



Paris, le 11 mai 2017

Le Premier Président

N° S2017-1573

à

Monsieur le Président de la République

Objet : Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2016)

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

À l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion de l'exercice 2016², elle a pu constater la poursuite des efforts engagés depuis plusieurs années pour contenir les dépenses de la Présidence dans la limite d'une dotation budgétaire volontairement fixée à 100 M€, quand elle s'élevait à 109 M€ en 2012. À cet égard, la Cour a relevé les actions déployées pour contenir la masse salariale, optimiser la fonction achat, poursuivre l'encadrement des procédures et sécuriser la gestion financière. Au terme de l'exercice, les produits retracés dans le compte de résultat se sont établis à 104,35 M€ et les charges à 103,60 M€, dégageant un résultat positif de 0,74 M€.

Par ailleurs, la Cour a pris connaissance de l'état d'avancement des travaux menés 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 ; elle a, en particulier, examiné le règlement budgétaire et comptable adopté et publié à la fin de l'année 2016. Celui-ci marque une étape décisive, même s'il appelle encore quelques observations.

Enfin, comme chaque année, la Cour a contrôlé la régularité des comptes de 2016 et leur évolution par rapport à l'exercice précédent. Elle a vérifié les différents types de dépenses, notamment les marchés publics, les déplacements présidentiels et la situation des personnels. Elle s'est intéressée aux suites réservées à ses précédentes recommandations relatives aux procédures en vigueur et à leurs fondements juridiques, en particulier, en matière de sécurité, de conservation et de gestion du patrimoine.

¹ Article désormais remplacés par les articles L.111-2 et L.111-3 fondant la compétence de la Cour des comptes, en application de l'article 52 de l'ordonnance du 13 octobre 2016 dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1er mai 2017.

² Le sommaire du présent rapport figure en fin de document.

I. LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

A. L'ADOPTION D'UN RÈGLEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Lors de ses précédentes interventions, la Cour avait relevé que la gestion des moyens budgétaires et humains nécessaires au fonctionnement des services de la présidence de la République ne s'inscrivait pas dans un cadre juridique approprié. Elle avait ainsi observé qu'une même personne était amenée, pour une dépense donnée, à en assurer successivement l'engagement, le paiement et le contrôle.

En réponse aux observations et recommandations de la juridiction, un règlement budgétaire et comptable de la présidence de la République a été élaboré par les services ; signé du Président de la République le 29 novembre 2016, il a été publié sur le site de la Présidence le 1^{er} janvier 2017.

1. Une avancée significative

Ce texte marque un incontestable progrès au regard des pratiques antérieures. Reprenant en grande partie les normes applicables à la gestion publique, il fixe désormais un cadre budgétaire et comptable formalisé.

Les moyens de la Présidence sont présentés annuellement dans le cadre d'un budget initial et, le cas échéant, de budgets rectificatifs. Les crédits sont spécialisés et se déclinent sous la forme de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement. Les acteurs de l'exécution du budget et la répartition de leurs responsabilités, ainsi que les opérations de dépenses, de recettes et de trésorerie sont détaillés. La présidence de la République dépose ses fonds au Trésor. Le règlement distingue la comptabilité générale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité analytique. Enfin, il prévoit la mise en place d'un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable.

L'adoption de ce règlement s'accompagne de la mise en place d'une nomenclature budgétaire et d'un plan comptable reposant sur des règles harmonisées, qui tiennent compte des spécificités de la présidence de la République. À cet égard, les services de la Présidence ont estimé que le plan comptable de l'État était peu adapté pour décrire l'activité d'une institution, dont les dépenses ne trouvent guère d'équivalent au sein des autres services de l'État. Le choix d'un référentiel particulier, au travers d'un plan de compte simplifié et adapté à ses besoins, peut se justifier par l'impératif de lisibilité du budget. La Cour estime néanmoins qu'il doit rester le plus proche possible du référentiel comptable applicable aux autres administrations de l'État.

Enfin, le règlement a prévu une annexe définissant précisément la nature des pièces justificatives nécessaires à la réalisation des opérations comptables. Cette annexe a été validée par le directeur du cabinet, le 13 mars 2017.

2. Des questions en suspens

S'il constitue une avancée décisive, le nouveau règlement budgétaire et comptable appelle néanmoins, dans le prolongement des précédents constats et recommandations de la Cour, quelques observations.

En premier lieu, la Cour relève que le texte déroge, sur des points parfois significatifs, aux dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP). Se fondant en particulier sur la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001³, qui consacre le principe général d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, le règlement s'écarte, ici et là, des règles 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 GBCP précité.

³ CC-Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001-Loi organique relative aux lois de finances.

Si des adaptations peuvent se justifier, au regard du principe d'autonomie financière de la présidence de la République rappelé ci-dessus ou d'impératifs de sécurité et de confidentialité, la Cour regrette d'abord que le texte ne garantisse pas une séparation complète⁴ des fonctions de l'ordonnateur et du comptable. Sans constituer un principe de valeur constitutionnelle, cette séparation constitue en effet une garantie prudentielle fondamentale.

Ensuite, aux termes du nouveau règlement, le comptable de la présidence de la République n'a pas le statut de comptable public principal de l'État. De même, sa responsabilité personnelle et pécuniaire ne peut être engagée. Il n'est ainsi soumis à aucun des contrôles auxquels sont assujettis les comptables publics pour s'assurer de la qualité de leur comptabilité et déceler d'éventuelles irrégularités de leur fait.

En second lieu, compte tenu de la nature, des termes et de la nécessaire publication du texte et, en particulier des dérogations au décret GBCP évoquées ci-dessus, la Cour considère que l'adoption du 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, aurait constitué une formule juridique plus pertinente et plus sûre.

B. LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE

L'outil utilisé par la Présidence jusqu'en fin 2016 présentait plusieurs inconvénients au regard de l'efficacité et de la sécurité budgétaire et comptable : nécessité de saisies multiples ; impossibilité de disposer de certaines restitutions ; absence de traçabilité d'actions mises en œuvre ; insuffisance des contrôles automatiques. Le projet d'adaptation de l'application budgétaire et comptable, envisagé par la Présidence depuis plusieurs exercices, devait répondre à ces difficultés, tout en intégrant le nouveau cadre juridique retenu et la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable.

Dans ce contexte, la Présidence a fait le choix d'acquérir une application nouvelle, au travers d'une solution logicielle intégrée disponible sur le marché. Après avoir organisé des réunions de travail avec le ministère de l'économie et des finances et l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) pour connaître l'état du marché des prestataires, les services de la Présidence ont retenu quatre logiciels pour lesquels les fonctionnalités proposées ont été examinées à l'aide de présentations réalisées par les éditeurs et de visites chez des clients de ces éditeurs⁵. Au terme de ce processus, deux de ces sociétés ont été sélectionnées, en avril 2016, pour l'édition de ce logiciel.

Pour procéder à cet achat, la Présidence s'est référée aux offres de l'Union de groupement des achats publics (UGAP), avec laquelle elle a conclu une convention.

Le choix de l'éditeur a été effectué sans soutien technique particulier. Si elle a permis un gain de temps, la démarche n'était pas sans comporter une part de risque : outre un faible accompagnement technique, les critères du choix final se révèlent en définitive peu documentés.

⁴ La Cour a bien noté que, dans la pratique actuelle, la cheffe du service des ressources humaines et des finances, nommée comptable par le Président de la République et désignée responsable de la fonction financière par le directeur du cabinet, n'a plus de délégation de signature de ce dernier. Néanmoins, le règlement ne l'interdit pas, à défaut d'une mention explicite à l'article 11. Par ailleurs, l'article 23 dispose que le directeur du cabinet du président de la République peut déléguer sa signature, en matière de gestion des personnels, au responsable de la fonction financière.

⁵ 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.

Dès lors que l'éditeur a été choisi, le service des télécommunications et de l'informatique (STI) de la Présidence a été plus fortement impliqué et la gouvernance du projet semble avoir été plus efficace. Une réunion de lancement a eu lieu en juillet 2016 pour mettre en place une organisation « projet », afin de programmer et de coordonner les travaux des différents acteurs, de garantir la bonne réalisation du projet en termes de qualité et de délais, de réaliser l'ensemble des travaux pour obtenir une solution paramétrée en conformité avec les attentes fonctionnelles de la présidence de la République.

L'acquisition du nouveau logiciel, mis en service au 1^{er} janvier 2017, a présenté un coût d'environ 94 000 €, formations incluses, auquel s'ajouteraient 17 000 € alloués chaque année à l'assistance et à la maintenance applicative (montant annuel qui sera réévalué de 2 % par an). Le contrat correspondant à cette dernière prestation, qui n'a pas encore été conclu, devra l'être dans les meilleurs délais afin de sécuriser la mise en œuvre de ce projet.

Si la procédure de sélection de l'éditeur aurait pu être mieux documentée et accompagnée, la solution adoptée semble à ce stade répondre aux besoins de la Présidence, même s'il faudra attendre plusieurs mois avant d'avoir un véritable retour d'expérience.

Lors de ses précédentes interventions, la Cour avait soulevé la question 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 sa gestion financière, pour privilégier le choix d'un autre logiciel compatible avec les contraintes de la gestion budgétaire et comptable publique. Les relations entre les deux systèmes feraient cependant l'objet d'une attention particulière pour assurer l'efficacité des relations financières entre la Présidence et les autres administrations de l'État⁶.

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. Cette application devrait faire l'objet d'une étude de faisabilité pour être installée en 2018.

II. LE PILOTAGE ET LE SUIVI DE LA GESTION

A. OPTIMISER LA FONCTION ACHAT DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE APPLICATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La Cour a pris connaissance de l'état d'avancement de la démarche de professionnalisation de la fonction achat au sein des services de la Présidence, entamée lors des exercices précédents. La structuration et le positionnement du pôle « achats-marchés publics » ont pour objectif de concilier performance économique et exigence de qualité dans les réponses aux principaux besoins.

