

Le Premier Président
de la
Cour des Comptes

Paris, le 15 juillet 2009

à

Monsieur Nicolas SARKOZY
Président de la République

Objet : Gestion des services de la Présidence de la République (exercice 2008).

Dans la lettre que vous m'avez adressée le 14 mai 2008, vous avez souhaité que soient mises en oeuvre les implications de votre décision, annoncée à Epinal et confirmée lors de l'audience solennelle marquant le bicentenaire de la Cour des comptes, de soumettre à son contrôle les comptes et la gestion de la Présidence de la République. C'est, comme vous le savez, la première fois dans l'histoire de notre République qu'un tel contrôle est réalisé.

Au terme de deux enquêtes effectuées à l'automne 2008 et au début de 2009, la Cour s'est attachée à réaliser une analyse d'ensemble tant de l'organisation et des procédures de gestion des services de l'Elysée que des conditions dans lesquelles a été consommée la dotation budgétaire qui vous a été allouée par la loi de finances au titre de 2008. Au terme de ces travaux, j'ai l'honneur de vous communiquer ci-après les constats qu'elle a établis ainsi que les recommandations qu'elle a estimé devoir formuler.

La Cour tient, au préalable, à souligner que, répondant à vos propres directives, le directeur de votre cabinet s'est attaché à remplir les objectifs d'économie, d'efficacité et d'efficacités que vous lui avez assignés et qui se veulent exemplaires de la gestion de l'Etat. Certes, les observations qui suivent ne permettent pas de conclure à l'aboutissement des efforts engagés mais la Cour se plaît à reconnaître l'ampleur du travail déjà accompli.

Il y a lieu de saluer, à cet égard, la contribution attentive du service financier et du personnel à la réalisation des objectifs fixés. En particulier, les méthodes de comptabilité analytique mises en place par le chef de ce service ainsi que les procédures de suivi de l'engagement et de la liquidation de la dépense qu'il a élaborées permettent de connaître, quasiment en temps réel, les conditions d'exécution du budget et d'apprécier la rigueur des pratiques des services dépensiers ou de déceler leurs défaillances. La rapidité du traitement de ces informations est servie par la qualité des agents d'encadrement travaillant sous l'autorité de ce chef de service et par le renouvellement d'une part importante du personnel de direction des services dépensiers.

Au reste, les observations de la Cour ont porté en premier lieu sur les dispositions adoptées afin de mettre en œuvre la volonté de réforme que vous avez exprimée, en second lieu sur les progrès restant à accomplir dans cette direction et, enfin, sur les mesures qui seraient de nature à développer des pratiques plus économes.

*
* *

I. Une volonté affirmée de réformer les procédures et les modes de gestion

A. 2008 : une année de transition

1. Un budget 2008 qui ne reflète pas encore complètement la réalité de l'activité des services de la Présidence de la République

C'est à la fin de l'année 2007 que vous avez décidé des principaux axes de la réforme de la gestion des services de la Présidence. Les nouvelles pratiques et procédures ont donc été mises en place tout au long de l'année 2008 et leurs effets ne pourront être pleinement appréciés qu'à partir de 2009.

Le budget pour 2008 a été élaboré sur la base d'un budget 2007 qui ne reflétait qu'imparfaitement la réalité de l'activité de ces services et donc des besoins qui en résultaient. Plusieurs ajustements budgétaires ont été, et seront encore, nécessaires, soit pour corriger des erreurs d'évaluation des coûts réels transférés des ministères, soit pour prendre en charge de nouvelles actions non encore budgétées.

L'exercice 2009 sera donc le premier budget représentatif et complet et pourra servir de référence pour les exercices suivants.

Compte tenu de ces éléments, et en particulier du fait que le périmètre des deux exercices est très différent, la Cour a estimé qu'il n'était pas pertinent de procéder à des comparaisons entre les dépenses effectuées au cours de l'année 2007 et celles de 2008.

2. La consolidation du budget des services de la Présidence de la République

Toutefois, dès l'exercice 2008, votre volonté de consolider l'ensemble des dépenses des services de la Présidence s'est traduite dans son budget, notamment par la prise en charge des rémunérations des personnels mis à disposition par d'autres ministères ou organismes publics.

a. Les mises à disposition de personnel.

La Cour a pu constater que toutes les conventions de mises à disposition de personnels entre les services de la Présidence et les administrations d'origine ont été signées. Mais, au 31 décembre 2008, les premiers n'avaient encore remboursé qu'une faible partie des salaires des personnels correspondants. La dette se montait alors à 6.898.180,72 € et atteignait encore 4.150.814,47 € au 15 juin 2009. Elle résultait du fait, qu'en dépit des relances effectuées à la fin de juin 2008 et tout au long du premier semestre de 2009, plusieurs administrations créancières, dont les ministères de la défense et de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, n'avaient toujours pas adressé leurs ordres de recettes aux services de la Présidence.

En revanche, la Cour a constaté une exception à ce principe de la consolidation pour ce qui concerne le budget de fonctionnement et la mise à disposition des personnes affectées au centre national du renseignement. Les modalités de fonctionnement administratif de ce service ont été arrêtées par une convention qui a été tardivement signée, le 15 mai 2009. Bien que logé rue de l'Élysée, à proximité des bureaux de la Présidence, et dans des locaux adaptés, il a été décidé de le rattacher au secrétariat général de la défense nationale (SGDN) qui couvrira ses dépenses de fonctionnement et d'équipement, les rémunérations des personnels qui lui sont affectés étant assurées par leur ministère d'origine. Il avait été explicitement prévu que ces personnels pourraient recevoir en outre des « *indemnités pour sujétions particulières dont ces personnes peuvent légitimement bénéficier* ». A l'installation de cette équipe, le niveau des indemnités allouées avait été fixé par les services de la Présidence.

A titre transitoire, afin de ne pas léser les fonctionnaires ayant accepté de rejoindre ce service, la Présidence a, pour 2008, fait l'avance de ces indemnités dont elle a elle-même fixé le montant et dont le total s'élève à 115.616,80 €. Leur remboursement a été réclamé par des courriers du 3 décembre 2008 du Secrétaire général de la Présidence de la République aux administrations dont relèvent ces agents.

La Cour souligne le caractère paradoxal de cette situation. Deux solutions sont en effet envisageables :

- soit les personnels du centre national du renseignement relèvent de l'Élysée et il est normal qu'ils reçoivent des indemnités pour sujétions particulières dont le montant est fixé par le secrétaire général de l'Élysée ou par le directeur de votre cabinet. Mais alors il conviendrait, comme pour les autres fonctionnaires mis à disposition de la Présidence, que leurs rémunérations soient remboursées par l'Élysée à leur administration d'origine ;
- soit ces personnels relèvent du SGDN et il n'y a aucune raison pour que ce soit la Présidence qui détermine des indemnités accessoires au traitement qui ne seront pas supportées par le budget de la Présidence et dont la base juridique devrait dès lors être précisée. Dans ce cas, les ministères d'origine de ces personnels seraient en droit de réclamer au SGDN le remboursement de leurs rémunérations.

