



ARGENT  
& POLITIQUE  
RENÉ DOSIÈRE

**E**n octobre 2001, vous montez à la tribune de l'Assemblée nationale pour discuter d'un rapport annuel de la Cour des comptes et, pour la première fois, vous parlez du budget de l'Élysée. Vous avez eu l'impression de briser un tabou ce jour-là ?

Tout à fait. J'avais d'ailleurs pris mes précautions. J'avais rédigé à l'avance mon intervention sur l'Élysée pour ne surtout pas improviser, mais j'ai d'abord commencé à parler des collectivités locales afin de justifier ma prise de parole sur le rapport de la Cour des comptes. C'est seulement ensuite que j'ai enchaîné en disant : « *Il y a un deuxième point dans le rapport...* », car je ne voulais pas que l'on me dise que mes propos sur la dotation de l'Élysée n'avaient rien à voir avec le sujet. Et là, j'ai bien senti dans l'hémicycle que l'on se demandait où j'allais. Imaginez que, jusque-là, la seule fois sous la 5<sup>ème</sup> République où l'on avait évoqué le budget de l'Élysée, c'était après le voyage du général de Gaulle en Amérique latine en 1964 ! Le député socialiste André Chandernagor avait demandé des justificatifs sur le coût et la durée du voyage. Et c'est Georges Pompidou qui lui avait répondu de manière détaillée, mais en lui faisant sentir que sa question était vulgaire. Il n'y avait pas eu de suite.

#### Jusqu'à vous ?

Avec moi, il y a eu des suites. Un mois plus tard, Arnaud Montebourg, en se référant à mes calculs sur l'augmentation du budget présidentiel, proposait de diminuer la dotation de la présidence. L'opposition de l'époque a répliqué en suggérant de diminuer les crédits de Matignon. Pour trouver une solution de compromis, Didier Migaud, alors rapporteur général de la commission des Finances, proposa d'inclure au budget de l'Élysée un document annexe qui permettrait d'y voir plus clair. Montebourg retira alors son amendement et l'opposition fit de même. Cette annexe était une bonne idée, mais à condition qu'elle soit « *documentée* », pour reprendre une expression chère à la Cour des comptes. Or, elle est restée très succincte.

#### Étiez-vous assez armé pour enquêter sur le budget de l'Élysée ?

Je m'étais simplement référé aux rapports de la Cour des comptes. J'ai trouvé à la bibliothèque de l'Assemblée une thèse universitaire de Vincent Dussart sur l'autonomie financière des pouvoirs publics. J'ai repris les deux livres de Jean Massot. Il avait été le premier à souligner qu'il existait un budget caché

« L'une des choses que l'on a découvertes est qu'il n'y avait aucune comptabilité à l'Élysée. On y dépensait de l'argent public de manière privée, comme de l'argent personnel, sans compte à rendre. »

de l'Élysée. Il y avait encore très peu de littérature sur le sujet. J'ai alors utilisé le principe des questions écrites « signalées ». Il faut savoir que si chaque député rédige des questions écrites sans forcément obtenir de réponse, chaque groupe parlementaire disposait d'un quota de questions « signalées » auxquelles le gouvernement était obligé de répondre dans les dix jours. Sans cette procédure mise en place par Philippe Séguin, des questions aussi précises et gênantes que les miennes n'auraient jamais reçu de réponses. La première fois que j'ai voulu interroger l'Élysée, je ne savais pas à quel ministère m'adresser : Bercy ou Matignon ? J'ai commencé par poser au Premier ministre une question dont on connaissait déjà la réponse, sur le calcul de la rémunération du président de la République. Matignon m'a répondu assez vite. J'en ai conclu que le Premier ministre était l'interlocuteur compétent et, par la suite j'ai posé toutes mes questions par ce canal. En réalité, mes questions transitaient de Matignon à l'Élysée, où le cabinet du président rédigeait la réponse, mais officiellement c'était le Premier ministre qui répondait car un parlementaire ne peut pas interpeller le président de la République. Les débats budgétaires étaient aussi un moyen pour nous d'évoquer le budget de l'Élysée. Le premier rapporteur spécial de la commission des Finances sur les pouvoirs publics, le socialiste Pierre Bourguignon, a lui aussi posé des questions à la présidence de la République. Sans obtenir de réponse

