



Paris, le 15 juillet 2016

Le Premier Président

N° S2016-2444

à

Monsieur le Président de la République

Objet : Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2015)

La Cour examine les comptes et la gestion des services de la présidence de la République depuis 2009.

Dans le cadre des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières¹, la Cour procède au contrôle des comptes et de la gestion des services de la présidence de la République depuis 2009.

A l'occasion du contrôle des comptes de l'exercice 2015, elle a pu observer une nouvelle fois la poursuite des efforts engagés pour ramener les dépenses dans la limite de 100 M€ : les produits retracés dans le compte de résultat se sont ainsi établis à 103,23 M€ et les charges à 100,02 M€, dégageant un résultat positif de 3,21 M€.

Par ailleurs, elle a pris connaissance de l'état d'avancement des travaux engagés afin de mieux établir, comme elle l'avait recommandé, le cadre budgétaire et comptable applicable à la gestion des services de la présidence de la République.

Comme les années précédentes, la Cour a examiné la régularité des comptes de 2015 et leur évolution par rapport à l'exercice précédent. Elle a aussi vérifié les marchés publics et la situation des personnels. Enfin, les suites réservées à ses recommandations relatives aux procédures en vigueur et à leurs fondements juridiques ont donné lieu à des échanges spécifiques avec les services.

¹ Article L. 111-3 : « *La Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et, sous réserve des dispositions de l'article L. 131-3 ci-après, par les autres personnes morales de droit public* ».

I. LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

A. UN REFERENTIEL FINANCIER A FAIRE ABOUTIR RAPIDEMENT

1. L'adoption d'un règlement budgétaire et comptable

Lors de ses précédentes investigations, la Cour avait relevé que la gestion des moyens budgétaires et humains nécessaires au fonctionnement des services de la présidence de la République intervenait en l'absence d'un cadre juridique approprié. Elle avait en particulier constaté une incertitude persistante quant aux règles applicables en matière budgétaire et comptable et observé qu'une même personne était amenée, pour une dépense donnée, à en assurer successivement l'engagement, le paiement et le contrôle.

En réponse à ces observations et aux recommandations formulées en la matière, les services de la Présidence se sont attachés à élaborer un projet de règlement budgétaire et comptable de la présidence de la République. Ce projet, dans sa version connue à la date du présent rapport, conduit la Cour à présenter les observations suivantes.

En premier lieu, ce règlement budgétaire et comptable ne devrait s'éloigner des dispositions applicables aux autres services de l'État en application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qu'au strict regard du respect de l'autonomie financière de la présidence de la République et d'impératifs éventuels de sécurité et de confidentialité.

En deuxième lieu, ce règlement devrait assurer une séparation effective des fonctions de l'ordonnateur et du comptable qui, sans constituer un principe de valeur constitutionnelle, n'en demeure pas moins une garantie prudentielle fondamentale. Ce texte devrait également conférer au comptable de la présidence de la République le statut de comptable public principal de l'État.

En troisième lieu, le règlement devrait prévoir une annexe définissant précisément la nature des pièces justificatives nécessaires à la réalisation des opérations comptables.

En outre, la publication de ce document au *Journal officiel* serait une garantie nécessaire pour le rendre opposable aux tiers.

En dernier lieu enfin, compte tenu de la nature, des termes et de la publication du texte, l'adoption de ce règlement budgétaire et comptable par le biais d'un décret du président de la République pris en conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, apparaîtrait-elle comme la formule juridique la plus pertinente et la plus sûre.

2. Le projet NABUCO (« nouvelle application budgétaire et comptable »)

Lancé en 2014 dans le but de moderniser les outils de programmation et de suivi des crédits, ce projet a été élargi pour s'attacher désormais à la définition d'une « *nouvelle architecture budgétaire et comptable* ». Les travaux en cours comportent deux volets, qui s'ajoutent à la rédaction d'un règlement budgétaire et comptable de la Présidence.

a) *La mise en place d'une nomenclature budgétaire et comptable adaptée aux besoins des gestionnaires de la présidence de la République*

Des travaux ont été engagés en 2015 pour identifier les besoins en termes de référentiels. Ils devraient s'achever en 2016 par l'adoption d'une nomenclature budgétaire et d'un plan comptable reposant sur des règles harmonisées et tenant compte des spécificités de la présidence de la République.

Les services de la Présidence estiment que le plan comptable de l'État apparaît peu adapté car relativement limité pour décrire l'activité de la Présidence, dont les dépenses ne trouveraient que peu d'équivalents au sein des autres services de l'État. Le choix envisagé d'un référentiel particulier, s'il peut se justifier par l'impératif de lisibilité du budget au regard des spécificités de la Présidence, devrait néanmoins, selon la Cour, se rapprocher autant que possible du référentiel comptable applicable aux autres administrations de l'État.

b) L'adaptation du système d'information financière

Comme l'a déjà relevé la Cour, l'outil actuellement utilisé par la Présidence présente plusieurs inconvénients au regard de l'efficacité et de la sécurité budgétaire et comptable, notamment la nécessité de saisies multiples, l'impossibilité de disposer de certaines restitutions, l'absence de traçabilité d'actions mises en œuvre ou l'insuffisance des contrôles automatiques. L'adaptation de l'application budgétaire et comptable devra répondre à ces difficultés, tout en intégrant le nouveau cadre juridique retenu et la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable.

Pour ce faire, la Présidence a fait le choix d'acquérir une application nouvelle, au travers d'une solution logicielle intégrée disponible sur le marché. Les travaux actuellement en cours devraient permettre de basculer sur le nouvel outil au 1^{er} janvier 2017, avec un coût prévisionnel d'environ 100 000 € pour l'achat et l'installation du nouveau logiciel budgétaire et comptable. La présidence de la République, après avoir organisé des réunions de travail avec le ministère des finances et l'Agence pour l'informatique financière de l'État pour connaître l'état du marché des prestataires, a sélectionné au premier semestre 2016 deux sociétés pour l'édition de son nouveau logiciel². Les conditions de déploiement et d'adaptation du logiciel aux spécificités de la Présidence font actuellement l'objet d'analyses spécifiques qui permettront de sélectionner le prestataire finalement retenu pour le développement de l'application.

Lors de l'examen du précédent exercice, la Cour s'interrogeait sur les conditions de l'articulation avec le système utilisé par l'ensemble des autres administrations de l'État (*Chorus*). Les services de la Présidence ont décidé d'exclure l'utilisation de cet outil, qui serait inadapté à la gestion financière de celle-ci, pour privilégier le choix d'un autre logiciel compatible avec les contraintes de la gestion budgétaire et comptable publique. La question des relations entre les deux systèmes ferait cependant l'objet d'une attention particulière pour assurer l'efficacité des relations financières entre la Présidence et les autres administrations de l'État³.

En tout état de cause, la configuration définitive du nouvel outil, qui devra être partagé par le service financier et les gestionnaires de crédits des entités opérationnelles et répondre aux besoins propres de chacun d'eux, ne pourra être arrêtée qu'une fois rendus les arbitrages sur le référentiel budgétaire et comptable, mais aussi en tenant compte des développements, évoqués ci-après, relatifs au pilotage et au suivi de la gestion, notamment concernant le contrôle interne (comptable et budgétaire) et le contrôle budgétaire.

² Les recherches se sont tournées vers des produits existants, adoptés par de nombreux établissements publics, et desquels il a été possible de bénéficier de retours d'expérience. La présidence de la République s'appuie notamment sur l'offre UGAP multi-éditeurs proposée en matière de supports logiciels adaptés à la gestion budgétaire et comptable publique.

³ Le système d'information actuel permet l'intégration des comptes en fin d'année dans la comptabilité de l'État, grâce à une table de transposition prévue à cet effet, alors que les relations avec les fournisseurs et les administrations redevables peuvent s'opérer *via* le portail *Choruspro*.

Au déploiement du nouveau logiciel comptable et budgétaire devrait également correspondre celui d'un système d'information relatif à la gestion de la paie et des ressources humaines, qui n'existe pas actuellement au sein de la Présidence bien que les dépenses de personnel représentent un enjeu très significatif (près des deux tiers des dépenses de la Présidence). Les logiciels comptable et de la paie ne dialoguent ainsi pas suffisamment entre eux et font l'objet d'intégrations manuelles par le service des ressources humaines et des finances. Le développement d'un outil intégré de gestion des ressources humaines fera l'objet d'une réflexion à la suite du déploiement de l'application budgétaire et comptable, les services de la Présidence estimant que celui-ci constitue un préalable nécessaire du fait de la complexité du projet.

B. AMELIORER LE PILOTAGE ET LE SUIVI DE LA GESTION

2. Consolider les outils de pilotage et de suivi des achats

La Cour avait souligné, lors des précédents exercices, les progrès accomplis par la Présidence concernant les achats, tout en faisant part des efforts restant à réaliser pour en renforcer le pilotage stratégique et le suivi.

Pour répondre à cet enjeu, des mesures opérationnelles ont été engagées à partir de 2014 : actualisation annuelle de la cartographie des achats et extension de son périmètre, recours accrus à des marchés mutualisés, élaboration d'un guide de déontologie et amélioration des procédures internes au pôle achats, notamment par la mise en place d'un système de suivi et d'alerte pour anticiper le lancement des procédures ou la reconduction des marchés.