Au cours de l'année 2016, les principaux axes stratégiques identifiés en 2015 ont été poursuivis : travail conjoint avec les services sur l'expression et la formalisation des besoins ; recherches de mutualisations au niveau interne entre les services et au niveau interministériel ; suivi des renouvellements des marchés ; actualisation de la cartographie des achats ; contribution du pôle à l'élaboration du nouveau règlement budgétaire et comptable et au déploiement d'un module marché dans le cadre de la nouvelle application.

La présidence de la République a également conçu une fiche déontologique à l'usage des acheteurs, ainsi que de toute personne participant au processus d'achat, rappelant les principes de l'achat public et encadrant les relations avec les fournisseurs.

⁶ 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 *Chorus pro*.

Au-delà de sa mise à disposition sur le site intranet de la Présidence, cette fiche devrait être diffusée directement aux personnes concernées, le cas échéant en annexe d'une note de service qui pourrait être signée par le directeur de cabinet. Concomitamment un guide déontologique, plus étoffé que la fiche, est en cours de rédaction prenant en considération les nouvelles directives de gestion et de délégation des services de la Présidence.

L'action du pôle « achats-marchés publics » s'est concentrée principalement sur le renouvellement des marchés arrivés à échéance ou la conclusion de commandes jugées prioritaires, puis sur la mise en place du module de l'application, plutôt que sur certaines tâches documentaires. Il s'agit notamment de l'actualisation et de la diffusion du guide de procédures, dont la version de septembre 2015 ne tient pas compte des évolutions réglementaires récentes, ou encore de l'adoption du guide déontologique, qui sont attendues pour la fin 2017.

La Cour constate un accroissement de la part 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 69 % des dépenses en 2016, la couverture des dépenses par des marchés publics est passée de 59 % en 2013 à plus de 80 % en 2016⁷.

La conclusion de nouveaux marchés publics par le service de l'intendance (fournitures de denrées alimentaires pour les cuisines du Palais, achat de fleurs) a permis d'améliorer significativement le taux de couverture des achats par des marchés (52 % en 2016 contre seulement 19 % en 2015).

Par ailleurs, les efforts engagés par les trois autres services identifiés dans la cartographie des achats 2016 (service audiovisuel et organisation technique des déplacements, commandement militaire, veille et communication numérique) devraient permettre de maintenir une trajectoire de sécurisation et d'optimisation des achats.

Toutefois, la couverture par des marchés des dépenses identifiées dans la cartographie des achats devra encore être étendue dans les prochaines années. En témoigne l'examen approfondi des dépenses hors marchés, qui ne constituent pas toutes des dépenses inférieures au seuil de 25 000 € HT pour lesquelles la réglementation permet de se dispenser de procédure de passation conforme aux normes de la commande publique. Il s'agit de fournitures ou prestations générales, comme la blanchisserie, dont le coût atteint 400 000 € mais qui, du fait du caractère particulier de la prestation requise, n'avait historiquement pas fait l'objet d'une procédure formalisée de mise en concurrence. Certaines de ces dépenses sont d'ores et déjà en cours de procédure (prestations audiovisuelles sur les déplacements présidentiels à hauteur de 280 000 € ou encore renouvellement de marchés alimentaires pour environ 180 000 €).

Le déploiement de la nouvelle application budgétaire et comptable (NABUCO) et plus particulièrement du module « marchés publics », livré en décembre 2016, a permis la saisie de l'intégralité des marchés actifs. Il devrait permettre au pôle achats de disposer d'un outil de gestion jugé plus performant, autorisant à terme une restitution et une analyse adaptées aux besoins des services de la Présidence.

Enfin, les tests réalisés sur dix des trente-neuf procédures notifiées en 2016, qui représentent un volume de dépenses 3,24 M€ sur un total de 3,68 M€⁸, confirment une maîtrise satisfaisante des procédures et de la réglementation applicable.

⁷ Plus de 90 % pour le service de l'administration et de la conservation des résidences présidentielles qui devrait encore progresser avec le lancement d'un marché d'achat de végétaux en réponse au constat formulé par la Cour en 2014 et 2015 et plus de 87 % pour le service des télécommunications et de l'informatique

⁸ Hors UGAP.

En conséquence, la Cour des comptes recommande de :

- actualiser et diffuser le guide de procédures des marchés publics dont la version de septembre 2015 ne tient pas compte des évolutions réglementaires récentes ;
- renforcer encore la couverture par des marchés des dépenses des services identifiés dans la cartographie des achats ;
- finaliser le guide déontologique.

B. POURSUIVRE L'ENCADREMENT DES PROCÉDURES

La Cour avait constaté, à l'issue de ses précédents contrôles, 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. Il conviendra de le mettre progressivement à jour au regard des modifications introduites par le nouveau règlement budgétaire et comptable, entré en vigueur en 2017 (voir supra).

S'agissant des dépenses, il n'y a pas eu de nouvelles avancées significatives en 2016 concernant les procédures et leur encadrement *stricto sensu*. L'année 2015 avait toutefois été marquée par la formalisation de nouvelles consignes afin de mieux encadrer la prise en charge et le paiement des frais de déplacement liés aux voyages officiels et aux missions individuelles.

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, réalisée lors des journées européennes du patrimoine à l'occasion de la vente de produits dérivés, a ainsi été étendue aux encaissements du restaurant administratif et représente désormais plus de 70 % de ses paiements (50 % en 2015).

Par ailleurs, la formule du prélèvement a 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 ait jusqu'alors répondu favorablement. Pour 2016, la Présidence a indiqué que, si l'adhésion à ce mode de paiement reste modeste pour les charges locatives, en revanche elle concerne 21 familles sur les 26 qui bénéficient du service de la crèche. Les efforts entrepris devront être poursuivis afin que le champ couvert par ce mode de règlement soit étendu⁹, en particulier pour les résidents du palais de l'Alma.

Afin d'encadrer 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 s'est poursuivi 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, ainsi que d'une régie d'avances et de recettes pour le restaurant administratif. Enfin, en 2017, une régie d'avances a été instituée au sein du service de l'audiovisuel.

⁹ 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.

Les régies sont identifiées comme un risque par le contrôle interne et font l'objet d'un plan d'action et de contrôle particulier dont les préconisations devront faire l'objet d'un suivi régulier. À l'occasion de ses travaux, la Cour a pour la première fois pu procéder à la vérification des régies. Celles-ci n'appellent pas d'observations.

S'agissant enfin de la comptabilité, la Cour renouvelle son constat 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 qu'ils ne sont pas rapprochés des comptes. Les services de la Présidence ont confirmé qu'un module informatique dédié, rattaché à la nouvelle application budgétaire et comptable, permettra de réaliser un inventaire exhaustif des biens mobiliers et immobiliers à l'actif du bilan et de les rapprocher avec la comptabilité. Ce module sera mis en œuvre dans le courant de l'année 2017.

C. SÉCURISER LA GESTION FINANCIÈRE PAR LE DÉVELOPPEMENT DU CONTRÔLE INTERNE

1. La mise en œuvre des préconisations formulées lors des audits du contrôleur de gestion

Un premier progrès significatif a été réalisé lors de la mise en place, en 2009, d'un contrôle de gestion, rattaché depuis 2013 au directeur de cabinet. Ce dispositif a notamment permis d'ajuster l'organisation, le fonctionnement ou les moyens consacrés à certains services, par exemple ceux de l'automobile et des estafettes, ainsi qu'à certaines missions importantes, comme la gestion des extras ou celle du parc locatif du palais de l'Alma (cf. *infra*). L'utilité du contrôle de gestion s'est une nouvelle fois confirmée au cours de l'exercice 2016, qui a vu se concrétiser de nouvelles avancées par l'intermédiaire de deux audits.

Un audit sur la gratuité de la restauration administrative a montré une hausse de la part des repas gratuits, qui représentaient environ 200 000 € en 2015 (soit 30 % des recettes contre 23 % en 2013). Cette gratuité concerne notamment les repas d'astreinte pour les personnels de sécurité et ceux du commandement militaire¹⁰. Parmi les mesures correctrices envisagées, la dématérialisation des procédures a été mise en place en septembre 2016. La Cour encourage la Présidence à prolonger cette réforme au travers des mesures également proposées de responsabilisation de chaque chef de service sur le coût de cet avantage, par l'imputation sur le budget de son service du montant concerné de la dépense.

À l'occasion d'un audit des moyens d'impression, la Présidence a effectué un bilan de la mise en place d'un marché spécifique en 2013 dans l'optique du renouvellement de ce dernier en 2017. Malgré des avancées en termes de rationalisation du parc, l'audit a révélé que les objectifs initiaux n'avaient pas été atteints. Le parc est toujours surdimensionné en qualité et en quantité et les économies sont très en deçà de celles qui étaient attendues (économie de 20 000 € au lieu de 177 000 € sur quatre ans). L'audit a conclu à la nécessité de recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour préparer le renouvellement du marché, par un état des lieux permettant d'optimiser et sécuriser les solutions de reprographie. La Cour rappelle l'exigence de rationalisation des moyens d'impression, dont les sources d'économies avaient déjà été identifiées dès 2013.

L'audit de la gestion de la presse, réalisé en 2015, a conduit à une nouvelle évolution en 2016.

¹⁰ Le restaurant administratif propose ses prestations au personnel de la Présidence, au personnel d'astreinte (GSPR, personnel participant à des événements particuliers etc.), ainsi qu'à des personnels extérieurs venant travailler à la présidence (Mobiliier National, extras, entreprises extérieures, délégations, etc.). Outre l'existence de régimes financiers qualifiés par l'audit « d'aussi disparates qu'empiriques », certaines catégories bénéficient de la gratuité pour leurs repas d'astreinte (en particulier les personnels de sécurité et de l'intendance).

