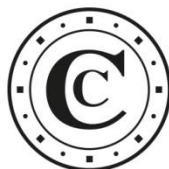


LES COMPTES ET LA GESTION
DES SERVICES DE LA
PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE
(EXERCICE 2018)

**Le Premier président**

Paris, le 12 juillet 2019

à

Monsieur le Président de la République**Objet : Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2018)**

Dans le cadre des dispositions des articles L. 111-2 et L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour procède, depuis 2009, au contrôle annuel des comptes et de la gestion des services de la présidence de la République¹.

Au terme de l'exercice 2018, les produits retracés dans le compte de résultat se sont établis à 105,07 M€ et les charges à 108,88 M€ (contre 102,11 M€ en 2017). La perte de l'exercice à hauteur de 3,8 M€ a conduit à une diminution des fonds propres d'un même montant. Ceux-ci représentent 15,85 M€ au 31 décembre 2018. Dès lors, le fonds de roulement a diminué mécaniquement passant de 6,15 M€ en 2018 contre 10,09 M€ en 2017.

La dotation budgétaire inscrite en LFI pour 2018 à 103 M€ et les produits de gestion réalisés (1,63 M€) se sont révélés insuffisants pour couvrir les dépenses qui se sont élevées à 110,3 M€ en crédits de paiement. Un prélèvement sur la réserve d'un montant de 5,67 M€ a été effectué pour assurer l'équilibre budgétaire. Par ailleurs, les prévisions figurant en LFI (104,3 M€) ont été dépassées en exécution, ce qui rend indispensable, pour l'avenir, un effort pour les fiabiliser.

Une partie de la croissance constatée en 2018 sur trois des quatre postes de dépenses budgétaires : personnel (+ 7,2 % en crédits de paiement), fonctionnement (+ 9,9 % en crédits de paiement), et déplacements présidentiels (+ 13,2 %) s'explique par des décalages comptables. Tel est le cas notamment des factures de transports aériens (4 M€).

Comme l'année précédente, la Cour a analysé les différentes dépenses qui sont plus particulièrement liées à l'activité de Mme Macron. Elles sont présentées selon une méthodologie simplifiée que la Présidence a définie.

¹ Le sommaire du présent rapport est en fin de document.

En 2018, une réflexion pour réorganiser l'ensemble des services de la Présidence a été engagée. Dans le cadre de cette démarche, un cabinet a été sollicité pour établir un diagnostic de l'organisation actuelle, principalement fondée sur un héritage historique, puis pour accompagner la démarche de transformation. L'objectif fixé en 2019 consiste à passer d'une structure répartie en 17 services à une organisation en quatre directions. Il est encore trop tôt pour tirer le bilan de cette réforme d'envergure.

La Cour a fait le choix, pour l'exercice 2018, d'analyser de manière plus approfondie le domaine des ressources humaines (RH). Historiquement, la mise à disposition de fonctionnaires provenant d'autres administrations (81 % des effectifs contre 19 % d'agents contractuels) a été le dispositif retenu pour l'emploi des personnels des services de la Présidence. Il en résulte qu'une part importante des tâches administratives de gestion de ces personnels reste du ressort de leur administration d'origine. L'effectif restreint en charge de la gestion des ressources humaines de la Présidence (six personnes hors action sociale en 2018) se concentre sur les activités de paie et la gestion des actes administratifs élémentaires.

Cette organisation n'apparaît pas adaptée aux enjeux actuels dont le premier est la maîtrise de la masse salariale (63 % des dépenses en 2018) qui a augmenté de 4,2 % entre 2017 et 2018, sans que la Présidence puisse déterminer précisément la part de la hausse des effectifs et de celle des rémunérations dans cette évolution, faute de suivi des effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Sur cinq processus génériques qui caractérisent une fonction RH (la gestion des entrées, des sorties et des recrutements, les évaluations et les formations), un seul était formalisé et aucun ne faisait l'objet de vérification en 2018. S'agissant des conditions de travail des agents, si une politique de santé et de sécurité au travail (SST) a été mise en place de manière rigoureuse, d'autres telles que la prévention du harcèlement, l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, la lutte contre les discriminations ou l'emploi de personnes handicapées devraient, selon la Présidence, être progressivement déployées à partir de 2019 dans le cadre du plan de transformation.