Ces mesures ont conduit en 2015 à la conclusion d'un marché mutualisé concernant l'achat de vins de champagne, ainsi qu'au lancement d'une procédure de marché de denrées alimentaires pour les besoins du Palais de l'Élysée, du restaurant administratif et de la crèche. Elles trouveront également une traduction concrète avec le recours à un marché interministériel pour le personnel des « extras » et le renouvellement du marché des fleurs, plantes, et accessoires pour végétaux qui prendront plein effet en 2016. Dans le même temps, l'outil de suivi des achats destiné à sécuriser les renouvellements de marchés, développé par le pôle achats en 2015, devra permettre de réduire les risques constatés lors des exercices précédents.

Par ailleurs, le nombre de marchés publics passés par la Présidence en 2015 reste important, avec notamment la conclusion de marchés nouveaux et structurants pour les bâtiments (marché de conception, réalisation, exploitation et maintenance des ascenseurs et appareils de levage ; raccordement du Palais de l'Élysée au réseau de froid urbain) mais aussi pour l'informatique de la Présidence (accord cadre interministériel de stockage des données informatiques). Les vecteurs interministériels d'achats ont également été utilisés en 2015, notamment sur des secteurs à forts enjeux financiers, devant ainsi permettre à la Présidence de réaliser à terme des économies (par exemple, les marchés de l'UGAP concernant la fourniture de gaz de ville, d'électricité ou de licences bureautiques).

Ces efforts de rationalisation se sont traduits par un accroissement des dépenses sur marchés. Ainsi, pour les trois services supports de la présidence de la République (intendance, informatique et administration, conservation des résidences présidentielles), qui représentent 79 % des dépenses en 2015 (70 % en 2014), la couverture des dépenses par des marchés publics est passée de 57 % en 2014 à 70 % en 2015 (plus de 90 % pour le service de l'administration et de la conservation des résidences présidentielles). Le recours à de nouveaux marchés interministériels pour le service informatique devrait également permettre

d'optimiser le taux de couverture constaté, notamment pour couvrir des dépenses relatives à la maintenance réseau, téléphone Palais et accessoires bureautiques (environ 0,8 M€ de dépenses hors marchés en 2015).

Le taux de couverture du service de l'intendance a toutefois fortement diminué entre 2013 (31 %) et 2015 (19 %), même si une amélioration substantielle devrait être constatée dès 2016 avec la notification de deux marchés structurants (achat de denrées alimentaires et achat de fleurs). Cette dégradation s'explique notamment par un retard constaté dans le lancement d'une nouvelle procédure relative aux marchés de restauration qui a pour objectif, pour la première fois, de couvrir non seulement les besoins du restaurant des personnels, de la crèche mais également du Palais. Par conséquent, une partie importante des prestations de restauration ont été commandées hors marchés en 2015 et, compte tenu de la part qu'elles représentent dans le montant total des achats de l'intendance, ont mécaniquement entraîné une dégradation du taux de couverture constatée pour ce service.

Ces évolutions se sont accompagnées d'une optimisation de l'organisation et de la professionnalisation du pôle achats au cours de l'exercice 2015. Désormais, il est associé aux conférences budgétaires annuelles, ce qui devrait lui permettre de mieux définir la stratégie d'achats et le plan d'action à mettre en œuvre, ainsi que de renforcer le suivi et la sécurisation des achats. Le déploiement de la nouvelle application NABUCO devrait donner au pôle achats un outil de restitution et d'analyse plus performant lui permettant d'optimiser la stratégie d'achats.

Les tests réalisés sur six procédures notifiées en 2015 confirment une maîtrise satisfaisante des procédures et de la réglementation applicable à l'exception d'un cas.

3. Poursuivre l'encadrement des procédures

La Cour avait constaté, à l'issue du précédent contrôle, les progrès réalisés dans la formalisation des règles et procédures applicables à la gestion des moyens de la présidence de la République, notamment sous la forme d'instructions visant à mieux encadrer les modalités de mise en œuvre de certaines dépenses. L'ensemble des dispositions applicables ont été compilées, en 2015, dans un classeur des procédures qui a également été numérisé.

S'agissant des dépenses, de nouvelles consignes, déjà évoquées lors de l'examen de l'exercice précédent, ont été formalisées afin de mieux encadrer la prise en charge et le paiement des frais de déplacement liés aux voyages officiels et aux missions individuelles. Une note du 23 mars 2015 recense les frais pris en charge par la présidence ainsi que leurs modalités de paiement, et définit les pièces justificatives à produire pour les dépenses qui n'ont pas donné lieu à engagement préalable. Cette note a été diffusée à l'ensemble des chefs de service et à tous les missionnaires potentiels du cabinet du président de la République. Deux *mémentos*, décrivant les procédures propres aux déplacements en France et à l'étranger, sont par ailleurs annexés à cette note et adressés systématiquement aux préfetures et aux ambassades afin de les informer du circuit de la dépense.

S'agissant des recettes, la Cour a déjà recommandé, pour limiter au maximum la manipulation de chèques et d'espèces et pour simplifier le traitement administratif induit, le recours, chaque fois que possible, à un moyen de paiement électronique. Une première expérimentation d'encaissement par terminal de paiement électronique (TPE), réalisée lors des journées européennes du patrimoine, a ainsi été étendue aux encaissements du restaurant administratif et représente désormais plus de la moitié de ses paiements.

La formule du prélèvement a par ailleurs été proposée à partir de 2014 aux usagers de la crèche et aux occupants du palais de l'Alma pour le paiement de leurs charges locatives. Lors de l'examen de la gestion 2014, la Cour avait regretté que seule une minorité d'entre eux avait jusqu'alors répondu favorablement. En 2015, le paiement par prélèvement a conquis un nombre plus important d'usagers de la crèche, près des trois-quarts des familles bénéficiaires en 2016 ayant choisi cette option. Il convient cependant de poursuivre les efforts entrepris afin que le champ couvert par ce mode de règlement soit encore étendu⁴, notamment pour les résidents du palais de l'Alma qui ne sont que 10 % à l'avoir choisi.

Afin d'encadrer plus strictement les paiements et encaissements effectués en dehors de la caisse du comptable, des régies ont été constituées au sein de la Présidence. La première d'entre elles a été créée en septembre 2015 à l'occasion des journées européennes du patrimoine, suivie de la création d'une régie de recettes au sein du service des présents diplomatiques, qui propose, en fin d'année, une liste d'articles aux personnels de la présidence. En 2016, ce mouvement se poursuit avec la mise en place de deux régies d'avances pour la crèche et l'intendance, pour les dépenses occasionnelles d'alimentation et de fonctionnement.

S'agissant enfin de la comptabilité, les travaux réalisés par la Cour à l'occasion du présent contrôle confirment que, bien qu'ayant été améliorés au cours des derniers exercices, les inventaires physiques des biens mobiliers et immobiliers constituant l'actif du bilan restent incomplets et ne sont pas rapprochés des comptes. Les services de la Présidence ont confirmé que le suivi des biens et leur rapprochement de la comptabilité sont pris en compte dans le cadre de l'évolution du système d'information financière.

4. Sécuriser la gestion financière par le développement du contrôle interne

Un premier progrès significatif a été réalisé lors de la mise en place, en 2009, d'un contrôle de gestion, rattaché depuis lors, en 2013, au directeur de cabinet. Ce dispositif a notamment permis d'ajuster l'organisation, le fonctionnement ou les moyens consacrés à certaines missions importantes, par exemple le service automobile ou la régulation.

L'utilité du contrôle de gestion s'est confirmée au cours de l'exercice 2015, qui a vu se concrétiser de nouvelles avancées. Trois audits ont été réalisés, consacrés respectivement au service des estafettes, à la gestion de la presse et à la gestion du parc locatif du palais de l'Alma (cf. *infra*). L'audit du service des estafettes a permis d'engager des mesures d'optimisation du service (formalisation des procédures, élaboration de fiches de postes, rationalisation des trajets). Les missions du service ont notamment été recentrées sur son cœur de métier (l'acheminement et la transmission des plis officiels). L'audit de la gestion de la presse n'a en revanche pas abouti à une modification de l'organisation existante, la gestion des abonnements continuant de faire intervenir, d'une part, le pôle ressources humaines pour l'engagement et la certification du service fait et, d'autre part, le pôle finances pour le paiement de la dépense⁵.

Le contrôle de gestion a également permis la mise en place, à partir de 2015, d'un tableau de bord synthétique à l'attention des autorités supérieures de la Présidence, en complément des indicateurs d'activité ou de résultat existants. Même si le caractère déclaratif

⁴ Même s'il convient de rappeler que la réglementation en vigueur laisse le débiteur libre du choix du mode de paiement qu'il souhaite adopter.

⁵ Cette situation, si elle n'a pas empêché de réduire significativement le coût de la presse, par la rationalisation du nombre de journaux diffusés et du nombre de bénéficiaires, reste contraire au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable puisque la cheffe du service des ressources humaines et des finances à la fois engage et paie la dépense.

de certains des indicateurs retenus et l'impossibilité d'en vérifier la cohérence en les croisant avec les données comptables présentent des limites, il s'agit d'un instrument utile de suivi de l'activité des services. Dans le tableau de bord synthétique 2012-2015, vingt-deux objectifs et indicateurs d'activité ou de performance ont ainsi été examinés concernant l'ensemble des services de la Présidence.

