est le cas à l'Assemblée nationale.

À l'Assemblée nationale, l'utilisation généralisée d'une application similaire et d'une comptabilité annuelle serait donc également souhaitable et permettrait de dépasser les contraintes techniques inhérentes à la transparence, mais seuls quelques députés ont recours pour l'instant à l'application proposée par le déontologue (Jenji), faute de volonté politique.

L'association Regards citoyens a déposé des recours en justice pour obtenir la communication des relevés bancaires des parlementaires, mais la justice administrative s'y est opposée et un recours est toujours en cours auprès de la CEDH¹. La responsabilité de la transparence repose donc sur la volonté politique du Parlement, puisque les bureaux des assemblées sont compétents pour déterminer les règles relatives aux frais de mandat². Il serait bénéfique pour son image que le Parlement se saisisse de cette compétence. Il convient en effet de rappeler que la transparence totale n'est pas seulement une demande de la société civile, mais qu'elle est également partagée par la HATVP³. En plus d'être un gage de confiance, la transparence serait une solution qui permettrait

de compléter le contrôle opéré par le Parlement par un contrôle citoyen, et de s'assurer ainsi qu'aucune irrégularité ne passe entre les mailles du contrôle. Un contrôle annuel complet de l'ensemble des députés nécessiterait en effet au moins un triplement des effectifs chargés de le réaliser selon les estimations du déontologue, ce qui représenterait une dépense non négligeable. Quelques parlementaires ont par ailleurs démontré qu'il était possible d'opérer cette transparence volontairement, soit de façon totale⁴, soit de façon partielle⁵, sans subir pour autant de mise en cause médiatique.

Enfin, il subsiste une zone de risque pour les frais de mandat : la somme hebdomadaire de 150 euros qui peut être dépensée par les députés sans produire aucun justificatif. Lors de ses premiers contrôles, le déontologue a précisé que cette tolérance dispensait de justificatifs matériels, mais pas de justification sur l'objet de la dépense. Or, quelques députés avaient interprété celle-ci comme une permission de retrait hebdomadaire de 150 euros en nature, sans avoir à le justifier d'aucune façon. Interrogés à ce sujet, les questeurs se sont montrés ouverts à une évolution du système⁶. Une piste envisageable serait de réduire le montant de cette tolérance de 150 euros hebdomadaires sans justificatifs, sans pour autant la supprimer, car on peut comprendre qu'il existe parfois, mais très rarement, des situations où la production d'un justificatif est impossible.

¹ [Frais de mandat des députés : la France attaquée devant la CEDH](#), Regards citoyens, 27 mai

² [Article 4 sexies](#) de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

³ [Frais de mandat des parlementaires : la Haute autorité demande davantage de transparence](#), Public Sénat, 25 mai 2018

⁴ [Publication](#) de l'usage des crédits de l'AFM par l'ex-députée Paula Fortezza

⁵ [Publication](#) agrégée des crédits de l'AFM par l'ex-député Sylvain Waserman

⁶ [Les députés ont été rappelés à l'ordre sur l'utilisation de leurs frais de mandat](#), Capital, 3 décembre 2019

NOS PROPOSITIONS

1. Publier en open data l'utilisation faite par les parlementaires de leur AFM ;
2. Renforcer les moyens du déontologue et la publicité de ses avis ;
3. Sur le modèle du Sénat, obliger les députés à établir une comptabilité annuelle de l'AFM et à utiliser une application centralisée pour enregistrer leurs dépenses. Reverser le reliquat de l'AFM à l'Assemblée en fin d'année et non pas en fin de mandat, comme c'est le cas aujourd'hui ;
4. Appliquer des sanctions disciplinaires publiques en cas d'usage irrégulier répété de l'AFM, avec transmission d'un signalement au parquet le cas échéant. A défaut, publier une liste anonyme des irrégularités constatées et des propositions de sanction transmises par le déontologue au Bureau ;
5. Diminuer le montant de la tolérance des 150 euros de dépenses hebdomadaires réalisables sans justificatifs (mais pas sans justification) ;
6. Envisager à terme une simplification des différentes enveloppes et leur fusion progressive. Diminuer la part consacrée aux avances (AFM), pour favoriser le remboursement sur justificatif ou la prise en charge directe garantissant une modulation plus équitable entre députés selon la situation géographique de la circonscription ;

À L'ÉTRANGER ?

