



Jeudi 16 juillet 2009

**Présentation des résultats du contrôle de la Cour des comptes
sur les comptes et la gestion 2008
des services de la Présidence de la République**

Intervention de Philippe Séguin, Premier Président

Mesdames, Messieurs,

C'est avec beaucoup de plaisir que nous vous recevons à la Cour aujourd'hui pour vous présenter les résultats des contrôles menés par la Cour sur les comptes et la gestion des services de la Présidence de la République. J'ai remis le fruit de nos travaux, hier, au chef de l'Etat et ai eu ainsi l'occasion de les commenter à son intention.

Ils sont consignés dans un document, en forme de lettre du Premier Président, dont le contenu intégral vous est remis. Ils seront mis en ligne dans les minutes qui viennent. C'est dire que, comme annoncé, il leur sera assuré la plus large publicité.

*

La démarche dont je dois vous rendre compte étant inédite, je vous dois quelques éclaircissements préalables sur l'origine et le contexte de ce contrôle.

Vous vous en souvenez sans doute, le Président de la République avait annoncé en juillet 2007, lors d'un discours prononcé à Epinal, qu'il demanderait à la Cour de contrôler l'exécution du budget de la Présidence de la République. Il a confirmé son intention lors de son intervention devant la Cour elle-même, le 5 novembre suivant, à l'occasion de la séance solennelle célébrant le bicentenaire de notre Juridiction. Le comité pour la réforme des institutions, présidé par M. Balladur, avait repris cette idée et proposé, de surcroît, comme le chef de l'Etat lui-même, d'ailleurs, que soit organisé un contrôle de la Cour sur l'ensemble des Pouvoirs publics constitutionnels, à savoir : l'Assemblée nationale, le Sénat, les chaînes de télévision parlementaires et le Conseil constitutionnel.

*

Il convient de rappeler que la Cour n'avait jusqu'ici jamais contrôlé les services de la Présidence. Rien, formellement, dans les textes ne l'en empêchait puisqu'elle est fondée à contrôler l'emploi de tout argent public, mais elle respectait ainsi une très vieille tradition, issue, pour ce qui la concernait, du Premier Empire et reconduite de régime en régime. En fait, le dernier chef de l'Etat dont les dépenses furent contrôlées (en l'occurrence par la Chambre des comptes de Paris) est le roi Louis XVI. Si je fais remonter la tradition d'abstention au 1er Empire, c'est parce qu'on peut considérer qu'il n'y eut pas entre 1792 et 1804 de chef de l'Etat stricto sensu. Et qu'au cours de la même période, il n'exista pas de juridiction financière, la Cour elle-même n'étant créée qu'en 1807.

Cette limitation de nos pouvoirs d'investigation pouvait se comprendre dans les deux régimes impériaux. Que la Restauration et la Monarchie de Juillet n'aient pas souhaité revenir au statu quo ante peut également être compris. On pourrait également expliquer le maintien du dit statu quo sous la IIIème République et la IVème République où, les fonctions du Président de la République étaient si limitées qu'il pouvait ne pas paraître indispensable de mettre en place un quelconque contrôle.

Mais la fonction présidentielle a changé de nature et d'ampleur avec la Vème République. Surtout, les services de l'Elysée n'ont cessé, au fil des dernières décennies, de s'étoffer. L'exemption des règles qui s'appliquent constitutionnellement au contrôle de la dépense publique apparaissait ainsi de moins en moins justifiée. C'est pour cette raison que le Président de la République a souhaité engager un processus de transparence et qu'il a sollicité la Cour, à cet effet.

Celle-ci - et plus particulièrement sa 4ème Chambre, que préside M. Alain Pichon et qui est en charge des institutions régaliennes - a conduit ses premières investigations sur les comptes de 2008, première année comptable complète du mandat en cours. Elle a pu le faire - je le souligne - avec l'entière collaboration des services de la Présidence. Elle a pu ainsi obtenir la communication de tous les documents ou pièces qu'elle a sollicités. Sans la moindre exception. Au terme d'une procédure contradictoire et d'un délibéré collégial, elle a abouti au document que je veux vous présenter aujourd'hui. Je suis entouré, pour ce faire, par le Président Pichon, ainsi que par M. Collinet, président de chambre honoraire, M. Bernicot, conseiller maître, et ancien membre de la Cour des comptes européenne, et M. Rolland, conseiller référendaire, qui constituaient l'équipe en charge du contrôle.

Se trouve également à mes côtés, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général du comité du rapport public et des programmes et, à ce titre, chargée de la coordination de nos publications.