la première année. Il s'en est plaint. Dès le début du quinquennat de Sarkozy, l'Élysée a joué le jeu de la transparence et répondu aux questions du second rapporteur spécial de la commission des Finances sur les pouvoirs publics, Jean Launay. On a commencé à avoir des éléments d'information. On a fait des recoupements, des tableaux, on a vu que certaines choses n'étaient pas cohérentes. J'ai affiné mes questions en conséquence. Au bout de deux ou trois ans, l'Élysée a commencé à avoir une idée un peu plus claire de ses finances.

#### Même l'Élysée n'y voyait pas clair ?

C'est ce que j'ai découvert par la suite. Au début, j'ai cru que l'on voulait me cacher des choses, mais le fait est que l'Élysée ne pouvait y voir clair. Le palais ne connaissait que la dotation qui lui était accordée, et qu'il gérait. Pour le reste, le personnel lui était fourni par les ministères. L'Élysée ne connaissait même pas l'ensemble de ses effectifs. Il n'y avait pas un chef du personnel, mais trois : une personne gérait les contractuels, un militaire faisait office de directeur des ressources humaines pour les fonctionnaires, et une personne du ministère de la Culture gérait les agents chargés de l'entretien des résidences. Quand l'Élysée avait besoin de quelqu'un, il lui suffisait d'en faire directement la demande à un ministère.

Est-ce que vous diriez que Nicolas Sarkozy est le président qui a apporté de la transparence au budget de l'Élysée ?



© PATRICE NORMAND POUR CHARLES

« Des consignes sont appliquées, notamment sur la gestion de la cave : ne plus servir des vins coûteux aux collaborateurs du président, réserver les grands vins et certains plats aux grandes occasions. Je ne suis pas responsable de toutes ces préconisations, mais le fait d'avoir quelqu'un qui les surveillait a été le déclencheur. »

Tout à fait. C'est lui qui l'a décidé, même s'il y a été en quelque sorte poussé par mes interventions et mon livre *L'Argent caché de l'Élysée* qui avait acquis une certaine notoriété. Mais c'est bien Nicolas Sarkozy qui a eu le mérite de faire la réforme. L'organisation élaborée par Christian Frémont, son directeur de cabinet, a mis en place des plafonds d'emploi par service et une maîtrise des effectifs. Une convention signée avec chaque ministère énumère les effectifs affectés à l'Élysée ainsi que leur coût global, désormais remboursé par la présidence de la République. La deuxième proposition que Nicolas Sarkozy a acceptée est de faire contrôler le budget de la présidence par la Cour des comptes. L'une des choses que l'on a découvertes est qu'il n'y avait aucune comptabilité à l'Élysée. On y dépensait de l'argent public de manière privée, comme de l'argent personnel, sans compte à rendre. Le contrôle de la Cour des comptes a obligé à garder les factures, comme dans n'importe quelle collectivité publique. Jusque-là, ce qui existait dans les archives de l'Élysée se limitait à ce que les présidents avaient bien voulu garder.

**Est-ce que l'on a enfin une vision claire de ce que coûte l'Élysée aujourd'hui ?**

Oui. Grâce aux efforts de Nicolas Sarkozy et de Christian Frémont. Ils ont suivi les multiples recommandations de la Cour des comptes, et François Hollande a poursuivi en ce sens. Il y a aujourd'hui un budget connu, maîtrisé, géré, avec des normes et des indicateurs, un recours plus fréquent aux appels d'offres... Mais ce n'est pas encore parfait, pour deux raisons. La première est la difficulté à passer d'un régime très souple au respect d'un plafond

