A Laon, le 30 juillet 2021

LE BUDGET 2020 DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Depuis deux ans, la Covid19 bouleverse le budget de la présidence de la République : en limitant les déplacements du Président et les visites à l’Élysée, elle entraine de multiples économies. Les dépenses constatées sont inférieures au montant voté en loi de finances et se sont élevées à 106,8 millions d’euros.

Il en résulte une différence sensible entre le budget voté et la dépense exécutée comme l’indique le tableau suivant.

Budget 2020 de la présidence de la République (en millions d’euros)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Exécuté | Voté | **Évolution** |
| Frais de personnel | 71,4 | 71,5 | **-0,1** |
| Action présidentielle | 2,0 | 2,5 | **-0.5** |
| Administration | 13,8 | 13,3 | **+0,5** |
| Déplacements | 8,8 | 15,7 | **-6,9** |
| Investissement | 10,8 | 7,6 | **+3,2** |
| **TOTAL** | **106,8** | **110,6** | **-3,8** |

On constate cependant qu’une partie des économies réalisées en déplacements a été réaffectée à des investissements immobiliers et informatiques. Ces transferts modifient la structure du budget élyséen et rendent les évolutions de crédits moins significatives.

L’évolution des budgets réels de la présidence est la suivante :

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Années | 2020 | 2019 | 2018 | 2017 | 2016 |
| Dépenses (en millions d’euros) | 106,8 | 105, 4 | 110,3 | 103,2 | 101.7 |

**Pour estimer l’importance de ce chiffre, je rappelle que sur 1000 euros de dépenses publiques, le budget de l’Élysée représente 10 centimes d’euros quand le coût des retraites représente 268 euros.**

Le troisième rapport de la Cour des comptes consacré aux « comptes et à la gestion des services de la présidence de la République » rendu public le 27 juillet fournit quelques indications intéressantes.

**COMBIEN DE PERSONNEL ?**

798, c’est le nombre d’agents en poste au 31 décembre 2020 (contre 779 un an auparavant). Les trois-quarts d’entre eux sont des fonctionnaires mis à disposition (contre remboursement) par 43 administrations différentes (principalement le ministère des Armées et le ministère de l’Intérieur), le dernier quart – 190 personnes – est recruté (et payé) directement par la présidence : ce sont des contractuels dont la durée des fonctions est liée au mandat présidentiel. Depuis 2017, leur nombre a augmenté d’un tiers (+47 au total). Parmi eux, le cabinet du Président comporte 48 membres, dont 15 exercent les mêmes fonctions auprès du Premier ministre, situation qui ne respecte pas la distinction constitutionnelle des fonctions présidentielle et gouvernementale.

60% des agents ont un statut civil et la proportion des femmes s’élève à 31% (9% dans la direction de la sécurité). Une rotation importante du personnel est constatée : en deux ans (2019 / 2020), 30% des effectifs a été renouvelé, proportion qui atteint 38% au cabinet du Président (pour la seule année 2020). Les membres du cabinet sont tenus de procéder à une déclaration d’intérêts et de patrimoine (cette dernière étant également établie à leur départ) auprès de la HATVP.

La Cour souligne les progrès réalisés dans le domaine des ressources humaines, qui avait fait l’objet, en 2018, d’une analyse approfondie. Elle souligne la nécessité d’améliorer les procédures en matière de dialogue social alors qu’il n’existe aucune instance paritaire. Or, en 2018, la Cour soulignait qu’aucune disposition particulière n’était mise en œuvre dans de nombreux domaines ou la législation avait progressé : prévention de la violence et du harcèlement, égalité professionnelle hommes-femmes, lutte contre les discriminations, obligations déontologiques. A part la nomination d’un réfèrent handicap, il ne semble pas que des avancées se soient produites.

**LA MASSE SALARIALE**

Avec un montant de 71,4 millions, la masse salariale représente le principal poste de dépenses. Il a évolué de 0,6%.