Transparence en open data

Plusieurs exemples démontrent que la transparence totale des frais de mandat est possible. Ainsi aux Etats-Unis, la loi oblige depuis 1964 la Chambre des Représentants à publier toutes les dépenses de l'institution, y compris les dépenses des parlementaires. Ces dépenses sont publiées sur une base trimestrielle dans le « Statement of Disbursements » dans un format Open Data. Chaque dépense d'un parlementaire se voit attribuer un numéro de document et est associée à l'une des neuf grandes catégories de dépenses autorisées (affranchissement, frais de personnel, impressions et reproduction, frais de bureau, fournitures, transports, déplacements, équipement, autres services).

Au Royaume-Uni, un scandale en 2009 a poussé les autorités à mettre en place une autorité indépendante, l'Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA), chargée d'assurer la publication et le contrôle des dépenses des parlementaires. L'IPSA publie, pour chaque parlementaire, un registre des demandes reçues, le montant global des remboursements et les postes de dépenses (logement, transport, etc.).

Transparence sur demande

Outre la transparence des montants déjà réalisée a priori, l'IPSA a l'obligation de communiquer, si un tiers en fait la demande, les reçus et justificatifs afférents à n'importe quelle demande individuelle de remboursement, acceptée ou refusée, émise par un parlementaire.

Une obligation de communication similaire existe également en Finlande.

Remboursement sur justificatifs uniquement

Le système d'avance de frais de mandat peut être considérablement réduit pour limiter les risques. Ainsi, le remboursement sur justificatifs est la règle pour la Chambre des Représentants aux Etats-Unis, à Westminster au Royaume-Uni et en Norvège

Modèles intermédiaires, entre avances et remboursements sur justificatifs

Au Canada les parlementaires bénéficient d'une avance de 2000 dollars pour les petites dépenses. Les dépenses d'un montant supérieur à 100 dollars doivent quant à elles être réglées directement par le Parlement ou sont remboursées sur pièces justificatives. Dans les pays scandinaves, l'indemnité forfaitaire pour frais de mandat est d'un faible montant (moins de 700€ au Danemark par exemple), l'essentiel des frais étant remboursés sur présentation de pièces justificatives. En Italie, les députés perçoivent une enveloppe d'un montant de 3 690 € pour leurs frais. 50 % de cette somme ne peut être versée que sur présentation de justificatifs.

6

RENFORCER LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE ET LES CONTRÔLES DES COMPTES DU PARLEMENT

La suppression de la réserve parlementaire : un acquis à préserver

D'un montant total de 130 millions d'euros (environ 130 000 euros par député, et 153 000 euros par sénateur), la réserve parlementaire était un ensemble de subventions, prélevées sur le budget de l'Etat, qui pouvaient être attribuées par les parlementaires de façon discrétionnaire, afin de financer des associations et collectivités territoriales de leur circonscription. Elle présentait cependant de forts risques de clientélisme¹, ou de conflit d'intérêts², malgré la transparence qui en était faite depuis 2013. Sa suppression par les lois confiance de 2017, après des débats parlementaires houleux, a donc constitué un progrès qu'il faut saluer. Des propositions de rétablissement ont néanmoins été formulées depuis lors par des parlementaires, notamment par un des rapporteurs de la mission d'évaluation des lois confiance de 2017, et celles-ci sont à rejeter.

Les comptes des groupes politiques : des failles anciennes partiellement corrigées

Les groupes parlementaires, principalement financés par des fonds publics, ont été pendant plusieurs années une source de dérives : le crédit collaborateur non consommé par un parlementaire pouvait être reversé au groupe, sous pré-

texte d'y financer des emplois salariés, qui le rétrocédait lui-même aux parlementaires pour leur bénéfice personnel³. Plusieurs sénateurs ont été mis en examen pour ce type de faits, et la procédure est toujours en cours à la suite du rejet de leur pourvoi en Cour de cassation⁴ en 2018. Un ministre a également été rémunéré pendant 3 ans par son ancien groupe parlementaire au Sénat entre 2009 et 2012, au mépris du principe de séparation des pouvoirs⁵. Enfin, en 2012, un prêt de 3 millions d'euros avait été accordé par le groupe parlementaire de l'UMP à l'Assemblée nationale pour renflouer les comptes du parti. Pour une part, les problèmes soulevés par ces dérives ont trouvé une solution satisfaisante : depuis 2015 les groupes parlementaires doivent se constituer en association de la loi de 1901 et leurs comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes. Le reliquat du crédit collaborateur ne peut plus être reversé au groupe parlementaire. Enfin, l'objet de leurs dépenses autorisées a été précisé dans le règlement de chaque assemblée.