Jusqu'en 2015, le contrôle interne est demeuré embryonnaire⁶. L'enjeu de la qualité des comptes avait été rappelé par la Cour dans son rapport relatif à la gestion 2013, le développement d'un véritable contrôle interne constituant un levier nécessaire pour mettre en place des instruments adaptés de pilotage et suivi de la gestion. Une démarche a été engagée, formalisée dans le cadre d'une note interne de janvier 2015 présentant les modalités de déploiement d'un contrôle interne comptable.

Cette démarche s'inspire de la méthode et des outils mis à disposition par la direction générale des finances publiques, en se limitant à ce stade au seul service des ressources humaines et des finances. Cette option se justifie si on considère que ce service assure, pour le compte de l'ensemble des entités, le suivi des opérations comptables et la confection des états financiers, mais il serait souhaitable que la démarche soit à terme étendue à l'ensemble des services de la Présidence. En l'absence d'une séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable au sein de la présidence de la République, le contrôle interne comptable apparaît en effet comme un volet fondamental du cadre comptable et budgétaire de la Présidence.

Une cartographie des processus comptables a d'abord été élaborée, qui comporte notamment un descriptif des tâches complété, suite à la recommandation de la Cour, par la mise à disposition, pour les principales procédures⁷, de « logigrammes » destinés à identifier précisément les enjeux, les risques et les modalités des contrôles propres à fiabiliser la fonction comptable. Les services estiment que ces logigrammes ont une utilité avérée pour le fonctionnement courant mais également dans la perspective de la mise en place du nouveau système d'information budgétaire et comptable.

A l'appui de cette cartographie des processus, une cartographie des risques et un plan d'action ont été établis, dont les objectifs en 2016 portent sur la commande publique, les immobilisations, les rémunérations et les régies. Un guide des procédures comptables, dont la rédaction constituait un préalable, a été rendu disponible courant 2015.

Malgré ces progrès importants, faute de contrôles automatisés dans l'outil informatique actuel, les contrôles demeurent toutefois manuels au travers de fiches de contrôle permettant la traçabilité des contrôles. Le nouveau système d'information devrait permettre d'automatiser et donc de fiabiliser le contrôle interne comptable.

Pour compléter le contrôle interne comptable, il apparaît indispensable que soit mis en œuvre un contrôle interne budgétaire adapté aux besoins des services de la présidence de la République. La qualité des comptes ne peut en effet être dissociée de celle des opérations mises en œuvre en amont et elle dépend, en particulier, du respect des procédures et de l'efficacité des vérifications effectuées par les services gestionnaires eux-mêmes lors des différentes phases de la dépense (ou de l'encaissement des recettes).

⁶ Il se matérialisait, au sein de la chaîne comptable de la présidence de la République, par un descriptif des procédures, sous forme de fiches, ainsi que par un cartouche de signatures apposé sur chaque pièce de dépense et de recette, qui permettait un contrôle à trois niveaux portant notamment sur l'existence de la certification du service fait, l'exacte imputation des dépenses, la disponibilité des crédits et la validité de la dette.

⁷ Prévision budgétaire, exécution de la dépense, perception de la recette, gestions de la trésorerie et des marchés.

Au regard des impératifs de sécurité et de bonne gestion, ce dispositif devrait être complété, selon des modalités appropriées, par un véritable contrôle budgétaire, la fonction étant aujourd'hui exercée par la cheffe du service des ressources humaines et des finances (qui est aussi, *de facto*, ordonnateur d'une partie des crédits et responsable des opérations comptables).

Enfin, les vérifications auxquelles elle a procédé sur les dépenses de l'exercice 2015 conduisent la Cour à recommander plusieurs mesures pratiques propres à garantir un meilleur respect des règles budgétaires et comptables :

- le rappel de l'obligation de joindre systématiquement aux documents établis pour demander le paiement d'une dépense les pièces justificatives correspondantes, précises et complètes ;

- la sécurisation de certaines opérations par une plus grande précision des pièces justificatives produites à l'appui des dépenses de nature exceptionnelle ;

- une grande vigilance sur le fait que la réalisation d'achats répétés effectués auprès d'un même fournisseur devrait conduire, au regard tant du montant cumulé des dépenses que de la possibilité de bénéficier de tarifs compétitifs, à envisager la passation d'un marché.

II. LA SITUATION FINANCIERE ET L'EXECUTION 2015

Les comptes de la Présidence sont retracés sous la forme d'une comptabilité générale, en vertu de laquelle les dépenses sont enregistrées en droits constatés, et une comptabilité budgétaire, dans laquelle elles le sont au moment de leur paiement.

La Cour présente ci-après ses observations sur les comptes et la gestion de la dotation de la présidence de la République en 2015, successivement au titre de la comptabilité générale (compte de résultat et bilan, tels qu'ils sont joints en annexe) et de l'exécution budgétaire (montant et évolution des dépenses et des recettes, qualité de la gestion).

A. LES COMPTES A FIN 2015

1. Le compte de résultat

Les charges (100,02 M€) et les produits (103,23 M€) s'établissent à un niveau quasi équivalent à celui constaté en 2014 (respectivement - 0,02 % et - 0,01 % par rapport à l'exercice précédent). Contrairement à 2014 où tous les postes d'exploitation connaissent une diminution de leurs charges (achats, charges externes, impôts, salaires, à l'exception des dotations aux amortissements et provisions), l'exécution 2015 montre une augmentation des achats (+ 6,2 %), des impôts (+ 0,4 %) faisant face à une diminution des charges externes (- 4,1 %) et des salaires (- 1,2 %).

La progression des sommes provisionnées (+ 23,7 %) reflète essentiellement l'évolution de la prise en compte des risques salariaux. Les dotations aux provisions pour les allocations de retour à l'emploi et pour le compte épargne temps constatées au 31 décembre 2015 (3,04 M€) sont supérieures à celles restituées au 31 décembre 2014 (1,31 M€). Une provision pour risques contentieux a notamment été dotée à hauteur de 0,2 M€ en 2015. Les dotations aux provisions pour les charges de travaux et de gros entretien ont diminué, avec un abondement (0,5 M€ contre 1,45 M€ en 2014) nettement inférieur aux reprises effectuées (1,72 M€).

Les produits d'exploitation sont relativement stables (+ 0,04 %). Tandis que la dotation initiale de la Présidence diminue (- 1,16 M€, soit - 1,20 % par rapport à 2014), les reprises sur provisions pour charges augmentent de façon significative (+ 1,25 M€, soit + 261,1 % par rapport à 2014), suite aux travaux effectués en 2015 relatifs notamment à la mise en place d'un nouveau réseau de climatisation et à la rénovation des ascenseurs. Les produits financiers diminuent de près de 100 % suite à l'application pour la première année pleine de l'arrêté du ministre du budget du 15 septembre 2014 portant application de l'article 141 du décret du 7 novembre 2012 relatif aux dépôts facultatifs de fonds au Trésor⁸. La rémunération perçue est ainsi nulle en 2015 (0,58 M€ en 2014).

Conformément aux recommandations de la Cour, 4,1 M€ de la quote-part de subvention d'investissement, calculés selon les durées d'amortissement des biens que cette subvention vient financer, ont été affectés au résultat en produits exceptionnels.

Le résultat de l'exercice, à nouveau positif, s'établit à 3,21 M€, en hausse de 0,6 % par rapport à 2014.

2. Le bilan

Le volume du bilan de la Présidence, qui avait à nouveau progressé en 2014, connaît une diminution en 2015. Il s'élève à 42,96 M€ fin 2015, en baisse de 11,3 % par rapport à 2014.

Le passif est marqué en particulier par l'augmentation des capitaux propres (32,5 M€ soit + 15,7 %), due notamment à l'affectation des résultats aux réserves, qui progressent fortement, de 10,2 M€ à 13,3 M€.

Cette situation favorable s'accompagne d'une réduction importante des dettes qui diminuent de 48,7 %. Les dettes à l'égard des fournisseurs sont en baisse (4,1 M€ contre 6,3 M€ en 2014), mais la réduction la plus significative concerne les dettes envers les administrations (6,1 M€ contre 12,1 M€ en 2014), qui traduit à la fois la réduction des effectifs des services⁹ et un meilleur suivi des remboursements aux administrations des agents mis à disposition¹⁰.

On relève en outre la hausse des amortissements, de 11,2 à 15,2 M€. Les disponibilités diminuent de 37,4 M€ à 31,1 M€, principalement du fait de l'amélioration du remboursement des dettes aux administrations et de la disparition des intérêts du compte de dépôt au Trésor qui se répercute nécessairement sur le solde de trésorerie.

B. L'EXECUTION DU BUDGET DE 2015

1. La loi de finances initiale et l'exécution budgétaire

La dotation votée en loi de finances initiale (LFI) s'établissait, pour la première fois, au montant symbolique de 100,0 M€. Elle était de 101,66 M€ en 2014, 1,66 M€ ayant été reversés au budget général de l'État en loi de règlement pour 2014, conformément à la volonté affirmée d'une réduction des dépenses de la Présidence, ramenant ainsi la dotation effective à 100,0 M€.

⁸ L'encours des fonds déposés au Trésor par la Présidence n'étant plus rémunéré à 1 % mais par référence à l'EONIA minoré de 0,15 %.