*
* *

Quelques mots, maintenant, pour resituer le budget de l'Elysée : il fait partie intégrante du budget de l'Etat. Il est inscrit dans la mission budgétaire « Pouvoirs publics constitutionnels » avec le budget de l'Assemblée nationale, du Sénat, des chaînes parlementaires, et du Conseil constitutionnel.

Le volume de ce budget reste néanmoins limité : il est de 110 millions d'euros en 2008, soit moins de 0,05 % du budget de l'Etat qui s'élève à plus de 358 milliards.

Le budget de la Présidence ne constitue donc pas un enjeu financier important, mais il est évidemment hautement symbolique et donc propice, en l'absence de vérifications portées à la connaissance du public, à toutes sortes de supputations pour ne pas dire de fantasmes. Il était donc souhaitable que nous puissions le contrôler et informer le citoyen de l'emploi des crédits que la République attribue au chef de l'Etat pour l'accomplissement de sa mission.

Autre remarque préliminaire, relative aux raisons qui expliquent que nous n'ayons pas également examiné - comme je vous l'ai indiqué, l'année 2007. C'était d'abord difficile à envisager, techniquement, les périmètres des deux exercices étant complètement différents. En 2007 et les années précédentes, il n'existait pas en effet de budget unique et consolidé des services de la Présidence. De nombreuses dépenses liées à l'activité du chef de l'Etat étaient en fait payées par certains ministères, sans, au demeurant, que ni le Parlement ni les citoyens n'aient une vision complète de ces contributions. Il en allait ainsi notamment pour les frais de personnels supportés par les ministères dont les agents étaient issus et les frais de déplacements supportés la plupart du temps par les ministères des affaires étrangères et de la Défense.

J'ajoute qu'en prenant sa décision, le président de la République a visiblement estimé ne pouvoir disposer pour les comptes de ses prédécesseurs. D'où le choix fait pour notre premier contrôle de l'exercice 2008.

*
* *

Choix qui s'imposait d'autant plus que c'est à l'occasion de la loi de finances pour 2008, que le Président de la République a souhaité que l'ensemble des dépenses des services de l'Elysée soit consolidé en un seul budget. Ainsi, par exemple, depuis le 1^{er} janvier 2008, l'Elysée rembourse les salaires et les charges sociales afférentes aux personnels mis à sa disposition et, depuis cette même date, les crédits nécessaires pour assurer les déplacements présidentiels sont directement inscrits à son budget.

Il faut bien comprendre que cette opération est globalement neutre pour le budget de l'Etat. Aussi la comparaison des 35 millions d'euros du budget de 2007 aux 110 millions de 2008 n'a évidemment aucun sens. Elle ne saurait s'interpréter comme un triplement des crédits mis à la disposition du chef de l'Etat, mais comme le fruit d'une démarche de transparence et de consolidation budgétaire.

Autre remarque liminaire : alors que dans la plupart des cas, nous revenons dans un organisme tous les 4 ou 5 ans, nous interviendrons sur le budget de l'Elysée tous les ans. L'Elysée sera ainsi une des institutions de l'Etat les plus contrôlées, pour ne pas dire la plus contrôlée. C'est assez dire que ce premier contrôle ne prétend pas à l'exhaustivité et que la Cour pourra approfondir et élargir ses observations au cours des années suivantes. Il va de soi qu'elle procèdera à un suivi systématique des effets de ses préconisations.

Dernière remarque liminaire : il faut souligner que les services de la présidence, sur instruction formelle du chef de l'Etat, sont en train de s'inscrire dans le cadre du droit commun après des années d'exemption implicite. Cette démarche prendra nécessairement du temps. Il ne faut donc pas s'étonner que tout ne soit pas parfait, dès la première année de remise en conformité aux règles en vigueur. Le chemin à parcourir reste encore important.

Il n'en demeure pas moins que des progrès plus que significatifs ont été accomplis. Sur la seule base des observations provisoires de la Cour, des régularisations ont eu lieu, des réorientations ont été opérées. D'autres sont annoncées, que la Cour pourra vérifier lors de l'examen des comptes 2009.

*
* *

Je vais revenir sur ces principaux points.

Pour dire, tout d'abord, que la Cour a pu constater que la plus grande part des dépenses relatives à la Présidence ont effectivement été intégrées dans le budget de l'Elysée.

