



Le Premier Président

Paris, le 7 décembre 2012

n° 6184

à

Monsieur François Hollande
Président de la République

Objet : Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République - comptes de 2011- gestion du 1er janvier 2011 au 15 mai 2012.

La Cour des comptes vient d'achever pour la quatrième année consécutive le contrôle qu'elle exerce sur les comptes et la gestion des services de l'Elysée. Initié à partir de 2008, il a cette fois porté sur l'exercice 2011 et, s'agissant de la gestion, a été étendu jusqu'en mai 2012, terme du mandat du Président Nicolas Sarkozy. C'est à partir des constats opérés à cette date que pourra être appréciée l'évolution de la gestion des services de la présidence et de leurs coûts.

Répondant aux instructions données dès 2007 par votre prédécesseur dans le sens d'une gestion plus attentive à la règle de droit, les efforts des services conjugués avec la fréquence des contrôles de la Cour ont engendré d'incontestables progrès que les communications antérieures de la Cour ont déjà soulignés. Des améliorations peuvent être encore recherchées tant du côté de l'allègement des charges que de la maîtrise des coûts et de la transparence de certaines des opérations réalisées, à partir des observations qui suivent.

*

* *

I. L'EVOLUTION DES COMPTES DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Une maîtrise renforcée des procédures comptables et un contrôle de gestion désormais intégré dans la culture des services ont fortement contribué à prolonger la tendance à la diminution des dépenses observée depuis 2008.

A. Les dotations budgétaires et crédits consommés

L'aisance de trésorerie dont s'accompagne l'exécution du budget de la présidence a permis, en cours d'exercice, de restituer 2,25 M€ sur la dotation du budget général qui lui avait été allouée pour 2011 et de la ramener ainsi de 112,3 M€ à 110,05 M€, en baisse de 2,2 % par rapport à 2010. Estimées à 1 M€ en loi de finances initiale, les ressources propres, liées à certaines activités (produits des placements financiers, des locations immobilières, contribution des agents aux frais de la crèche, produits exceptionnels, etc.), se sont en réalité élevées à 6,2 M€, portant le total des produits à 116,2 M€. Le budget exécuté en dépenses s'étant élevé à 110,6 M€ en fonctionnement et 5 M€ en investissement, s'est soldé par un excédent de 0,56 M€.

Le total des dépenses de fonctionnement est en diminution de 1,5 % par rapport à celles de 2010 (112,2 M€). S'agissant des seules charges de fonctionnement courant (19,8 M€) elles s'inscrivent en baisse de 2,5 % par rapport à 2010 (20,3 M€) et de 24 % par rapport à 2008 (26 M€).

La forte croissance des « ressources propres » tient pour l'essentiel à trois causes : le montant du remboursement aux administrations des traitements des agents qu'elles mettent à disposition de la présidence ayant été surévalué en 2008 et 2009, une annulation partielle de la dette correspondante a été opérée à hauteur de 2,7 M€. S'y sont ajoutées, à hauteur de 1,5 M€, des reprises sur les provisions constituées en 2010 en vue de financer la rénovation de la grille du Coq dont le coût a été finalement deux fois moins élevé que prévu. Elle résulte enfin, pour une faible part, de l'augmentation des produits financiers tirés du placement de l'intégralité de la dotation annuelle auprès du Trésor en début d'exercice. Ces produits ont augmenté de 11,50 % entre 2010 (911 000 €) et 2011 (1,016 M€).

B. L'évolution des principaux postes de dépenses

Hormis les amortissements, dont l'augmentation résulte par un effet mécanique de la croissance de la valeur des immobilisations réalisées par la présidence, la plupart des autres lignes de dépenses ont baissé. Les diminutions de charges les plus significatives par rapport à 2010 ont concerné les achats de marchandises (- 10 %) et de services (- 7,7 %). Une analyse plus fine de ces charges conduit cependant à relever une hausse de 158 % du coût des locations de matériel audiovisuel, de 418 402 € en 2010 à 1 077 965 € en 2011. Cette hausse est en partie liée aux déplacements du chef de l'Etat en France, plus nombreux qu'en 2010. Le coût de la location de matériel (scène, éclairage, groupes électrogènes) nécessité par ces voyages a quadruplé en 2011 par rapport à 2010. Ont également fortement progressé les

dépenses résultant de l'achat de téléviseurs et de télécopieurs dont le parc a été largement renouvelé (1 360 € en 2010, 31 034 € en 2011).

La hausse des frais d'affranchissement, de 29 197 € à 71 302 €, (soit une progression de 144 % par rapport à 2010), résulte de l'augmentation du nombre des invitations lancées à l'occasion des déplacements du chef de l'Etat.

Trois postes de dépenses ont connu en revanche des diminutions marquées représentant à elles seules plus de 3 M€ d'économies. Ils correspondent aux voyages présidentiels (hébergements, déplacements, locations de véhicules), à l'achat de denrées alimentaires, enfin au recours à des personnels extérieurs. S'agissant des premiers, l'allègement des charges résulte d'abord des mesures de rationalisation dans l'organisation des voyages décidées en 2010 et déjà évoquées dans ma communication du 13 juillet 2011, ensuite du fait que les dépenses afférentes aux sommets du G8 et du G20 ont été imputées sur le budget général de l'Etat. Concernant les achats, cet allègement est la conséquence de la multiplication des marchés passés après mise en concurrence. Ainsi d'importantes baisses de charges ont pu être obtenues sur les marchés d'alimentation.

C. Le bilan

Le bilan arrêté au 31 décembre 2011 n'appelle pas de commentaires particuliers sinon pour relever l'augmentation des immobilisations nettes qui atteignent 7,30 M€, en hausse de 122 % par rapport à 2010. Cette hausse est la conséquence des investissements réalisés par la présidence sur son propre budget en vue de moderniser les moyens à la disposition des services.

