

## Dossier

> Cabinets  
ministériels et  
finances publiques



René DOSIÈRE

Membre honoraire du Parlement et président de l'Observatoire de l'éthique publique

## La lente conquête des informations financières sur les cabinets ministériels

**Mots-clés :** cabinets ministériels - rémunérations - train de vie

J'ai utilisé plus spécialement deux voies pour essayer de mettre un peu de lumière sur la rémunération des membres des cabinets ministériels : l'exploitation du « jaune budgétaire » et les réponses à mes questions écrites aux membres du Gouvernement.

### 1. Le jaune budgétaire

La mise en application progressive de la LOLF a sensiblement augmenté l'information des parlementaires et du public avec les annexes budgétaires, en particulier les « jaunes », du nom de leur couleur. Parmi ces documents figure celui relatif aux « personnels affectés dans les cabinets ministériels ». On y trouve, pour chaque ministère, les effectifs, par fonction sexe, position statutaire, ainsi que le montant des rémunérations, y compris les indemnités de sujétions particulières qui ont remplacé, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, les « primes de cabine » versées en liquide en provenance des fonds spéciaux. Ce dispositif qui finançait également la présidence de la République, les frais de représentation de Matignon ainsi que le traitement des ministres a été supprimé par

Lionel Jospin alors Premier ministre. Ce document qui constitue l'unique publication consacrée aux cabinets ministériels n'est pas exhaustif, malgré les apparences. Par mes investigations et les questions écrites il a servi de base à une analyse du train de vie des ministères.

### Une vision d'ensemble des rémunérations en 2019 seulement

Ce document, apparu en 1997, ne devient utilisable qu'à l'automne 2003 (en annexe au projet de loi de finances 2004) lorsqu'il fournit, pour la première fois, des informations sur « les fonctions- support » des cabinets ministériels. Jusqu'alors, les données statistiques ne concernaient que les « conseillers ministériels » c'est-à-dire ceux dont la nomination figurait au *Journal officiel*. La connaissance de ces « personnels-support » est importante pour trois raisons : ils représentent plus de 80 % des effectifs des cabinets et parmi eux, certaines fonctions (chauffeurs, cuisiniers) contribuent au train de vie des ministres. Enfin au sein des fonctions de secrétariat –qui représentent 60 % des fonctions-sup-

port— certaines personnes exercent, en réalité, des fonctions de cabinet, au sens strict du terme. Quoiqu'il en soit sans ces personnels-support, le cabinet ne pourrait fonctionner. J'ai pu ainsi calculer l'évolution des effectifs pour un ministère-type :

	2014	2016	2018	2019
Conseiller	13	13	8	8
Personnel-support	59	51	57	48
Total	72	64	65	56

Concernant les rémunérations, il faudra attendre l'année 2007 (annexe au PLF 2008) pour qu'elles soient exprimées en euros, et non plus en points comme précédemment. Toutefois, le Gouvernement n'ayant été constitué qu'en juin, les données fournies sont partielles. Il faudra attendre l'année 2008 (annexe au PLF 2009) pour disposer de chiffres significatifs. À l'automne 2009, en utilisant le document annexé au PLF 2010, je réalise ma première analyse du document, comparant l'évolution des effectifs et des rémunérations entre 2008 et 2009. Cette analyse sera reproduite pratiquement chaque année ensuite. Elles vont inciter le Gouvernement à améliorer la qualité des informations fournies, en particulier concernant les rémunérations.

Longtemps, en effet, seule était disponible la rémunération des personnels recrutés par contrat et donc payés directement par le cabinet, soit un peu moins de la moitié des effectifs (entre 40 et 45 %). En 2013 (annexe au PLF2014) s'y ajoute la rémunération des fonctionnaires mis à disposition (remboursée par le cabinet aux ministères concernés), ce qui porte à 60 % les effectifs dont on connaît la rémunération. L'année suivante, en 2014 (annexe au PLF2015) s'y ajoute la rémunération des fonctionnaires mis à disposition gratuitement (mais dont la rémunération est désormais fournie par les ministères concernés), ce qui permet de connaître la rémunération de 74 % de conseillers. Enfin en 2017 (annexe au PLF2018) apparaissent les rémunérations des fonctionnaires issus du ministère concerné. Désormais, on connaît la rémunération de la totalité des personnels de cabinet. Il est donc possible de calculer le coût d'un cabinet ministériel : 2,8 millions en 2019 (contre 3,2 en 2018). Quant au cabinet du Premier ministre, il coûte 26,7 millions en 2019 (27,7 en 2018).