La Cour prend acte du fait qu'à la suite de ses observations provisoires, vos services ont précisé qu'une « *discussion sera engagée sur ce point tant auprès du SGDN que des administrations concernées pour savoir de qui relèvent effectivement la fixation de ces indemnités et leur prise en charge* ».

b. Les autres dépenses

A la fin de 2008, la plupart des opérations de consolidation budgétaire ont été menées à bien. Toutefois, le budget initial pour 2008 a fait apparaître une sous-évaluation des crédits destinés à rembourser le ministère de la défense. Le montant des pensions des gendarmes et d'autres militaires affectés au Palais de l'Élysée n'avait pas été calculé en prenant en compte le taux de cotisation du personnel militaire au compte d'affectation spéciale « Pensions ». En outre, les crédits destinés à couvrir l'utilisation des avions de l'Escadron de transport

d'entraînement et de calibrage (EETEC) ont été sous estimés à hauteur de 5 M€. L'exécution du budget 2008 a ainsi fait apparaître une insuffisance de crédits de 4,2 M€. Une régularisation est intervenue en loi de finances rectificative.

Par ailleurs, trois catégories de dépenses ne font pas l'objet d'un rattachement direct à la Présidence de la République.

- S'agissant des moyens aériens de l'EETEC, dont la Présidence est la principale utilisatrice, le rattachement budgétaire au ministère de la défense se justifie dans la mesure où d'autres ministères utilisent également ces aéronefs.

- Il en va de même pour les moyens aériens relevant de l'escadron ESTEREL. Ceux-ci sont utilisés pour transporter lors des déplacements officiels soit des invités, soit une partie de la délégation (généralement le personnel technique), soit des journalistes. Les coûts d'utilisation des aéronefs devraient donc faire l'objet d'un remboursement par la Présidence, ce qui n'est pas le cas, faute de transfert de crédits de la part du ministère de la défense. De ce fait, en outre, l'analyse des comptes de la Présidence de la République ne permet pas de déterminer le coût complet analytique d'un déplacement.

- La volonté de transparence que vous avez affirmée et le principe de consolidation du budget des services de la Présidence de la République qui en résulte devraient conduire à y inscrire les crédits liés aux travaux de rénovation et de gros entretien des résidences présidentielles, même si le ministère de la culture en conserve la maîtrise d'ouvrage en raison de la compétence technique reconnue à son service constructeur.

3. Une exécution du budget 2008 conforme aux prévisions

Le budget général de l'Etat tel qu'il ressort de la loi de finances initiale pour 2008 s'élevait à environ 358 milliards d'euros. La mission « Pouvoirs Publics » pour ce même exercice était dotée de 1.007,653 M€ de crédits. Cette somme comprend notamment les dotations destinées à la Présidence de la République (101,157 M€) ainsi qu'à l'Assemblée nationale (533,910 M€) et au Sénat (327,694 M€).

La Présidence de la République bénéficie donc de crédits pour dotation ouverts en loi de finances initiale sur le programme 501 de la mission « Pouvoirs publics ». Sur cette base, le service financier a établi un projet de budget pour 2008 à hauteur de 101,157 M€. Des crédits complémentaires ont ensuite été ouverts à hauteur de 9,2 M€ (5 M€ au titre des frais de déplacement et 4,2 M€ au titre des frais de personnel) portant le montant de la dotation budgétaire autorisée à 110,357 M€.

L'exécution du budget est, sur la plupart des postes de dépenses, conforme aux prévisions, notamment pour les charges de personnel. Le montant des frais de déplacement, inférieur aux prévisions, s'explique par l'imputation de l'essentiel des dépenses liées à vos déplacements au cours du second semestre 2008 sur les crédits ouverts au programme 306 au titre de la Présidence française de l'Union européenne².

1) Les aéronefs de l'EETEC, basés à Villacoublay, assurent les déplacements aériens du Président de la République, du Premier Ministre et des autorités gouvernementales. Cette unité de l'armée de l'air était équipée en 2008 de 2 Airbus A319, 2 Falcon 900, 4 Falcon 50 et 3 hélicoptères.

2) Lorsqu'un de vos déplacements a été effectué à la fois en tant que chef de l'Etat français et de président de l'Union européenne, les frais y afférents ont été répartis entre la Présidence de la République et le programme « Présidence française de l'Union européenne » selon une quote-part le plus souvent établie en fonction de l'emploi du temps.

Au total, les dépenses ont atteint 112,57 M€. La différence de 2 M€ par rapport au budget initial comprend les remboursements de charges engagées et payées par la Présidence pour le compte du ministère des affaires étrangères au titre de la présidence française de l'Union européenne et de l'Union européenne pour la Méditerranée. Cette différence ne correspond donc pas à un dépassement par rapport aux autorisations budgétaires, ces dépenses nouvelles étant compensées par des recettes.

B. La mise en place d'un compte de résultats et d'un bilan

L'article 30 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose que : *« La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action »*. En application de ces dispositions, les services de la Présidence de la République ont établi un bilan d'ouverture au 1^{er} janvier 2008 et arrêté un bilan de clôture et un compte de résultats au 31 décembre 2008.

1. Le compte de résultat

Le compte de résultat 2008 fait apparaître un total de produits à hauteur de 112.591.400 € et de charges à hauteur de 112.570.740 €, soit un léger excédent de 20.660 €.

Le poste « Dotation de la Présidence de la République » représente l'essentiel (97,1%) des produits. Parmi les autres produits, figurent des financements en provenance du ministère des affaires étrangères constitués des remboursements de charges engagées et payées par les services de la Présidence de la République pour le compte de ce ministère dans le cadre soit de la présidence française de l'Union européenne (1.590.476,65 €), soit des manifestations de l'Union européenne pour la Méditerranée (160.413,48 €). Sont également retracés en produits du compte de résultat, les remboursements de charges locatives de l'immeuble du 11 quai Branly, les recettes produites par la crèche, les produits issus de la convention passée avec les services du Premier ministre concernant le Pavillon de la lanterne³, enfin les produits financiers et de gestion courante qui comprennent en particulier le remboursement par vos soins des réceptions données à titre privé.

3) Selon cette convention, les services du Premier ministre reversent à la Présidence de la République les crédits ouverts pour l'entretien de cette résidence affectée au Premier ministre (200.000 € en 2008). Les dépassements éventuels sont financés par le budget de la Présidence de la République.