1 - Ainsi des conventions de mise à disposition de personnels entre les services de la Présidence et les administrations d'origine ont-elles été signées. Certes au 31 décembre 2008, l'Elysée n'avait encore remboursé qu'une faible partie des salaires en cause mais c'est le plus souvent faute d'avoir reçu les ordres de recettes correspondants des ministères concernés. Ceux-ci ont été invités à régulariser la situation. La Cour ne manquera pas, à l'occasion de ses propres contrôles sur les dits ministères, de relayer cette demande.

Nous n'avons relevé que de rares exceptions à cette règle de consolidation : elles concernent le budget de fonctionnement et, plus précisément la mise à disposition des personnes affectées au Centre national du renseignement ainsi que la mise à disposition de personnels de France Télécom. Vous le verrez, nous formulons plusieurs recommandations d'ordre technique sur ces deux points aux fins de régulariser la situation ; je ne m'y attarde pas. D'autant qu'à la suite des observations de la Cour, les services de la Présidence se sont engagés à clarifier la prise en charge de ces personnels.

Concernant les autres dépenses, la plupart des opérations de consolidation budgétaire avaient également, lors de notre contrôle, été menées à bien. Nous avons simplement constaté une sous-évaluation des crédits destinés à rembourser le ministère de la défense pour l'utilisation des avions autres que ceux de l'Escadron de transport d'entraînement et de calibrage (l'ETEC) qui méritera d'être corrigée dans le projet de budget de 2010.

Toujours au chapitre des progrès accomplis, nous avons pu constater qu'une comptabilité d'exercice avait été mise en place conformément aux exigences de la LOLF. La réforme des procédures budgétaires et administratives a par ailleurs été lancée. Elle porte notamment sur :

- le développement du contrôle interne et d'un contrôle de gestion ainsi que la mise en place d'une analyse des coûts ;
- et sur la tenue d'une comptabilité d'engagement, qui devrait pouvoir être informatisée cette année.

Nous avons également constaté que l'exécution du budget 2008 a été, sur la plupart des postes de dépenses, conforme aux prévisions, notamment pour les charges de personnel. Nous avons simplement noté que l'année 2008 a été à cet égard un peu particulière puisque la France a assumé la présidence de l'Union européenne. Une partie des dépenses a donc été, très légitimement, supportée par le budget ouvert spécifiquement pour cette présidence européenne (il s'agit du programme 306). L'observation méritera donc d'être confirmée, l'an prochain.

Enfin, je tiens à souligner qu'un véritable effort d'économies a été entrepris. Il a déjà porté ses fruits en matière de dépenses de personnel. Un plafond d'emplois a été fixé pour l'année 2008 et globalement il a été respecté. Ce plafond a même été réduit pour 2009 de 1041 à 962 emplois. Au 15 juin 2009, ce sont 944 personnes qui travaillaient à l'Elysée.

2 - 2008 a donc été une année utile et propice au lancement de réformes internes dans la gestion budgétaire de l'Elysée.

Sur tous les points que j'ai évoqués, des progrès ont été faits. Ils méritent maintenant d'être poursuivis et amplifiés.

Plusieurs éléments méritent à cet égard une attention particulière.

- **En matière d'économies possibles tout d'abord**, des marges de progression existent. Nous avons ainsi relevé la très faible mise en concurrence des différents fournisseurs qui laisse à penser que l'Elysée n'obtient pas les meilleurs prix possibles. [L'Elysée continue, par exemple, à se fournir en viande dans la même boucherie parisienne depuis 1969...].

On peut comprendre les fondements de ce qui est une véritable tradition - observée dans d'autres pays européens. Mais, l'effort de mise en conformité des procédures impose que cette tradition soit remise en cause. A la limite, même si le même fournisseur était finalement retenu, la mise en concurrence ferait que ce serait probablement à de meilleurs prix.

Nous avons constaté, dans nombre de cas, la même absence de mise en concurrence pour des marchés plus ponctuels et plus importants. Pour la traditionnelle réception du 14 juillet, dite la "Garden-party", par exemple, la consultation préalable au choix d'un prestataire pour l'organisation semble avoir été de pure forme. On conçoit les avantages pour les services d'avoir un prestataire habitué. Mais rien ne dit que ses concurrents potentiels n'apporteraient pas de mêmes satisfactions.

Les services de l'Elysée ont pris en considération ce problème : dans une note de janvier 2008 aux chefs de services, le directeur de cabinet du Président avait ainsi appelé à la révision de tous les contrats ou dépenses dont le montant est supérieur au seuil des marchés, l'objectif étant de procéder au cours de l'année 2008 à des mises en concurrence systématiques. Force est de constater que cet objectif de révision des contrats est encore loin d'avoir été atteint. Sur ce point, la Cour appelle donc à porter un effort tout particulier en 2009.