Le passif du bilan, au total 37,3 M€, est principalement formé de dettes à court terme (21,65 M€) et de « dotations pour investissements » (9,2 M€). Ces dotations ne faisant pas, à tort, l'objet de reprises d'amortissements, leur montant ne peut que croître : fin 2012, leur total excède celui des immobilisations nettes.

Il convient enfin de relever que les services financiers n'ont pas, à ce jour, mis en place de comptabilité des stocks. Ils devront y procéder à l'avenir, d'autant plus que le rattachement de la restauration administrative au budget de la présidence, jusqu'ici traitée dans un budget annexe, implique un important flux de denrées alimentaires.

D. Les liquidités en fin d'année

Après déduction des remboursements restant à effectuer aux administrations, au titre des rémunérations des personnels mis à disposition et du coût des heures de vol encore dues au ministère de la Défense, et malgré la restitution de 2,25 M€ au Trésor, le solde des ressources inemployées en fin d'année est de 6,85 M€ fin 2011, auxquels s'ajoute 1,45 M€ de créances à recouvrer. Cette situation tient pour partie aux résultats positifs à hauteur de 1,26 M€ qu'a dégagé l'exécution des budgets 2008 à 2011. Par ailleurs, la programmation insuffisamment rigoureuse des investissements a conduit à constituer des provisions au-delà des besoins de financement. Si cette tendance devait se poursuivre, elle aboutirait à accumuler

des excédents de trésorerie qui se justifieraient d'autant moins que la présidence reçoit sa dotation budgétaire dès le début de l'exercice.

E. Les instruments de pilotage de la gestion

Mis en place à partir de 2008, les instruments de pilotage de la gestion sont maintenant opérationnels et devraient désormais produire pleinement leurs effets.

En premier lieu, les méthodes de contrôle interne comptable, qui ne sont pas encore entièrement stabilisées, appellent certaines améliorations. Elles n'en permettent pas moins un suivi précis de l'engagement et de la liquidation des dépenses pour les opérations courantes. Intégré à la procédure comptable, ce contrôle fait l'objet d'une formalisation systématique et constitue une novation déterminante par rapport aux pratiques antérieures qui n'assuraient pas une maîtrise rigoureuse de l'exécution budgétaire.

En second lieu, s'agissant du contrôle de gestion qui venait d'être mis en place en 2010, la Cour avait formulé l'an dernier diverses recommandations en vue de mieux mesurer les écarts entre réalisations et objectifs. Ces recommandations ont été pour l'essentiel suivies. Des résultats bruts, collectés chaque mois, pour les 32 indicateurs de performance, donnent lieu, une ou deux fois par an, à un bilan synthétique commenté (qui gagnerait néanmoins à être davantage opérationnel).

II. LES DEPENSES DE PERSONNEL

A. Evolution globale des effectifs et des rémunérations

Un objectif de baisse annuelle de 3 % des charges de personnel avait été fixé. S'agissant des effectifs, passés de 1 051 agents au 31 décembre 2007 à 904 fin 2010 et 882 fin 2011, cet objectif a été largement atteint puisqu'ils ont été réduits de 16 % en trois années. Cette diminution des effectifs a été arrêtée en fonction de l'organisation des services et de l'appréciation de leurs besoins en gestion. Globalement, l'administration de la présidence a respecté le plafond d'emplois qu'elle s'était fixé par catégorie. Si ce plafond a été dépassé pour un agent en catégorie A, il n'a, en revanche, été atteint ni pour les personnels de catégories B (- 26 agents) ni pour les personnels de catégories C (- 44 agents).

Les traitements ressortent à 70,3 M€ en 2011 (72,1 M€ en 2008, soit une réduction de 2,6 %). Une analyse plus fine conduit à constater que la diminution des rémunérations proprement dites, 1,16 % entre 2010 et 2011, a été plus que compensée par l'augmentation des cotisations « employeur » au titre des pensions civiles, ainsi que par la progression du coût des heures supplémentaires et des indemnités versées. Il en résulte une hausse des dépenses globales de personnel de 0,47 % au cours de cette même période 2010-2011.

B. La gestion des personnels

Les personnels de la présidence sont mis à disposition par les administrations ou recrutés sur contrat.

Concernant les seconds, sur 141 agents contractuels, 102 relevaient en 2011 d'un régime de droit public et 39 –la plupart affectés à la table de l'Elysée, quelques-uns au service de la personne du Président – d'un régime de droit privé. Pour cette dernière catégorie, tous, indépendamment des fonctions qu'ils exercent, sont régis par la convention collective des salariés du particulier employeur. Ce régime, s'il résulte du poids de l'histoire et présente l'avantage d'appliquer les mêmes dispositions à l'ensemble des personnes concernées, n'en est pas moins étranger aux situations qu'il recouvre : l'Etat n'est pas un particulier et ces agents ne sont pas assimilables à des employés de maison. La généralisation des contrats de droit public offrirait vraisemblablement les mêmes commodités de gestion, tout en mettant le droit en accord avec la réalité. C'est d'ailleurs un objectif que s'est fixé l'administration de la présidence.

C. Les heures supplémentaires

Le coût des heures supplémentaires a augmenté de plus de 10 % de 2010 à 2011, de 1,76 M€ à 1,94 M€. Les conditions dans lesquelles ce complément de rémunération est versé appellent plusieurs observations. Ces heures supplémentaires ne sont pas calculées, comme le veut la réglementation, sur la base du traitement indiciaire des agents. Par ailleurs, elles sont payées, à tort, aux agents en déplacement ainsi qu'aux militaires. Enfin, dans certains cas, les heures supplémentaires allouées recouvrent des invraisemblances : elles peuvent atteindre 245 heures pour un même mois, très au-delà du plafond autorisé de 25 heures. Ces observations conduisent la Cour à recommander d'appliquer les dispositions de droit aux heures supplémentaires effectives, les autres éléments de rémunération pouvant être attribués sous forme de primes.