Des progrès restent cependant possibles, notamment en matière de transparence des comptes des groupes. Ceux-ci font l'objet d'une publication annuelle⁶ sur les sites des assemblées, mais dans un format agrégé qui empêche tout contrôle extérieur.

1 [Réserve parlementaire : le clientélisme en lumière](#), le Monde, 12 février 2015

2 [Metz : François Grosdidier renvoyé en correctionnelle pour «prise illégale d'intérêts»](#), France Info, 31 août 2021

3 [Quand les députés se reversaient une part des crédits collaborateurs](#), Public Sénat, 3 février 2017

4 [Affaire de l'ex-groupe UMP du Sénat : un parlementaire peut être poursuivi pour détournement de fonds publics](#), Public Sénat, 27 juin 2018

5 [Sénat : l'ex-ministre Raincourt a bien bénéficié de l'argent secret de l'UMP](#), Le Parisien, 10 février 2015

6 [Comptes annuels des groupes politiques de l'Assemblée nationale](#)

Le contrôle budgétaire ne doit pas faire l'objet d'une instrumentalisation politique

Comme le rappellent les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel¹, l'autonomie des assemblées parlementaires est inhérente à leur bon fonctionnement et au respect de la séparation des pouvoirs. Le Parlement, parce qu'il s'agit d'un pouvoir public constitutionnel, s'est vu reconnaître sa propre sphère d'action à l'intérieur de laquelle les autres pouvoirs ne peuvent s'immiscer. En témoignent principalement l'autonomie financière², l'autonomie administrative (les fonctionnaires parlementaires sont des « fonctionnaires de l'État dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée »)³ et la capacité de se doter sous le contrôle vigilant du Conseil constitutionnel de leur propre loi intérieure, le règlement, qui est un « recueil de prescriptions destinées à faire procéder avec méthode une réunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'aspirations contradictoires ».

La responsabilité du contrôle et de l'audit interne repose donc sur une commission spéciale (une pour chaque chambre), composée d'une quinzaine de parlementaires. Ces deux commissions reçoivent chaque année des questeurs élus par leurs pairs, qui sont chargés des finances et de l'administration de chaque chambre parlementaire, un rapport sur le règlement des comptes. Sur cette base, elles publient à leur tour un rapport, qui donne quitus aux questeurs. Pourtant les membres de ces commissions ont un pouvoir limité et une attitude trop inquisitrice peut leur être reprochée par leurs pairs, comme l'avait soulevé l'un de ses anciens membres⁴. Le contrôle des parlementaires questeurs n'échappe pas non plus à un risque d'instrumentalisation politique

du budget⁵.

Il serait donc utile de nommer des personnalités extérieures au sein de ces commissions d'apurement, pour garantir une plus grande indépendance du contrôle budgétaire sans nuire à l'autonomie des assemblées, comme ce qui se pratique déjà aux Etats-Unis ou en Finlande.

La transparence budgétaire comporte des marges de progrès

Le rapport annuel produit par la commission d'apurement constitue une source d'information précieuse, mais ne permet pas de réaliser la complète transparence sur les comptes du Parlement. Le budget détaillé de l'Assemblée nationale, un document de plusieurs centaines de pages auquel la commission d'apurement a accès, n'est pas publié et seule une version synthétisée très sommaire est accessible en ligne⁶.

Par ailleurs, depuis 2013, la Cour des comptes certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables, les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat, sont, dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères, et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine des deux chambres. Cette mission de certification, qui vise à apprécier la conformité des états financiers au référentiel comptable, ne porte pas sur la gestion des moyens, matériels et humains, mobilisés pour assurer leur fonctionnement. Un rapport de certification est publié par la Cour après avoir été mis en ligne par l'Assemblée parlementaire concernée⁷.

