

# Audition du 25 octobre 2021 de la Mission d'évaluation des lois de 2017 « confiance dans la vie politique »

Contribution de Regards Citoyens



## Table des matières

Bilan général	2
Dispositions relatives aux conflits d'intérêts	2
Représentants d'intérêts	3
Financement de la vie publique	4
Réserve parlementaire	4
Frais de mandat	5
Propositions d'évolutions	6

## Bilan général

Les lois n'ont pas eu d'effets importants sur la confiance dans la vie publique. En effet, peu de mesures concernent la transparence et elles sont peu appliquées.

Or, lorsqu'on parle de confiance, l'un des outils importants est la transparence : si le législateur souhaite un contrôle efficace, il faut qu'il y associe une forme de publicité des informations. Sinon, le contrôle est perçu comme relevant de l'entre-soi discrétionnaire, alimentant en réalité la suspicion plutôt qu'apportant la confiance espérée.

## Dispositions relatives aux conflits d'intérêts

Concernant le registre du gouvernement :

- les dispositions sont appliquées : les décisions de déport sont accessibles via un site web et en open data ;
- ce registre contient 25 décisions de déport correspondant à 18 personnes et 51 situations ;
- l'aide de la HATVP, qui a plusieurs fois émis des avis publics, renforce l'efficacité du système ;
- une amélioration reste possible : les membres des cabinets du gouvernement comme de l'Élysée ont des pouvoirs très importants, il faudrait donc qu'ils soient inclus au dispositif instaurant ce registre.

Concernant les registres du parlement :

- le dispositif n'est manifestement pas vraiment appliqué au vu du nombre ridicule de publications alors que le terrain d'action individuel de chaque parlementaire est beaucoup plus vaste (4 déclarations au total : 3 à l'Assemblée, une au Sénat) ;
- pas d'open data à l'Assemblée malgré l'obligation légale prévue dans la loi (et pourtant votée en première instance par les députés) ;
- les chambres doivent donc s'inspirer du gouvernement :
  - en imposant des déclarations à priori ;
  - en les systématisant pour certains degrés de responsabilités (correspondant à un impact déterminant sur l'adoption de mesures législatives) : président.e.s de commissions, rapporteurs, présidents de groupes / responsables des groupes sur chaque texte, etc. ;
  - en confiant au déontologue et à la HATVP la possibilité de rendre des avis publics sur la situation de certains parlementaires, notamment suite à des alertes envoyées par des citoyens.

Au cours de la législature, sont survenus plusieurs cas de rapporteurs ou de responsables de groupes ayant joué un rôle clé sur des textes directement liés à des intérêts les concernant de manière notoire, ou concernant certains de leurs employeurs récents. Un exemple illustre parfaitement le dysfonctionnement de cette disposition : l'absence de Jean-Michel Fauvergue dans le registre, alors

qu'il est détenteur d'une société de conseil en sécurité, et fut rapporteur de la loi sécurité globale dont article porte expressément sur la réglementation de ce type d'activités .

Un mécanisme semblable pour les collaborateurs et notamment les collaborateurs de groupes serait par ailleurs à prévoir.

Les registres devraient enfin être étendus après la cession des fonctions/mandats afin d'intégrer la question du pantouflage. Sans données, le législateur ne pourra pas trouver aisément les bons critères permettant de réglementer la question du pantouflage pour assurer l'équilibre entre la nécessaire poursuite d'une vie professionnelle et l'apaisement des suspicions de mise à profit des mandats ou fonctions pour l'usage personnel de nos représentants.

## Représentants d'intérêts

Les dispositions interdisant aux parlementaires et aux membres de cabinet d'être lobbyistes représentent un important progrès.

Concernant la définition du lobbying, certaines habitudes parlementaires persistantes interrogent cependant : l'un des rôles des lobbyistes consiste à présenter des professionnels à des élus et responsables publics et à faire « découvrir » ces professions. Nous avons été interrogés par des journalistes sur le cas de la députée Marie-Christine Verdier-Jouclas, qui aurait organisé au titre de co-présidente du groupe d'études « Vigne, vin et œnologie » des dégustations de vin permettant de rapprocher les parlementaires et le ministre de l'agriculture du monde viticole. Plus largement, se pose la question de la qualification des élus par ailleurs chefs ou anciens chefs d'entreprise qui contribuent au débat parlementaire sur leur domaine d'activité (Bruno Bonnel sur la robotique, Jean-Michel Fauvergue sur le conseil en sécurité, etc.). Si ces personnes n'étaient pas parlementaires, elles seraient qualifiées de lobbyistes et devraient s'inscrire au registre des représentants d'intérêts tenu par la HATVP lorsqu'elle discutent de ces questions avec d'autres parlementaires.

Concernant l'obligation faite aux parlementaires d'informer le Bureau de leur assemblée de la participation de leurs collaborateurs à des activités de lobbying (article 13 de la loi ordinaire), cette disposition est redondante par rapport aux déclarations faites à la HATVP et sa mise en œuvre s'avère en conséquence bancale. Il faut donc interdire aux collaborateurs parlementaires, y compris ceux des groupes, de travailler, même de manière bénévole, pour des lobbyistes. De plus, afin de systématiser l'apparition au sein des déclarations d'intérêts des collaborateurs de groupes, les présidents des groupes parlementaires devraient inscrire ces collaborateurs dans leurs déclarations d'intérêts.