Les dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives à l'urgence, offrent en effet toute la souplesse nécessaire pour tenir compte des contraintes et des exigences des services de la Présidence de la République. Il n'y a donc pas de raison pour qu'elles ne soient pas respectées.

Nous revenons plus précisément sur le cas particulier d'une convention signée avec un cabinet d'études pour un coût avoisinant 1,5 million d'euros dans des conditions non-conformes aux règles de l'exécution de la dépense publique. Suite à notre contrôle, la Présidence nous a répondu que les relations contractuelles avec ce cabinet venaient d'être modifiées dans le sens préconisé par la Cour. Nous en prenons acte et apprécierons les solutions apportées au problème, dès le prochain contrôle.

Se pose également la question de l'immeuble domanial du Quai Branly où sont logés les principaux collaborateurs du Président ainsi que le personnel de sécurité et de service. Ils sont logés sans payer de loyer, par nécessité absolue de service, ce qui, au regard de leurs fonctions, est normal. Ce qui ne nous a pas paru normal, en revanche, c'est le montant de l'avantage en nature qui est déclaré aux services fiscaux. La Cour a en effet constaté une sous-évaluation de la valeur locative et des écarts peu compréhensibles selon les agents. Elle a ainsi recommandé que les valeurs déclarées au fisc soient révisées et plus équitables.

- De façon plus générale, **l'application des procédures reste à améliorer**. Pour ne donner qu'un exemple, de nombreux paiements ont encore été effectués en 2008 au simple vu des factures sans bon de commande ou avec des bons de commande faisant apparaître des quantités, des prix voire des noms de fournisseurs différents de ceux apparaissant sur la facture. Comme je le mentionnais à l'instant, des instructions ont été données pour corriger ces errements

- Il est un autre sujet très délicat : **celui des déplacements officiels en avion**. Ces derniers génèrent une très lourde organisation pour le déplacement et l'hébergement de délégations qui atteignent parfois jusqu'à 300 personnes. Or nous avons constaté que si les journalistes accrédités paient une quote part du coût du trajet, les hautes personnalités de la délégation, notamment les chefs d'entreprises, peuvent quant à eux voyager à titre gratuit, aux frais de la Présidence. Compte-tenu de l'importance de ces déplacements, de leurs enjeux et des retombées attendues, il ne revient évidemment pas à la Cour de porter quelque appréciation que ce soit sur leur opportunité, ni sur la composition des listes d'invités. Pour autant il faut bien reconnaître que des économies importantes pourraient être réalisées en prévoyant par exemple une contribution des membres de la délégation issus du secteur des affaires, sur le modèle de celle qui a été mise en place pour les journalistes. Par ailleurs, là aussi, une meilleure mise en concurrence des voyagistes et des groupes hôteliers qui accueillent les délégations serait bénéfique. Le premier point (celui de la contribution des membres des délégations) est à l'étude. Le second a donné lieu à un engagement dans le sens souhaité des services de la Présidence.

*

- Comme vous le verrez, nous n'avons pas négligé la question **des dépenses privées du Président**. Il y a notamment la question de ses déplacements à titre privé et des menues dépenses de la vie quotidienne.

Concernant ses déplacements à titre privé, le Président tient à utiliser les lignes commerciales régulières. Il règle alors le prix de ses billets et de ceux de sa famille.

Le mieux peut être, néanmoins, l'ennemi du bien. Prendre un avion de ligne pour un déplacement privé répond aux attentes de l'opinion. Et la Cour sait que toute autre solution ferait l'objet de critiques relayées par certains médias. Il est pourtant de son devoir de signaler que cette banalisation des déplacements privés du chef de l'Etat est paradoxalement coûteuse. Plus coûteuse que la solution qui consisterait à prendre le vol de l'ETEC.

Je m'explique.

Dans l'avion de ligne, il est obligatoire que le Président soit accompagné par un certain nombre de fonctionnaires (un aide de camp, un ou deux transmetteurs spécialisés, un chef de mission de sécurité parfois accompagné d'un ou deux gardes du corps etc...). Le prix du voyage de ces accompagnateurs est évidemment pris en charge sur fonds publics. Or, il faut savoir que dans le même temps, pour des raisons non moins évidentes, un avion de l'ETEC, à vide, accompagne le chef de l'Etat et stationne près de son lieu de séjour afin de lui permettre de regagner, en cas d'urgence, Paris ou toute autre lieu dans le monde, à toute heure du jour et de la nuit.