⁹ Effet en année pleine de la réduction des effectifs observée en 2014 (cf. *infra*).

¹⁰ Pour mémoire, les comptes au 31 décembre 2014 intégraient encore des montants élevés de charges dont le paiement n'avait pas été appelé par les ministères concernés, dont 6,48 M€ pour le ministère de la défense.

Les autres produits se sont élevés à 8,05 M€ en exécution, en augmentation de 77 % par rapport à la prévision de la LFI et de 17 % par rapport à l'exécution 2014. Pour 6,53 M€, il s'agit de produits exceptionnels (quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice pour 4,1 M€, reprise des provisions sur travaux réalisés pour 1,7 M€).

Les produits divers de gestion (1,52 M€) baissent de 24,5 %. Suite à l'application, depuis le 1^{er} juillet 2014, du nouveau régime de rémunération des dépôts de fonds prévu par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable, le compte bancaire de la présidence de la République n'est plus rémunéré (le montant des intérêts versés était de 0,58 M€ en 2014, avec une rémunération nulle sur le second semestre de l'exercice).

Les recettes du restaurant connaissent une baisse de plus de 40 000 € (0,54 M€) tandis que les produits locatifs des logements augmentent de 10 000 € (0,19 M€). Ces produits récurrents ont également été complétés en 2015 par un cofinancement versé par le ministère de la défense dans le cadre de travaux de remise aux normes et de sûreté des installations (à hauteur de 0,36 M€ sur l'exercice, cf. *infra*).

2. Les dépenses de personnel

Le montant des dépenses exposées au titre de la rémunération des personnels, qui représentent 62,4 % du total des dépenses exécutées, a diminué de 1,4 % en 2015 par rapport à l'année précédente. Il s'est établi à 67,4 M€¹¹ et à 65,4 M€ si on ne prend pas en compte les heures supplémentaires (1,1 M€) et les rémunérations en « extra » payées à des personnels extérieurs (0,9 M€), imputées sur des crédits de fonctionnement¹². La Cour observe que depuis avril 2016, les services de la Présidence ont adhéré à un marché interministériel qui permet d'employer, de façon simplifiée, cette catégorie de personnel.

Les effectifs employés par la Présidence sont au nombre de 806 agents exprimés en équivalent temps plein au 31 décembre 2015, chiffre qui n'a pas varié par rapport à 2014. 660 agents sont mis à disposition contre remboursement par différentes administrations et 146 sont employés sous contrat de droit public.

La question du caractère inadéquat du régime appliqué aux contractuels de droit privé (la convention collective nationale du particulier employeur) a trouvé une solution au plan juridique¹³. En conséquence, et conformément à l'appréciation formulée à plusieurs reprises par la Cour, les contrats des agents régis par la convention collective précitée sont progressivement transformés en contrat de droit public. Ces contrats de droit privé, qui affectaient 38 emplois au 31 décembre 2012, concernent, en mars 2016, 14 agents qui ne souhaitent pas relever de ce nouveau dispositif contractuel.

La baisse de la masse salariale constatée en 2015, alors que les effectifs sont demeurés stables, résulte de l'extension en année pleine des réductions d'emplois intervenues en 2014.

Le recours aux heures supplémentaires, non conforme au droit en vigueur, a diminué en 2015 : leur coût, qui avait représenté 1,55 M€ en 2013, puis 1,62 M€ en 2014, s'établit à 1,45 M€ en 2015.

¹¹ 68,2 M€ en 2014,

¹² 66,3 M€ en 2014,

¹³ Le Tribunal des conflits, par décision du 9 février 2015, a jugé que les contractuels recrutés par l'État pour exercer des fonctions dans les services de la présidence de la République ont la qualité d'agent public.

Plusieurs leviers ont été mobilisés pour répondre à la recommandation de la Cour des comptes de réduire ce type de dépenses : externalisation des tâches (par exemple par le recours à un marché pour certaines activités) ; mise en place d'une nouvelle organisation du travail dans certains secteurs d'activité (meilleure gestion des amplitudes horaires, requalification de certains emplois, introduction du régime des astreintes) ; recours au personnel d'extras ou recrutements compensés par des non-remplacements d'emplois... Toutefois, cet usage, encore excessif, requiert que des efforts de régularisation soient poursuivis. La présidence de la République a fait part des récentes réflexions engagées pour substituer dans certains services un régime de sujétion sous la forme d'une indemnisation forfaitaire, remplaçant les heures supplémentaires.

Lors de l'examen de l'exercice précédent, la Cour avait plus particulièrement constaté le recours aux heures supplémentaires par les personnels du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR). Les temps de travail du GSPR sont organisés selon une alternance qui définit, selon les semaines, la position des agents (en service, en entraînement ou renfort, en repos), mais les contraintes de sécurité peuvent conduire à solliciter fortement les agents sur certaines périodes, occasionnant la réalisation d'heures supplémentaires pouvant être importantes.

La Cour recommandait d'engager une réflexion sur une comptabilisation plus stricte, au regard des besoins opérationnels réels, des temps de service, qui s'appuient sur une base déclarative, afin de maîtriser la croissance des heures supplémentaires et des coûts induits. Des règles s'appliquant aux heures supplémentaires selon la nature des missions et le moment où les heures en question ont effectivement été définies. La validation par la hiérarchie des déclarations doit permettre de s'assurer, d'une part, de la nécessité des heures supplémentaires déclarées au regard de l'activité opérationnelle du service et, d'autre part, de leur réalisation effective au regard du temps de travail réel de l'agent.

La Cour a été amenée à effectuer des tests sur un échantillon¹⁴ de dossiers de remboursement des rémunérations des personnels mis à la disposition de la présidence de la République. Elle a constaté que les contrôles étaient dûment effectués pour vérifier et valider les calculs opérés par les administrations, l'émission, par ces dernières, du titre de perception donnant lieu à validation du service fait par la Présidence. Les contrôles sont tracés et le service fait est attesté.

Toutefois, l'absence d'un outil spécifique rend nécessaire le déploiement d'un nouveau système d'information relatif à la gestion de la paie et des ressources humaines, qui devrait être envisagé à la suite de la mise en place effective de la nouvelle application budgétaire et comptable (cf. *supra*).

Enfin, la Cour a pu s'assurer que les vingt rémunérations les plus élevées n'excédaient pas le seuil de 13 000 € net fixé pour les collaborateurs du Président.

3. Les dépenses de fonctionnement

a) Le fonctionnement courant

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 14 M€ (contre 13,8 M€ en 2014), soit une hausse de 1,5 %.

¹⁴ L'échantillon retenu représente 11 % de la masse salariale des personnels mis à disposition.

L'augmentation des dépenses concerne notamment les achats alimentaires (+64 000 €, soit + 3,7 % par rapport à 2014) et le recours aux maîtres d'hôtel d'extras (+0,25 M€, soit + 40 % par rapport à 2014) en raison de la forte activité au palais de l'Élysée en 2015 (organisation de dîners d'État et réceptions officielles)¹⁵.

Certaines hausses résultent de choix stratégiques comme les actions de formation professionnelle (76 000 €), la refonte du site *elysee.fr* (30 000 €), ou encore l'externalisation de la réalisation des panoramas de presse (66 000 €) et celle des prestations de retranscription (54 000 €). Dans le même temps des économies ont été réalisées : diminution du montant des heures supplémentaires (0,15 M€) conjuguée au recours à des marchés permettant de réaliser des économies, par exemple sur la téléphonie et les communications (0,42 M€) ou les locations mobilières dans la cadre de l'organisation d'événements (0,2 M€). Elles ont permis, d'une part, de contenir la hausse globale des dépenses de fonctionnement et, d'autre part, de financer des dépenses de sécurisation des bâtiments.

b) Une gestion optimisée du parc automobile

Dans le cadre de son précédent contrôle, la Cour avait relevé les progrès concernant la gestion du parc automobile par sa maîtrise et le choix de recourir à des véhicules écologiques (véhicules électriques de type *ZOE* et fourgonnettes électriques) permettant d'effectuer des déplacements plus écologiques et moins coûteux.

Le parc automobile n'a pas connu d'évolution significative entre 2014 et 2015. Il compte 70 véhicules en 2015 contre 69 en 2014¹⁶. La part des véhicules propres (électriques et hybrides) représente désormais 18,6% en 2015 contre 13 % en 2014. La Présidence utilise également 22 véhicules prêtés par des constructeurs automobiles (21 en 2014) ainsi que 45 véhicules mis à disposition du GSPR par le ministère de l'intérieur (37 en 2014). La Cour recommande, à cet égard, l'intégration dans le budget de la Présidence des crédits nécessaires à la couverture des frais engagés par le ministère de l'intérieur pour l'utilisation des véhicules et à leurs remboursements contre facturation.

De ce fait, les dépenses de fonctionnement du parc automobile ont connu une légère baisse en 2015 (260 793 €) après une diminution importante entre 2013 (334 000 €) et 2014 (268 000 €).

En ce qui concerne les charges d'entretien, le coût kilométrique annuel en 2015 (0,41 €/km) diminue légèrement et, comme en 2014 (0,45 €/km), inclut l'ensemble des dépenses inhérentes à l'ensemble des véhicules du parc automobile de la Présidence, à l'exclusion de l'amortissement qui n'est effectué que pour les véhicules appartenant en propre à la Présidence¹⁷.