## Financement de la vie publique

Concernant les dispositions de l'article L52-12 IV du Code électoral, le législateur a souhaité que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques :

- publie les comptes de campagne non plus sous une « forme simplifiée » comme auparavant, mais sous une forme enrichie comprenant « notamment les montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste pour financer cette campagne, répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales » ;
- ces comptes doivent par ailleurs être publiés « dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ».

Mais la commission n'applique pas ces dispositions à ce jour.

Pour les comptes de campagne :

- on ne trouve en Open Data (et répertoriés sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr)) que les comptes de campagne des élections au Parlement Européen et à l'Assemblée de Corse ;
- ces rares données publiées ne sont ni réutilisables ni exploitables par un système de traitement automatisé, et s'avèrent moins complètes que celles reproduites au sein des rapports publiés au JO au format PDF, alors même que la présence de tableaux dans ces rapports démontre l'existence de ces données dans un format exploitable ;
- aucune publication de données n'a pu être trouvée pour les autres élections qui se sont déroulées depuis la promulgation de la loi.

Concernant les comptes des partis politiques, une publication numérique est consultable sur le site de la Commission, mais pas dans un « standard ouvert », ni « aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ». Ces données ne sont pas non plus référencées sur [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr).

Ces éléments soulignent un manque criant de culture Open Data à la Commission. Des données existent en interne et seraient transformables à très faible coût pour satisfaire aux obligations de la loi. Il ne s'agit donc a priori pas d'un manque de moyens mais plutôt d'un manque de culture ou d'intérêt en interne autour de cette problématique.

## Réserve parlementaire

La suppression de la réserve parlementaire est une bonne chose car cela posait un vrai problème en termes de confiance.

Pour autant, il convient de faire attention aux mécanismes de substitution qui semblent plus opaques que ce qui existait en fin de réserve :

- le Fond de développement pour la vie associative : noyé dans la publication des données associatives et le programme 163 ;
- la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) : aucune donnée open data disponible.

## Frais de mandat

L'équilibre n'est pas là en ce qui concerne les frais de mandats : la transparence est totalement absente des systèmes adoptés par chacune des deux chambres.

De simples rapports d'activités ne sont pas suffisants.

Sur le contrôle, l'appel à un tiers comme le pratique le Sénat semble présenter des avantages.

Le dispositif de l'Assemblée est en revanche très problématique : la déontologue s'est émue dans son rapport de nombreuses difficultés lors de la mise en place des règles de contrôle et du manque de moyens alloués par rapport à l'ampleur du travail à effectuer. La définition par la questure des dépenses prises en compte a été assez chaotique : 8 arrêtés ont été pris sur la question avec des règles parfois contradictoires à moins de 2 ans d'intervalle, parfois sans coordination avec la déontologue (voir les arrêtés des 2 et 9 février 2018). La nomination du secrétaire général de la questure comme déontologue a suscité un trouble sur l'indépendance de cette institution même si son expérience du fonctionnement administratif de l'institution a pu fluidifier la réalisation des procédures de contrôle.

L'autorisation de dépenses non justifiées (plusieurs centaines d'euros par mois prévus au sein des règles de chacune des deux chambres) pose un vrai problème de confiance dans le système de contrôle.

Afin de rétablir la confiance sur cette question au cœur de nombreuses suspicions, il conviendrait de :

- prévoir une avance de frais ;
- rendre obligatoire une déclaration publique au fil de l'eau des dépenses pour justifier de l'usage de l'avance ;
- faire édicter des règles par un organe indépendant (déontologue non nommé par le politique, autorité administrative indépendante, ordre des experts comptables, etc.) ;
- un contrôlé assuré a posteriori sur la base de sondages et sur vérifications suite à des alertes citoyennes grâce à la publicité des dépenses ;
- rendre obligatoire la publication de bilans annuels des dépenses pour chaque parlementaire.

## Propositions d'évolutions

Au sujet des cabinets ministériels et de l'Élysée :

- il conviendrait de les inclure au sein des dispositifs de déclarations d'intérêts et aux différents registres (cadeaux, voyages, déports) ;
- les incompatibilités devraient être appliquées plus strictement : la double fonction de Stéphane Séjourné (Parlement européen) et Thierry Solère (Député), tous deux conseillers bénévoles à l'Élysée, pose par exemple un vrai problème de séparation des pouvoirs.

Les rapports commandés par l'exécutif à des parlementaire posent également un problème de respect de la séparation des pouvoirs : l'exécutif dispose par ce biais d'une capacité à nouer des liens discrétionnaires avec certains parlementaires toujours en fonction. Une solution de remplacement pourrait consister à ce que ces rapports soient simplement suggérés par l'exécutif au Parlement ; ce dernier pourrait alors choisir de nommer en toute indépendance des rapporteurs, par exemple par le biais d'une commission comme c'est le cas pour la plupart des rapports.