2. Le bilan au 31 décembre 2008

Le bilan de clôture de l'exercice 2008 n'appelle pas d'observations particulières sous réserve des quelques remarques suivantes.

a. L'actif

Le poste « C/46871 – Produits à recevoir » affichait au 31 décembre 2008 un montant de 89.729,20 €, constitué par les restes à recouvrer sur les occupants des appartements du 11 quai Branly pour les loyers et charges locatives du 2^{ème} semestre 2008 (74.800 €) et les repas de la garde républicaine non encore remboursés (14.929,20 €). Au 15 juin 2009, le solde atteignait encore 33.845,11 €. Le remboursement des repas de la garde républicaine a été intégralement effectué le 2 avril 2009. 40.954,20 € avaient été remboursés pour les charges locatives des logements du quai Branly.

b. Le passif

Les dettes auprès des administrations concernent essentiellement la prise en charge des salaires pour 2008 des agents mis à disposition des services de l'Elysée par les différentes administrations (c/46862). Cette dette qui s'élevait au 31 décembre 2008 à 6.898.180,72 € est, comme déjà indiqué, due à l'absence d'ordres de recettes émis par les ministères, malgré les relances du service des affaires financières et du personnel de la Présidence. Au 15 juin 2009, la dette, en dépit des nouvelles relances effectuées, est encore de 4.150.814 €.

Pour la même raison, ce n'est que le 25 juin 2009 que la dette résultant de l'utilisation par la Présidence d'avions militaires au second semestre 2008 (594.347,25 €) a pu être réglée, le ministère de la défense n'ayant émis l'ordre de recettes que le 8 juin 2009, malgré de nombreuses relances effectuées par les services de la Présidence.

C. La mise en œuvre d'une réforme des procédures budgétaires et administratives

Par une série de courriers de votre directeur de cabinet aux différents chefs de service en date du 28 janvier 2008, a été annoncée la mise en œuvre de nouvelles dispositions destinées à maîtriser l'exécution du budget et l'évolution des coûts :

- tenue d'une comptabilité d'engagement ;
- rapprochements mensuels des engagements ;
- révision de tous les contrats ou dépenses dont le montant annuel est supérieur au seuil des marchés ;
- développement d'une analyse des coûts et mise en place d'un contrôle de gestion.

A ce stade, la Cour prend acte des intentions affichées et encourage à leur réalisation la plus rapide possible. Au-delà de l'identification des moyens nécessaires au fonctionnement des services, les réformes lancées en 2008 ont profondément modifié leur culture. Le fait que la grande majorité des chefs de service actuels de la Présidence ont pris leurs fonctions récemment facilite ce processus de réforme, d'autant qu'il s'agit de personnels ayant déjà eu dans leurs ministères d'origine l'expérience de la mise en place de la LOLF. En revanche les cadres intermédiaires et les agents d'exécution, présents à l'Elysée depuis de nombreuses années, connaissent des difficultés d'adaptation.

1. La procédure d'engagement budgétaire

Depuis le début de 2008, les services de la Présidence de la République ont mis en place une comptabilité des engagements et une procédure de leur suivi. Cette procédure tenue manuellement devrait être informatisée au cours de l'exercice 2009. Lors des entretiens conduits avec les principaux chefs de service en 2008, il est apparu que ces nouvelles procédures étaient bien comprises et correctement mises en œuvre.

Les procédures comptables et le contrôle interne sont en pleine réorganisation et devraient devenir opérationnels cette année.

2. L'élaboration d'un suivi de l'exécution de la dépense et d'un contrôle de gestion

A la fin de chaque mois, le service financier édite pour chaque service gestionnaire un état d'exécution du budget qui retrace la consommation des crédits depuis le début de l'exercice par nature d'opération en montants financiers et en pourcentage. Ces états sont adressés aux chefs de service à charge pour eux de les rapprocher de leur propre comptabilité des engagements. Ce suivi de la consommation des crédits par service permet d'anticiper les éventuels dérapages par rapport à la dotation annuelle et de mieux gérer dans le temps le rythme des grosses dépenses.

Parallèlement à ce suivi de l'exécution des dépenses, les services de la présidence ont entamé la mise en place d'un contrôle de gestion. Ce travail a été confié à un chargé de mission spécialement recruté et placé auprès du directeur du cabinet. En l'état actuel de l'avancée des travaux, la mise en œuvre de ce contrôle de gestion est prévue pour la fin de l'année 2009.

Ces instruments de suivi, quand ils seront opérationnels, devraient permettre aux chefs de service de tendre à une optimisation des ressources à partir d'un raisonnement en coûts complets et de mettre en place un pilotage de la performance dès la construction du budget.

3. La mise en concurrence des prestataires

Dans une note du directeur de votre cabinet du 28 janvier 2008 aux chefs de service, il était précisé qu'une des réformes consistait en « *la révision de tous les contrats ou dépenses dont le montant total annuel est supérieur au seuil des marchés, afin de procéder au cours de l'année [2008] à des mises en concurrence systématiques, quand celle-ci n'est pas déjà pratiquée. Ce mécanisme, qui n'entraînera pas forcément le changement de fournisseur ou de prestataire de services, devrait permettre de mieux négocier les tarifs et les modalités d'exécution des prestations* ».

Trois objectifs sont visés : respecter les règles de la commande publique, rationaliser les achats sur l'ensemble du Palais en éliminant les doublons et accroître la recherche du moindre coût par une politique de regroupement des achats. La mise en œuvre de ces trois objectifs est examinée dans la deuxième partie du présent document.

D. Une volonté affichée de maîtriser la dépense

Dans le courrier que vous m'avez adressé le 14 mai 2008, vous indiquiez que (...) *« l'enjeu du contrôle qu'exercera la Cour est de pouvoir garantir aux citoyens que l'Élysée a mis en place (...) les modalités de gestion permettant de gérer les dépenses de la Présidence de la manière la plus rigoureuse et la plus économe possible (...) »*.

Cet objectif a effectivement été assigné aux chefs des services dans une note que votre directeur de cabinet leur a adressée le 28 janvier. A la fin de l'exercice 2008, un certain nombre de mesures tant sur le plan des dépenses de personnels que de la gestion des achats ou de la politique des travaux avaient déjà été prises.

1. La fixation d'un plafond d'emplois

Dans une note aux chefs de service en date du 30 janvier 2008, le directeur de votre cabinet fixait le principe du caractère limitatif des dépenses de personnel de la Présidence de la République. Toute demande de requalification d'emplois existants ou de besoins supplémentaires doit faire l'objet d'un examen de faisabilité budgétaire par le chef du service financier et du personnel. De même, toute demande au-delà du plafond d'emplois communiqué en annexe à la note du 30 janvier 2008 doit être soumise au directeur du cabinet pour décision après avis formalisé du chef du service financier et du personnel.

La Cour constate que ces procédures ont été respectées. Globalement, les plafonds d'emplois établis en début d'exercice n'ont fait l'objet que de peu de dépassements.

Le total des rémunérations des personnels payés sur le budget de la Présidence de la République en 2008 a été de 68.445.174,17 €, auxquels il faut ajouter 3.668.006,12 € de charges sociales soit un total de 72.113.180,29 € inscrits au compte c/64.

2. La recherche d'économies

Compte tenu de votre décision de réduire la masse salariale en 2009 de 3%, les plafonds d'emploi pour 2009 ont été ramenés de 1.041 à 962. Au 15 juin 2009, les services de la Présidence indiquent que les effectifs réels ont été réduits à 944.