Enfin, s'agissant du coût des assurances, la Cour avait relevé qu'une renégociation des contrats, et la souscription de contrats « tous risques », en fonction de la valeur des véhicules, devraient permettre une économie sur ce poste.

¹⁵ Organisation de onze dîners officiels comptant plus de 180 couverts en 2015, contre 7 en 2014, et de 392 réceptions officielles en 2015, contre 374 en 2014.

¹⁶ Auxquels s'ajoutent deux véhicules de patrimoine.

¹⁷ Coût des carburants, entretien et réparations y compris la valorisation des horaires de l'équipe du garage, assurances et, à compter de 2015, les locations de batteries et des charges liées à la flotte des véhicules électriques de la Présidence. Les services de la Présidence précisent que, afin de disposer d'un coût consolidé fiable et comparable entre les exercices, l'amortissement des véhicules n'est pas intégré dans ce coût, dans la mesure où le parc de la Présidence est composé de véhicules achetés mais également de véhicules prêtés.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2015, un contrat d'assurance automobile a été passé via l'UGAP, distinguant la souscription d'options en fonction de la valeur et de l'ancienneté des véhicules. Cette mesure a permis la réalisation d'une économie substantielle, le montant de la prime passant de 80 525 € en 2013, puis 74 200 € en 2014, à 29 512 € en 2015 (-63 %).

c) Les déplacements présidentiels

En 2015, 138 déplacements ont été effectués (90 en 2014), dont 82 en France (y compris Saint Barthélemy et Saint Martin, la Guadeloupe et la Martinique), parmi lesquels 28 à Paris et en Ile-de-France, et 56 à l'étranger (dont 33 en Europe).

Les dépenses correspondantes se sont élevées à 13,8 M€, en retrait de 0,5 M€ par rapport aux prévisions et de 0,7 M€ par rapport à l'exécution de 2014, malgré un nombre plus important de déplacements. Toutefois, ce montant n'intègre pas les trajets routiers en France, dont le coût, compris dans les dépenses du service automobile, ne peut être isolé. Il ne comprend pas non plus les dépenses de rémunérations des personnels mobilisés sur la préparation et le suivi du déplacement, fonctionnalité de la comptabilité analytique que devrait pouvoir comporter la nouvelle application budgétaire et comptable.

La baisse des dépenses constatée a été permise par une réduction des dépenses sur les déplacements à l'étranger et un usage plus rigoureux des moyens aériens. S'agissant des 106 déplacements pour lesquels la voie aérienne a été retenue, il n'a ainsi été fait usage de l'Airbus A330 que sept fois (11 fois en 2014). Neuf déplacements se sont faits sans recours à l'appareil de secours « *spare* ». Par ailleurs, l'effort constaté en 2014 pour encadrer le format des délégations a été poursuivi. Les missions préparatoires et celles qualifiées de précurseurs sont réalisées, autant que possible, au moyen de trajets économiques n'excluant pas les escales.

Ce travail de rationalisation des procédures entourant les frais de déplacement a abouti à la diffusion d'une note de service signée le 23 mars 2015, qui rappelle le périmètre des dépenses prises en charge, les modalités d'engagement ainsi que les justifications à produire pour les dépenses ne donnant pas lieu à engagement préalable. Elle s'accompagne de deux *mémentos* à l'usage des préfetures et des postes diplomatiques précisant les procédures d'engagement et de paiement des dépenses liées à un déplacement présidentiel.

Il convient de souligner les efforts entrepris pour aboutir à une diminution du coût moyen d'un déplacement lié à l'activité diplomatique du Président de la République, qui s'établit à 168 752 €, en baisse de 30,5 % par rapport à 2014 (242 882 €)¹⁸. Cette diminution résulte non seulement de la mise en œuvre des mesures prises pour encadrer le volume des délégations, mais également du plein effet en 2015 du marché de billetterie aérienne, conclu en novembre 2014 avec Air France, ainsi que du recours aux vols avec escale, moins onéreux.

Le ministère de la défense a mis à jour l'instruction IM120 relative aux transports aériens effectués par moyens militaires, en faisant évoluer la méthode de calcul retenue pour la facturation des déplacements aériens. Le périmètre de facturation reflète désormais les coûts d'exploitation réellement supportés par l'armée de l'Air (carburant, assistance en escale, redevances aéronautiques, quote-part de l'entretien programmé des matériels etc.). Cette évolution, qui a pris effet au 1^{er} janvier 2016, devrait se traduire par une hausse du coût global pour la Présidence. Elle répond à une recommandation de la Cour.

¹⁸ Le coût des déplacements annulés s'établit à 133 327 €, dont 89 354 € au titre de l'annulation, suite aux attentats de Paris, de la participation du Président de la République au sommet du G20 qui a eu lieu en Turquie les 15 et 16 novembre 2015.

Les frais d'interprétation et de traduction pris en charge par la présidence de la République se sont élevés en 2015 à 45 460 €. Ils concernent principalement des prestations effectuées dans le cadre des déplacements présidentiels, au bénéfice des missions préparatoires et des équipes techniques lors des missions « précurseurs ».

En revanche, le coût des interprètes de conférence affectés auprès du président de la République et des ministres lors des déplacements présidentiels est supporté par le service d'interprétariat du ministère des affaires étrangères et du développement international¹⁹.

Pour une parfaite transparence des dépenses qui relèvent de la Présidence, il y aurait lieu que celle-ci demande au ministère chargé des affaires étrangères d'évaluer le coût de ces frais d'interprétariat et de traduction et qu'elle prenne en charge leur remboursement.

4. La sécurité des personnes et des biens

A l'occasion de l'examen de l'exercice 2014, la Cour des comptes avait contrôlé la gestion de la sécurité des personnes et des biens au sein de la présidence de la République. La sécurité de la Présidence est assurée par le commandement militaire, pour ce qui concerne la protection des bâtiments et de leurs occupants (hôtels d'Evreux et de Marigny, bâtiments de la rue de l'Elysée, résidence de l'Alma, fort de Brégançon en cas de réactivation), tandis que le groupement de sécurité de la présidence de la République (GSPR) est chargé de la protection du Président à l'occasion de ses déplacements.

Pour leur part, la résidence et le parc de la Lanterne, auparavant placés sous la protection d'une compagnie républicaine de sécurité (CRS 1), sont depuis 2015 surveillés par la Garde républicaine, ce qui a permis de réduire significativement le nombre des agents²⁰.

Le coût correspondant n'a pas été intégré, à ce stade, dans le budget consolidé de la présidence de la République, mais demeure supporté directement par le ministère de l'intérieur, à l'exception de certaines dépenses relatives aux équipements de sécurité pris en charge par le commandement militaire (45 633 € en 2015). Dès lors que les effectifs correspondants sont engagés au bénéfice direct de la sécurité d'une résidence à l'usage exclusif du Président de la République, il serait cohérent que la charge induite soit inscrite sur le budget de la Présidence, et donne lieu à la formalisation d'une procédure de mise à disposition remboursée.

Les personnels employés par le commandement militaire et le GSPR représentent plus du tiers (37 %) de l'effectif total des services de la Présidence. Les dépenses relatives aux effectifs du GSPR (63) et de la Garde républicaine (182 hors encadrement) affectés à des missions de sécurité sont imputées sur le budget de la Présidence en ce qui concerne la masse salariale (20,6 M€). Sont également pris en charge les frais de repas de ces personnels (134 578 €), les achats d'équipements contribuant au soutien logistique dans le cadre de leurs missions (161 241 €) ainsi que les dépenses induites par les déplacements du Président de la République (missions préparatoires ou précurseurs, voyages officiels etc.). Le ministère de l'intérieur reste quant à lui en charge des conditions d'emploi de ces personnels, notamment en ce qui concerne la fourniture de l'uniforme ou d'équipements réglementaires tel que l'arme individuelle de service.

Un important effort de maîtrise des effectifs a été entrepris lors des derniers exercices.

¹⁹ La présidence de la République finance toutefois les frais de transport et d'hôtellerie de ces agents.

²⁰ 5 gardes par rotations de 24 heures, contre 5 policiers par rotations de 6 heures auparavant.

Les effectifs du GSPR, réduits d'un quart en 2012, sont de 63 personnes au 31 décembre 2015, soit une augmentation de trois ETP par rapport à 2014. Ces personnels peuvent bénéficier de renforts ponctuels, notamment par l'intermédiaire de la préfecture de police de Paris, de la CRS 1 dans l'agglomération parisienne ou encore du service de la protection (SDLP) du ministère de l'intérieur pour la sécurité des cortèges. Le coût de ces renforts, dont certains sont déclenchés directement par les préfets compétents qui en évaluent le nombre en fonction des risques, n'est pas évalué. Les contraintes liées à l'activité de la Présidence ont par ailleurs entraîné un recours important aux heures supplémentaires, ayant nécessité une précision des règles en vigueur par la cheffe du GSPR en lien avec le SDLP (cf. *supra*).

L'effectif total du commandement militaire, composé de 250 personnes au 31 décembre 2012, a été ramené à 238 agents. L'analyse des réductions d'effectifs opérées par le commandement militaire, plus gros service employeur de la Présidence, montre l'attention à maintenir les personnels attachés aux missions les plus sensibles à un niveau satisfaisant.