III. LA POLITIQUE DES ACHATS ET LA CONDUITE DES MARCHES

En 2010, la Cour avait relevé les progrès accomplis par les services de la présidence dans ses pratiques en matière de commande publique. De nouvelles avancées concernant la passation et la conduite des marchés sont intervenues en 2011, sans toutefois aboutir à une situation pleinement satisfaisante.

A. La progression des achats sur marchés

L'ouverture aux règles de la concurrence n'a été engagée que récemment (2009). De 2009 à 2011 ont ainsi été passés 66 marchés d'achats de marchandises et de services au titre desquels les règlements opérés sur la période se sont élevés à 5,7 M€. Sur ces marchés, la part des nouveaux fournisseurs a progressé (de 15% en 2009 à 32% en 2011). La Cour relève les progrès obtenus sur une période de trois années.

Lorsqu'ils sont passés en bonne et due forme, ces marchés font l'objet d'un contrôle d'exécution précis, qui témoigne du sérieux du suivi qu'effectue le service financier en coordination avec les services bénéficiaires et la cellule « marchés ». Il sera toutefois relevé que cette dernière n'est pas encore systématiquement associée à toutes les procédures contractuelles, notamment pour l'achat d'immobilisations (matériels et prestations techniques).

B. Les insuffisances relevées dans les achats d'équipement

S'agissant des achats du service « télécommunication et informatique » et du service audiovisuel, la mise en concurrence est souvent demeurée insuffisante et, quand elle s'est exercée, n'a pas reposé sur des dossiers suffisamment élaborés. Ainsi, des achats d'appareils de sonorisation et de télévision, pour des montants atteignant respectivement 108 724 € et 98 848 €, ont été effectués sans mise en concurrence formalisée. S'agissant de l'achat de 300 micro-ordinateurs pour un coût de 398 767 €, les modalités de mise en concurrence se sont limitées à la consultation de trois entreprises avec lesquelles il a été traité au vu de simples devis. De même, une réfection des réseaux informatiques d'un montant de 336 028 € a été confiée à une seule société, au terme d'une consultation informelle et sans recours à la publicité.

C. La remise à niveau du système anti-intrusion du Palais de l'Elysée

Si de telles prestations ne peuvent être exécutées sans imposer aux prestataires des règles minimales de sécurité et sans exiger d'eux le respect du secret, les conditions dans lesquelles des travaux de cette nature ont été confiés, pour un montant de 486 000 € en 2010 et 472 000 € en 2011, à une société, créée en 2009, dont le capital s'élève à 1910 €, qui n'a jamais déposé ses comptes et n'emploie qu'un salarié, peuvent surprendre. Le choix de cette entreprise avec laquelle il a été traité de gré à gré, dans un secteur pourtant concurrentiel, appelle d'autant plus de réserves qu'il ne reposait que sur une condition à laquelle nombre d'autres entreprises auraient pu satisfaire (obligation de confidentialité garantie par le fait que le titulaire avait reçu une habilitation « Confidentiel défense »).

D. Des commandes tardives et précipitées

Sur des dépenses d'investissement d'un montant total de 5,07 M€ réalisées en 2011, 2,46 M€, soit 48,5%, ont été exécutées en décembre. Cette pratique serait consécutive aux difficultés - déjà évoquées - éprouvées par les services à identifier en temps utile leurs besoins et à planifier leurs investissements. Il en résulte des commandes tardives qui contraignent au recours à des procédures simplifiées dans la passation des marchés, réduisent donc d'autant les effets de la concurrence et diminuent en fin d'année les excédents que dégage le compte de résultat.

IV. LES AMELIORATIONS OBTENUES ET LES PROGRES QUI RESTENT A REALISER

Si les réformes conduites dans certains secteurs de la gestion aboutissent à des situations tout à fait satisfaisantes, des mesures nouvelles devront être mises en œuvre dans d'autres secteurs afin d'assurer une meilleure maîtrise des charges et une connaissance plus précise de leurs justifications.

A. Des améliorations certaines

1. Les achats de fleurs

La passation d'un marché sur appel d'offres a ramené de 297 252 € en 2009 à 204 000 € en 2011, les dépenses d'achat de fleurs que la Cour avait estimé excessivement lourdes. Ses recommandations ont été suivies et permis une économie de 32 % sur ce poste.

2. L'organisation des fêtes de l'arbre de Noël

L'arbre de Noël de la présidence réunit chaque année environ 900 enfants, dont un tiers d'enfants du personnel, les autres venant de diverses régions de France à l'invitation de la présidence. La Cour a déjà souligné la lourdeur des charges correspondantes, de plus de 300 € par enfant pour l'année 2010. Les services de la présidence se sont engagés sur le moyen terme dans un effort d'économie qui a permis de substantielles réductions des coûts, de 449 000 € en 2008 à 350 000 € en 2010 et 310 000 € en 2011 soit, sur l'ensemble de la période, une diminution de 31 %, obtenue à la suite de la passation de marchés sur les principaux postes de dépenses et d'une réduction de la commande de jouets. La charge aurait été encore moindre si cette manifestation ne s'était pas déroulée dans la salle d'un théâtre, louée à cette fin, mais dans la salle des fêtes du Palais de l'Elysée comme c'était le cas avant 2009.