Dans une note déjà citée en date du 28 janvier 2008, le directeur de votre cabinet demandait, en outre, aux chefs de service d'utiliser deux mécanismes destinés à dégager des économies : la tenue d'une comptabilité d'engagement et la révision de tous les contrats ou dépenses dont le montant annuel est supérieur au seuil des marchés.

Si la tenue d'une comptabilité d'engagement est effective depuis l'exercice 2008, l'objectif de révision des contrats est loin d'avoir été atteint. C'est sur ce dernier point que devront prioritairement porter en 2009 les efforts des services.

II.L'application des procédures reste à améliorer

Les contrôles approfondis effectués sur les achats de marchandises et sur les travaux, frais et services extérieurs ont conduit la Cour à constater la lenteur de la mise en œuvre de certaines des réformes et la persistance de quelques insuffisances dans les procédures.

A. L'insuffisance de pièces justificatives à l'appui des factures

Si la situation tend quelque peu à s'améliorer au fil du temps, de nombreux paiements ont encore été effectués en 2008 au simple vu des factures sans accompagnement de bons de commande ou de fiches d'engagement. Si la procédure de bons de commande préalables à l'achat de certaines denrées effectué quotidiennement à Rungis est difficile à respecter, en revanche, la Cour a noté que de nombreuses dépenses d'alimentation faisant l'objet d'une livraison au Palais n'étaient pas toujours accompagnées d'un bon de commande. Tel est notamment le cas de la plupart des achats de fruits et légumes ou de boucherie.

La Cour a également relevé l'existence de nombreux bons de commande de régularisation ou d'un montant inférieur à la facture ou encore dont les quantités ne sont pas identiques, sans explication donnée alors même que le service fait a été attesté. Elle a enfin constaté, dans des cas certes limités, une discordance de raison sociale du fournisseur destinataire du bon de commande et de celui qui émet la facture.

La Cour prend bonne note que des rappels ont été formulés auprès des services.

B. Des relations avec les fournisseurs insuffisamment encadrées

Même si les seuils au-delà desquels la passation d'un marché est obligatoire ne sont pas atteints, il n'en reste pas moins que les relations contractuelles et la mise en concurrence semblent encore assez peu pratiquées alors qu'elles pourraient réduire le coût des achats et des prestations et donc répondre au souci d'économie qui constitue l'un des objectifs prioritaires que vous avez assignés aux services.

Les responsables du service de l'intendance avaient d'abord expliqué, lors du contrôle effectué sur les procédures, que pour chaque type de dépenses était organisée une mise en concurrence d'au moins trois fournisseurs qu'ils faisaient travailler en parallèle pour bénéficier de meilleures remises. Cette situation est loin d'être toujours observée. Ainsi, en dehors de toute procédure de mise en concurrence, on relève que :

- pour les achats de boucherie, sur les 196.375 € dépensés en 2008, 70% sont effectués avec un seul fournisseur en compte avec la Présidence depuis 1969. Le second fournisseur, par ordre décroissant, n'a reçu que 18.000 € de commandes de la part du service de l'intendance ;
- pour les achats de fruits et légumes, une société représente avec 90.000 €, 36 % des achats de ce poste en 2008. Le deuxième fournisseur constitue la moitié de ce montant (50.000€) et le troisième, le quart (24.500 €) ;
- pour les boissons non alcoolisées (126.000€ d'achats en 2008), un seul fournisseur, représente 91% des achats de ce poste (115.000€) ;
- pour les dépenses de crèmerie (120.809 €), trois fournisseurs sont régulièrement sollicités (87% des achats sur ce poste) mais l'un d'entre eux, fournisseur de la Présidence depuis 2004, représente 52% des achats 2008 (62.000 €). Le second ne représente que 29% de ces achats (35.000 €).

Le service de l'intendance reconnaît que pour les fournisseurs de produits de bouche, il n'y a eu ni contrat ni marché mais des commandes passées au fur et à mesure, sur la base de remises négociées et accompagnées d'un suivi de tarifs sur quinze des fournisseurs les plus sollicités de façon à surveiller leur évolution.

Des pratiques aussi peu soucieuses des règles contractuelles ont été constatées dans d'autres types de dépenses :

- les combustibles (121.000 €) où une seule société est le fournisseur quasi-exclusif de l'Élysée ainsi que des domaines de Marly et de Rambouillet, jusqu'ici affectés à la Présidence. Une mise en concurrence restreinte était intervenue en avril 2002 et avait abouti à la signature d'un marché avec cette entreprise pour la fourniture de fuel. Le marché s'est éteint en mai 2005. Depuis, les services de la Présidence n'en ont pas moins poursuivi leurs relations avec la même société sous forme de bons de commande. Le service compétent a indiqué que des remises avaient été négociées avec ce fournisseur sans en préciser l'ampleur.
- les fournitures administratives (288.000€) où deux entreprises représentent la quasi-totalité des dépenses de ce poste. Le marché passé avec l'une d'entre elles est arrivé à terme en 2005 et n'a pas été reconduit. Il en a été de même pour le marché passé avec un autre fournisseur et qui est venu à expiration en juin 2004. Dans les deux cas, les services de la Présidence continuent pourtant à traiter avec ces fournisseurs sous forme de commandes successives.

Enfin, s'agissant de l'organisation de la réception dite « Garden party » du 14 juillet 2008, une consultation portant sur l'aménagement des tentes a été engagée auprès de quatre entreprises. Deux n'ont pas répondu. Bien qu'il ne soit pas, et de loin, le moins disant, le prestataire en charge de cette manifestation depuis 1995 a été retenu alors que l'offre de son concurrent n'atteignait que 186.904 €, contre 296.437 € pour la sienne. Le procès-verbal de la commission interne d'analyse de l'appel d'offres justifie ce choix de la façon suivante : *« malgré une proposition moins disante, la commission n'a pas retenu la candidature de la société [X] (ses références sur des manifestations de grande ampleur n'ont pas été apportées). En conséquence, la commission propose d'attribuer la prestation à la société [Y], pour l'aménagement de la garden-party du Palais de l'Élysée en 2008 »*. Cet argument paraît surprenant dans un appel d'offres restreint qui ne devrait concerner que des entreprises ayant justement un savoir-faire reconnu. Il n'est en soi pas choquant que, pour un événement d'une telle ampleur, le prix ne soit pas le seul critère retenu. Le savoir-faire est tout aussi primordial. Toutefois, le fait que deux entreprises consultées n'ont pas souhaité répondre, joint au fait que la société retenue est le prestataire de la « Garden party » de l'Élysée depuis de nombreuses années, peut donner à penser que cette consultation n'a été que de pure forme.

Le 25 juin 2008, le directeur de votre cabinet a signé une note aux chefs de service annonçant la création d'une commission unique d'ouverture des plis, placée sous la responsabilité du directeur général des services de la Présidence. Cette commission, compétente pour traiter le dépouillement des offres des fournisseurs, n'a été réunie que trois fois en 2008. La Cour souhaite que son activité soit fortement développée en 2009.