La Cour observait, lors de son précédent contrôle, que toutes les conséquences n'avaient pas été tirées de cet audit, notamment la modification attendue de l'organisation en vigueur. La gestion des abonnements continuait 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 dépense¹¹. La Cour relève ainsi positivement le transfert, au début de l'année 2017, de la gestion de la presse au service des archives et de la documentation.

L'objectif prioritaire étant, à court terme, de mettre en place le module de contrôle interne de la nouvelle application budgétaire et comptable, le programme d'audit pour 2017 ne devrait être fixé qu'une fois cette mission achevée, au cours du second quadrimestre 2017.

2. Le suivi utile des indicateurs de gestion

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 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 2012-2016, vingt-deux objectifs et indicateurs d'activité ou de performance ont ainsi été examinés concernant l'ensemble des services de la Présidence. Très concrets, ils permettent de constater certains progrès dans la gestion, par exemple la maîtrise du coût des denrées alimentaires au Palais¹², grâce à l'effet conjugué d'une commande plus rationnelle et de la notification de marchés publics. Ces derniers ont permis une baisse de près de la moitié du coût des achats de fournitures administratives entre 2012 et 2016 (100 321 €). En revanche, certains indicateurs nécessitent un suivi renforcé, comme l'augmentation du coût de la téléphonie fixe et mobile, du fait notamment des évolutions technologiques et de la nature des déplacements présidentiels.

3. La poursuite de la mise en place du contrôle interne

Jusqu'en 2015, le contrôle interne demeurait embryonnaire¹³. L'enjeu de la qualité des comptes avait été rappelé par la Cour, 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.

Formalisé en janvier 2015, le déploiement d'un contrôle interne comptable s'est inspiré de la méthode et des outils mis à disposition par la direction générale des finances publiques.

Une carte des processus, une carte des risques et un plan d'action ont été établis, dont les objectifs en 2016 ont d'abord porté 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.

¹¹ Cette situation, si elle n'avait pas empêché de réduire significativement le coût de la presse, par la rationalisation du nombre de journaux diffusés et du nombre de bénéficiaires, restait 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.

¹² (8,61 € par repas servi en 2016 contre 8,51 € en 2015 et 12,16 € en 2014).

¹³ 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.

À la suite de la décision de changement d'organisation et d'application budgétaire et comptable, la Présidence a réorienté le plan d'action au second semestre 2016 : un nouveau processus relatif à la mise en œuvre du règlement budgétaire et comptable a été élaboré, conduisant à une adaptation de la carte et une déclinaison dans le plan d'action initial. La Cour relève cette mise à jour qui traduit un réel effort d'appropriation des procédures du contrôle interne.

Compte tenu de l'ampleur de cette réforme, la Présidence a engagé une refonte des processus financiers et l'acquisition d'un logiciel capable de répondre aux impératifs du contrôle interne et, plus généralement, de l'efficacité de la fonction financière, de la qualité comptable et de l'auditabilité des comptes. Alors que le déploiement du contrôle interne comptable se limitait jusqu'en 2017 au seul service des ressources humaines et des finances, la Présidence a confirmé que le contrôle interne comptable avait été étendu à l'ensemble des services – la nouvelle application budgétaire et comptable étant partagée – conformément aux recommandations de la Cour.

Malgré les progrès importants des dernières années, faute de contrôles automatisés dans l'ancien outil informatique, les contrôles demeuraient encore manuels en 2016, au travers de fiches de contrôle permettant la traçabilité des contrôles. À compter de 2017, la nouvelle application permet de mettre en place des contrôles partiellement automatisés, portant sur les habilitations et les budgets. Un module dédié, qui sera mis en place après stabilisation de l'application, devra permettre de maîtriser les risques et de garantir la qualité de comptes, avec notamment l'établissement d'un plan de contrôle et la tenue de comités de gouvernance du contrôle interne.

À l'occasion de ses travaux, la Cour a constaté la mise en place de ces nouvelles procédures de gestion qui devront être appropriées tant par les services gestionnaires que par les services utilisateurs et les services de soutien technique. Ils devront faire l'objet, le cas échéant, d'une démarche partagée d'amélioration continue. Un bilan et un retour d'expérience seront nécessaires dès la fin de l'année 2017.

Pour compléter le contrôle interne comptable, il demeure indispensable que soit également mis en œuvre un contrôle interne budgétaire adapté aux besoins des services de la présidence de la République.

Enfin, la Cour tient à rappeler que le contrôle interne comptable est un volet fondamental du cadre comptable et budgétaire de la Présidence. Elle regrette que le comptable puisse cumuler la fonction financière et la responsabilité du contrôle interne budgétaire et comptable.

4. Le contrôle d'un échantillon de dépenses

La Cour a procédé à des vérifications des dépenses de l'exercice 2016, notamment par l'intermédiaire d'une sélection d'un échantillon représentatif de factures et de pièces justificatives afférentes. Si elle constate depuis 2009 d'indéniables progrès en matière de sécurisation du circuit des dépenses, elle est toutefois conduite 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 ;

- le rappel de la nécessité de recourir systématiquement à la procédure adéquate, prévue par le guide de la commande publique, tant lorsque les achats sont inférieurs au seuil prescrit de 25 000 € (demande de trois devis) que lorsqu'ils le dépassent (passation de marchés).

La Cour prend acte que le service des ressources humaines et des finances proposera au prochain cabinet d'établir un document destiné aux services gestionnaires de la Présidence ainsi qu'aux préfetures et ambassades, pour ce qui concerne les déplacements présidentiels. Ce guide récapitulerait les principales procédures de dépenses à observer, sur la base des recommandations pratiques formulées par la Cour

III.LA SITUATION FINANCIÈRE ET L'EXÉCUTION 2016

Les comptes de la Présidence sont retracés sous la forme d'une comptabilité générale, dans 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 2016, 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 À FIN 2016

1. Le compte de résultat

Les charges (103,6 M€) et les produits (104,35 M€) ont connu une hausse par rapport l'exercice 2015 respectivement de 3,6 % et de 1,1 %.

S'agissant des charges, l'exécution 2016 s'est traduite, comme en 2015, par une légère augmentation des achats de marchandises (+ 3 %). Les autres charges externes ont fortement progressé (+ 23 %), en particulier les postes relatifs au personnel extérieur et les rémunérations d'intermédiaires et honoraires. Cette évolution s'explique principalement par l'externalisation des prestations de maîtres d'hôtel « extras » dans le cadre d'un accord interministériel conclu depuis avril 2016, marquée principalement par un effet prix (application du taux de TVA et frais du prestataire).

La Cour constate, en contrepartie, une diminution de 2 % du poste consacré aux salaires, traitements et charges sociales, qui passe de 67,44 M€ en 2015 à 66,27 M€ en 2016. Cette baisse tient notamment compte des efforts liés à une diminution des versements effectués au titre des allocations d'aide au retour à l'emploi (- 0,11 M€), des heures supplémentaires (- 0,3 M€) et de la réduction des effectifs par rapport à 2016 (792 au 31 décembre 2016 contre 806 au 31 décembre 2015).

Sur la période 2012-2016, les charges ont progressé de près de 2 % passant de 101,6 M€ à 103,6 M€ du fait de l'augmentation des dotations aux amortissements et provisions. Dans le même temps, les charges d'exploitation ont baissé de 3 %.

S'agissant des produits, les produits d'exploitation ont connu une progression (+ 1 %) par rapport à 2015, avec une stabilisation de la dotation annuelle à 95,27 M€ (+ 0,1 %).

Entre 2012 et 2016, les produits sont en baisse de 2,45 %. Cette baisse concerne tant les produits d'exploitation que les produits financiers, avec la fin en 2015 de la rémunération du compte de dépôt. Seuls les produits exceptionnels permettant de couvrir des dépenses d'investissement sont en hausse.

Compte tenu des éléments précités relatifs à l'évolution des charges et produits, le résultat de l'exercice 2016 passe de 3,21 M€ en 2015 à 0,74 M€ (- 77 % et - 86 % entre 2012 et 2016).

La situation financière de la présidence de la République traduit les effets du plafonnement volontariste de sa dotation budgétaire limitée à 100 M€, sans compensation par les autres produits d'exploitation (- 10,5 % entre 2012 et 2016).

2. Le bilan

L'exercice 2016 s'est traduit par une hausse (+ 9 %) de son montant à 46,83 M€ après une baisse en 2015 à 42,96 M€.

Le passif est caractérisé par une stabilisation du montant total des capitaux propres : 32,9 M€ en 2016 contre 32,5 M€ en 2015. En revanche, les dettes connaissent une progression du fait de la hausse des dettes envers les administrations (8 M€ en 2016 contre 6,15 M€ en 2015) et les autres créiteurs (4,73 M€ en 2016 contre 0,16 M€ en 2015). Celles-ci s'expliquent par des demandes de remboursement des personnels mis à disposition ou de factures concernant l'ETEC qui ne sont pas parvenues à temps pour être mise en paiement en 2016.

Le bilan connaît une hausse de l'actif immobilisé (+ 1,2 %). Au regard de cet actif, le montant des amortissements passe à 19,74 M€ en 2016 contre 15,24 M€ en 2015 (+ 4,5 M€ d'amortissement) et concerne tant les immobilisations incorporelles (1,71 M€ en 2016 contre 1,2 M€ en 2015) que les immobilisations corporelles (18,02 M€ en 2016 contre 14,04 M€ en 2015). Enfin, les disponibilités augmentent passant de 31,08 M€ en 2015 à 34,92 M€ en 2016.