Le commandement militaire et le GSPR bénéficient respectivement du soutien logistique de la Garde républicaine et du service de la protection (SDLP) du ministère de l'intérieur, auquel le GSPR est rattaché. Ainsi, la Garde républicaine intervient pour la fourniture et l'entretien des armes du commandement militaire, l'achat des tenues et des munitions, ainsi que pour l'instruction et la formation. Le coût global de ce soutien logistique n'est pas évalué par la Garde républicaine.

Pour sa part, le SDLP réalise les revues d'armes du GSPR et lui fournit ses munitions (45 212 €). S'y ajoutent les véhicules mis à disposition du GSPR (cf. *supra*), ainsi que l'achat, par l'intermédiaire du SAELSI²¹, d'armes et d'équipements de protection opérationnelle pour un montant correspondant à des marchés publics et qui n'a pas été porté à la connaissance des services de la Présidence.

Pour une parfaite transparence des dépenses réalisées, il serait cohérent que l'ensemble des coûts supportés par la Garde républicaine et le SDLP pour le compte de la Présidence soient évalués précisément, intégrés dans le budget de la Présidence et remboursés aux services concernés, conformément aux dispositions retenues pour les autres types de charges (telle la rémunération des personnels mis à disposition). Ces remboursements pourraient *a minima* correspondre à des montants évalués de manière forfaitaire, couvrant les coûts de fonctionnement concernés.

La Cour des comptes, comme elle avait déjà eu l'occasion de le demander à plusieurs reprises depuis 2009, a souhaité connaître l'ampleur et la nature, par personne concernée, des éventuelles dépenses liées à l'entourage personnel proche du Président de la République, notamment en matière de protection et de sécurité.

Les services de la Présidence ont répondu que l'entourage personnel proche du chef de l'État ne disposait ni de collaborateurs ni de bureaux, et que sa protection était assurée par les équipes du GSPR en fonction des circonstances et de l'appréciation de la menace effectuée par les services du ministère de l'intérieur. Les coûts afférents sont, selon cette réponse, intégrés dans l'ensemble des dépenses liées à la protection personnelle du Président de la République.

²¹ Service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure du ministère de l'intérieur.

5. La valorisation et l'entretien des espaces verts

A l'occasion du contrôle de l'exercice 2014, la Cour a examiné la gestion des espaces verts relevant de la présidence de la République, représentant une surface de 77 700 m² pour une dépense totale de 468 905 €, constituée à près de 90 % de frais de personnel.

A la demande de la Cour de rationaliser les achats de végétaux, les services ont indiqué encore travailler à la préparation d'un marché, rendu complexe par la très grande diversité des espèces florales recherchées, tandis que l'avantage financier qui en résulterait ne serait pas, selon eux, assuré.

Si les transferts saisonniers des ifs et des orangers entre l'hôtel d'Evreux et l'orangerie du château de Versailles devaient se poursuivre, la Cour avait souligné que la passation d'un marché à procédure adaptée pouvait être envisagée dès lors que le montant des dépenses atteindrait le seuil de déclenchement d'une telle procédure. Un marché global de transport a été envisagé en 2015 pour l'ensemble des services de la Présidence, mais seul un marché de transport d'œuvres d'art a finalement été lancé, les dépenses effectuées en la matière rendant obligatoire une telle couverture juridique. Pour les autres postes de transport demeurant hors marchés, y compris les transferts saisonniers de végétaux, le seuil de passation des marchés publics ne serait plus atteint.

Enfin, à la demande de la Cour, la valeur des matériels figurant à l'inventaire physique de la cellule parc et jardin a été actualisée. La valeur nette comptable du parc s'établit à 10 173,19 € TTC fin 2015 (contre une valorisation à hauteur de 102 910 € en 2014, reposant sur le coût historique de ces matériels), en prenant en compte un amortissement dégressif sur 5 ans pour les matériels enregistrés en immobilisations et dont la valeur vénale est supérieure à 1 500 €.

6. Les dépenses du service de l'audiovisuel

Le « secteur communication », qui compte un effectif de 52 agents²², est placé sous l'autorité du conseiller en charge de la presse et de la communication, assisté de deux conseillers adjoints, ayant aussi la qualité de chef de service. Il regroupe les services en charge de la presse, de la veille, de la communication numérique et de la photographie et, enfin, de l'audiovisuel. Par ailleurs, la communication internationale est assurée par une conseillère de la cellule diplomatique assistée de trois secrétaires soit, au total, 55 agents affectés à la communication de la présidence en 2015 (54 en 2014).

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement du secteur ont été de 1,16 M€ pour l'exercice 2015 contre 1,14 M€ en 2014.

Au sein du service de l'audiovisuel, un effort a été réalisé pour planifier les dépenses d'équipement avec l'élaboration d'un plan triennal d'investissement 2015-2017, ainsi que la tenue d'un état des stocks des principales fournitures et d'un inventaire des matériels à immobiliser comptablement. Au titre de l'année 2015, première année de ce triennal, des investissements ont été réalisés pour la somme de 123 471 €, restant en deçà de l'enveloppe prévisionnelle.

Le pôle voyage du service de l'audiovisuel est fortement sollicité pour la préparation de chaque voyage présidentiel, engendrant le déplacement d'un matériel conséquent, relativement coûteux et fragile. La Cour suggère qu'une procédure formalisée soit mise en place pour contrôler physiquement et qualitativement la sortie et le retour de ces matériels.

²² Contre 50 agents en 2014.

Il n'a pas été réalisé de sondage d'opinion, ni fait appel à un cabinet de conseil en 2015.

7. Le coût de quelques évènements

Parmi les dépenses concernant certains évènements exceptionnels, tant dans la fréquence de leur réalisation que dans leur ampleur, la Cour s'est attachée à mesurer l'évolution de leur coût au cours des dernières années. Elle n'a pas retenu certains évènements d'une ampleur politique ou médiatique, si leur réalisation ne se traduisait que par de très faibles coûts à rattacher à la présidence de la République. Tel est le cas, par exemple, de la réunion et de la marche des chefs d'État et de Gouvernement le dimanche 11 janvier 2015. D'autres évènements, notamment quand ils se renouvellent régulièrement, permettent en revanche une analyse quantitative.

Le coût des journées européennes du patrimoine a connu une baisse de 25 % entre 2012 (coût global de 217 820 €) et 2015 (162 590 €). Les postes de dépenses les plus forts restent, d'une part, les installations techniques et mobilières (la moitié des dépenses totales) et, d'autre part, le paiement des heures supplémentaires aux personnels de permanence requis pour ces journées ouvertes aux visiteurs (plus d'un quart des dépenses). Il est à noter que la baisse des coûts pour l'organisation de ces journées atteint une proportion de 31 % au cours de la période, si l'on tient compte des recettes liées aux ventes de produits dérivés réalisées au cours de la manifestation.

L'organisation de l'arbre de Noël de l'Élysée comporte quatre grands types de dépenses : le spectacle, le goûter, les jouets et cadeaux et les autres dépenses relatives à l'organisation technique de la manifestation. Celles-ci, dont le coût avait été significativement réduit entre 2008 et 2011 en passant de 449 000 € à 310 000 €²³, a connu une nouvelle baisse de 34 % entre 2012 et 2015. Cette nouvelle réduction des dépenses (de 172 000 € en 2012 à 114 000 € en 2015) tient, outre un effort mené sur tous les postes de dépenses, à l'organisation du spectacle dans les locaux de la Présidence, au lieu de recourir à la location d'un théâtre, comme l'avait préconisé la Cour dans son rapport de 2011.

Les cérémonies des vœux du chef de l'État, organisées dans les locaux de la présidence de la République, ont été au nombre de dix²⁴. Leur coût global s'est élevé en 2015 à 73 000 €, contre 95 350 € en 2012, soit une baisse de 24 %²⁵. Ce coût ne tient pas compte des cérémonies organisées à l'extérieur, qui sont prises en charge par les institutions et administrations concernées.

8. La conservation et la gestion du patrimoine

a) L'entretien du patrimoine immobilier

Les dépenses d'entretien et de travaux sur les immeubles affectés à la présidence de la République relèvent d'un double financement.

Depuis 2013, une enveloppe dédiée est ouverte au sein du budget de la Présidence pour couvrir des actions de sécurité, de mise en conformité ou d'amélioration des installations. En 2015, les dépenses correspondantes (2,4 M€ en exécution) ont notamment

²³ Les comptes et la gestion de la présidence de la République – comptes du 1^{er} janvier 2011 au 15 mai 2012.

²⁴ Vœux au gouvernement, aux personnels, au Conseil constitutionnel, aux corps constitués, au corps diplomatique, vœux au cabinet, vœux à la presse, vœux aux bureaux des assemblées, vœux aux acteurs économiques, vœux aux autorités religieuses.

²⁵ La baisse aurait été de 31 %, si l'on ne tenait pas compte des frais d'annulation dû au report des vœux aux corps constitués, initialement fixés au 8 janvier 2015 et qui ont été reportés au 20 janvier 2015.

permis d'engager un programme de remise en conformité des ascenseurs et moyens de levage (0,85 M€). Des études de maîtrise d'œuvre (0,12 M€) ont par ailleurs été lancées pour la mise aux normes des installations de climatisation, chantier engagé en 2016 pour un coût total de 1,2 M€. Des travaux de remise aux normes et de sûreté des installations ont également été menés en 2015 et cofinancés par le ministère de la défense (investissement dont la moitié, soit 0,75 M€, est à la charge de la Présidence).