Les dispositions du code des marchés publics, notamment celles relatives à l'urgence, offrent toute la souplesse nécessaire pour tenir compte des contraintes et des exigences des services de la Présidence de la République. La Cour ne peut donc qu'encourager la généralisation de la mise en concurrence systématique avec la consultation préalable d'au moins trois fournisseurs ou prestataires.

Elle prend par ailleurs acte de la réponse par laquelle les services de l'Elysée ont fait savoir que l'année 2008 avait correspondu à une période de mise en place des procédures réglementaires. Désormais, « *tous les contrats venant à échéance seront systématiquement renouvelés dans le respect du code des marchés publics. La mise en concurrence des fournisseurs de l'Elysée est la règle, et à partir du mois de juin 2009, les procédures d'appels d'offres sont conformes aux prescriptions du code des marchés.* » Lors de son contrôle de l'exercice 2009, la Cour s'attachera à vérifier leur mise en œuvre.

C. Le cas particulier des études

Les conditions dans lesquelles a été passée et exécutée une convention signée le 1^{er} juin 2007 entre la Présidence de la République, représentée par le directeur de votre cabinet, et un cabinet d'études, représenté par son gérant, pour un coût avoisinant 1,5 million d'euros, appelaient plusieurs interrogations.

La Cour a d'abord relevé qu'en dépit du dépassement du seuil au-delà duquel la passation d'un marché est obligatoire, aucune des possibilités offertes par le code des marchés publics pour respecter les règles de la mise en concurrence tout en tenant compte des spécificités de ce type de prestations n'ont été appliquées. Elle a constaté, ensuite, le caractère non seulement très succinct de la convention (une seule page) mais également exorbitant au regard des règles de l'exécution de la dépense publique. Dans le cadre de la mission dite d'exécution de sondage, la convention prévoit en effet que ce cabinet « *sera chargé de juger de l'opportunité, dans le temps et dans les thèmes, des sondages ou études d'opinion dont il confiera l'exécution aux instituts spécialisés de son choix, sur la base d'une facturation ponctuelle incluant la rémunération par [ledit cabinet] de ses sous-traitants techniques* ». Ce cabinet disposait donc d'une totale liberté d'appréciation, ce qui, a contrario, signifiait que la Présidence n'avait ni la maîtrise ni le contrôle tant de l'engagement que du montant des dépenses correspondant à ce contrat. Aucun bon de commande n'était émis. La Présidence recevait l'étude accompagnée d'une facture indiquant le titre du sondage et sa date de réalisation, sans aucun autre élément permettant d'attester de la réalité du service fait et de son coût réel.

L'exécution pour 2008 de ce contrat a pris la forme de près de 130 factures correspondant, outre les honoraires mensuels de ce cabinet fixés à 10.000 € pour sa fonction de conseil auprès de la Présidence de la République, à six différents types de prestations parmi lesquelles deux catégories appelaient plusieurs observations.

- Ce cabinet est un des clients du « *Politoscope* », enquête grand public "omnibus" réalisée par l'institut Opinion Way, dont les résultats sont publiés par Le Figaro et LCI. En dépit des 392.288 € facturés par ce cabinet à la Présidence pour la participation à ces enquêtes réalisées à un rythme bimensuel, la comparaison des résultats publiés dans la presse et de ceux remis à la Présidence ne faisait pas apparaître de différence. On pouvait, dès lors, s'interroger sur l'utilité de ces dépenses.

- Sur les 35 études diverses facturées en 2008, au moins 15 d'entre elles avaient également fait l'objet de publications dans la presse. Pour un nombre très limité d'entre elles, la version remise à l'Elysée contenait des thèmes ne figurant pas dans la version grand public. Pour les autres études, le document remis à la Présidence était identique à celui publié par des organes de presse et conduisait donc à mettre également en doute l'intérêt de telles commandes.

Dans leur réponse, les services de la Présidence de la République indiquent que les relations contractuelles avec ce cabinet viennent d'être modifiées dans le sens préconisé par la Cour. D'une part, les fonctions de conseil de la Présidence et celles relatives aux études font l'objet de deux contrats distincts. D'autre part, les études ne sont désormais diligentées qu'après l'émission de bons de commande par la Présidence. En outre, elles sont dûment visées par le conseiller chargé de la stratégie avant paiement des factures.

S'agissant du « *Politoscope* » et des autres études, la Cour prend acte de la décision prise par la Présidence de la République de faire en sorte que, « *depuis mars 2009, le périmètre d'intervention de [ce cabinet soit] limité aux seules enquêtes concernant l'image du Président de la République. C'est par le vecteur de l'omnibus en ligne du « Politoscope » que sont réalisées ces enquêtes hebdomadaires, exclusives et confidentielles, que [ce cabinet], missionné par la Présidence, commande à Opinion Way. Ces enquêtes font l'objet de rapports distincts* ».

La Cour s'attachera à vérifier la parfaite application de ces nouvelles règles, qui corrigent pour l'essentiel les errements antérieurs, lors de son contrôle de la gestion de l'année 2009.

D. La valorisation des avantages en nature déclarés pour les occupants de logements de fonction

Sont logées au 11, quai Branly 55 personnes qui sont vos principaux collaborateurs, une partie du personnel de sécurité affecté à l'Elysée, dont 9 militaires, ainsi que du personnel de maison. Ces logements, qui ne font l'objet d'aucun paiement de loyer de la part de leurs occupants, sont concédés par nécessité absolue de service. Les attributions interviennent sur la base de décisions individuelles signées par le directeur du cabinet qui se limite à affecter tel logement à la personne concernée sans autre précision.

Leur occupation est, au demeurant, déclarée aux services fiscaux comme un avantage en nature. La valeur locative annuelle retenue pour 2008 est la « base préfet hors classe » pour les quatre principaux collaborateurs (11.220 €). Pour trois autres collaborateurs, il s'agit de la « base préfet⁴ » (8.980 €) et pour 7 autres, la base retenue est celle appliquée aux sous-préfets de 1^{ère} catégorie (6.090 €). En dépit d'une forte revalorisation de cet avantage déclaré en 2008 par rapport à 2007, celui-ci reste fortement sous-évalué par rapport à la valeur locative du marché pour des appartements de même taille dans le 7^e arrondissement. En outre, il est calculé de façon déconnectée de cette valeur locative. C'est ainsi que vos quatre principaux collaborateurs doivent déclarer chacun le même montant de 11.200 € alors qu'ils occupent des superficies très différentes, allant du studio au F10. Le même constat est fait pour les autres membres du cabinet ou pour les chefs de service logés dans cet immeuble.

S'agissant des employés de maison, des fonctionnaires et des militaires, la valeur locative déclarée diffère pour chacun d'entre eux ou selon leur grade. De plus, prolongeant des pratiques antérieures qui n'ont pas encore été corrigées, cette valeur apparaît plus proche de la réalité du marché que celle retenue pour vos principaux collaborateurs. C'est ainsi, par exemple, qu'un employé de maison occupant un F3 d'une valeur locative de 6.621 € sera considéré comme ayant bénéficié d'un avantage en nature de 4.382 €, tandis que l'occupant d'un F5 d'une valeur locative de 7.904 € est considéré comme ayant bénéficié d'un avantage en nature de 5.532 €. De même, l'avantage en nature pour un militaire occupant un F6 est de 12.866 € alors qu'il est fixé à 11.200 € pour un proche collaborateur du Président occupant un F10.