1 [La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires](#), Les cahiers du Conseil constitutionnel, avril 2018

2 [Article 7](#) de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

3 [Article 8](#) de l'ordonnance précitée

4 [Actes du colloque sur la moralisation de la vie politique](#), Transparency International France, 25 octobre 2012

5 [A l'Assemblée nationale, la questure au service des ambitions de Florian Bachelier](#), Le Monde, 5 juin 2022

6 [Présentation agrégée](#) du budget 2021 de l'Assemblée nationale

7 Rapport de certification des comptes 2021 du [Sénat](#) et de l'[Assemblée nationale](#) par la Cour des comptes

Cette mission se déroule conformément aux deux conventions signées le 23 juillet 2013 respectivement par le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale avec le premier président de la Cour des comptes, qui en définissent le cadre et les modalités, et dans le respect des textes auxquels elles se réfèrent¹. Par elle seule, cette certification ne constitue donc pas une source de transparence satisfaisante. Il serait donc utile de pallier cette lacune en publiant en ligne les comptes détaillés de l'Assemblée nationale et du Sénat, comme ce qui peut être pratiqué aux Etats-Unis.

Ces réformes sont nécessaires, car l'opacité et le manque de contrôle interne des comptes du Parlement ont mené à la démission d'un membre du Gouvernement, François de Rugy, au cours de la précédente législature. Mis en cause pour l'utilisation des frais de la présidence de l'Assemblée nationale pour des dîners privés, celui-ci avait finalement remboursé une partie des frais litigieux sans qu'il y ait eu de procédure pénale par la suite. Cette affaire a révélé le manque de règles claires concernant l'utilisation des frais de représentation et de réception de la présidence. La déontologue de l'Assemblée nationale, qui avait été associée à l'enquête interne menée par le secrétariat général de l'Assemblée, avait ainsi reconnu son incompétence juridique pour fonder un avis sur la question, « l'emploi des crédits de réception de la Présidence de l'Assemblée nationale

n'obéissant à aucune règle spécifique qu'elle aurait été chargée de faire respecter² ». De plus, les questeurs de l'Assemblée nationale avaient reconnu ne pas avoir « la possibilité de suivre, facture par facture, les dépenses du président de l'Assemblée nationale »³. Ce manque de contrôle interne et de règles claires laisse donc ouverte la possibilité d'une nouvelle affaire de ce type dans les prochaines années si rien n'est fait pour y remédier. Il convient en effet de rappeler que la législature 2012-2017 avait déjà été marquée par une affaire semblable, aux conséquences médiatiques moindres à l'époque, avec la révélation dans la presse de l'importante hausse des frais de représentation de la présidence du Sénat et de l'Assemblée⁴.

En vertu du principe à valeur constitutionnelle d'autonomie financière du Parlement⁵, les propositions précédentes relèvent de la compétence interne des assemblées, la responsabilité du contrôle du budget reposant sur la commission d'apurement.

1 [Article 47-2](#) de la Constitution (deuxième alinéa) ; l'[ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958](#) relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (notamment l'article 7 1er alinéa ; le 5° de l'article 58 de la [loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001](#) relative aux lois de finances ; l'article 103 du [règlement du Sénat](#) et l'article 16 du [règlement de l'Assemblée nationale](#).

2 [Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale](#), déontologue de l'Assemblée nationale, 2020

3 [Après la polémique Rugy, ce que proposent les associations pour encadrer le train de vie des politiques](#), Le JDD, 25 juillet 2019

4 « [Sénat, les énormités d'un budget qui n'a jamais été publié](#) », Mediapart, 22 septembre 2011 ; « [Vins, fleurs, salaires : les dépenses cachées de la présidence de l'Assemblée](#) », Mediapart, 30 mai 2012

5 [Article 7](#) de l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, renforcée par la [décision 2001-456](#) du Conseil constitutionnel

NOS PROPOSITIONS

1. Créer un statut de droit privé pour les collaborateurs parlementaires par la conclusion d'un accord collectif précisant les tâches que ceux-ci peuvent effectuer pour leur député employeur. Dans l'attente, favoriser le recours à la fiche de poste établie en 2018 dans les contrats de travail conclus avec les nouveaux collaborateurs ;
2. Créer une charte de déontologie des collaborateurs parlementaires, incluant notamment des recommandations adaptées pour prévenir les conflits d'intérêts. Etendre la compétence du déontologue pour conseiller les collaborateurs sur son application ;
3. Veiller au respect par les parlementaires de leur obligation de mise à jour de la liste de leurs collaborateurs dans leurs déclarations d'intérêts publiées sur le site de la HATVP, en y indiquant les éventuelles activités professionnelles annexes de ceux-ci pour prévenir tout conflit d'intérêts.