La période 2012 à 2016 est caractérisée par une hausse de près de 24 % du bilan qui passe de 37,82 M€ à 46,83 M€. Cette évolution se traduit au passif par une forte augmentation des capitaux propres, qui passent de 19,34 M€ à 32,9 M€ du fait de résultats annuels positifs ; une diminution des dettes, qui passent de 18,48 M€ à 13,93 M€ en raison d'une plus grande fluidité dans les paiements des fournisseurs ou des autres administrations. L'actif immobilisé connaît également une hausse de 23 % (le montant des amortissements passe de 5,07 M€ à 19,74 M€ sur la période), les créances ont diminué de 55 % et les disponibilités ont progressé de près de 28 %.

Dans le cadre de ces évolutions, le bilan fait apparaître un accroissement significatif des réserves, qui passent de 1,3 M€ en 2012 à 16,5 M€ à fin 2016. Ces réserves avaient initialement été présentées à la Cour comme ayant vocation à financer des opérations importantes, telles que le schéma immobilier (voir infra) ou encore la sécurisation des abords du palais de l'Élysée.

Néanmoins, lors de son audition par la Cour, le directeur du cabinet a indiqué que le président de la République avait en définitive décidé, le 4 mai 2017, de restituer 10 M€ de ces réserves au budget général de l'État. La question du financement de ce schéma immobilier se posera dès lors avec plus d'acuité encore.

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2016

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

a) Les produits

Le montant de la dotation votée en loi de finances initiale pour 2016 (LFI) s'établissait à 100 M€ (contre 108,93 M€ en 2012). S'y ajoutent d'autres produits à hauteur de 4,55 M€ (1,11 M€ en 2012), soit un total de 104,55 M€ (110 M€ en 2012). Sur la période 2012-2016, la baisse des produits aura été de près de 5 % en LFI.

En exécution, le total des produits s'est élevé 109,08 M€, soit 100 M€ au titre de la dotation et 9,08 M€ au titre des autres produits. Ceux-ci correspondent, pour 7,44 M€, à des mouvements d'ordre (reprise sur quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice ; reprise des provisions sur travaux réalisés). Les produits divers de gestion connaissent une légère hausse liée à la hausse des autres produits, principalement du fait d'une augmentation des remboursements dans le cadre des voyages officiels.

Sur la période 2012 à 2016, la diminution constatée en exécution atteint 1,8 % (111,04 M€ à 109,08 M€).

b) Les charges

En exécution 2016, les charges se sont élevées à 108,34 M€ contre 104,84 M€ en 2015. Sur ce montant, 101,67 M€ constituent des dépenses réelles correspondant à la consommation de la dotation (100 M€) et des produits propres (1,67 M€), et 6,67 M€ représentant des mouvements d'ordre. La hausse de 3,5 M€ des charges s'explique principalement par une sensible progression des frais de déplacement nonobstant la légère réduction d'autres postes (frais de personnel).

Les paragraphes suivants (2 à 7) explicitent ces évolutions par grandes catégories.

Il est à noter que la Présidence a notamment pris en charge des frais d'avocats liés à la protection juridique de certains fonctionnaires ou contractuels, à raison de leur mise en cause dans le cadre de leurs fonctions lors de la précédente mandature. Cette prise en charge est prévue à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Le montant de ces dépenses a été plafonné par des conventions spécifiques conclues avec les avocats.

Entre 2012 et 2016, les charges sont passées de 105,66 M€ à 108,34 M€ (+ 2,5 %). À cet égard, l'année 2016 se caractérise par une augmentation des charges liées principalement à l'activité diplomatique du président de la République, alors que les années précédentes avaient depuis 2012 enregistré des baisses constantes.

2. Les dépenses de personnel et la situation de certains contractuels

a) Les dépenses de personnel

Au 31 décembre 2016, 792 agents exprimés en équivalent temps plein étaient employés par la Présidence. Cette situation correspond à une photographie au 31 décembre 2016, qui tient compte de départs de la Présidence et de vacances d'emploi du fait du non remplacement conjoncturel de certains agents. Selon les services de la Présidence, la cible des emplois nécessaires, pour ne pas fragiliser le bon fonctionnement des services, reste fixée à 806 agents, chiffre stable depuis 2014¹⁴. 656 agents sont mis à disposition contre remboursement par différentes administrations et 136 sont employés sous contrat de droit public ou privé.

La masse salariale totale s'établissait en 2016 à 66,3 M€ et à 65,2 M€ si on ne prend pas en compte les heures supplémentaires (0,9 M€), ni les rémunérations en « extra » payées à des personnels extérieurs (0,2 M€), imputées sur des crédits de fonctionnement. Le montant des dépenses exposées au titre de la rémunération des personnels représentait 60,2 % du total des dépenses exécutées, contre 62,4 % en 2015. Depuis 2012, la masse salariale a ainsi baissé de 4,5 %.

Le recours aux heures supplémentaires au-delà du plafond légal de 25 heures, qui n'est pas conforme au droit en vigueur, a une nouvelle fois diminué en 2016 : leur coût, qui avait représenté 1,84 M€ en 2012, 1,55 M€ en 2013, 1,62 M€ en 2014 et 1,45 M€ en 2015, s'est établi à 1,14 M€ en 2016, soit une baisse de 38 % depuis le 31 décembre 2012¹⁵.

Plusieurs leviers ont été mobilisés pour répondre à la recommandation de la Cour 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'activité¹⁶ ; recours au personnel d'extras ou recrutements compensés par des non-remplacements d'emplois, etc.

¹⁴ Contre 858 agents en 2012.

¹⁵ La masse salariale, comprenant les heures supplémentaires, s'élevait à 69,4 M€ en 2012.

¹⁶ Meilleure gestion des amplitudes horaires, requalification de certains emplois, introduction du régime des astreintes...

Depuis 2016, conformément à ce qui avait été annoncé à la Cour lors de son précédent contrôle, le personnel affecté à l'organisation des déplacements présidentiels perçoit désormais une indemnité de sujétion complémentaire¹⁷ qui se substitue aux heures supplémentaires. À terme, cette indemnité devrait aussi concerner les agents affectés au service du protocole.

Lors de l'examen de l'exercice 2014, 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.

Afin d'observer l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures prises pour les contenir, la Cour a demandé la fourniture d'un état de l'évolution des heures supplémentaires du GSPR sur les derniers exercices, mais ce document n'a pu lui être communiqué¹⁸.

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 serait installé en 2018, à la suite de la mise en place effective de la nouvelle application budgétaire et comptable (cf. *supra*). Si ce progiciel s'applique à l'ensemble des agents de la Présidence s'agissant des ressources humaines, il ne devrait concerner, pour la paie, qu'environ 15 % des effectifs de la Présidence, la majorité des agents étant placés en situation de mise à disposition remboursée par d'autres administrations.

Enfin, la Cour a pu s'assurer que les trente rémunérations les plus élevées n'excédaient pas le seuil mensuel de 13 000 € net fixé, pour le présent quinquennat, pour les collaborateurs et les agents de la présidence de la République.

b) La situation des agents contractuels

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 juridique¹⁹. En conséquence, les contrats des agents régis par la convention collective précitée sont progressivement transformés en contrat de droit public. Les contrats de droit privé, qui représentaient 38 emplois au 31 décembre 2012, ne concernaient plus, en février 2017, que 11 agents qui ne souhaitent pas relever de ce nouveau dispositif contractuel.

Certains agents, dont l'activité relève directement de l'exercice de la fonction présidentielle, sont recrutés sur des « emplois de collaborateur de cabinet », sous la forme d'un contrat à durée déterminée dont le terme correspond à la « fin du mandat présidentiel en cours ». Ce type de contrat concerne dix conseillers et cinq chargés de mission, les autres membres du cabinet étant des fonctionnaires dont la mise à disposition prendra fin à la même date.

C'est sur ce type de contrat qu'un coiffeur et une maquilleuse ont été recrutés, à compter du 16 mai 2012. Par lettre du 8 mars 2017, il leur a été confirmé que leur contrat prendrait fin à la date du 14 mai 2017.

¹⁷ Le barème et la modulation de l'indemnité s'inspire des dispositions en vigueur au ministère des affaires étrangères.

¹⁸ Cette information relève non du SRHF mais du GSPR, qui lui-même devait s'adresser au ministère de l'intérieur responsable des conditions d'emplois. La forte activité de la Présidence au moment du contrôle de la Cour n'a pas permis d'obtenir l'information dans les délais imposés.

¹⁹ 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.

3. Les dépenses de fonctionnement courant

Entre 2012 et 2016, les dépenses de fonctionnement ont connu une diminution de 20 %, passant de 17,66 M€ à 14,12 M€. La légère hausse constatée en 2016 de 14,12 M€ contre 14,06 M€ en 2015, soit de + 0,4 %, résulte essentiellement des dépenses suivantes :

- téléphonie (pour la téléphonie fixe hausse conjoncturelle liée au recours au marché interministériel *MEVOS 2* et pour la téléphonie mobile extension du parc sécurisé en raison du contexte terroriste) ;
- documentation (+ 4 %) ;
- personnels « extras » (+ 15 %) directement liées à la facturation de la TVA sur les prestations qui s'exécutent dans le cadre d'un marché public interministériel notifié en avril 2016.

Dans le cadre de ses précédents contrôles, la Cour avait relevé les progrès concernant la gestion du parc automobile par sa maîtrise et le choix de recourir à des véhicules permettant d'effectuer des déplacements plus écologiques et moins coûteux.

Le parc automobile propre de la Présidence n'a pas connu d'évolution significative depuis l'exercice précédent (69 véhicules en 2016 contre 70 en 2015)²⁰. Le nombre total de véhicules disponibles connaît néanmoins une progression en 2016 (140 contre 137 véhicules en 2015). La Présidence utilise en effet, outre ses propres véhicules, 24 véhicules prêtés par des constructeurs automobiles (22 en 2015), ainsi que 47 véhicules mis à la disposition du GSPR par le ministère de l'intérieur (45 en 2015). À cet égard, la Cour recommande 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.