3. La restauration administrative

Au cours d'un précédent contrôle, la Cour avait examiné le fonctionnement de ce service dont les charges lui étaient apparues anormalement élevées. Le prix de revient de chaque repas y ressortait en effet à 21 € et était deux fois supérieur à la moyenne couramment constatée en la matière. Les deux causes principales de cette situation tenaient à des effectifs excessifs ainsi qu'à une fidélité manifestée de très longue date à des fournisseurs qui n'avaient jamais été mis en concurrence. Au vu de ce constat, l'administration de la présidence s'est engagée dans un effort d'allègement des coûts qui a largement porté ses fruits. Le personnel a été réduit de 28 à 24 agents. Des appels d'offres ont permis en 2010 une réduction de 10 à 20 % sur le prix des denrées consommées. Le prix de revient du repas a ainsi été ramené à 14 euros. Le tarif payé par les agents a lui-même subi une augmentation de l'ordre de 7 %. Si des marges d'économie peuvent encore être dégagées, la charge nette, toutes dépenses confondues, supportée par le budget de la présidence, a été réduite de près de 20 %.

4. La conservation du patrimoine mobilier

S'agissant de la conservation du patrimoine mobilier placé en dépôt dans les résidences présidentielles par les musées nationaux, le Mobilier national et le Fonds national d'art contemporain, la situation constatée par la Cour au début de 2008 à l'Elysée n'était pas meilleure que celle relevée dans les ministères. Faute d'une connaissance exhaustive et actualisée de ce patrimoine, de nombreux objets disparaissaient sans que ces disparitions, constatées trop tardivement, puissent donner lieu à une quelconque recherche en responsabilité par la voie administrative ou pénale. Au vu de cette situation, trois mesures d'assainissement ont été menées à bien sur les exercices 2009-2011 :

- avec le concours du Mobilier national, a été entrepris un recensement contradictoire des dépôts effectués dans l'ensemble des résidences alors affectées à la présidence, plusieurs d'entre elles ayant depuis été remises à la disposition du ministère de la culture. Il est apparu que sur quelques 8 352 objets déposés, 270 n'ayant pu être localisés devaient être considérés comme définitivement manquants, dans la plupart des cas de longue date ;
- pour éviter qu'une telle situation puisse se reproduire, un inventaire informatique des dépôts, exhaustif et scientifiquement bien informé, a été dressé. Des règles strictes de gestion de ces dépôts ont été fixées et rendent chaque agent directement responsable des objets présents dans les locaux qu'il occupe. Aucun de ces objets ne peut être déplacé, sinon par le service qui en assure la gestion ;
- un agent a été spécialement recruté en septembre 2010 pour assurer le suivi de ces opérations et le respect des dispositions rigoureuses dont elles s'accompagnent. Toute interruption dans leur mise en œuvre compromettrait l'efficacité des efforts déjà conduits. A l'occasion du récolement contradictoire engagé en 2012 avec les principaux déposants, qui n'est pas encore achevé, la qualité du dispositif mis en place a pu être vérifiée. Aucun manquant postérieur à septembre 2010 n'a été détecté. Si toutefois de nouvelles disparitions d'objets mobiliers ou d'œuvres d'art étaient constatées au terme des recherches en cours, elles devraient immédiatement donner lieu à la mise en cause de responsabilités qui seront désormais aisées à identifier.

5. La restauration du Palais de l'Elysée et des immeubles affectés à la présidence

Un examen sommaire de l'état du Palais, établi en février 2008 par un inspecteur général des monuments historiques, avait dressé un constat alarmant, concernant autant la solidité de l'édifice que la sécurité de ses accès et des personnes qui y travaillent. Ce constat chiffrait alors à environ 24 M€ le coût des restaurations à entreprendre, dont 7 M€ en première urgence. Sur la suggestion de la Cour, un premier programme de travaux, conduit pour l'essentiel par les services constructeurs du ministère de la culture, maître d'ouvrage, étalé sur les années 2009-2011, a été lancé pour un coût d'abord estimé à 15,6 M€, actualisé à 18 M€ avant tout engagement des procédures contractuelles.

Une expertise plus approfondie, étendue à l'hôtel de Marigny, au fort de Brégançon, à trois immeubles de bureaux situés rue de l'Elysée et à l'hôtel de l'Alma où résident une partie des personnels de la présidence, a conduit à ajouter des travaux à ce plan triennal et à préparer pour les années 2012 et ultérieures un deuxième programme en cours de conception. A ce jour, le montant du programme 2009-2011 a été porté à 23,85 M€ à quoi se sont ajoutés, hors programme, 6,1 M€ de travaux initialement non prévus. Le coût de cette première partie des restaurations devrait ainsi avoisiner 30 M€. Son importance tient à trois sortes de causes :

- il résulte d'abord d'un défaut d'entretien sur une très longue période. Faute d'avoir été réalisées à temps, nombre d'opérations indispensables pour assurer la conservation des bâtiments, comme la réfection des toitures et d'une partie du gros œuvre, devenaient d'un coût particulièrement élevé. Il reste qu'elles s'avéraient nécessaires et ne pouvaient plus être différées ;
- sous la conduite du service constructeur du ministère de la culture, et au vu d'une connaissance affinée de l'état des bâtiments, des travaux complémentaires ont été ajoutés et le coût d'une partie des marchés les plus onéreux a fortement dépassé les évaluations sommaires de 2008. Ainsi, pour le seul hôtel d'Evreux, à partir d'une estimation initiale de 14,7 M€, les travaux exécutés ou en voie d'achèvement ressortent à 24,87 M€. Evaluée à 2, 15 M€, le coût de la restauration de la façade et de la terrasse côté jardin, est ressorti à 4,5 M€ ; de même le coût de la restauration des toitures en zinc ou en plomb a été réévalué de 6 M€ à 9,2 M€. Toutefois, les marchés passés n'ont été qu'exceptionnellement exécutés en dépassement. Ces quelques dépassements, toujours inférieurs à 10%, n'appellent pas d'observation;
- la remarquable qualité de la restauration du Palais a nécessité le recours à des entreprises de très haute technicité et l'emploi d'ouvriers d'une grande compétence. Leur intervention, pour ne pas perturber le travail du Président et de ses collaborateurs, a été répartie sur 21 jours correspondant aux absences prévisibles du chef de l'Etat. Elle a donc subi de fréquentes interruptions pour des travaux d'une exécution particulièrement délicate.