théorique de dépenses. C'est un très gros changement d'habitudes. La deuxième difficulté est que, compte tenu des fonctions régaliennes de l'Élysée, on ne peut pas non plus toujours gérer avec la rigueur administrative nécessaire. Quand brusquement, après les attentats de janvier 2015, les chefs d'État du monde entier viennent à l'Élysée, on ne va pas s'amuser à compter les petites cuillères. L'Élysée n'est pas n'importe quelle mairie ! Il faut trouver un accord entre la bonne gestion des fonds publics et les exigences de souplesse et de réactivité de la présidence. Mais les choses ont bel et bien changé. À ce titre, il est amusant de voir qu'un film comme *Les Cuisines du palais* de Christian Vincent reflète ces changements, en particulier cette scène extraordinaire où la cuisinière jouée par Catherine Frot fait venir ses truffes : un jeune fonctionnaire lui reproche ses billets de train et lui dit : « Attendez, j'ai des comptes à rendre ! » Maintenant, à l'Élysée, on compte ! D'ailleurs, je suis allé visiter les services de l'Élysée l'an dernier et je revois encore le chef cuisinier m'expliquer comment il passait ses appels d'offres et équilibrait ses comptes. Des consignes sont appliquées, notamment sur la gestion de la cave : ne plus servir des vins coûteux aux collaborateurs du président, réserver les grands vins et certains plats aux grandes occasions. Je ne suis pas responsable de toutes ces préconisations, mais le fait d'avoir quelqu'un qui les surveillait a été le déclencheur. La Cour des comptes a fait beaucoup aussi. Donc oui, maintenant on peut dire que les choses se sont clarifiées. Peut-être même davantage que dans certains pays, car l'Élysée a un budget global qui prend en compte les déplacements et la sécurité →

« On voit bien ce qui nourrit l'antiparlementarisme. Je prends l'exemple de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) des députés. Ils doivent l'utiliser pour leurs frais, mais sans avoir de justificatifs à fournir. Quand vous interrogez les gens, ils vous disent que c'est choquant, et que tous les députés détournent l'argent. »

du président. À l'étranger, ces éléments ne figurent pas toujours dans le même budget.

**Est-ce que l'on vous invite encore à déjeuner dans les ministères, vous, le pourfendeur des dépenses publiques inutiles ?**

Je n'ai pas remarqué d'évolution sur ce point. Toutefois, chaque fois que je suis invité, on me fait une remarque. La plus drôle est celle que m'a faite l'ancien ministre à la Coopération, Henri de Raincourt. Il recevait le nouveau président de la Guinée. Comme j'étais le président du groupe d'amitié avec ce pays, j'étais invité au repas. De Raincourt m'explique : « Tu sais, j'ai fait attention au fait que le menu soit préparé par le ministère. Il coûte entre 30 et 40 euros par personne, mais on a fait quelque chose de qualité ! » Je lui ai répondu qu'il n'avait pas à se justifier. Quel que soit l'endroit où je vais, on me parle toujours des dépenses de représentation. Depuis l'arrivée de Jean-Marc Ayrault en 2012, il n'y a plus de champagne servi à Matignon. Des efforts ont été faits à l'Assemblée nationale, où Claude Bartolone ne manque jamais de blaguer sur une petite réduction de dépenses. Et quand je suis reçu dans une ambassade à l'étranger, c'est la même chose. À chaque fois, je prends bien garde à me servir au buffet avec parcimonie pour que l'on ne me fasse pas de remarque ! Je me rappelle une réunion de travail en petit comité avec Nicolas Sarkozy et des syndicalistes, quand le président est venu à Laon. Du café avait été préparé. Je me sers, mais la tasse est collée et fait du bruit en retombant. Sarkozy me dit en souriant : « Ne cassez pas le matériel, après vous me reprocherez de dépenser trop. »