En conséquence, après deux exercices de baisse, les dépenses de fonctionnement du service automobile ont connu une progression de plus de 9 % (285 337 € en 2016). Cette hausse s'explique notamment par des dépenses relatives aux véhicules blindés et aux véhicules d'escorte.

S'agissant des charges d'entretien, le coût kilométrique annuel en 2016 (0,39 €/km) poursuit sa diminution et, comme en 2015 (0,41 €/km), inclut l'ensemble des dépenses inhérentes aux 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 Présidence.

Entre 2012 et 2016, le nombre de véhicules détenu en propre est passé de 73 à 64 (- 12 %), avec une progression du nombre de véhicules électriques et hybrides (de 1 à 12 sur la période). Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement du service automobile ont diminué de près de 34 % entre 2012 et 2016.

4. Les déplacements présidentiels

En 2016, 142 déplacements²¹ ont été effectués, dont 97 en France (y compris Tahiti, Wallis-et-Futuna et quatre sommets bilatéraux), parmi lesquels 36 à Paris et en Île-de-France, et 45 à l'étranger (dont 24 en Europe).

Les dépenses correspondantes se sont élevées à 17,62 M€, en augmentation de 3,3 M€ par rapport aux prévisions (14,3 M€) et de 3,8 M€ par rapport à l'exécution de 2015 (13,8 M€), alors que le nombre total de déplacements est comparable à celui de 2015.

²⁰ Auxquels s'ajoutent deux véhicules de patrimoine.

²¹ 138 en 2015, 90 en 2014.

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 par la préparation et le suivi du déplacement, fonctionnalité de la comptabilité analytique que devrait pouvoir comporter la nouvelle application budgétaire et comptable. Les services de la Présidence ont indiqué à la Cour que, si la comptabilité analytique des déplacements permet d'ores et déjà des bilans détaillés et complets (hors frais de personnel), elle s'enrichira au cours des années pour intégrer l'ensemble des coûts, l'année 2017 étant consacrée en priorité à la mise en production de la nouvelle application budgétaire et comptable.

La Cour prend acte de l'intention du service des ressources humaines et des finances de proposer au prochain cabinet d'intégrer, dans les prochaines années, dans le coût des déplacements présidentiels, les trajets routiers ainsi que les dépenses de rémunération des personnels mobilisés sur la préparation et le suivi des déplacements.

La hausse des dépenses de déplacement constatée (+ 28 %) est à la fois due à l'augmentation du coût des déplacements en France hors activité diplomatique (+ 0,7 M€, soit +34 %) et de ceux liés à l'activité diplomatique (+ 1,7 M€, soit + 31 %), ainsi qu'à la progression du coût des avions ETEC²² (+ 1,5 M€, soit + 23 %).

Outre l'intensité de l'activité présidentielle en 2016, d'autres facteurs expliquent ces évolutions à la hausse.

Si le nombre des déplacements en France hors activité diplomatique est plus important qu'en 2015 (93 contre 80 en 2015), la Présidence indique que la hausse de leur coût provient essentiellement du financement de la cérémonie d'hommage aux victimes de l'attentat de Nice le 15 octobre 2016 (544 953 €, hors coût du transport aérien). Elle s'explique également par le caractère particulier du déplacement à Papeete et Wallis-et-Futuna les 21 et 22 février 2016 (822 978 € au total, soit 481 606 € hors transport aérien).

Pour ce qui concerne les déplacements liés à l'activité diplomatique, alors que les déplacements en Europe sont moins coûteux qu'en 2015 (1,7 M€ en 2016 contre 2,4 M€ en 2015), les dépenses liées aux déplacements hors Europe ont nettement augmenté (11,7 M€ en 2016 contre 7,5 M€ en 2015). Le coût moyen d'un déplacement lié à l'activité diplomatique passe globalement de 168 752 € en 2015 (83 189 € hors transport aérien) à 270 840 € en 2016 (131 711 € hors transport aérien)²³.

Alors que pour 2015, la Cour avait pu souligner les efforts entrepris pour aboutir à une diminution de ce coût moyen (242 882 € en 2014), notamment par une maîtrise des frais de déplacement et un usage plus rigoureux des moyens aériens, la hausse importante constatée en 2016 s'explique essentiellement par la nature et la destination des déplacements concernés. En 2016, si l'activité du président de la République a été marquée par un nombre stable de déplacements hors Europe (21 contre 23 en 2015 comme en 2014), ceux-ci ont été caractérisés par leur éloignement et la multiplicité de leurs séquences (Inde, Pérou, Argentine, Uruguay, République centrafricaine ou encore Brésil pour la cérémonie d'ouverture des Jeux Olympiques). Le président de la République a par ailleurs participé à un nombre plus important de sommets internationaux (neuf en dehors de l'Europe, contre un seul en 2015) notamment aux États-Unis (sommet sur la sûreté nucléaire, signature des accords de Paris sur le climat, sommet de l'Assemblée générale des Nations Unies) et en Asie (G7 au Japon, G20 en Chine).

²² Escadron de transport, d'entraînement et de calibration de l'armée de l'air, assurant la fonction de transport présidentiel.

²³ Le coût moyen calculé par la Cour diffère de celui présenté dans le rapport annuel de performance établi par les services de la présidence de la République, dans le cadre du projet de la loi de règlement. En effet, ceux-ci ne retiennent pas les déplacements en Europe pour calculer le coût moyen annuel des déplacements diplomatiques du Président.

S'agissant des 97 déplacements pour lesquels la voie aérienne a été retenue, la hausse du coût du transport aérien résulte avant tout d'un recours accru aux avions A 330 et 7X en raison de l'éloignement des destinations. Dans une moindre mesure, cette augmentation est la conséquence de la réévaluation du barème de facturation du ministère de la défense (+ 0,3 M€), qui a pris effet au 1er janvier 2016 et qui n'a pas pu être absorbée par des mesures d'économies correspondantes. Elle répond à une recommandation de la Cour, le périmètre de facturation reflétant 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.). La Présidence a indiqué qu'une nouvelle évaluation devait avoir lieu en 2017, cette fois-ci dans un sens favorable, laissant prévoir une diminution de ce coût pour le prochain exercice.

Au total, les dépenses à ce titre ont progressé de près de 19 % entre 2013 et 2016 passant de 14,75 M€ (pour 97 déplacements) à 17,62 M€ (pour 142 déplacements).

Nonobstant l'augmentation de ces dépenses et du nombre des déplacements constatés, la Présidence indique que la gestion des dépenses de déplacements a continué de s'appuyer sur la stricte observation des dispositions mises en œuvre pour encadrer le format des délégations, le niveau des prestations ou encore les classes de transport. La Cour avait notamment relevé le travail de rationalisation des procédures entourant les frais de déplacement réalisé au cours de l'exercice 2015.

La Cour observe cependant que les frais d'hébergement attachés à ces déplacements ne font pas l'objet d'un encadrement précis, assorti, le cas échéant, des dérogations nécessaires au vu des particularités de l'activité de la Présidence, à l'image des frais de transport (seconde classe pour les voyages par voie ferrée, classe économique sur les vols courts et moyens courriers, classe affaires pour les vols longs courriers...).

Par ailleurs, la Cour a constaté que le paiement de frais de déplacement pourrait être mieux documenté. Les justificatifs apportés à l'appui du remboursement des factures, notamment des frais avancés par le GSPR, ne permettent pas de connaître le nom des personnes dont les frais ont été pris en charge, ce qui rend difficile voire compromet un contrôle effectif de la cohérence avec les données figurant notamment dans les listes de délégation validées par le cabinet.

À cet égard, en ce qui concerne l'encadrement des frais d'hébergement, la Cour prend acte du fait que la Présidence considère que le montant des indemnités journalières de mission temporaire à l'étranger fixées par arrêté pourrait servir de cadre indicatif et aider à la prise de décision. Elle relève que le service des ressources humaines et des finances proposera de renforcer la documentation en matière de remboursement des frais de déplacement, notamment pour le GSPR, sous réserve des impératifs de sécurité.

La Cour avait constaté, lors de l'examen de l'exercice 2015, que le coût des interprètes de conférence affectés auprès du président de la République et des ministres lors des déplacements présidentiels était supporté par le service d'interprétariat du ministère des affaires étrangères et du développement international²⁴. La Présidence a néanmoins indiqué qu'elle n'avait pas, depuis le précédent contrôle, demandé au ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) d'évaluer le coût des frais d'interprétariat et de traduction afin de prendre en charge leur remboursement.

Pour une parfaite transparence des dépenses qui relèvent de la Présidence, la Cour considère qu'il y aurait lieu que la Présidence prenne en charge le remboursement de ces frais d'interprétariat et de traduction.

²⁴ La présidence de la République finance toutefois les frais de transport et d'hôtellerie de ces agents.

5. La sécurité des personnes et des biens

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'Élysée, 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. Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé que, si ce changement avait permis de réduire significativement le nombre des agents²⁵, le coût correspondant n'avait pas encore été intégré dans le budget consolidé de la présidence de la République. Il demeurerait 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.

La Présidence a indiqué que, s'il était retenu, l'élargissement du budget de la présidence de la République aux dépenses de sécurité de la Lanterne impliquerait un transfert de crédits de la part des budgets concernés vers le budget de l'Élysée, orientation qui n'a à nouveau pas été retenue dans l'établissement du budget 2017. Néanmoins, la présidence de la République a une nouvelle fois supporté sur son budget des dépenses d'aménagement des bâtiments relatives au séjour des gardes (30 339 €). 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, la Cour considère qu'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 près du tiers (31 %) de l'effectif total des services de la Présidence. Les dépenses relatives aux effectifs du GSPR (62) et de la Garde républicaine (184) affectés à des missions de sécurité sont imputées sur le budget de la Présidence en ce qui concerne la masse salariale, respectivement pour un coût de 6,6 M€ et 14,2 M€ en 2016, soit une légère augmentation par rapport à 2015 (20,6 M€ au total).