B. Des marges de progrès

Les efforts à mener concernent autant les économies qui peuvent encore être réalisées sur les opérations de gestion que la plus grande transparence dans laquelle devraient être conduites certaines d'entre elles.

1. Les achats de journaux

Les dépenses correspondantes ont augmenté de 460 000 € en 2009 à 470 000 € en 2011. La Cour avait fait observer l'an dernier que la part des abonnements y était assez faible (69 000 € en 2009) et que les achats en kiosque étaient payés au tarif grand public, sans remise et sans appel à la concurrence. Les services de la présidence s'étaient engagés à recourir à un appel d'offres qui n'a pas encore été lancé. Ils ont fait savoir que sa préparation étant achevée, il devrait intervenir avant la fin de 2012.

2. La gestion du parc de véhicules

A fin 2011, le bilan de fonctionnement du parc faisait apparaître une situation correctement maîtrisée. A cette date, le parc comptait 115 véhicules, dont 25 mis gratuitement à disposition par les constructeurs dans le cadre d'opérations de promotion. En dépit de l'augmentation du nombre de kilomètres parcourus (- 12 % entre 2009 et 2011) et de la hausse du coût des carburants, grâce à une réduction de la cylindrée des voitures et une préférence affirmée pour les moteurs diesel, la progression des dépenses de ce service a été contenue. Par ailleurs, le nombre des accidents dont la responsabilité était imputable à des chauffeurs de la présidence a pu, à la suite d'une campagne de sensibilisation, être ramené de 30 en 2009 à 12 en 2011, le nombre des sinistres passant lui-même de 48 à 32. Enfin, le coût kilométrique des déplacements est demeuré stable (0,34 €).

Différentes mesures pourraient toutefois en rendre la gestion plus rigoureuse :

- La couverture des risques est confiée de très longue date à la même société d'assurances qu'il conviendrait de soumettre à une concurrence qu'elle n'a jamais eu à affronter, l'Etat n'étant pas, au cas particulier, son propre assureur ;
- L'atelier d'entretien des véhicules emploie neuf agents à plein temps, dont le chef de service et son adjoint ainsi que le chef d'atelier et son adjoint, pour gérer un effectif de 71 agents comportant 48 chauffeurs. Un audit du contrôle de gestion permettrait d'établir la réalité de l'adéquation entre moyens et besoins (personnels et véhicules).

3. La restauration à la table du palais de l'Elysée

L'intendance qui gère les cuisines et la table du Palais se prête à ce jour difficilement à une appréciation objective de ses coûts en raison d'abord de la diversité des prestations dont elle assure le service (table du Président, repas des conseillers, plateaux repas, petits déjeuners, repas officiels, cocktails, etc.), en association dans certains cas avec des intervenants extérieurs.

Si elle répartit ses dépenses entre ces prestations, c'est à partir de données statistiques correspondant à des moyennes et non à des coûts effectifs, dans des conditions qui n'assurent pas une parfaite lisibilité de ses activités et devraient s'appuyer sur une gestion de stocks et sur une comptabilité-matières. Dans ce cas encore, des sources d'économie pourraient sans doute être dégagées à partir d'un audit diligent en interne, que les services de la présidence se sont engagés à conduire en 2013.

Enfin, la recherche d'économies a déjà conduit l'intendance du Palais à réduire de 61 à 52 les effectifs du personnel affecté à la restauration ; la Cour rappelle l'observation déjà faite l'an dernier : certaines catégories d'agents affectés au Palais bénéficient de la gratuité des repas. Faute de revenir sur cet avantage en nature auquel tous les bénéficiaires ne peuvent prétendre, au moins conviendrait-il qu'il fasse, auprès des services fiscaux, l'objet d'une déclaration, à laquelle les services de la présidence se sont engagés à procéder en 2013.

4. L'occupation de l'hôtel de l'Alma

La Cour est déjà intervenue à deux reprises sur les conditions dans lesquelles les appartements aménagés dans l'hôtel de l'Alma sont affectés à des personnels de la présidence. Au début de l'année 2012, un audit interne du contrôle de gestion a fait apparaître de sérieuses lacunes dans l'exploitation de ce bâtiment. A la méconnaissance du nombre des logements et de la superficie de certains d'entre eux s'est ajouté le constat d'occupations sans titre ou de périodes excédant trente années, supérieures à dix ans dans quelques cas. Une instruction du directeur de cabinet, en mai 2012, vise à permettre une remise en ordre qui, à ce jour, n'est bien sûr qu'amorcée.

Par ailleurs, un décret du 9 mai 2012 a fixé un nouveau régime d'attribution des logements de l'Etat à ses agents. Ces nouvelles dispositions prévoient trois régimes d'occupation dont deux impliquent le paiement de loyers variant de 50 à 85 % de leur valeur locative réelle. Elles seront d'autant plus difficiles à appliquer dans ce quartier (où le montant des loyers est particulièrement élevé) que jusqu'ici les occupants n'en payaient pas et devaient seulement en déclarer la valeur au titre de l'impôt sur le revenu, en tant qu'avantage en nature.

Enfin, les services de Météo-France ayant libéré les locaux qu'ils occupaient au rez-de-chaussée du Palais de l'Alma, une superficie de l'ordre de 1500 m², remise à disposition de la présidence dans un état de vétusté, devra être restructurée et restaurée pour accueillir certains des services de la présidence, actuellement logés à l'étroit. Une étude a été confiée à cette fin à un architecte en chef des monuments historiques.