Si le Président, sa famille et les accompagnateurs avaient embarqué sur l'avion de l'ETEC, des économies substantielles auraient été réalisées.

On le voit : cette situation, qui part pourtant d'une bonne intention, celle de ne pas faire financer des voyages à titre privé par l'Etat, n'est pas optimale. Puisque l'avion de l'ETEC se déplace de toute façon, autant vaudrait l'emprunter quitte à ce que le Président rembourse le prix du trajet sur la base des tarifs commerciaux. Ainsi l'Etat n'aurait pas à supporter le coût des billets sur ligne régulière des personnels d'accompagnement.

Nous avons fait cette proposition aux services de la Présidence ; elle est en ce moment à l'étude.

J'en viens maintenant aux dépenses d'intendance privée. Je le répète, nous sommes intervenus dans une période de mise en place des procédures. Il n'est donc pas étonnant que nous ayons relevé quelques erreurs et maladroites. Nous les avons signalées aux services et elles ont été immédiatement corrigées. Eu égard à nos constats, le Président a pris l'initiative avant même la fin des travaux de la Cour de rembourser plus de 14 000 euros pour toutes les dépenses de nature privée qui avaient été réglées, faute de maîtrise des nouvelles procédures, par les services. Il a par ailleurs donné instruction pour qu'à l'avenir ce type de factures lui soient systématiquement présentées et qu'il puisse les régler lui-même.

- J'en terminerai en évoquant les **questions immobilières**.

La Cour a examiné la gestion de l'ensemble des demeures présidentielles de Rambouillet, Marly-le-Roi, Brégançon et Souzy la Briche. Certaines de ces résidences ne sont que peu voire très peu utilisées ; elles génèrent pourtant un coût important, notamment du fait des frais d'entretien de deux parcs à Rambouillet et Marly le Roi. Ces deux jardins exigent à eux seuls l'emploi d'une trentaine de personnes.

Le coût du pavillon de Souzy la Briche, qui provient d'un legs au Président sous la IVème République, apparaît également particulièrement élevé alors que cette résidence n'a jamais été utilisée depuis François Mitterrand. Quatre personnes y résident à temps plein et sont rémunérées pour cela.

La Cour prend acte de la décision de principe du Président de la République de renoncer à trois de ces résidences : Rambouillet, Marly-le-Roi, et Souzy la Briche. Nous estimons que la mise en œuvre de cette décision représente par une économie potentielle annuelle pour le budget de la Présidence de 1 759 000 euros, dès lors que ces domaines pourraient être réaffectés à d'autres services de l'Etat.

A l'inverse, même s'il n'est pas dans les habitudes de la Cour de pousser à la dépense, il est une dépense qu'il nous semble nécessaire d'engager : celle liée à la rénovation du bâtiment de l'Elysée. Un rapport sur l'état sanitaire du palais de l'Elysée établi en février 2008 par l'inspecteur général des monuments historiques, et que la Cour a étudié dresse en effet un bilan inquiétant de l'état de cet édifice et propose un programme important de rénovation. Celui-ci semble d'autant plus nécessaire que la vétusté de certains bâtiments pourrait mettre en cause la sécurité des personnes et engager la responsabilité pénale de l'Etat en cas d'accident.

J'en arrive ainsi au terme de cette présentation.

Pour en résumer la teneur, je dirais que nous avons constaté un véritable effort de mise en œuvre de procédures budgétaires et comptables plus rigoureuses et plus économes. Cet effort mérite certes d'être poursuivi et amplifié notamment en matière de procédures d'achat. Immédiatement après notre contrôle, les services de la Présidence ont pris des décisions ou se sont engagés dans ce sens. Nous ne pouvons que les y encourager et nous aurons l'occasion dès l'année prochaine d'examiner les suites données à nos observations.

Je m'en voudrais, à ce stade, de ne pas vous dire la fierté de la Cour d'avoir à assumer cette nouvelle mission (parmi beaucoup d'autres). Et sa satisfaction d'avoir mené à bien une tâche complexe et délicate - il s'agissait en effet d'une première, qui compte tenu des circonstances de l'espèce, ne manquait pas de poser bien des problèmes inédits.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à toutes vos questions avec M. Alain Pichon, Président de la 4ème chambre, M. Collinet, président de chambre, M Bernicot, conseiller maître, et Yves Rolland, conseiller référendaire.