### Des écarts importants entre ministères

Malgré ces améliorations, ce document constitue une approche grossière des rémunérations.

Il permet de faire apparaître la rémunération moyenne d'un conseiller de cabinet : 9 160 euros mensuellement en 2019 contre 7 213 en 2010, soit une progression atypique (car peu de rémunérations ont évolué à ce rythme) de 27 %. C'est en 2017, lors de la composition du gouvernement d'Édouard Philippe qu'un « saut » se manifeste : cette année là, la rémunération moyenne progresse de 20,5 %. Si ce chiffre moyen dissimule les écarts de traitement au sein d'un cabinet, il fait apparaître les écarts entre cabinets ministériels. En 2019, l'écart est de 1,56 entre le ministère du travail (10 980 euros) et le secrétariat d'État, chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes (7 043 euros). Dans quatorze ministères (sur 34 soit 41 %), la rémunération est supérieure à la moyenne (9 160 euros). Si ces rémunérations comprennent le montant des indemnités de sujétion particulières — précision utile qui est explicitée depuis 2015 (document annexé au PLF2016) — aucune indication n'est fournie, ni sur les critères de répartition des ISP entre les ministères, ni sur les critères de distribution au sein de chaque cabinet. Ainsi, pour un nombre égal de bénéficiaires (10), le ministère des affaires étrangères distribue chaque mois 28 357 euros, quand le ministère de la culture dispose de 19 874 euros. À l'intérieur de chaque cabinet, les montants d'indemnité, pour une moyenne générale de 2 546 euros (mensuels), vont de 4 587 euros (ministère de l'Intérieur) à 515 euros (ministère en charge des relations avec le Parlement), soit un écart de 1 à 9. Dit autrement, alors que les indemnités représentent 30 % de la rémunération moyenne, ce pourcentage varie, selon les ministères, de 8 % à 39 %.

Cette analyse annuelle, et les nombreux échos qu'elle suscite, en interne et à l'extérieur, a incité le gouvernement à veiller, plus attentivement, à la fiabilité des chiffres (effectifs et rémunérations). Il y manque toutefois les données relatives au cabinet du président de la République, ce qui est dommage. Elle a également permis parfois, aux intéressés, d'obtenir une revalorisation de leur rémunération.

Pour apprécier plus finement les rémunérations, je me suis attaché à connaître la moyenne des trois rémunérations nettes (indemnités comprises) les plus élevées, et celle des trois rémunérations les moins élevées, et cela pour chaque ministère.

## 2. Les questions écrites

Pour y parvenir, j'ai utilisé la procédure des questions écrites que chaque député est libre de poser et dont la réponse doit intervenir dans

## Dossier

## &gt; Cabinets ministériels et finances publiques

un délai de deux mois. La multiplication de ces questions a retardé le nombre des réponses, et aussi les délais de réponse : 16 058 questions en 2000 (taux de réponse 85 %) et 32 964 questions en 2013 (taux de réponse 67 %). L'Assemblée a donc décidé, à partir du 1er octobre 2015, de limiter à 52 par député le nombre des questions par session, ce qui a fait chuter le nombre des questions à 12 579 en 2018 (avec un taux de réponse de 60 %). Depuis ce nombre repart à la hausse : 22 640 en 2019 (taux de réponse de 73 %).