5. Les déplacements présidentiels

Portées au compte de la présidence pour 18,84 M€ en 2010 et 17,25 M€ en 2011, les dépenses liées aux déplacements présidentiels, apparemment en baisse, sont toutefois demeurées globalement stables d'un exercice sur l'autre. En effet, les charges liées à la présidence du G8 et du G20 ont été couvertes par le budget du programme 332 « présidence française du G8-G20 » inclus dans la mission « Action extérieure de l'Etat », ce qui a conduit à ce que les dépenses de déplacement du Président à ce titre, pour un montant qui peut être estimé à 1,8 M€, ne soient pas rattachés aux comptes de la présidence. Cette pratique budgétaire, qui a l'avantage de donner une vision globale de ces sommets diplomatiques, implique un retraitements pour disposer d'une appréciation exhaustive des coûts de déplacements à la charge de la présidence.

La destination des déplacements présidentiels a sensiblement évolué entre 2010 et 2011 et se caractérise par l'augmentation des déplacements en France (de 58 à 71). Au cours du dernier trimestre 2011, leur nombre a été de 17 (10 au cours du dernier trimestre 2010).

A partir du 16 février 2012, certains déplacements présidentiels ont été recensés comme « déplacements sécurité du Président ». Dans ce cas, seuls les coûts liés à la protection de la personne du Président ont été pris en charge par le budget de la présidence, ainsi que les frais de transport correspondants jusqu'au 4 mai. Ils concernent 49 déplacements pour un coût global de 837 630 €.

Dans la perspective d'une recherche d'économies, et suite aux constats faits par la Cour du niveau élevé de certains coûts, les dépenses par nature ont profondément évolué en 2011.

Concernant les voyages à l'étranger, les frais des missions préparatoires ont été réduits de 86 % et ceux des précurseurs de 54 %. Ceux liés à l'hébergement, à la restauration, à la location des véhicules et aux déplacements sur les lignes commerciales ont eux-mêmes diminué dans des proportions variant de 60 à 80 %. Il en résulte une diminution des charges de 4,6 M€ par rapport à 2010.

S'agissant des déplacements en France métropolitaine, les dépenses par nature ont progressé de 37 % (de 7 M€ à 9,7 M€), les hausses les plus marquées portant sur l'hébergement (+ 41 %), les locations de salles et de matériels (+ 117 %). Ces hausses résultent pour partie de mesures de précaution permettant de mettre les interventions du Président à l'abri de tout incident. Ainsi la location de groupes électrogènes s'est substituée progressivement au recours aux groupes acheminés par la cellule « Energie » de la présidence pour pallier d'éventuelles défaillances.

Par ailleurs, les dépenses de sonorisation s'élèvent en moyenne à 11 500 € pour les déplacements en France mais sont parfois très supérieures, notamment en 2012, comme à Pamiers le 17 janvier 2012 (20 340 €), à Lyon le 19 janvier (38 918 €), à Marseille le 24 janvier (35 092 €) ou à Lavaur le 2 février 2012 (23 876 €).

Plusieurs voyages se révèlent d'un coût élevé au regard de leur durée. Ainsi, le déplacement à Pamiers, où le Président a séjourné 2h30, s'est soldé par un coût total de 254 347 €. Le déplacement à Lyon (et en Isère) le 19 janvier 2012 pour les vœux aux forces économiques s'est élevé à 377 501 € dont 86 701 € de frais d'avion et 78 000 € pour le buffet offert. Le voyage en Nouvelle-Calédonie du 26 au 28 août 2011 a coûté 2 101 737 € (dont 1 428 235 € de frais de voyages et de déplacements ainsi que 279 495 € de frais de location de véhicules). Lors du déplacement à Montboudif le 5 juillet 2011, une structure gonflable a été louée pour 94 126 € et il a été dépensé 23 617 € pour la mise en place d'un podium, le coût total du déplacement s'élevant à 255 357 €.

Enfin le coût des cérémonies des vœux qui n'avait pas augmenté en 2011 par rapport à 2010 (2,3 M€), s'est élevé à 2,8 M€ en 2012, en raison du nombre des voyages auxquels ces cérémonies ont donné lieu dans neuf régions du territoire métropolitain ainsi qu'en Guyane (1 441 422 €) et à Madrid (178 578 €) voyage au cours duquel le Président s'est adressé aux Français de l'étranger.

6. Les sondages

A la suite des observations de la Cour, les dépenses de communication ont été ramenées de 3,3 M€ en 2009 à 1,45 M€ en 2010. A partir de 2011, les sondages ont été commandés, après l'organisation de trois appels d'offres, directement auprès des titulaires de ces marchés et non plus par l'intermédiaire de la société *Publifact*, pour des dépenses évoluant de 680 769 € en 2010 à 794 383 € en 2011. Si la Cour a pu contrôler les facturations et la certification du service fait, en revanche les documents (livrables correspondant aux sondages) ne lui ont pas été transmis, pas plus qu'au service financier ou au service des

archives de la présidence. Cette situation n'a pas permis à la Cour de s'assurer du rattachement de ces dépenses à l'activité présidentielle.

7. Les études et conseils

Les dépenses occasionnées par les activités de conseil ont été réparties entre le cabinet *Giacometti-Peron* et la société *Publifact*, en exécution de contrats plusieurs fois modifiés par avenants, qui n'ont donné lieu ni à publicité ni à mise en concurrence pour des montants de 475 338 € pour le cabinet *Giacometti-Peron* et 143 520 € pour la société *Publifact* en 2011 et au total pour la période sous contrôle 721 982,32€.