4) Par analogie avec les références utilisées pour les logements dans les préfectures.

La Cour constate donc que :

- les avantages en nature déclarés au titre des logements par nécessité absolue de service ne sont proportionnels ni à la localisation de l'immeuble ni à la superficie des appartements affectés ;
- les membres du cabinet et les chefs de service bénéficient d'un avantage en nature déclaré au titre de la gratuité du logement bien inférieur à celui des autres personnels alors même qu'ils disposent de superficies généralement plus vastes.

La Cour estime que ces situations, très contrastées, mériteraient d'être mieux fondées en droit et corrigées dans une perspective de meilleure équité. Elle prend bonne note de l'engagement des services de la Présidence qu'à partir de 2010, l'avantage en nature sera aligné sur la valeur locative pour les membres du cabinet et les chefs de service. Pour les autres personnels dont les revenus sont plus faibles, le forfait sera maintenu mais réévalué chaque année en fonction du taux d'évolution de la valeur locative.

E. L'inventaire du patrimoine mobilier reste incomplet

La plupart des biens qui meublent les bureaux et les résidences de la Présidence appartiennent au Mobilier National. Ils ont fait l'objet d'un récolement au moment de votre installation. La Cour n'a pas pu avoir communication des résultats complets du travail entrepris dans la mesure où le Mobilier national n'a pas encore effectué le récolement de ses propres stocks.

A ce stade, la Cour constate l'absence d'une base de données exhaustive des mobiliers et des œuvres d'art se trouvant dans les différentes résidences présidentielles. La Cour ne peut que recommander la mise en place rapide d'un inventaire sur support informatique dont il lui a été indiqué qu'il était en cours d'élaboration et qu'elle examinera lors de son prochain contrôle.

III. Des économies peuvent encore être réalisées

Des contrôles sur pièces auxquels elle a procédé, la Cour est conduite à souligner que la gestion des services de l'Élysée pourrait s'effectuer à moindre coût pour au moins quatre types de dépenses.

A. Les achats de marchandises et les frais de bouche

La Cour a constaté des dépenses d'un montant relativement important sur certains achats, liés à la nature même des activités de la Présidence de la République notamment les achats de fleurs (275.809 €) et de linge de maison (155.396 €). En négociant des remises plus importantes auprès des fournisseurs ou en utilisant les règles de mise en concurrence en vue d'obtenir des prix unitaires moindres, les services de la Présidence pourraient sans doute réduire sensiblement le coût de ces achats. Ils se sont d'ailleurs engagés auprès de la Cour à y veiller par le recours à des marchés publics, notamment pour les achats de l'intendance, courant 2009.

Les factures de gaz et d'électricité payées en 2008 par l'Élysée font apparaître des pénalités pour retard de paiement à hauteur de 2.580,23 € sur les factures EDF et 504,07 € sur les factures GDF. De telles négligences, fussent-elles accidentelles, ne devraient pas se produire à la Présidence de la République. Il a été indiqué à la Cour que, pour le premier semestre 2009, aucune pénalité n'avait été enregistrée après que l'attention du service concerné a été attirée sur ce point.

B. Les déplacements

Au cours de l'année 2008, vous avez effectué de nombreux déplacements en France et à l'étranger, pour un coût budgétaire de plus de 14 millions d'euros. Ce montant ne comprend pas les déplacements et les sommets du second semestre 2008, liés notamment au conflit en Géorgie et à la crise financière, qui ont été pris en charge par le budget spécifique de la présidence française de l'Union européenne.

1. L'organisation des déplacements

Chacun de vos voyages est précédé d'une mission préparatoire quelques semaines avant le déplacement proprement dit. L'équipe des « précurseurs » est composée de cinq à une dizaine de membres selon les cas, représentant les divers services concernés. Dans tous les cas, la délégation comprend un aide-de-camp, des agents du groupe de sécurité du Président de la République et du service des transmissions gouvernementales du SGDN ainsi que, pour les voyages à l'étranger, un représentant du service du Protocole. En fonction des besoins, des personnels d'autres services, comme l'intendance, le service de presse ou le service audiovisuel, peuvent s'ajouter à cette équipe.

D'une manière générale, les hébergements, les frais de location de salles et de réception sont facturés aux services de la Présidence sur la base des frais réels. Leur examen n'appelle pas d'observations particulières. Les prestations sur place sont négociées par l'intermédiaire des ambassades à l'étranger et des préfetures en France. Les services de la Présidence s'efforcent d'obtenir les meilleurs prix compte tenu des contraintes liées à ces déplacements (sécurité, possibilité de modifications avec faible préavis, pénalités en cas d'annulation,...). Les réservations et commandes font l'objet d'un engagement. Par ailleurs les capacités d'emport de fret des avions sont utilisées au maximum pour emporter depuis Paris le plus possible de matériels et de fournitures, en particulier pour les réceptions.

La Cour remarque toutefois que n'a pas été mise en œuvre une procédure de budget de programme prévisionnel, propre à chaque déplacement, qui permettrait de s'inscrire dans une meilleure logique de maîtrise globale des coûts. Elle reconnaît, comme le soulignent les services de la Présidence qu'il n'est pas aisé de constituer un tel programme prévisionnel du fait des délais très courts dans lesquels les déplacements se déroulent et de l'absence de programmation très en amont. Il n'en reste pas moins que cet obstacle disparaît pour tous les déplacements présentant un caractère récurrent (sommets du G8, réunions des conseils européens, par exemple). La Cour prend bonne note de l'intention des services de procéder, auprès de voyagistes et de groupes hôteliers d'envergure internationale, à des appels d'offres qu'ils n'avaient jusqu'ici pas organisés.

2. Le régime accordé aux journalistes accrédités

a. Les transports

Les transports terrestres sont pris en charge par la Présidence de la République pour les transferts en car sur les sites de la visite présidentielle, à l'arrivée des journalistes à l'aéroport ou à la gare et au départ de l'Elysée pour les déplacements en région parisienne.

Pour les transports par voie aérienne, les journalistes payent au ministère de la défense une quote-part sur la base d'un tableau tarifaire établi par le bureau des aides de camp en liaison avec l'armée de l'air et validé par le chef de votre cabinet. Ces tarifs sont définis par

zones géographiques en fonction de l'éloignement. Inchangés depuis 2001, ils ont été réévalués à compter du 1^{er} janvier 2009 mais restent nettement en deçà des prix sur les lignes commerciales et des coûts réels de l'heure de vol.

b. Restauration

Les buffets ou diners sont pris en charge par la Présidence de la République « *lorsque la densité du programme ou les restrictions sécuritaires en matière de sortie imposent des repas pris au centre de presse* ». Des capacités de restauration-buffet sont systématiquement prévues par les services de l'Elysée en salle de presse lors des sommets et déplacements importants à l'étranger.