Toutefois, l'essentiel des travaux réalisés sur les bâtiments utilisés par les services de la Présidence sont historiquement à la charge du ministère de la culture *via* un établissement public placé sous sa tutelle, aujourd'hui l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), compétent pour intervenir sur les immeubles classés « monument historique ». Afin de rattraper le retard pris dans la mise en œuvre des opérations d'entretien rendues nécessaires par l'état de dégradation des bâtiments affectés à la Présidence, un programme de travaux a été lancé en 2009, prolongé par un nouveau plan triennal 2014-2016, d'un montant de l'ordre de 20 M€.

Pour l'exercice 2015, l'OPPIC dispose d'un budget annuel, hors reports, de 5,9 M€ en autorisations d'engagement - AE (6,5 M€ en 2014). L'opérateur a bénéficié au total, en 2015, de 8,7 M€ de crédits d'investissement en AE, répartis entre une dotation de 5,1 M€ et un report de crédits de 3,6 M€. Les travaux exécutés dans ce cadre ont donné lieu à des paiements de 6,5 M€, prolongeant les opérations réalisées les années précédentes (4,6 M€ en 2013 et 4,7 M€ en 2014). 6,5 M€ ont notamment été engagés afin de poursuivre la mise à niveau du palais de l'Alma, dont les bâtiments se trouvaient dans un état fortement dégradé, faute d'entretien suffisant depuis plusieurs décennies. Ils ont permis la restauration de toitures, la réfection de façades, ainsi que la consolidation de certaines fondations (5,8 M€ en crédits de paiement). D'autres opérations ont été réalisées pour améliorer les conditions générales de sécurité des emprises présidentielles. En parallèle, les études lancées depuis 2012 pour approfondir la connaissance historique et sanitaire des bâtiments se poursuivent. Le plan prévisionnel d'investissement a notamment pu être actualisé suite aux études sanitaires et patrimoniales réalisées en 2015.

En 2015, la dotation annuelle en crédits d'entretien allouée à l'OPPIC (qui s'établissait à hauteur de 1 M€ en 2014) a été ramenée à 0,8 M€²⁶, auxquels s'ajoute un report de crédits de 188 000 €. Un montant de 0,8 M€ a été engagé en 2015 sur différentes opérations (sécurité incendie, restauration des grilles de ventilation de la salle des fêtes, désamiantage de locaux etc.). Des travaux d'entretien ont été conduits au palais de l'Alma en 2015 (réfection et remise à niveau d'appartements, entretien des menuiseries extérieures etc. pour 0,45 M€ en crédits de paiement) qui seront poursuivis en 2016. La Cour recommande à cet égard de veiller à ce que les crédits d'entretien ouverts par le ministère de la culture au titre des monuments historiques soient bien utilisés pour couvrir des dépenses de cette nature.

Afin de compléter le plan d'investissement de la Présidence, un avant-projet de schéma immobilier des résidences présidentielles a été présenté au directeur de cabinet, en mars 2016, par la présidente de l'OPPIC, qui proposait l'articulation du mouvement et de l'installation des services dans des locaux plus fonctionnels, avec les travaux d'entretien, de restauration et d'aménagement préalables des bâtiments concernés. Ces opérations devraient s'effectuer par phases successives, réparties sur un calendrier théorique de sept années, dont le coût global est estimé à hauteur de 83 M€. Des échanges ont été entrepris avec le ministère de la culture pour évoquer les pistes de financement possibles, compte tenu des crédits délégués à l'OPPIC comme des ressources que la Présidence est susceptible de mobiliser sur son propre budget.

²⁶ 0,2 M€ ayant été réaffecté aux cérémonies nationales.

Aucun document formel de présentation du nouveau schéma immobilier n'a été présenté à la Cour, qui a toutefois obtenu, à sa demande, une note du chef du service de l'administration et de la conservation des résidences présidentielles à l'attention du directeur de cabinet, en date du 20 mai 2016 et présentant l'état d'avancement de la réflexion en cours. Les services de l'OPPIC poursuivraient actuellement la formalisation des documents de présentation pour améliorer leur lisibilité, garantir la faisabilité des mouvements de services et travaux afférents et affiner les estimations financières.

Le schéma immobilier en préparation devrait notamment aborder la problématique de l'utilisation des surfaces récupérées au palais de l'Alma, à l'issue de travaux en cours. Dans l'attente de son adoption, la Cour réitère sa recommandation que les décisions sur l'utilisation de ces nouveaux espaces soient prises dans le cadre d'une approche globale, prenant en compte l'ensemble du parc immobilier affecté à la présidence de la République. Cette étude devra intégrer aussi bien les impératifs de regroupement ou de réimplantation de services, que d'éventuels besoins extérieurs à la Présidence et en envisageant la possibilité pour l'État de céder certains immeubles mal adaptés plutôt que d'envisager leur réhabilitation coûteuse.

Le règlement intérieur du 30 avril 2014, relatif aux concessions de logements pour les personnels en fonction à la présidence de la République, prévoit le paiement d'une redevance dès l'entrée dans les lieux pour les nouveaux occupants ou ceux changeant de logement, ainsi que l'extension de cette mesure à compter du 1^{er} septembre 2015 pour les autres occupants. L'organisation et la gestion du parc locatif de l'Alma, dans le cadre de la refonte de ce dispositif, a fait l'objet d'un audit du contrôle de gestion en 2015 (cf. *supra*) qui a abouti à la détermination des mesures préalables nécessaires, conformément aux obligations incombant à la Présidence en sa qualité de bailleur²⁷. La Présidence s'organise en interne pour assurer la gestion locative nécessaire à l'application du nouveau règlement (conclusion d'une convention avec chacun des résidents, établissement des états des lieux, émission de quittances de loyers...).

L'importance et les délais de mise en œuvre des diagnostics et travaux nécessaires ont cependant repoussé l'entrée en vigueur du dispositif prévu par le règlement intérieur à une date encore inconnue. Il importe que cette situation soit désormais régularisée dans les meilleurs délais.

b) Le suivi du patrimoine mobilier

Au cours de ses précédents contrôles, la Cour avait observé que les rapports relatifs aux récolements effectués en mai 2012, notamment par le Mobilier national, n'avaient été déposés qu'à la toute fin de 2014. La Cour considère que les récolements des meubles et objets mis à la disposition de la Présidence, effectués dans les semaines qui précèdent la fin d'un quinquennat, doivent être disponibles plus rapidement, au maximum dans un délai d'un an. Cette recommandation fera l'objet d'une évaluation concrète, lors du contrôle de la gestion et des comptes des années 2017 et 2018.

La Cour a pu constater la pertinence et la fiabilité de la procédure interne de recensement et de suivi des objets, mise en place en 2011 ; ceux-ci sont désormais inventoriés et chaque collaborateur en fonctions est tenu de signer, à son arrivée puis à son départ, un état des lieux mentionnant les objets et les œuvres en place dans son bureau. La Cour a pris connaissance des procès-verbaux d'état des lieux de conseillers de la Présidence ayant quitté

²⁷ La présidence de la République est notamment tenue de remettre au locataire un logement décent et ne présentant pas de risques pour la santé et la sécurité des occupants, ce qui requiert de certains travaux, compte tenu de l'état général des bâtiments du palais de l'Alma.

leurs fonctions en 2015 et a ainsi vérifié que cette procédure interne était respectée.

Par ailleurs, une situation d'incertitude prévaut encore, malgré les améliorations enregistrées dans la période récente, dans le suivi par les déposants, notamment le Mobilier national, des meubles ou objets mis à la disposition de la présidence de la République : ces déposants ne sont pas toujours en mesure, soit de les localiser, soit de prouver qu'ils ne leur ont pas été restitués.

A la date du contrôle, un total de 412 objets²⁸, supposés être présents et inventoriés, étaient « non vus » ou non identifiés, dont 289 objets émanant du Mobilier national.

En 2014, la Cour exprimait le souhait que des mesures soient prises par les déposants afin qu'il soit mis fin sans délai à ces désordres. Des travaux ont été menés en 2015 par la Présidence et les déposants. Les travaux du Mobilier national concernant le palais de l'Alma, et ceux de la Manufacture de Sèvres demeurent en cours.

La Cour réitère sa recommandation que soit précisé, dans un texte publié, le régime juridique des objets mis à la disposition de la Présidence. Il appartient à celle-ci d'en prendre l'initiative auprès du ministère de la culture et de la communication.

Enfin, elle insiste pour que soient intégrés dans le budget de la Présidence les crédits nécessaires à la couverture des frais engagés par le Mobilier national pour restaurer les meubles ou objets rendus par elle²⁹.

*

La gestion des moyens mis à la disposition des services de la présidence de la République en 2015 pour leur permettre d'assurer leur fonctionnement traduit la poursuite de la tendance pluriannuelle de maîtrise du montant global des dépenses, notamment pour ce qui concerne les charges courantes et de maintenance, le parc automobile et les déplacements. Ce résultat a été rendu possible, en particulier, par une stabilisation de la masse salariale et un recours accru à des modalités d'achats plus économes, dont les résultats effectifs doivent toutefois être consolidés.