Le contrat avec le cabinet *Giacometti-Peron* devait contribuer à la préparation des interventions publiques et médiatiques du Président à partir de sondages identifiant les attentes et les jugements de l'opinion. La dépense totale correspondante s'est élevée à 475 358 € en 2011 pour une rémunération mensuelle de 39 611,52 € TTC, ramenée à 7917,52 € TTC du 16 février au 30 avril 2012, terme de la convention, soit 79 211,08 € en 2012.

C'est à cette même date, le 16 février 2012, qu'a été reconduit le contrat avec la société *Publifact* visant une activité de conseil et d'analyse de l'état de l'opinion mais la rémunération, fixée auparavant à 11 960 € TTC par mois, a été ramenée à 2392 € TTC.

La dépense correspondante s'est élevée au total à 143 520 € au titre de l'année 2011 et à 23 920 € sur les quatre premiers mois de 2012. La plupart des prestations de conseil étant orales, la Cour ne saurait porter une quelconque appréciation sur leur coût au regard de leur contenu.

* *

*

Au terme des quatre premiers contrôles exercés sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, la Cour constate les progrès accomplis par rapport à 2007. A l'époque, la présidence ne disposait pas d'un budget couvrant l'intégralité de ses charges et n'était pas gérée selon les règles de droit applicables à l'ensemble des services de l'Etat.

Les contrôles successifs qui permettent des analyses plus ciblées montrent que des marges de progrès existent encore. Plusieurs aspects concernent la transparence de la gestion et un contrôle plus rigoureux des coûts. Il en est de même dans des domaines aussi divers que les dépenses de l'intendance ou celles du parc automobile, les déplacements présidentiels, la passation, le suivi des marchés portant sur les achats de denrées et de matériel et, enfin, les enquêtes, études et sondages.

Didier MIGAUD

Annexe : Loi de finance initiale et exécution budgétaire

	LFI 2008	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009	LFI 2010	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011
DEPENSES								
Charges de fonctionnement courant	16 370 000	26 013 672	20 500 732	22 887 552	21 370 000	20 301 462	20 850 000	19 809 540
Déplacements	20 300 000	16 316 717	20 356 000	22 003 369	21 212 000	20 020 604	20 720 000	17 682 201
Charges de personnel (y.c. PR)	72 005 359	69 838 233	69 977 424	67 227 253	67 960 000	67 802 999	66 951 700	68 047 775
Dotation aux amortissements		122 572	0	210 523	0	578 474	0	1 070 210
Impôts et taxes	135 000	114 978	137 700	118 943	160 000	206 071	180 000	215 959
Charges exceptionnelles	320 000	164 568	320 000	188 055	350 000	192 886	400 000	219 324
Provisions				0		3 138 750		3 535 437
<i>Total des charges (I)</i>	<i>109 130 359</i>	<i>112 570 740</i>	<i>111 291 856</i>	<i>112 635 695</i>	<i>111 052 000</i>	<i>112 241 246</i>	<i>109 101 700</i>	<i>110 580 446</i>
<i>Investissements (II)</i>	<i>1 250 000</i>	<i>612 858</i>	<i>1 395 000</i>	<i>1 652 715</i>	<i>2 490 700</i>	<i>1 856 766</i>	<i>4 238 000</i>	<i>5 077 841</i>
RECETTES								
Remboursement PFUE	0	1 750 890	0	377 766	0	0	0	0
Produits divers	365 000	772 396	351 190	1 797 514	1 009 000	2 019 116	1 041 000	1 959 447
Produits exceptionnels	0	688 832	0	0	0	0	0	4 206 381
Dotation budgétaire	100 792 140	109 992 140	112 335 666	112 335 666	112 533 700	112 533 700	112 298 700	110 052 726
<i>Total des produits (III)</i>	<i>101 157 140</i>	<i>113 204 258</i>	<i>112 686 856</i>	<i>114 510 946</i>	<i>113 542 700</i>	<i>114 552 816</i>	<i>113 339 700</i>	<i>116 218 554</i>
RESULTAT (III-II-I)		20 660		222 536		454 804		560 267

Annexe 2 : Bilan

BILAN

ACTIF	2010 net	2011				PASSIF	2010	2011
		Brut	Amortissement	Net				
Immobilisations incorporelles	12 946,85	495 574,87	21 193,47	474 381,40	CAPITAUX PROPRES	Réserves		704 419,29
						Report à nouveau	249 616,52	
						Résultat	454 802,77	560 267,21
Immobilisations corporelles	3 197 824,31	10 067 612,27	3 323 591,47	6 744 020,80				
<i>dont installations et aménagements</i>	850 485,53	3 082 607,70	522 111,34	2 560 496,36		Dotation d'investissement	4 122 339,78	9 200 180,85
<i>dont matériels</i>	172 101,58	926 084,45	112 038,93	814 045,52				
<i>dont matériel de transport</i>	484 255,77	2 158 341,97	1 599 376,18	558 965,79		Provision pour risques	1 088 750,00	2 177 500,00
<i>dont autres immobilisations</i>	1 690 981,43	3 900 578,15	1 090 065,02	2 810 513,13		Provision pour charges	2 050 000,00	2 996 687,00
Dépôt de garantie	84 097,88	85 715,25		85 715,25				
TOTAL (1)	3 294 869,04	10 648 902,39	3 344 784,94	7 304 117,45		TOTAL (1)	7 965 509,07	15 639 054,35
CRÉANCES					DETTES	DETTES		
Fournisseurs -acomptes	5 057,28			9 590,00		Dettes fournisseurs	6 407 920,81	4 437 286,75
Fournisseurs - Avances ambassades	57 578,31			21 637,72		Dettes administrations	13 986 742,15	10 354 530,35
Fournisseurs - dépôts de garantie								
Créances clients	960 248,57			1 049 195,49		Dettes sociales		
Personnel - Avances et acomptes	2 119,44			4 285,22		Autres créiteurs	3 965 407,54	6 865 051,14
Débiteurs divers- sécurité sociale								
Débiteurs divers	57 499,20			32 690,64				
Produits à recevoir	452 794,44			333 534,27				
Affaires étrangères								
TOTAL (2)	1 535 297,24			1 450 933,34		TOTAL (2)	24 360 070,50	21 656 868,24
DISPONIBILITES								
Compte courant	27 237 855,25			28 294 282,07				
Caisse	181 993,93			197 816,90				
Avances missions				19 542,97				
Avances permanentes	3 800,00							
Avances ponctuelles	21 834,75							
Retraits cartes visa	1 200,00							
TOTAL (3)	27 446 683,93			28 511 641,94				
COMPTES DE RÉGULARISATION						COMPTES DE RÉGULARISATION		
Dépenses à régulariser	1 555,83			21 049,00		Compte d'attente		402,30
Charges constatées d'avance	53 431,55			15 929,80		Recettes à classer	6 258,02	7 346,54
TOTAL (4)	54 987,38			36 978,80		TOTAL (3)	6 258,02	7 748,84
TOTAL GÉNÉRAL	32 331 837,59			37 303 671,53		TOTAL GÉNÉRAL	32 331 837,59	37 303 671,43