S’agissant des 609 personnes mises à déposition par les administrations, l’Élysée ne fixe pas le montant et l’évolution de leur traitement, qui dépend toujours de l’administration d’origine. Il en rembourse seulement le montant. Par contre le niveau de l’indemnité de sujétion particulière (autrement dit une prime versée aux seules personnes mises à disposition) est déterminé par la présidence, selon des règles qui manquent de clarté selon la Cour.

De ce fait, la présidence de la République éprouve des difficultés à maitriser la masse salariale ce qui avait conduit la Cour, dans un rapport précédent, à suggérer le recours à une autre formule que la mise à disposition. Ce que la Présidence a refusé. Dans ces conditions, pour maitriser l’évolution de la masse salariale, la présidence utilise quelques astuces : quand un fonctionnaire quitte l’Élysée, on choisit pour le remplacer un fonctionnaire plus jeune, au coût salarial (traitement + charges) plus faible. Autre procédé, les nouveaux recrutements sont échelonnés de manière à laisser des postes vacants pendant un certain temps.

Enfin, outre l’ISP, la présidence verse des heures supplémentaires dont la gestion est de plus en plus rigoureuse. Leur montant s’est élevé à 0,65 million d’euros (1,24 million en 2018). Mais cette baisse résulte également de la crise sanitaire.

Depuis le mandat de F. Hollande aucune rémunération ne dépasse 13 000 euros soit le niveau du traitement présidentiel. Cette décision a été maintenue par E. Macron comme l’a constaté la Cour.

Comme d’autres institutions, et sous la contrainte de la crise sanitaire, la présidence a eu recours au télétravail. Malheureusement cet aspect n’a pas été examiné par la Cour des comptes, ce qui ne permet pas de connaitre ses effets sur le fonctionnement du la présidence.

**La double indemnisation des policiers**

La Cour examine en détails le fonctionnement de la nouvelle direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), qui regroupe les effectifs de la Garde républicaine (chargée de la sécurité à l’intérieur des locaux de la présidence) et ceux du GSPR (Groupement de Sécurité de la Présidence de la République) dont les gendarmes et policiers sont chargés de la sécurité du Président lors de ses déplacements.

L’objectif de cette réforme est d’assurer une plus grande cohérence en matière de sécurité et de rechercher les mutualisations.

Sur le plan budgétaire, elle a permis d’intégrer dans le budget de la présidence certaines dépenses de fonctionnement qui étaient demeurées dans le budget du ministère de l’intérieur. A cet effet les recettes correspondantes (1,7 millions d’euros) ont été attribuées à la présidence à partir de 2020. Cette intégration des dépenses de sécurité était réclamée avec insistance par la Cour dans ses rapports précédents en particulier celui de 2017.

A cette occasion la Cour souligne que les heures supplémentaires des membres du GSPR sont gérés de manière différente, pour les gendarmes et les policiers. S’agissant de ces derniers, les heures supplémentaires sont indemnisées deux fois. Une première fois par la présidence, via le versement de l’ISP. Une deuxième fois par le ministère de l’Intérieur via la compensation et l’indemnisation de ces mêmes heures. Le ministère de l’Intérieur a tenté d’obtenir de la présidence le remboursement des heures supplémentaires payées à une trentaine de policiers (5349,23 € par personne). La présidence a refusé ce remboursement au motif que les intéressés perçoivent déjà l’ISP. Compte tenu d’une moyenne annuelle de 7140 heures supplémentaires par policier la Cour estime que le nombre d’heures supplémentaires ni compensées, ni indemnisées équivaut à 13 postes à temps plein. Conclusion de la Cour : l’articulation entre l’indemnité pour sujétions particulières (ISP) et les heures supplémentaires devrait être clarifiée.

Cette réforme de la sécurité du président de la République avait fait l’objet d’une commission d’enquête parlementaire au Sénat, à l’occasion de ce que l’on a appelé l’affaire Benalla, contractuel recruté par le président de la République dont les fonctions en matière de sécurité et le comportement étaient contestées. La commission d’enquête avait conclu à la nécessité d’adopter un cadre juridique spécifique et unique précisant les règles de composition et de fonctionnement du GSPR. Habituellement soucieuse de bases juridiques claires, la Cour ne fait aucune référence aux propositions sénatoriales et se satisfait d’une simple convention avec le ministère de l’Intérieur qui selon elle, constitue la « pierre angulaire » de cette réforme. Or l’examen de cette convention révèle, selon la Cour, de multiples insuffisances.