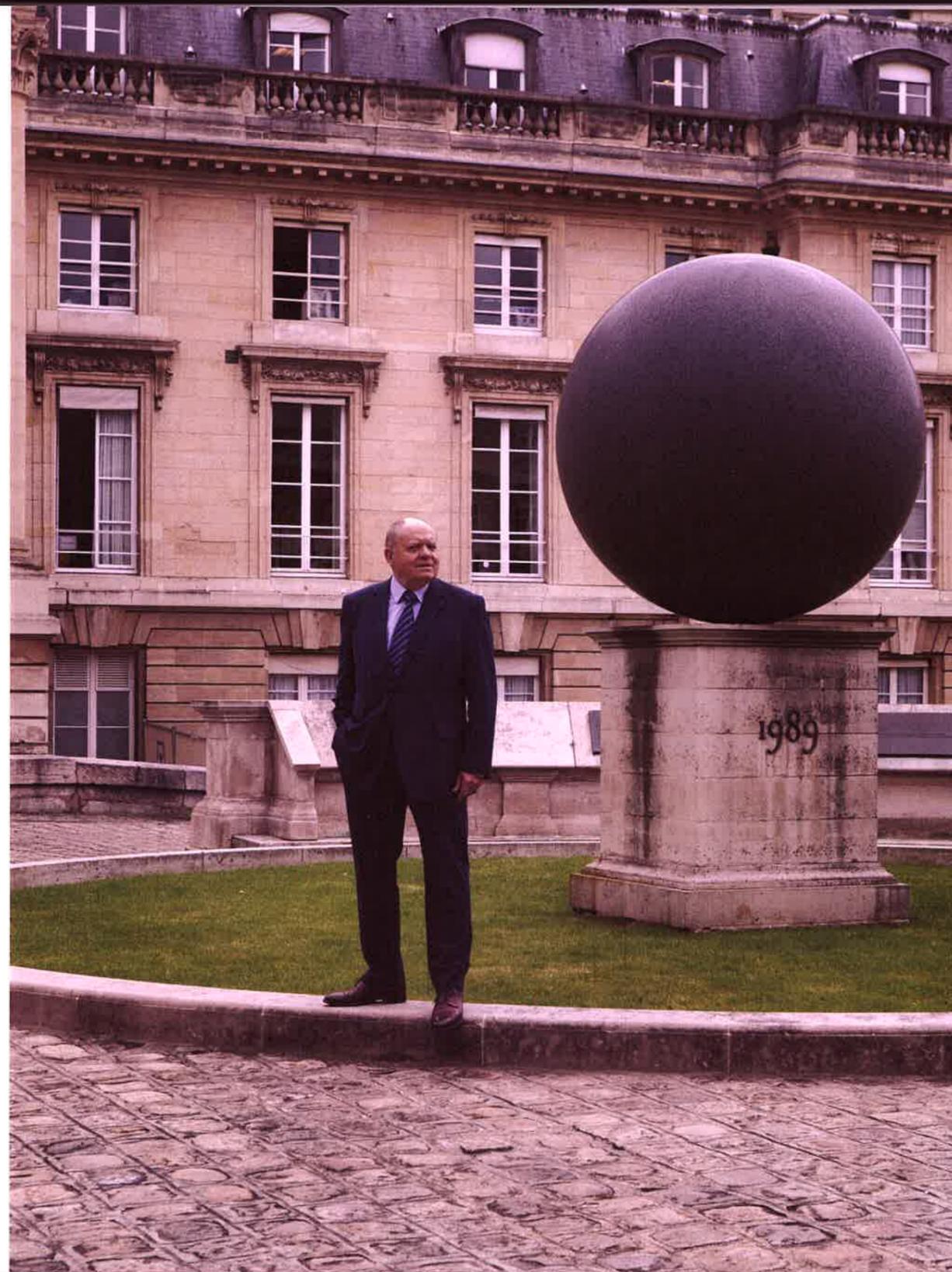
**Dans votre livre *L'Argent de l'État*, vous employez l'expression « secret dépense ». Est-ce que l'argent est le secret le mieux gardé de la politique ?**

Oui, souvent. D'abord, la dépense publique est davantage dissimulée que dans d'autres pays. On s'en rend bien compte dans les discussions et les documents parlementaires où l'on n'a pas toujours le détail de toutes les informations que l'on souhaiterait avoir. Il faudrait que les parlementaires y passent davantage de temps : je suis d'ailleurs convaincu que le rôle principal du Parlement aujourd'hui est davantage de contrôler la dépense publique plutôt que de faire passer un ou deux amendements à la marge sur un projet de loi. La deuxième chose tient aux dépenses en matière de rémunération et de train de vie. Là, on est dans un vrai tabou.