Sont également pris en charge les frais de repas de ces personnels (138 014 €), les achats d'équipements nécessaires à l'exercice de leurs missions (à hauteur de 155 511 €), ainsi que certaines dépenses de soutien logistique (par exemple pour la formation ou encore l'habillement, à hauteur de 41 988 €). Le montant total de ces diverses dépenses prises en charge par la Présidence est en augmentation de plus de 13 % par rapport à l'exercice précédent (335 513 € contre 295 819 € en 2015). S'y ajoute 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.

Les effectifs du GSPR, réduits d'un quart en 2012, sont de 62 personnes au 31 décembre 2016, soit une diminution d'un ETP par rapport à 2015 (après une augmentation de trois ETP entre 2014 et 2015). 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.

²⁵ Cinq gardes par rotations de 24 heures, contre cinq policiers par rotations de 6 heures auparavant.

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 à nouveau pas évalué en 2016. 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 239 agents en 2016. 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. Comme lors du précédent contrôle de la Cour, le coût global de ce soutien logistique n'est pas évalué par la Garde républicaine.

Parmi les personnels placés sous l'autorité fonctionnelle du commandement militaire, figurent également des militaires de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) mis à disposition des services de la présidence de la République (12 ETP). Ces personnels forment le service prévention sécurité incendie (SPSI) de la Présidence pour un coût en masse salariale de 497 109 €, imputés sur son budget. Ils assurent une surveillance permanente des bâtiments présidentiels et répondent notamment à des missions d'assistance aux personnes, de prévention des risques d'incendie et de prévention des risques professionnels. En 2016, 18 279 € ont par ailleurs été dépensés pour l'achat de petits matériels, tandis que les conditions d'emploi relèvent de la BSPP pour un coût qui n'est pas non plus évalué.

Pour sa part, le SDLP réalise les revues d'armes du GSPR et lui fournit ses munitions (43 105 €). En 2016, une dépense relative à l'achat d'équipement d'intervention (35 280 €) est également à signaler, sans toutefois que la distinction opérée par rapport aux achats d'équipements réalisés directement par la Présidence ne repose sur des critères identifiés. S'y ajoutent les véhicules mis à disposition du GSPR (cf. *supra*), ainsi que l'achat, par l'intermédiaire du SAELSI²⁶, d'armes et d'équipements de protection opérationnelle pour un montant correspondant à des marchés publics et qui, comme lors de l'examen de l'exercice 2015, n'a pas été porté à la connaissance des services de la Présidence.

Pour une parfaite transparence des dépenses réalisées, la Cour renouvelle son observation selon laquelle il serait cohérent que l'ensemble des coûts supportés par la Garde républicaine, la BSPP 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 regrette l'absence de mise en œuvre de cette préconisation, dont ne se sont pas saisis à ce jour les services de la Présidence.

À l'occasion de ses contrôles depuis 2009, la Cour 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. Cette année comme l'an passé, les services de la Présidence ont répondu que cet entourage 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.

²⁶ Service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure 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.

6. Les dépenses de communication

Le « secteur communication », qui compte un effectif de 54 agents, 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 chargés de la presse, de la veille et de la communication numérique, 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, 58 agents²⁷, affectés à la communication de la Présidence.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement du secteur ont été de 0,82 M€ pour l'exercice 2016 contre 1,16 M€ en 2015. Ces dépenses ne tiennent pas compte de la somme d'environ 0,11 M€ qui correspond à la conversion, dans le service, des heures supplémentaires en indemnités spécifiques mensuelles²⁸, régularisant ainsi une pratique irrégulière²⁹ (voir *supra*) : les heures supplémentaires représentaient au 31 décembre 2012 la somme de 0,14 M€, contre 0,05 M€ en 2016.

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 2016, deuxième année de ce triennal, des investissements ont été réalisés pour la somme de 0,13 M€, restant en deçà, comme en 2015, 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 avait suggéré lors de son précédent contrôle qu'une procédure formalisée soit mise en place pour contrôler physiquement et qualitativement la sortie et le retour de ces matériels.

Pour faire suite à cette recommandation, le service audiovisuel a mis en place des mesures afin d'améliorer le dispositif. En 2017, pour gérer les mouvements des matériels audiovisuels, le service est en voie d'acquisition, après validation par le service informatique de la Présidence, d'un équipement professionnel de gestion assurant le suivi du matériel par le biais d'un système d'étiquettes type code-barres et de lecteurs laser.

Il n'a pas été réalisé de sondage d'opinion, ni fait appel à un cabinet de conseil en 2016.

7. La conservation et la gestion du patrimoine

a) L'entretien et les investissements immobiliers

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 (2,43 M€ de crédits de paiement en exécution 2016³⁰) est ouverte au sein du budget de la Présidence pour couvrir des actions de sécurité et de sûreté, de mise en conformité et d'amélioration des installations.

²⁷ Contre 56 agents pour les comptes de 2015.

²⁸ Montant qui n'est désormais plus rattachée au budget de fonctionnement du service.

²⁹ Cette réforme vise davantage, sur recommandation de la Cour, à mettre fin à une pratique irrégulière de recours excessif aux heures supplémentaires qu'à une recherche d'économies.

³⁰ Soit globalement la même somme affectée qu'en 2015 et en 2014.

Il s'agit essentiellement de l'opération de raccordement au réseau de froid urbain qui s'est poursuivie en 2016 (1,32 M€), de travaux de remise aux normes et sûreté des installations sur plusieurs sites (0,61 M€, dont 0,36 M€ versés pour des travaux financés à parts égales par le ministère de la défense) ou encore du programme de remise en conformité des ascenseurs et moyens de levage qui s'est achevé en 2016 (0,21 M€).

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 ». L'OPPIC dispose de deux types de dotation, des crédits d'investissement et des dépenses d'entretien.

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 plan triennal 2014-2016, d'un montant de l'ordre de 20 M€.

Pour l'exercice 2016, l'OPPIC a disposé d'un budget d'investissement de 8 M€ en autorisations d'engagement, soit une somme équivalente à la dotation reçue en 2015 (8,7 M€), compte tenu des reports de crédits. Les dépenses, pour un montant de 3,2 M€ en crédits de paiement, ont été consacrées à la poursuite de 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. D'autres crédits, pour un montant de 1,4 M€, ont été consacrés à des dépenses de restauration et de conservation effectuées pour l'essentiel à l'Élysée (hôtel d'Évreux, hôtel de Marigny, locaux de la rue de l'Élysée) et dans une moindre mesure au pavillon de la Lanterne.

En 2016, le budget de l'OPPIC³¹ en crédits d'entretien s'est élevé à 1,7 M€ en autorisations d'engagement, dont 0,3 M€ seulement en crédits de paiement. Cette somme a été consacrée à la poursuite de différentes opérations (réfection de toitures, diagnostics amiante et plomb, désamiantage de locaux etc.), dont 0,06 M€ s'agissant du palais de l'Alma.

Bien que certains travaux parmi les plus urgents aient pu être menés, les crédits affectés aux opérations d'investissement ou d'entretien ne sont pas, depuis plusieurs années, complètement consommés. Aussi la Cour souhaite-t-elle attirer l'attention de la Présidence sur le risque existant, à force de repousser les nécessaires opérations de conservation du patrimoine immobilier, que celui-ci se dégrade et que les coûts nécessaires à sa restauration en soient augmentés, par rapport à une action préventive et curative.

La Cour maintient sa recommandation 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.

b) Le schéma immobilier des résidences présidentielles

Les études patrimoniales lancées depuis 2012 sur les résidences présidentielles ont permis d'approfondir la connaissance historique et sanitaire des bâtiments concernés et de déterminer les travaux à engager en priorité dans le cadre de la programmation annuelle et triennale, notamment pour la période 2015-2017. Il importe désormais, pour la Présidence, de se doter d'une stratégie plus globale et à plus long terme en matière immobilière.

Dans cette perspective, un avant-projet de schéma immobilier des résidences présidentielles avait été présenté au directeur du 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.

³¹ Qui s'établissait à 1 M€ en 2014 et en 2015.

Ces opérations devraient s'effectuer par phases successives, réparties sur un calendrier théorique de sept années, dont le coût global avait été estimé à 83 M€ en 2015 mais qui pourrait désormais atteindre 100 M€ selon les services de la Présidence, sans que ce montant puisse encore être évalué avec certitude. Des échanges avaient 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. Si le coût des travaux à mettre en œuvre est en cours de fiabilisation, cette réflexion pourrait utilement être alimentée par l'estimation de la valeur globale du patrimoine immobilier de la Présidence, information dont elle ne dispose pas à ce jour. En effet, un certain pourcentage de cette valeur est habituellement utilisé pour calculer le coût des travaux.

Aucun document formel de présentation du nouveau schéma immobilier n'est encore établi, même si les services de la Présidence ont indiqué que le schéma fonctionnel sous-jacent répondait à une réflexion déjà aboutie. Si un premier document exploratoire daté de février 2016 a pu être communiqué (plans retraçant les travaux envisagés globalement sur les bâtiments concernés, sans analyse, ni calendrier ou chiffrage du projet), la Cour ne peut que constater le retard pris dans l'élaboration de ce schéma immobilier. A l'occasion de son précédent contrôle, il lui avait pourtant été indiqué qu'un document de travail devait être disponible en juin 2016. Des discussions devaient ensuite être engagée dès le mois de septembre 2016, avec les services impactés par le projet. La gestion du projet se révèle complexe, les services concernés évoquant l'opportunité de nommer un chargé de mission dédié à celui-ci.