Annexe 3 : compte de résultat

CHARGES D'EXPLOITATION	2009	2010	2011	PRODUITS D'EXPLOITATION	2009	2010	2011
c/60 - Achats de marchandises	5 107 947,98	5 211 233,05	4 690 861,18	Dotation annuelle (loi de finances)	110 682 950,77	110 676 933,78	104 974 884,93
				Remboursement P 306 PFUE	377 765,95		
c/61-62-6516 - Autres achats et charges externes	37 245 605,64	32 883 541,24	30 463 621,82	Produits locatifs Alma	432 714,94	412 010,07	204 311,13
Hébergement, restaur. spectacles,	4 525 247,74	3 899 347,32	2 630 108,34	Convention La Lanterne	153 100,30	180 606,76	200 000,00
Frais d'impression, photos	120 708,89	124 406,06	141 896,62	Remboursement CNR et UPM	108 849,54	95 070,39	112 392,64
Locations véhicules	1 753 582,27	1 582 851,14	1 167 055,82	Remboursement Secrétariat G20-G8		32 682,20	56 618,32
Locations immobilières	698 288,22	546 174,84	540 765,29	Produits divers de gestion courante	147 564,12	161 469,36	172 902,02
Locations mobilières	2 355 490,94	1 471 397,45	1 544 033,31	Autres produits	64 240,34	158 673,95	94 343,82
Locations matériels audiovisuels			1 080 873,38				
Installations	2 721 275,86	3 090 031,28	2 939 509,03	Produits- crèche	50 462,23	54 165,11	63 841,89
Entretien - Nettoyage	1 656 650,83	1 502 979,63	1 291 229,02	Vente de véhicules		13 271,97	39 323,92
Autres prestations	1 892 498,67	2 273 938,03	1 664 402,49				
Assurances	167 122,25	180 329,45	195 865,63	TOTAL (I)	112 017 648,19	111 784 883,59	105 918 618,67
Documentation	474 163,41	475 722,15	508 750,45				
Accessoires bureautique	145 746,80	304 911,02	32 294,94	PRODUITS FINANCIERS			
Présents diplomat., décorations, etc	508 792,22	587 583,98	562 879,57				
Déplacements, missions, réceptions	15 114 897,76	13 665 494,82	12 821 779,87	Intérêts du compte de dépôt	820 058,44	911 165,81	1 015 713,67
Etudes, bases de données ...	1 248 780,13	857 191,35	961 675,67				
Frais postaux et de télécommunications	3 743 280,94	2 233 812,70	2 282 007,29				
Autres charges externes	119 078,71	87 370,02	98 495,10	TOTAL (II)	820 058,44	911 165,81	1 015 713,67
c/63 - Impôts, taxes et versements assimilés	118 942,75	206 071,11	215 959,25	Travaux grille du Coq			1 500 000,00
c/64 Salaires, traitements et charge sociales	69 573 864,38	69 933 339,48	70 261 450,82				
Salaires et traitements	56 651 155,55	56 958 295,64	56 735 164,91				
Charges sociales	2 860 803,36	2 922 329,78	3 207 297,59				
Autres charges sociales	117 892,17	93 232,90	102 199,33				
Autres charges de personnel (indemnités)	9 944 013,30	9 959 481,16	10 216 788,99				
Salaires et charges PR							
c/6580 - Subvention de gestion restaurant	171 549,55	96 951,89	123 582,81				
c/68 - Dotation aux amortissements et provisions	210 523,30	3 717 223,66	4 605 647,03				
TOTAL (I)	112 428 433,60	112 048 360,43	110 361 122,91				
CHARGES EXCEPTIONNELLES SUR OPERATIONS DE GESTION				PRODUITS EXCEPTIONNELS SUR OPERATIONS DE GESTION			
Charges exceptionnelles	207 261,22	192 886,20	219 323,50	Produits exceptionnels	20 523,70		2 706 381,28
TOTAL (II)	207 261,22	192 886,20	219 323,50	TOTAL (III)	20 523,70	0,00	2 706 381,28
TOTAL DES CHARGES (I + II)	112 635 694,82	112 241 246,63	110 580 446,41	TOTAL DES PRODUITS (I + II+III)	112 858 230,33	112 696 049,40	111 140 713,62
RESULTAT DE L'EXERCICE	222 535,51	454 802,77	560 267,21				
TOTAL GENERAL	112 858 230,33	112 696 049,40	111 140 713,62	TOTAL GENERAL	112 858 230,33	112 696 049,40	111 140 713,62