3. Les délégations

La composition des délégations qui vous accompagnent est très différente d'un cas à l'autre. Réduite aux personnels de l'Elysée (cabinet et équipes techniques) pour les voyages brefs, dans les autres cas, ces délégations comprennent également vos invités et les journalistes dont le nombre peut être très important, notamment pour les visites d'Etat.

A titre d'exemple, les voyages en Inde du 24 au 26 janvier et en Israël du 22 au 24 juin 2008 comprenaient plus de 300 personnes, dont une vingtaine de représentants des mondes scientifiques et universitaires, une cinquantaine de chefs d'entreprise et une soixantaine de journalistes. En outre le « plateau technique » (agents de sécurité, transmission, audiovisuel,...) représentait une centaine de personnes.

S'agissant des chefs d'entreprise, quand ils n'utilisent pas les moyens de déplacement de leurs sociétés, ils ne sont pas appelés à participer à la couverture des coûts de transport, intégralement supportés par l'Etat.

Compte tenu de l'importance du programme de ces déplacements, de leurs enjeux et des retombées attendues, la Cour ne saurait porter d'appréciation sur l'opportunité des dépenses qu'ils entraînent pour l'Etat. Elle estime toutefois qu'il s'agit d'un domaine où d'importantes économies pourraient être recherchées à la fois par le recours à une plus grande concurrence des prestataires sur place et par une particulière attention portée à la fois aux effectifs des délégations et aux conditions dans lesquelles leurs coûts pourraient être partiellement pris en charge par les participants. La Cour sera attentive au résultat de la réflexion que la Présidence indique avoir lancée sur ce sujet.

4. Vos déplacements privés

Lorsque vous effectuez des déplacements à titre privé, vous êtes amené à utiliser les lignes commerciales régulières et donc à régler de vos deniers personnels le prix de vos billets et de ceux de votre famille. Lors de ces déplacements, un certain nombre de fonctionnaires effectuent le voyage dans le même avion que vous : un chef de mission de sécurité et un groupe de protection à effectif variable en fonction de l'appréciation des risques ; un médecin avec du matériel de première urgence ; un aide de camp ; un ou deux transmetteurs spécialisés avec le matériel technique permettant d'établir des moyens fiables de communication protégés entre la destination et le palais de l'Elysée.

Simultanément, un avion de l'ETEC vous accompagne à vide et stationne à proximité discrète de votre résidence afin de pouvoir vous transporter en tout point de France ou du globe si se produit une crise exigeant que vous interrompiez votre séjour privé.

La Cour s'est interrogée sur les économies qui pourraient résulter d'une procédure où le Président et les personnels de service se déplaceraient dans l'avion d'accompagnement. Vos frais de déplacement privés donneraient lieu à remboursement sur la base des tarifs commerciaux alors que le transport des personnels de service ne donnerait plus lieu à l'achat de billets sur les lignes commerciales régulières.

Les services de la Présidence ont indiqué que « *la suggestion de la Cour va faire l'objet d'une étude* ». La Cour en examinera les conclusions avec la plus grande attention.

C. les frais de personnel

1. Le cas particulier de certains personnels de France Télécom

France Télécom met à disposition de la Présidence 21 personnes au 1^{er} janvier 2008 qui ne sont pas affectées à une tâche spécialisée dans le secteur des télécommunications. Ces personnes figurent dans l'effectif global de l'Elysée. Leur rémunération globale est remboursée par l'Elysée au même titre et dans les mêmes conditions que les personnels des ministères ou d'autres organismes mettant du personnel à disposition de la Présidence, donc sans facturation de frais de gestion ni assujettissement à la TVA.

En outre, la Présidence rembourse les salaires de 20 membres du personnel de France Télécom affectés au service des transmissions de la Présidence (1.221.606 €) sous forme de factures enregistrées au compte c/626 « Frais postaux et de télécommunication »⁵. France Télécom facture en effet à la Présidence l'intégralité du coût salarial de ces personnes : leur traitement, les primes de résultat, les indemnités et suppléments divers ainsi que les charges patronales soit, mensuellement, une somme de 78.000 € HT à laquelle Orange ajoute 1% de frais de gestion et applique à l'ensemble un taux de TVA de 19,6 %.

Cette mise à disposition porte exclusivement sur des personnels (tel qu'il ressort de la convention du 28 décembre 2007 passée entre France Télécom et la Présidence) et France Télécom tire un profit de cette opération par la facturation de frais de gestion forfaitaires. Comme la mise à disposition de personnel à titre onéreux est une activité strictement réglementée et réservée aux établissements dont c'est l'objet social (sociétés d'intérim tout particulièrement), il conviendra de s'assurer de la régularité de cette convention.

La Cour s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles ces personnels de France Télécom sont traités différemment des autres personnels de la même entreprise mis à disposition et a demandé aux services de la Présidence de remédier à cette situation. Dans sa réponse, la Présidence considère que le traitement spécial de ces personnels tiendrait au fait que, jusqu'ici, ils ont été considérés comme concourant à une prestation de service d'assistance et de maintenance techniques telles que décrites dans les contrats des 1^{er} juillet 2005 et 28 décembre 2007. Cette réponse ne conduit pas la Cour à modifier ses interrogations sur le contrat signé en décembre 2007. Elle suivra avec attention les résultats de l'expertise que les services de la Présidence indiquent vouloir conduire pour, le cas échéant, régulariser cette situation qui entraîne un supplément de charges supérieur à 200.000 € par an.

5) Cette somme représente plus de la moitié des dépenses inscrites à ce compte.

2. Les indemnités pour sujétions particulières et spéciales (ISP et ISS)

Des indemnités pour sujétions particulières ont été versées pour un montant de 8.203.343,54 € (c/64811). Les indemnités pour sujétions spéciales, c'est-à-dire les rémunérations des heures supplémentaires s'élèvent à 2.070.356,90 € (c/64812).

Le montant individuel des indemnités mensuelles prises sur le fondement du décret n°2001-1147 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels en service à la Présidence de la République⁶, varie de quelques centaines d'euros à un peu moins de 15.000 euros. Il est fortement modulé selon le grade et la fonction. C'est ainsi que les membres du groupe de sécurité du Président de la République qui accompagnent les autorités dans tous leurs déplacements ont des indemnités six fois supérieures à celles perçues par les militaires de la Garde républicaine, plus sédentaires.

D. Les dépenses d'intendance privée

La Cour a constaté que figuraient parmi les dépenses financées sur la dotation versée à la Présidence de la République quelques dépenses présentées par le service de l'intendance comme relevant de « l'intendance privée ». Cette appellation est d'origine ancienne et repose sur la distinction du service de l'intendance à proprement parler et de la petite équipe qui travaille dans la sphère proche du Président et de sa famille, veillant sur leurs besoins personnels et quotidiens, d'où le qualificatif d'intendance privée.