Dans un double souci de transparence et de cohérence avec la démarche adoptée depuis 2009, visant à ce que la dotation de la présidence de la République permette de couvrir l'ensemble des moyens contribuant à l'exercice de ses missions, plusieurs dépenses (sécurité de la résidence de la Lanterne ; équipements du GSPR et du commandement militaire ; réfection des parties non classées des appartements du palais de l'Alma ; restauration des meubles et objets restitués ; frais d'interprétariat lors des déplacements officiels) devraient être intégrées dans le budget de la Présidence.

Le principal sujet demeure toutefois la mise en place d'un cadre juridique moderne et approprié pour la gestion budgétaire et comptable de la dotation votée en faveur de la présidence de la République, ainsi que le développement de procédures de contrôle interne performantes.

signé Didier Migaud

²⁸ Contre 414 (dont 288 non vus pour la première fois entre 1950 et 2007) lors du précédent contrôle de la Cour.

²⁹ Ce budget devrait intégrer le stock des sommes dues, telles que la Cour les avait relevées lors de ses précédents contrôles, soit une somme totale de 0,5 M€, auxquelles s'ajouteraient en 2016 les frais de restauration du salon doré pour un montant évalué à 0,2 M€.

**ANNEXES RELATIVES
AUX COMPTES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE**

LE COMPTE DE RESULTAT DE L'ANNÉE 2015

LE BILAN DE L'ANNÉE 2015

**PRÉSENTATION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE ET DE SON UTILISATION
DE L'ANNÉE 2015**

BILAN

		2010	2011	2012	2013	2014	2015			2010	2011	2012	2013	2014	2015
ACTIF	ACTIF							PASSIF							
		Net	Net	Net	Net	Net	Net								
	Immobilisations incorporelles	12 946,85	474 381,40	837 678,68	1 005 333,70	1 032 132,01	1 125 721,05	Réserves		704 419,29	1 264 686,50	6 651 618,56	10 154 948,74	13 296 676,53	
								Report à nouveau	249 616,52						
								Résultat	454 802,77	560 267,21	5 386 932,06	3 553 330,18	3 191 727,79	3 210 290,25	
	Immobilisations corporelles	3 197 824,31	6 744 020,80	8 334 933,37	9 356 100,83	9 405 033,60	10 039 548,10	Dotation d'investissement	4 122 339,78	9 200 180,85	9 221 471,90	10 413 810,05	10 499 135,40	11 232 020,34	
	Installations et aménagements	850 485,53	2 560 496,36	3 794 173,29	4 705 796,40	4 382 469,17	4 736 600,79	Provision pour risques	1 088 750,00	2 177 500,00	1 756 028,14	1 452 496,85	1 313 743,26	3 043 855,89	
	Matériels	172 101,58	814 045,52	757 388,54	699 901,72	679 648,77	541 656,12	Provision pour charges	2 050 000,00	2 996 687,00	1 706 006,17	1 991 536,06	2 964 280,30	1 741 064,60	
	Matériel de transport	484 255,77	558 965,79	542 808,23	389 556,41	270 287,68	248 218,22								
	Autres immobilisations	1 690 981,43	2 810 513,13	3 240 563,31	3 560 846,30	4 072 627,98	4 513 072,97								
Dépôt de garantie	84 097,88	85 715,25	0,00	0,00											
TOTAL (1)	3 294 869,04	7 304 117,45	9 172 612,05	10 361 434,53	10 437 165,61	11 165 269,15	TOTAL (1)	7 965 509,07	15 639 054,35	19 335 124,77	24 062 791,70	28 123 835,49	32 523 907,61		
CRÉANCES								DETTES							
	Fournisseurs - acomptes	5 057,28	9 590,00	16 345,99	83 788,17		15 759,50	Dettes fournisseurs	6 407 920,81	4 437 286,75	5 311 048,78	7 405 596,25	6 278 644,78	4 137 081,02	
	Fournisseurs - Avances ambass	57 578,31	21 637,72	3 377,85	13 841,60	133 385,93	28 127,95	Dettes administrations	13 986 742,15	10 354 530,35	12 830 385,32	14 910 711,19	12 093 015,35	6 145 331,11	
	Créances clients	960 248,57	1 049 195,49	1 005 090,44	1 036 239,26	61 477,83	82 224,09	Reversement au budget de l'Etat					1 660 000,00		
	Personnel - Avances et acomptes	2 119,44	4 285,22	6 619,92		2 100,00		Autres créditeurs	3 965 407,54	6 865 051,14	339 478,99	36 257,04	296 856,60	156 528,44	
	Débiteurs divers- sécurité sociale							Recettes à classer	6 258,02	7 346,54		3 793,04		442,53	
	Débiteurs divers	57 499,20	32 690,64	15 917,57	27 084,14	63 886,72	66 931,65	TOTAL (2)	24 366 328,52	21 664 214,78	18 480 913,09	22 356 357,52	20 328 516,73	10 439 383,10	
	Produits à recevoir	452 794,44	333 534,27	283 825,51	418 993,90	179 347,56	445 547,12								
	Dépenses à régulariser	1 555,83	21 049,00	115,90	511,32	694,27	27 923,96								
	Recettes à classer					1 916,67	589,00								
Compte d'attente						18 931,33									
TOTAL (2)	1 536 853,07	1 471 982,34	1 331 293,18	1 580 458,39	443 397,98	685 445,60									
DISPONIBILITES															
	Compte courant	27 237 855,25	28 294 282,07	27 108 961,35	34 283 205,60	37 444 549,10	30 962 929,43								
	Caisse	181 993,93	197 816,90	198 161,13	183 696,51	107 947,85	123 783,18								
	Avances Mission	25 634,75	19 542,87	4 565,55	8 078,07	3 971,79	2 243,73								
TOTAL (3)	27 446 683,93	28 511 641,84	27 311 688,03	34 474 980,18	37 556 468,74	31 088 956,34									
COMPTES DE RÉGULARISATION															
	Charges constatées d'avance	53 431,55	15 929,80	444,60	2 276,12	15 319,89	23 619,62								
TOTAL (4)	53 431,55	15 929,80	444,60	2 276,12	15 319,89	23 619,62									
TOTAL GÉNÉRAL	32 331 837,59	37 303 671,43	37 816 037,86	46 419 149,22	48 452 352,22	42 963 290,71	TOTAL GÉNÉRAL	32 331 837,59	37 303 269,13	37 816 037,86	46 419 149,22	48 452 352,22	42 963 290,71		

PRESENTATION DE LA DOTATION BUDGETAIRE ET DE SON EXECUTION

	LFI 2011	EXECUTION 2011	LFI 2012	EXECUTION 2012	LFI 2013	EXECUTION 2013	LFI 2014	EXECUTION 2014	LFI 2015	EXECUTION 2015
1- Charges de personnel (yc ARE en exécution)	66 951 700	68 047 775	67 109 739	67 516 363	65 650 792	67 611 943	67 610 000	66 326 122	67 500 000	65 421 844
2- Déplacements	20 720 000	17 682 201	19 400 000	14 330 095	18 199 300	14 745 867	16 000 000	14 516 153	14 328 874	13 798 560
3- Charges de fonctionnement courant	16 899 600	20 025 499	14 869 500	17 659 384	13 659 060	14 712 060	14 325 200	13 750 126	14 421 126	14 064 813
4- Equipements et travaux	4 238 000	5 077 841	4 134 000	4 051 685	3 621 800	4 024 102	4 000 000	3 666 057	4 000 000	4 822 200
5- Dotation aux amortissements et provisions	4 130 400	4 605 647	4 179 500	2 063 376	3 982 300	4 331 764	3 600 000	5 438 132	4 300 000	6 729 315
6- Charges exceptionnelles	400 000	219 324	350 000	34 100	320 000	3 516		13 644		4 781
<i>Total des dépenses (hors charges calculées)</i>	109 209 300	111 052 640	105 863 239	103 591 627	101 450 952	101 097 488	101 935 200	98 272 102	100 250 000	98 112 199
TOTAL DES CHARGES	113 339 700	115 658 287	110 042 739	105 655 003	105 433 252	105 429 252	105 535 200	103 710 234	104 550 000	104 841 514
Dotation loi de Finances	112 298 700	110 052 726	108 929 739	102 899 893	103 483 252	101 233 252	101 660 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000
Produits divers de gestion	1 041 000	1 959 448	1 113 000	2 385 050	1 950 000	2 748 844	2 075 200	2 016 084	1 200 000	1 522 462
Produits exceptionnels		4 206 381	0	5 756 994	0	5 000 486	1 800 000	4 885 879	3 350 000	6 529 342
reprise quote-part sur subvention d'investissement		2 706 381		4 030 394		2 831 764	1 750 000	3 580 732	3 300 000	4 089 315
reprise sur provisions		1 500 000		1 712 153		1 518 001		1 023 409		2 133 103
reprise sur réserve (vente de vins)								50 000		50 000
Autres produits exceptionnels				14 447		650 721	50 000	231 737	50 000	256 924
<i>Total des recettes (hors produits calculés)</i>	113 339 700	112 012 174	110 042 739	105 299 390	105 433 252	104 632 817	103 785 200	102 297 821	101 250 000	101 829 386
TOTAL DES PRODUITS	113 339 700	116 218 555	110 042 739	111 041 937	105 433 252	108 982 582	105 535 200	106 901 963	104 550 000	108 051 804
Résultat bénéficiaire							0	3 191 728		3 210 290