Les services de l'OPPIC ont indiqué poursuivre la réflexion sur le schéma immobilier pour améliorer la lisibilité des documents de présentation et affiner l'estimation financière des besoins. Ce travail devrait aboutir à une nouvelle note de la présidente de l'OPPIC qui serait présenté à la mi-2017 au directeur du cabinet du président de la République. En 2017, ils proposeront la poursuite de ce projet en mandant un bureau d'études spécialisé et un économiste pour en préciser la faisabilité et les besoins financiers (à hauteur de 160 000 € en autorisations d'engagement pour 2017 et 2018). Les autres besoins des bâtiments du périmètre des résidences présidentielles qui ne sont pas directement impactés par la mise en œuvre du projet (hôtel d'Evreux, parties du palais de l'Alma, pavillon de la Lanterne), continueraient d'être évalués, notamment dans le cadre des études patrimoniales lancées depuis 2012.

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 (environ 1 500 m²). La Présidence a indiqué que l'étendue des travaux qui restent à réaliser ne permettrait pas, à ce stade, de déterminer l'affectation précises de ces surfaces. Plus généralement, il ne semblerait pas opportun, selon elle, d'engager les travaux d'aménagement de ces espaces sans que le schéma immobilier ait été finalisé. Dans l'attente de la décision afférente, 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, ainsi que les impératifs de regroupement ou de réimplantation de services.

Dans l'intervalle et dans l'attente de la vision stratégique globale que permettra le schéma immobilier, la Présidence poursuit la programmation des travaux de remise à niveau des installations financée sur son propre budget, sur la base des besoins mis en lumière par les études conduites et en fonction du degré d'urgence, de même que l'OPPIC conduit la programmation des travaux d'entretien et de restauration financée par les crédits dédiés du ministère de la culture, en fonction des priorités révélées par les études sanitaires des bâtiments. Les services de la Présidence indiquent que ces deux programmations seront conciliables avec le projet de schéma immobilier, voire complémentaires de celui-ci.

La Présidence et l'OPPIC ont indiqué que la programmation 2014-2016 avait été actualisée pour 2017 et identifierait des axes de travail pour 2020, dont le contenu et les coûts correspondants n'ont pas été précisés à la Cour. Une nouvelle programmation pluriannuelle devrait être établie pour la fin de l'année 2017 qui prendra en compte les résultats des études en cours sur les projets structurants.

c) Les concessions de logement

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 qui a abouti à la détermination des mesures préalables nécessaires, conformément aux obligations incombant à la Présidence en sa qualité de bailleur³². La Présidence s'est organisée 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, etc.).

L'importance et les délais de mise en œuvre des diagnostics et travaux nécessaires ont cependant repoussé l'entrée en vigueur intégrale du dispositif prévu par le règlement intérieur à une date encore inconnue. La Cour ne mésestime pas que l'application de ce règlement intérieur est de nature à engendrer des conséquences négatives pour les occupants aux revenus modestes, ce qui a contribué à la suspension de l'extension du nouveau règlement pour une partie d'entre eux. Il importe cependant que cette situation soit désormais régularisée dans les meilleurs délais, comme elle l'a déjà appelé de ses vœux dans le cadre de ses précédentes interventions.

d) 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. Elle avait considéré 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, devaient 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 prend note positivement, à cet égard, qu'un planning prévisionnel du récolement général du Mobilier national pour 2017 s'est déroulé de fin février à début mai 2017, sur chacun des huit sites présidentiels et sur pièces, en présence d'inspecteurs de l'établissement. En février 2017, une note sous le timbre du directeur du cabinet a été adressée à l'ensemble des collaborateurs et agents des services de la Présidence pour les informer et les sensibiliser à ces interventions. Le récolement sur site et sur pièces aura donc été réalisé en principe avant la fin du mandat présidentiel à la mi-mai.

La Cour a pu à nouveau 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 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.

³² 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 certains travaux, compte tenu de l'état général des bâtiments du palais de l'Alma.

Comme en 2015, la Cour a pris connaissance des procès-verbaux d'état des lieux de conseillers de la Présidence ayant quitté leurs fonctions au cours de l'année 2016 et a ainsi vérifié que cette procédure interne était respectée.

Par ailleurs, une situation d'incertitude prévaut encore, malgré les améliorations significatives 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.

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 incertitudes. 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 les dépôts de Trianon-sous-bois se sont achevés en décembre 2016, et ceux de la Manufacture de Sèvres demeurent en cours.

À ce jour, le bilan définitif du récolement de 2012 fait apparaître qu'un total de 400 objets³³ sont considérés comme « non vus », dont 362 « non vus » de longue date³⁴.

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, sans qu'à ce jour, une réflexion n'ait été engagée par les services de la Présidence.

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 mis à disposition.

³³ Contre 414 lors du précédent contrôle de la Cour.

³⁴ Non vus, sur une période allant de 1950 à 2007.

CONCLUSION

L'adoption et la mise en place à compter du 1^{er} janvier 2017 d'un règlement budgétaire et comptable de la présidence de la République constituent une avancée décisive pour la gestion de ses services. Néanmoins, dans le prolongement des précédents constats et recommandations de la Cour, ce texte appelle encore quelques observations, tant sur le fond que sur la forme.

La gestion des moyens mis à la disposition des services de la présidence de la République en 2016 pour assurer leur fonctionnement continue de s'inscrire dans la tendance pluriannuelle de maîtrise globale des dépenses, notamment pour ce qui concerne les charges courantes et de maintenance. Ce résultat résulte d'un recours accru à des modalités d'achats plus économes, dont les résultats effectifs doivent encore être consolidés. La masse salariale a baissé de 4,5 % depuis décembre 2012. De même, le recours aux heures supplémentaires, au-delà du plafond légal, a connu une réduction significative, le plus souvent grâce à une nouvelle organisation du travail.

La situation financière de la présidence de la République traduit les effets du plafonnement volontariste à 100 M€ de sa dotation budgétaire. Le bilan fait apparaître un accroissement significatif des réserves : elles passent sur la période de 1,3 M€ en 2012 à 16,5 M€ à la fin de l'année 2016. Elles avaient initialement été présentées à la Cour comme ayant vocation à financer des opérations importantes, telles que le schéma immobilier ou encore la sécurisation des abords du palais de l'Élysée. Mais en définitive, le président de la République a décidé, le 4 mai 2017, de restituer 10 M€ de ces réserves au budget général de l'État, ce qui laisse entière la question du financement de ces travaux.

La mise en œuvre d'un schéma immobilier, à laquelle les services de la présidence de la République travaillent, et la nécessité de programmer et d'engager des travaux devenus désormais urgents constituent des défis à relever sans tarder.

Enfin, 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 à l'avenir être intégrées dans le budget de la Présidence.