Pour des raisons de souplesse et de réactivité, le service privé dispose depuis toujours d'une avance en numéraire imputée sur le budget de la Présidence, qui lui permet d'effectuer un certain nombre d'achats. Le personnel d'intendance avait pris l'habitude, par commodité et souvent dans l'urgence, de régler certaines dépenses à caractère privé en même temps que d'autres relatives au fonctionnement de la Présidence. La Cour vous donne acte que vous avez remboursé la totalité de ces dépenses privées réalisées en 2008 dont vous n'aviez pas connaissance, à hauteur de 14.123 €, et que vous avez par ailleurs donné instruction pour que les factures relatives à vos dépenses privées ou à celles de votre famille vous soient désormais remises et réglées par vos soins.

Par ailleurs, si les dépenses destinées aux appartements privés - consistant en de nombreux petits achats effectués dans un supermarché proche de l'Élysée, plusieurs fois par semaine, pour un total sur l'année 2008 de 17.545 € -, sont considérées comme des dépenses publiques, la Cour s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles elles ne sont pas intégrées dans les commandes effectuées quasi-quotidiennement par le service de l'intendance auprès des fournisseurs avec lesquels des remises ont été négociées. Elle prend acte de la réponse de la Présidence qui indique que, pour ces dépenses, « un compte sera ouvert et les achats seront intégrés dans ceux de l'intendance. Cette dernière mesure prendra effet dès le second semestre 2009 ».

6) Dont l'article 2 indique que « le montant des attributions individuelles est déterminé en fonction de l'importance des sujétions auxquelles est astreint le bénéficiaire ».

E. La gestion immobilière

1. Le coût de gestion élevé de demeures présidentielles sous-utilisées

En examinant la gestion des demeures présidentielles, la Cour a pu noter la sous-utilisation de certaines d'entre elles qui, néanmoins, engendrent des charges de fonctionnement importantes comme l'indique le tableau suivant. Si ce sont les résidences les moins utilisées tant par vous que par vos prédécesseurs qui coûtent le plus cher (Rambouillet et Marly-le-Roi), ceci s'explique par l'entretien des deux parcs qui nécessite le recours à un nombre important de jardiniers (23 personnes à Rambouillet et 6 à Marly).

Tableau n° 1 : Charges de fonctionnement des demeures présidentielles en 2008 (en euros)

Fonctionnement	Rambouillet		Marly-le-Roi		Souzy-la-Briche	Brégançon
	Château	Parc	Pavillon	Parc		
Fluides	104 317		29 340		18 548	18 384
Entretien courant	21 026	1 316	6 965		292	11 227
Fournitures	30 439	24 287	8 784	2 977	18 389	31 993
Maintenance	80 722	12 894	8 696		6 795	2 775
Entretien immobilier	10 836	4 444	24 029		1 278	16 273
Télécommunications						6 775
Missions	143					4 369
Impôts et taxes					2 459	
Charges de personnel						
salaires des permanents		879 274		250 631	185 988	74 827
indemnités	11 548					59 527
personnel extérieur	12 689	122				
TOTAL	271 720	922 337	77 814	253 608	233 749	226 150
TOTAL PAR RESIDENCE	1 194 057		331 422		233 749	226 150

Source : Cour des comptes

Le coût du pavillon de Souzy-la-Briche apparaît également très élevé dès lors que cette résidence n'a jamais été utilisée depuis la fin du mandat du Président Mitterrand. La présence de quatre personnes à demeure paraît démesurée par rapport au seul couple de gardiens résidant à Brégançon. Le couple de gardiens de Souzy-la-Briche est rémunéré et logé. La Présidence de la République, à la suite des observations de la Cour, indique avoir mis un terme aux autres avantages en nature qui perduraient de longue date.

La Cour prend, par ailleurs, acte de votre décision de renoncer à trois résidences présidentielles (Rambouillet, Marly-le-Roi et Souzy-la-Briche). Cette décision a été relayée par deux séries de courriers du directeur de votre cabinet en date du 20 février puis du 5 mai 2009 adressés aux directeurs du cabinet du Premier ministre, du ministre de la culture et de la communication et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique pour les informer du « *souhait du Président de la République de réduire le parc immobilier affecté à la Présidence* », se traduisant par la remise à la disposition du ministère de la culture du domaine de Marly-le-Roi et du château de Rambouillet, à compter du 1^{er} juin 2009⁷. L'affectation du pavillon de Souzy-la-Briche relevant d'un legs, les services de la Présidence doivent préalablement à toute procédure de dessaisissement prendre contact avec les éventuels héritiers du légataire, pour convenir d'une possible réaffectation de cette propriété.

7) Cette date a été effectivement respectée. Des conventions de gestion ont été conclues entre le ministère de la culture et le centre des monuments nationaux pour Rambouillet, et l'établissement public du musée et du domaine de Versailles pour Marly-le-Roi.

La Cour souligne que la mise en œuvre rapide de votre décision devrait se traduire par une économie, pour le budget de la Présidence, de 1.759.000 € en année pleine, soit 1,5 % des charges inscrites au compte de résultat 2008.

2. Une dépense indispensable : la rénovation du palais de l'Élysée

Un rapport sur l'état sanitaire du palais de l'Élysée et des bâtiments qui l'entourent, établi en février 2008 par l'inspecteur général des monuments historiques dresse un bilan inquiétant de l'état de ces édifices et propose un programme important de rénovation (environ 25 M€ à étaler sur les vingt prochaines années) dont une partie (7 M €) est considérée comme d'autant plus urgente que la vétusté de certains éléments des bâtiments pourrait mettre en cause la sécurité des personnes et engager la responsabilité pénale de l'Etat en cas d'accident.

Aussi soucieux que vous soyez d'une gestion économe des deniers publics, au regard tant des risques encourus que de la nécessité d'assurer un entretien du Palais conforme à sa haute valeur symbolique, il est apparu à la Cour souhaitable que soit engagé, dans des délais raisonnables, tout ou partie du programme de rénovation ainsi préconisé, dont le coût, réparti sur plusieurs années, ne représenterait au demeurant qu'une charge modérée.

*

* *

Comme vous aurez pu le noter, afin de remplir, à votre intention, sa mission d'information, la Cour s'est d'abord attachée à établir un diagnostic d'ensemble sur la qualité des services concourant au bon fonctionnement de la Présidence.

Au terme de ses contrôles, elle se doit de souligner encore l'action entreprise pour rendre la gestion de la Présidence plus rigoureuse et plus soucieuse du meilleur emploi des fonds publics et de la réduction des coûts. Il reste que, tant en ce qui concerne la régularité des procédures – singulièrement dans le domaine des achats – que la volonté de dégager des économies de fonctionnement, des progrès restent possibles afin de rendre cette gestion exemplaire. A travers les engagements pris et les mesures décidées à la suite de ses vérifications, la Cour espère y avoir contribué par ses observations. Elle y demeurera particulièrement attentive lors de son prochain contrôle qu'elle engagera dès le début de 2010.

Philippe Séguin