De manière plus intelligente et efficace, Philippe Séguin, alors président de l'Assemblée nationale avait, en 1995, institué la procédure du signalement : toute question restée sans réponse dans le délai de deux mois pouvait être « signalée » par un président de groupe qui sélectionnait cette question. Transmise au ministre concerné, ce dernier devait y répondre dans un délai maximum de dix jours. Le nombre de ces questions signalées était plafonné (24 par semaine) et réparti au prorata des effectifs des groupes parlementaires. Ce dispositif s'est révélé d'une grande efficacité : jusqu'au printemps 2009, 8 650 questions ont fait l'objet d'un signalement, toutes ont obtenu une réponse dans les délais prévus. À partir de mars 2009, le dispositif se grippe. Ce sont d'abord mes questions signalées qui obtiennent des réponses hors délai, puis celles d'autres collègues ; au fil du temps les délais s'allongent tellement que la procédure disparaîtra, de fait, sous la XIVe législature (2012-2017) sans inquiéter outre mesure les instances de l'Assemblée et les députés, dont beaucoup il est vrai ignoraient cette procédure (ce qui démontre, au passage le faible intérêt qu'ils portaient à des questions le plus souvent rédigées par leurs collaborateurs soucieux de « faire du chiffre »). Sous la législature actuelle, le taux de réponse aux questions signalées atteint 83 % mais les délais ne sont plus respectés. Je déplore l'affaiblissement de cet instrument du contrôle parlementaire, dont j'ai pu démontrer l'efficacité.

### Le train de vie et la rémunération des membres des cabinets

Concernant les cabinets ministériels, mes questions écrites ont concerné quatre aspects : le train de vie des cabinets, en particulier les frais de représentation des ministres ; les frais de déplacement, en particulier l'usage des avions gouvernementaux ; les dépenses de communication ; les rémunérations des membres de cabinet.

Ce dernier aspect sera l'un des plus sensibles. Le 27 juillet 2010, je pose à chacun des 38 ministres une question simple : quelle est la moyenne des trois rémunérations nettes, toutes primes comprises, les plus élevées et les moins élevées de leur cabinet. À ma grande surprise, je reçois une réponse rapide, le 5 octobre, et surtout groupée : je découvre la réponse de chacun des 38 ministres. J'y vois la volonté du Premier ministre de pratiquer la transparence recommandée en juin par une lettre du Président de la République. Ce sera toutefois l'unique fois, car pour mes autres questions, les délais de réponse varieront.

Concernant le train de vie des cabinets, sur 39 questions posées le 12 août 2008, je recevrai 32 réponses (82 %) dont 20 au bout de 9 mois et 8 encore plus tard ( la dernière viendra 36 mois plus tard). À cette occasion le ministre du budget me communique directement sa réponse en même temps qu'il la transmet pour validation au Secrétariat général du Gouvernement qui la conservera six mois sans la modifier avant de la communiquer officiellement.

Concernant les dépenses de communication, sur 17 questions posées le 6 avril 2010, j'ai reçu 15 réponses (88 %) mais il m'a fallu utiliser la procédure de « signalement » dans 14 cas et les réponses sont intervenues dans des délais de 10 à 13 mois, loin des dix jours prévus.

Concernant les frais de représentation, 31 questions posées le 6 avril 2010 également. J'ai obtenu 19 réponses (61 %), dont 10 selon la procédure du « signalement » avec des délais étalées sur douze mois. Dans ce domaine, il apparaît qu'en 2007, les frais de représentation d'un ministre s'élevaient, par année, à 258 000 € ; somme passée à 267 000 € en 2009. Aujourd'hui, en 2018, un ministre dispose de 150 000 € ce qui montre les efforts d'économie réalisées.

Ce questionnement pour être efficace nécessite de l'obstination, de la précision (pour éviter une réponse dilatoire) et de la continuité, compte tenu des délais de réponse. Cette méthode est une illustration des compétences insoupçonnées dont disposent les parlementaires pour exercer pleinement leur rôle. Il est regrettable que cette procédure ait été affaiblie par les parlementaires eux-mêmes sous les présidences de B. Accoyer et C. Bartolone, alors qu'il fallait au contraire la conforter. ■