**Beaucoup d'hommes politiques répugnent à en parler.**

On voit bien que ce qui nourrit l'antiparlementarisme – même si l'expression « discours anti-élus » me semble plus pertinente – est très lié aux fantasmes, aux rumeurs et à l'absence de transparence. Quand on éclaircit les choses, on les simplifie. Je prends l'exemple de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) des députés. Ils doivent l'utiliser pour leurs frais, mais sans avoir de justificatifs à fournir. Quand vous interrogez les gens, ils vous disent que c'est choquant et que tous les députés détournent l'argent. Ils vont toujours trouver un ou deux cas qui vont dans ce sens. Moi, en 2009, au moment du scandale sur les notes de frais des députés anglais, j'ai fait la transparence sur mes dépenses. J'ai publié sur

© PATRICE NORMAND POUR CHARLES





« Ma conviction profonde est que l'on ne fait pas de la politique pour gagner de l'argent. Par contre, au bout d'un certain temps, on voit des élus rester en politique pour maintenir leur niveau de vie ou tenter de grappiller un peu plus. »

mon blog le détail des dépenses concernant l'IRFM. J'ai recommencé en 2014. Un certain nombre de parlementaires font désormais la même chose. On peut observer des différences entre nos dépenses, mais personne n'a jamais porté de jugement ou de critique. Ma conviction profonde est que l'on ne fait pas de la politique pour gagner de l'argent. On s'engage pour des raisons diverses, qu'elles soient religieuses, idéologiques, personnelles ou familiales, avec la motivation de rendre service. Par contre, on s'aperçoit au fil du temps que l'argent devient un moteur important. Au bout d'un certain temps, on voit des élus rester en politique pour maintenir leur niveau de vie ou tenter de grappiller un peu plus.

**Pourtant, quand vous avez commencé votre parcours d'élu local dans les années 1970, les mandats locaux étaient très mal indemnisés.**

C'est ce qui a changé dans la vie politique. Longtemps, à l'exception des parlementaires, il n'y avait quasiment rien pour les élus locaux. C'est pour cela que les élus locaux les plus importants cumulaient avec un mandat parlementaire pour gagner quelque chose. Quand je suis devenu président du conseil régional de Picardie en 1981, j'étais le seul président de région à ne pas cumuler. La fonction m'occupait à plein temps alors que seule une vacation journalière de l'équivalent d'une centaine d'euros actuels était prévue. Seulement pour les jours où le conseil régional se réunissait ! Le directeur des services m'a alors proposé trente vacations journalières par mois, afin de me permettre de vivre. Mais les services de l'État étaient réticents. Il a fallu négocier avec le trésorier-payeur général. L'affaire est remontée jusqu'au ministère des Finances et on a fini par m'accorder un traitement de parlementaire. Mais certaines situations étaient ubuesques. Dans le cadre de mes fonctions, je devais

parfois coucher à l'hôtel à Amiens. Un jour j'ai demandé à la réception si les factures étaient payées régulièrement, et je me suis rendu compte qu'elles l'étaient systématiquement en retard car il fallait transformer les nuits d'hôtel en notes de repas pour procéder au règlement. En effet, il m'était impossible de justifier d'une nuit d'hôtel dans la mesure où je disposais déjà d'une voiture et d'un chauffeur. Pour ménager le chauffeur, dont le temps de repos se réduisait, j'ai proposé de prendre un abonnement pour venir en train. Mais c'était encore interdit par les pratiques administratives.

**Comment est-on passé, en trente ans, de la précarité financière à un certain confort pour les élus locaux ?**

Avec la décentralisation et l'arrivée de la gauche au pouvoir. Avec l'allègement du contrôle du préfet sur les actes des collectivités locales, les élus se sont indemnisés de manière plus satisfaisante à partir de 1982. Les services de l'État n'ont rien dit et ont laissé faire tout et n'importe quoi. En 1992, on a fixé un plafond d'indemnité forfaitaire en fonction de la population. Ce fut un progrès, mais il a conduit dans tous les départements à élever les indemnités jusqu'au plafond. Quand vous avez presque 2000 euros d'indemnité de conseiller général sans avoir grand-chose à faire, c'est quand même confortable. Simultanément, on a revalorisé les indemnités des maires, qui étaient elles aussi très insuffisantes. C'était une vieille revendication des élus de gauche : si l'on veut que des personnes disposant de faibles revenus puissent s'impliquer dans la politique, il faut les indemniser. Et puis il y a eu l'étape de l'intercommunalité, qui a complètement pollué le secteur municipal. J'ai vu des petits maires modestement indemnisés se retrouver à l'une des vingt-cinq vice-présidences d'une intercommunalité →