Didier Migaud

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

LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ANNÉE 2016

LE BILAN DE L'ANNÉE 2016

**PRÉSENTATION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE DE L'ANNÉE 2016 ET DE SON
UTILISATION**

COMPTE DE RESULTAT
2016

CHARGES	2012	2013	2014	2015	2016	PRODUITS	2012	2013	2014	2015	2016
CHARGES D'EXPLOITATION						PRODUITS D'EXPLOITATION					
Achats de marchandises	6 159 632,88	5 296 857,77	4 753 577,61	5 046 927,92	5 218 272,17	Dotation annuelle (loi de finances)	98 848 207,91	97 209 149,89	96 333 942,51	95 177 799,98	95 267 203,60
Matières premières (produits alimentaires et boissons)	1 971 184,89	1 819 868,18	1 783 918,73	1 878 121,40	1 892 449,27	après annulation et restitution de crédits					
Autres approvisionnements (fluides)	1 442 559,52	1 637 949,60	1 367 341,07	1 418 413,96	1 431 637,72	Produits locatifs	177 595,43	188 510,44	177 692,04	187 752,36	160 705,71
Achats de prestations de service	1 089 429,89	457 786,80	497 319,94	573 466,42	628 686,10	Remboursements frais d'occupation	244 538,92	227 198,15	63 712,67	62 816,05	58 562,66
Achats de matériels divers	1 656 458,58	1 381 253,19	1 104 997,87	1 176 926,14	1 265 499,08	des locaux par diverses entités					
Autres charges externes	23 690 447,90	22 200 755,15	21 391 122,68	20 525 647,15	25 159 936,13	Produits divers de gestion courante	134 321,28	143 937,30	137 232,64	131 208,72	109 701,08
Sous-traitance générale	5 284 860,62	4 168 927,77	4 215 129,75	4 086 707,69	5 052 446,83	Autres produits	114 208,32	532 154,20	373 961,44	154 171,02	284 451,37
Locations	3 233 692,55	2 830 576,98	2 928 227,08	2 999 132,04	2 834 977,38	Subvention employeur apprentis		4 250,00	5 416,67		
Entretien et réparations	1 314 403,56	1 124 333,70	1 183 024,17	1 182 079,62	1 171 179,08	Produits- crèche	63 996,60	64 847,22	68 037,78	62 172,27	55 621,09
Assurances	221 991,32	159 717,86	115 955,73	133 784,90	96 816,66	Cession d'éléments d'actif	60 888,43	11 787,03	24 332,32	20 197,15	46 151,09
Etudes et recherches	77 381,20					Produits restaurant	606 353,47	622 090,96	580 864,47	538 127,00	539 109,81
Documentation	585 746,74	647 186,91	566 861,94	475 756,80	495 044,21						
Personnel extérieur à l'entreprise	6 389,93	14 116,18	18 056,37	18 181,80	864 138,55	Reprises sur provisions pour risques (ARE-CET)	421 471,86	703 531,29	546 153,59	409 887,37	926 414,09
Rémunération d'intermédiaires et honoraires	214 258,00	160 864,87	142 380,12	222 890,63	503 201,30	Reprises sur provisions pour charges	1 290 680,83	814 470,11	477 255,76	1 723 215,70	1 428 064,06
Publicité, publications, relations publiques	366 322,02	311 327,29	296 119,18	369 468,02	290 195,62	Reprises sur provisions pour contentieux					200 000,00
Transport de biens	216 147,21	330 510,18	368 770,17	257 616,84	314 606,74	Remboursement cofinancement défense				362 450,78	387 485,07
Déplacements, missions et réceptions	9 906 139,30	10 217 743,56	9 465 369,95	9 092 186,95	11 661 427,35	TOTAL (I)	101 962 263,05	100 521 926,59	98 788 601,89	98 829 798,40	99 463 469,63
Frais postaux et frais de télécommunications	1 996 112,03	1 974 113,63	1 831 743,31	1 427 681,67	1 603 064,78						
Services bancaires et assimilés	485,29	259,49	224,33	757,30	1 735,56						
Divers	266 518,13	261 076,73	259 260,58	259 402,89	271 102,07						
Impôts, taxes et versements assimilés	222 046,45	249 905,79	208 666,77	209 457,19	187 962,67						
Salaires, traitements et charge sociales	69 414 803,74	69 314 535,19	68 231 693,47	67 435 966,11	66 274 698,59						
Salaires et traitements	56 741 566,84	40 818 851,34	35 189 555,52	34 862 824,40	34 071 517,30						
Charges sociales	3 194 074,92	19 911 182,70	24 597 561,16	24 409 426,29	24 138 868,62						
Autres charges sociales	13 815,53	12 491,54									
Autres charges de personnel (indemnités)	9 465 346,45	8 572 009,61	8 444 576,79	8 163 715,42	8 064 312,67						
Autres charges de gestion courante	18 398,76	3 580,82	3 447,01	63 846,10	77 337,07						
Redevances pour concessions, brevets, licences, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires	18 398,76	3 580,82	3 447,01	63 846,10	77 337,07						
Dotation aux amortissements et provisions	2 063 375,54	4 331 763,96	5 438 132,14	6 729 315,08	6 673 396,42						
Charges diverses (subvention restaurant)											
TOTAL (I)	101 568 705,27	101 397 398,68	100 026 639,68	100 011 159,55	103 591 603,05						
CHARGES FINANCIERES						PRODUITS FINANCIERS					
	513,66	1 788,91	6 624,61	2 872,02	1 086,58	Intérêts du compte de dépôt	983 146,84	953 807,63	583 674,76		
						Gain de change		261,05	1 159,18	3 566,61	341,87
TOTAL (II)	513,66	1 788,91	6 624,61	2 872,02	1 086,58	TOTAL (II)	983 146,84	954 068,68	584 833,94	3 566,61	341,87
CHARGES EXCEPTIONNELLES						PRODUITS EXCEPTIONNELS					
sur opérations de gestion		2 447,03	1 319,01	501,01	3 139,36	Produits exceptionnels sur opérations de gestion	14 446,76	650 721,24	281 737,39	306 924,14	302 591,98
sur opérations en capital	34 099,70	3 515,67	9 594,27	4 781,40	11 559,89	Produits exceptionnels sur opérations en capital	4 030 394,04	2 831 763,96	3 580 732,14	4 089 315,08	4 583 396,42
TOTAL (III)	34 099,70	5 962,70	10 913,28	5 282,41	14 699,25	TOTAL (III)	4 044 840,80	3 482 485,20	3 862 469,53	4 396 239,22	4 885 988,40
TOTAL DES CHARGES (I + II+III)	101 603 318,63	101 405 150,29	100 044 177,57	100 019 313,98	103 607 388,88	TOTAL DES PRODUITS (I à III)	106 990 250,69	104 958 480,47	103 235 905,36	103 229 604,23	104 349 799,90
RESULTAT DE L'EXERCICE	5 386 932,06	3 553 330,18	3 191 727,79	3 210 290,25	742 411,02						
TOTAL GENERAL	106 990 250,69	104 958 480,47	103 235 905,36	103 229 604,23	104 349 799,90	TOTAL GENERAL	106 990 250,69	104 958 480,47	103 235 905,36	103 229 604,23	104 349 799,90

BILAN

		2015		2016					2015		2016	
		compte	Net	Brut	Amortissements	Net			compte			
A C T I F	ACTIF						C A P I T A L U X	PASSIF				
	Immobilisations incorporelles	20501	1 125 721,05	2 716 443,94	1 713 632,29	1 002 811,65		Réserves	1068	13 296 676,53	16 456 966,78	
								Report à nouveau				
								Résultat	12	3 210 290,25	742 411,02	
	Immobilisations corporelles		10 039 548,10	28 254 449,49	18 022 029,53	10 232 419,96		Dotation d'investissement	13	11 232 020,34	11 381 420,32	
	Installations et aménagements	213501a507	4 736 600,79	12 447 645,54	7 567 678,47	4 879 967,07						
	Matériels	21540a21552	541 656,12	1 941 580,39	1 350 638,69	590 941,70		Provision pour risques	151	3 043 855,89	3 007 441,80	
	Matériel de transport	21820a21821	248 218,22	1 776 170,02	1 589 427,45	186 742,57		Provision pour charges	158	1 741 064,60	1 313 000,54	
	Autres immobilisations	21810-21830a	4 513 072,97	12 089 053,54	7 514 284,92	4 574 768,62						
	Immobilisations incorporelles en cours			67877,63		67877,63						
I M M O B I L I S É	Dépôt de garantie	27501					P R O P R I É T É					
	TOTAL (1)		11 165 269,15	31 038 771,06	19 735 661,82	11 303 109,24		TOTAL (1)		32 523 907,61	32 901 240,46	
A C T I F	CRÉANCES						D E T T E S	DETTES				
	Fournisseurs -acomptes	40910	15 759,50			113 020,60		Dettes fournisseurs	401-408	4 137 081,02	1 156 894,46	
	Fournisseurs - Avances ambassades	40900	28 127,95			3 181,79						
	Créances clients	411	82 224,09			30 805,97		Dettes administrations	4686209a15+431	6 145 331,11	8 035 047,08	
	Personnel - Avances et acomptes	425						Reversement au budget de l'Etat	441			
	Débiteurs divers- sécurité sociale											
	Débiteurs divers	46740	66 931,65			266 129,87		Autres créditeurs	421 et 46861	156 528,44	4 734 226,10	
	Produits à recevoir	46871	445 547,12			152 053,87						
	Dépenses à régulariser	47201	27 923,96			28 032,02		Recettes à classer		442,53	1 869,75	
	Recettes à classer	478										
C I R C U L A N T	Compte d'attente	471	18 931,33			3 627,59		TOTAL (2)		10 439 383,10	13 928 037,39	
	TOTAL (2)		685 445,60	0,00	0,00	596 851,71						
	DISPONIBILITES											
	Compte courant	51510-51520	30 962 929,43			34 823 553,20						
	Caisse	53110-53130	123 783,18			89 579,64						
	Avances Mission	54600a54620	2 243,73			7 919,60						
	TOTAL (3)		31 088 956,34	0,00	0,00	34 921 052,44						
	COMPTES DE RÉGULARISATION											
	Charges constatées d'avance	486	23 619,62			8 264,46						
	TOTAL (4)		23 619,62	0,00	0,00	8 264,46						
TOTAL GÉNÉRAL			42 963 290,71	31 038 771,06	19 735 661,82	46 829 277,85	TOTAL GÉNÉRAL			42 963 290,71	46 829 277,85	

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	LFI 2016	EXECUTION 2016
1- Charges de personnel (y.c 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	67 500 000	65 181 254
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	14 300 000	17 619 424
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	14 350 000	14 121 754
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	4 100 000	4 732 796
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	4 300 000	6 673 396
6- Charges exceptionnelles	400 000	219 324	350 000	34 100	320 000	3 516		13 644		4 781		11 560
Total des dépenses (hors charges calculées)	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	100 250 000	101 666 789
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	104 550 000	108 340 185
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	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	1 200 000	1 642 130
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	3 350 000	7 440 467
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	3 300 000	4 583 396
reprise sur provisions		1 500 000		1 712 153		1 518 001		1 023 409		2 133 103		2 554 478
reprise sur réserve (vente de vins)								50 000		50 000		50 000
Autres produits exceptionnels				14 447		650 721	50 000	231 737	50 000	256 924	50 000	252 592
Total des recettes (hors produits calculés)	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	101 250 000	101 944 722
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	104 550 000	109 082 596
Résultat bénéficiaire							0	3 191 729		3 210 290	0	742 411

Sommaire

I.	LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	2
A.	L'ADOPTION D'UN RÈGLEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	2
1.	Une avancée significative	2
2.	Des questions en suspens.....	2
B.	LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE.....	3
II.	LE PILOTAGE ET LE SUIVI DE LA GESTION	4
A.	OPTIMISER LA FONCTION ACHAT DANS LE CADRE DE LA NOUVELLE APPLICATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	4
B.	POURSUIVRE L'ENCADREMENT DES PROCÉDURES.....	6
C.	SÉCURISER LA GESTION FINANCIÈRE PAR LE DÉVELOPPEMENT DU CONTRÔLE INTERNE	7
1.	La mise en œuvre des préconisations formulées lors des audits du contrôleur de gestion.....	7
2.	Le suivi utile des indicateurs de gestion.....	8
3.	La poursuite de la mise en place du contrôle interne.....	8
4.	Le contrôle d'un échantillon de dépenses	9
III.	LA SITUATION FINANCIÈRE ET L'EXÉCUTION 2016.....	10
A.	LES COMPTES À FIN 2016.....	10
1.	Le compte de résultat.....	10
2.	Le bilan.....	11
B.	L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2016	11
1.	La loi de finances initiale et l'exécution budgétaire	11
2.	Les dépenses de personnel et la situation de certains contractuels	12
3.	Les dépenses de fonctionnement courant.....	14
4.	Les déplacements présidentiels.....	14
5.	La sécurité des personnes et des biens	17
6.	Les dépenses de communication	19
7.	La conservation et la gestion du patrimoine	19
	CONCLUSION	24
	ANNEXES	25