**Les déplacements présidentiels**

En année normale, la dépense consacrée aux déplacements présidentiels, à l’étranger et en France, représente une somme d’environ 17 millions (20 en 2018). Du fait de ses responsabilités, le président de la République voyage beaucoup. A partir des questions écrites j’ai pu établir la durée annuelle de vol pour les anciens Présidents : 1214h en moyenne pour N. Sarkozy, 831h pour J. Chirac, 676h pour F. Hollande. Quant à E. Macron, il a volé 800h en 2018. Les chiffres plus récents ne sont pas disponibles.

La crise sanitaire a considérablement réduit le nombre – et donc le coût – des déplacements présidentiels comme l’indique le tableau suivant :

Les déplacements du président de la République

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2020 | 2019 | 2018 |
| Nombre total | 67 | 108 | 135 |
| Dont étranger | 19 | 32 | 46 |
| Dont France  | 48 | 76 | 89 |
|  |  |  |  |
| Crédits votés en millions d’euros) | 15,7 | 15,1 | 14,3 |
| Crédits dépensés (en millions d’euros) | 8,8 | 13,9 | 20,0 |

La majorité de ces déplacements s’effectue avec les avions de la flotte gouvernementale regroupés au sein de l’ET60 (escadron technique 60) : Airbus A330 pour les déplacements de longue durée, Falcon pour les déplacements de courte et moyenne durée. Le recours à l’A330 est, depuis le mandat de F. Hollande, réservé aux déplacements extra-européens.

Lors de ces déplacements, le président ne voyage pas seul. Il est toujours accompagné d’une équipe technique (sécurité, transmissions, médecin) et d’une délégation plus ou moins importante selon les destinations. La Cour souligne que dans le cadre de la réorganisation des services de l’Élysée plusieurs dispositions ont été prises pour limiter (et maitriser) les déplacements. Malheureusement, contrairement à certains rapports antérieurs, aucun exemple précis ne permet de vérifier l’application de ces bonnes intentions.

S’agissant des déplacements privés du chef de l’État, il convient de rappeler que sur la proposition de la Cour des comptes en 2009, il est admis que le Président (et le Premier ministre) compte tenu de leurs responsabilités utilisent la flotte gouvernementale. Dans ce cas, le président rembourse à la présidence une somme forfaitaire correspondant au prix d’un vol régulier pour une distance équivalente, ainsi en 2020, E. Macron a remboursé 957,28€ au titre des déplacements privés (en outre il a remboursé 6573,39€ de frais de bouche).

**Le parc automobile**

Traditionnellement, le parc automobile de la présidence comportait 2 types de véhicules : aux voitures possédées par l’Élysée s’ajoutaient un nombre évolutif de véhicules prêtés par les constructeurs automobiles. De son côté le GSPR utilisait les véhicules du ministère de l’Intérieur qui n’apparaissaient pas dans le budget élyséen.

Avec la création de la nouvelle direction de la sécurité, l’Élysée a décidé d’internaliser les véhicules du ministère de l’Intérieur, de sorte qu’en 2021 tous les véhicules mis à disposition auront été restitués. En contrepartie, l’Élysée a procédé à des achats de véhicules (65 en deux ans) permettant d’harmoniser et de mutualiser l’ensemble du parc automobile. Par ailleurs l’Élysée a décidé de revoir la politique des prêts constructeurs en achetant – progressivement – les véhicules (2 en 2021) et en mettant fin aux prêts des voitures allemandes pour rouler, lors des voyages officiels exclusivement en marque française.

Enfin l’achat de véhicules supplémentaires par l’Élysée permet de limiter le recours aux véhicules prêtés par les préfectures lors des déplacements présidentiels.