À L'ÉTRANGER ?

S'il est fréquent que les commissions d'apurement des comptes soient composées en majorité de parlementaires, la plupart des parlements étrangers cherchent à combiner les principes de séparation des pouvoirs et d'autonomie financière du Parlement avec l'exigence accrue de transparence des comptes publics.

Pour ce faire, les solutions mises en œuvre par les Parlements étrangers dans les démocraties occidentales peuvent être classées en deux grandes catégories : inclure des personnes indépendantes dans les procédures de contrôle budgétaire et comptable et publier les données financières et budgétaires.

Les Etats-Unis constituent l'exemple le plus abouti : depuis 1992, la Chambre des Représentants accueille un inspecteur général (Office of Inspector General ou OIG), personnalité indépendante chargée d'établir chaque année un rapport d'audit comptable, budgétaire et financier. Le dernier rapport de l'OIG comprend un rapport d'audit détaillé, incluant les recommandations et la réponse du secrétaire général de la Chambre. Par ailleurs, l'ensemble des dépenses du Parlement sont publiées trimestriellement dans un format d'open data dans le Statement of Disbursements, à l'instar des dépenses des parlementaires.

En Finlande, le Parlement désigne parmi ses membres trois députés chargés du contrôle des comptes, et ceux-ci élisent deux autres auditeurs (un titulaire et son adjoint) qui doivent être indépendants et certifiés.

ANNEXE

Synthèse des avancées réalisées sur les différentes propositions formulées par Transparency International France dans son rapport de 2017 « Pour un Parlement exemplaire »

NOS PROPOSITIONS	BILAN
Assurer la transparence et mieux encadrer l'usage de l'Indemnité représentative de frais de mandats (IRFM) des parlementaires	<p>Des progrès à compléter</p> <p>L'IRFM a été remplacé par l'AFM et un référentiel précis ainsi que des contrôles ont été mis en œuvre, mais les dépenses réalisées au titre des frais de mandat restent opaques.</p>
Améliorer la transparence et le contrôle des comptes du Parlement	<p>Des progrès à compléter</p> <p>Une avancée décisive avec la suppression de la réserve parlementaire, mais une stagnation sur les autres sujets essentiels que constituent le contrôle interne et la transparence financière des comptes du Parlement.</p>
Elaborer un véritable statut des collaborateurs parlementaires	<p>Pas de progrès</p> <p>Malgré des négociations continues entre les syndicats de collaborateurs et l'association des députés employeurs, aucune avancée concrète n'a été obtenue durant cette législature à part la reconnaissance symbolique du statut de collaborateur parlementaire dans la loi.</p>
Interdire aux parlementaires d'embaucher des membres de leurs familles comme collaborateurs	<p>Réalisé</p> <p>Un encadrement des emplois familiaux a été mis en œuvre dès le début de la législature, avec une interdiction totale d'embauche pour le cercle proche, et une autorisation préalable pour le cercle plus éloigné.</p>
Renforcer le rôle et les pouvoirs du déontologue	<p>Des progrès à compléter</p> <p>Les compétences du déontologue de l'Assemblée nationale, et du comité de déontologie du Sénat, ont été étendues au contrôle des frais de mandat. Néanmoins l'avis du déontologue reste facultatif et consultatif pour la plupart des situations, notamment les nominations dans des organismes extra-parlementaires ou en tant que rapporteur et président de commission. De plus le Sénat n'est toujours pas doté d'un déontologue indépendant, et les violations du Code de déontologie pouvant justifier des sanctions ne sont pas suffisamment transparentes.</p>
Renforcer la prévention des conflits d'intérêts des parlementaires	<p>Des progrès à compléter</p> <p>Un registre des déports a été créé à l'Assemblée nationale et au Sénat. Disponible en open data, il reste peu utilisé. Par ailleurs, le recours à la déclaration orale des intérêts préalable à la participation à un débat reste très rare, et le déport est encore trop souvent utilisé après une mise en cause médiatique plutôt qu'en prévention.</p>

NOTES :

CONTACT :

Kévin Gernier
Chargé de plaidoyer et d'accompagnement
kevin@gernier@transparency-france.org
contact@transparency-france.org



**SOUTENEZ NOTRE ACTION
FAITES UN DON SUR :**

WWW.TRANSPARENCY-FRANCE.ORG/DON

Transparency International France

14 Passage Dubail 75010 Paris France

www.transparency-france.org