« La rémunération a pris chez les élus locaux une importance qu'elle n'avait pas avant. Un collègue m'a par exemple expliqué que lorsqu'il a conquis sa mairie, l'ancien maire, un de ses amis politiques, lui a fait la tête. Pas parce qu'il lui avait pris son mandat, mais parce qu'il le privait ainsi de 1 000 euros mensuels. Il en avait besoin pour vivre. »

importante, avec des indemnités nettement supérieures. Nous sommes passés à une professionnalisation des élus. En outre, on a mis en place à tous les étages des cabinets politiques, avec la possibilité de recruter de manière discrétionnaire des collaborateurs à des niveaux de salaires confortables. Des collaborateurs qui sont souvent, par ailleurs, des élus locaux.

**Des règles de plafonnement et de fiscalisation ont été mises en place pour encadrer les indemnités des élus locaux.**

Certes, on a mis en place un plafonnement égal à une fois et demie l'indemnité parlementaire. Mais beaucoup d'élus locaux se sont alors mis en tête d'atteindre le plafond! C'est devenu une tentation. La rémunération a pris chez les élus locaux une importance qu'elle n'avait pas avant. Un collègue m'a par exemple expliqué que lorsqu'il a conquis sa mairie, l'ancien maire, un de ses amis politiques, lui a fait la tête. Pas parce qu'il lui avait pris son mandat, mais parce qu'il le privait ainsi de 1 000 euros mensuels. Il en avait besoin pour vivre. Tout cela est d'autant plus étonnant que lorsque l'on regarde la sociologie des élus locaux, les retraités en représentent plus d'un tiers. Autrement dit, ce sont des gens qui ont déjà une pension. Heureusement que j'ai fait voter la fiscalisation des indemnités en 1992, ce qui m'a valu quelques flèches. Le président du conseil général du Pas-de-Calais, Daniel Percheron, me surnommait encore quelques années plus tard « l'homme qui nous a fiscalisés ». Cette décision de fiscaliser les élus était à l'origine une décision politique du groupe socialiste à l'Assemblée, prise en

1992. Sauf que l'année 1992 s'était écoulée et personne ne l'avait mise en œuvre. La fin de l'année approchait, et tout le monde s'en moquait. Michel Charasse (le ministre du Budget de l'époque – NDLR) nous disait : « Vous l'avez voulu. Démerdez-vous ! » J'ai donc rédigé un amendement à la loi de finances rectificative au dernier moment. Les députés socialistes étaient bien obligés de le voter.

**Vous êtes depuis longtemps un adversaire du cumul des mandats.**

Je suis revenu plusieurs fois sur les questions d'argent pour faire avancer le débat sur le cumul en utilisant le thème suivant : « Pourquoi les parlementaires à temps plein sont-ils moins payés que les parlementaires à temps partiel ? » La situation était encore pire pour les ministres, compte tenu d'un mode de calcul spécifique, puisque le plafond indemnitaire était à une fois et demie leur traitement de base. Or, en 2002, on fait passer la rémunération des ministres de 6 000 à 14 000 euros pour compenser la fin des fonds secrets, mais sans revoir le texte sur le plafonnement de leurs indemnités. Le plafond est passé de 9 000 à 21 000 euros ! Pourquoi un ministre à temps partiel aurait-il été largement mieux payé qu'un ministre à temps complet ? Cet argument a gêné, au point que le plafonnement a été revu à la baisse. À son arrivée, François Hollande a interdit le cumul à ses ministres (sauf à Jean-Yves Le Drian – NDLR).

**Vous avez beaucoup plus travaillé sur les dépenses de l'Élysée et des ministères que sur celles du Parlement, et en particulier de l'Assemblée nationale. Pourquoi ?**



© PATRICE NORMAND POUR CHARLES