Le tableau suivant fait apparaitre l’évolution du parc automobile de la présidence

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2020 | 2019 | 2018 |
| Véhicules Élysée | 99 | 83 | 82 |
| Prêts constructeurs | 28 | 34 | 33 |
| GSPR  | 32 | 52 | 60 |
| **TOTAL** | **159** | **169** | **175** |

En 2020, sur 41 véhicules achetés pour le GSPR, 12 ont été reçus. En 2021, 24 véhicules supplémentaires ont été commandés.

De ce fait, les dépenses de fonctionnement du service automobile augmentent régulièrement : 812 987€ en 2020 (contre 416833€ en 2018). Il est vrai que désormais les dépenses de taxi sont intégrées dans le budget du parc. En 2020, le confinement a fait baisser la dépense globale de taxis (de 246 181€ à 152 580€) mais le coût unitaire d’une course a augmenté de 19% (43€ au lieu de 36€). Quant à la dépense de carburant, limitée en 2020 à 176 842€ elle ne pourra que croitre du fait de l’augmentation du nombre de véhicules, et malgré le verdissement progressif du parc : 28 véhicules propres (23 électriques et 5 hybrides).

**Les dépenses de protection juridique**

La partie du rapport consacrée à la prise en charge des frais d’avocat pour les personnels mis en cause dans l’affaire des sondages reprend au mot près le texte de l’an dernier (à l’exception de l’actualisation des données financières). Faute de toute investigation, aucune observation n’est formulée sur la régularité et le contenu des conventions activées alors même qu’il s’agit de sommes importantes : 122 707€ dépensées en 2020 après 159 766€ en 2019.

**Les dépenses du conjoint du président**

Conformément au souhait de transparence exprimé par le président de la République, la Cour des comptes examine chaque année les dépenses engagées par l’épouse président. En 2020, l’activité de Mme Macron a été réduite à quatre déplacements officiels en compagnie du président, dont un à l’étranger et à quatre déplacements hors Ile de France en train ou en voiture sans son époux. Son secrétariat qui n’a pas été modifié (deux collaborateurs du cabinet du président, une assistante et demie) a un coût salarial stable de 291 826€ représentant 0,26% du budget de la présidence.

Mme. Macron a reçu 25 000 courriers en forte augmentation (21 000 en 2019 et 19 500 en 2018) dont le traitement mobilise 7 personnes (sur les 55 de l’unité correspondance).

Elle ne dispose d’aucun budget de représentation et utilise les services de la coiffeuse maquilleuse de la présidence.

Le coût de cette prestation (5200 euros ttc par mois) fait régulièrement polémique : pendant la présidence de F. Hollande, le montant atteignait 10 000 euros par mois et dans les premiers mois du mandat d’E. Macron, la facture s’élevait à 9 000 euros par mois.

A la suite des observations formulées par les rapporteurs de la commission des finances de l’Assemblée, la dépense a pu être réduite. Il convient d’admettre que le chef de l’État et sa compagne sont soumis en permanence à la vision intrusive des caméras et qu’il est nécessaire d’avoir recours à des prestations de coiffure et de maquillage, dépenses superflues pour un citoyen « normal » mais indispensables pour le chef de l’État qui est, en quelque sorte, l’image de la France.

*Concernant les autres aspects du budget présidentiel, le rapport de la Cour reprend les rubriques habituelles en actualisant les données financières sans procéder à des investigations nouvelles. Il est vrai que si on ne cherche pas, on ne trouve rien.*

*S’agissant du contrôle de gestion et du contrôle interne, les progrès sont manifestes. Il est toutefois étonnant qu’une comptabilité analytique ne soit toujours pas disponible ce qui ne permet pas de répartir les charges de personnel selon leurs diverses activités. Au fil du texte, dans le langage très codés de la Cour, quelques propositions sont suggérées sans que l’on distingue toujours leur importance ou leur urgence. Subsiste néanmoins une lacune dans ce rapport : la rubrique examinant la suite donnée aux propositions formulées dans les rapports antérieurs.*

René Dosière

Membre honoraire du Parlement

Auteur de Frais de Palais. Vivre à l’Élysée de De Gaulle à Macron, ed de l’observatoire, 2019