L'audit organisationnel effectué en 2018 a permis d'identifier la plupart des points faibles. Dans ce cadre, un projet de modernisation de la fonction RH a été lancé en 2019. Au-delà du processus engagé, la Présidence doit s'interroger également sur le dispositif le plus adapté de recours à des fonctionnaires : la mise à disposition, le détachement, le détachement sur contrat, la position normale d'activité, etc. Par cette analyse, la Présidence doit se doter des leviers qui lui permettent de gérer efficacement les personnels qu'elle emploie. En tout état de cause, elle devra, concomitamment, adapter les moyens consacrés au domaine des ressources humaines à ses nouvelles ambitions.

Méthodologie

L'analyse des comptes et des principales composantes de la dépense des services de la Présidence de la République est menée sur une base annuelle. Il en va de même pour la mise en œuvre du cadre budgétaire et comptable, la fonction achat et le contrôle interne. Cet ensemble forme un socle de contrôle annuel permanent.

Chaque année, à partir de l'examen des comptes 2018, la Cour a décidé d'exercer un contrôle plus spécifique sur un des quatre domaines suivants : les ressources humaines, l'immobilier et le patrimoine, la sécurité et l'organisation des services afin que, sur une mandature, un cycle complet de contrôle couvrant l'ensemble des activités de la Présidence soit réalisé.

I. LA SITUATION FINANCIÈRE ET L'EXÉCUTION 2018

Les comptes de la Présidence sont retracés sous la forme d'une comptabilité générale, dans laquelle les dépenses sont enregistrées en droits constatés, et d'une comptabilité budgétaire, dans laquelle elles le sont au moment de leur paiement. Leur présentation s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre, depuis l'exercice 2017, du nouveau règlement budgétaire et comptable et de l'adoption d'un nouveau plan comptable.

A. LES COMPTES À FIN 2018

1. Le compte de résultat

Les charges (108,88 M€) et les produits (105,07 M€) ont connu une hausse par rapport à l'exercice 2017 respectivement de 6,6 % et de 2,9 %².

S'agissant des charges, l'exécution de 2018 s'est traduite, à la différence de celle de 2017, par une augmentation qui concerne principalement les achats de marchandises, les prestations informatiques, les frais d'études et de recherche, les transports et déplacements, missions et réceptions, les redevances, brevets et licences et les charges de personnel.

Ces augmentations s'expliquent par une hausse des besoins concernant le service télécommunication et informatique lié à l'assistance utilisateurs, des redevances d'installation de son « data centre », un accroissement de l'activité du Palais (hors réception), de besoins nouveaux en numérique (logiciels et maintenances informatiques, sécurité numérique). La hausse des dépenses liées aux déplacements et aux frais de mission résulte notamment d'une augmentation des frais de transport.

La masse salariale augmente de 4,2 % (de 67,9 M€ en 2017 à 70,7 M€ en 2018 cf. *infra*). Concomitamment, le poste correspondant aux rémunérations d'intermédiaires et honoraires³ a fortement baissé (- 61 %) en raison de la diminution des dépenses de protection fonctionnelle.

Les produits d'exploitation sont en hausse, passant de 102,1 M€ à 105,1 M€ (+ 2,9 %) du fait d'une augmentation de 8,7 % de la dotation annuelle qui passe de 94,7 M€ en 2017 à 103 M€ en 2018.

En revanche, les produits propres (avec contrepartie directe) sont en forte baisse (-20 %) notamment les ventes de biens ou prestations de services qui passent de 1,14 M€ à 0,89 M€ (- 22 %). Cette baisse n'a pas pu être compensée par les ventes de produits dérivés et redevances de la marque « Présidence de la République ». Elle s'explique notamment par celle des produits locatifs et par l'enregistrement, en 2017, d'une recette ponctuelle liée à la réalisation de travaux à l'hôtel de Marigny.

Les autres produits, constitués par les reprises sur amortissements et provisions diminuent également passant de 1,6 M€ à 0,8 M€.

En conséquence, le résultat de l'exercice 2018 est déficitaire passant de 0,01 M€ en 2017 à - 3,81 M€ en 2018.

2. Le bilan

L'exercice 2018 s'est traduit par une nouvelle baisse de 17 % du montant du bilan à 30,04 M€, après une baisse de 22 % en 2017 à 36,35 M€.

Au passif, une diminution du montant total des capitaux propres est constatée (18,4 M€ en 2018 contre 22,5 M€ en 2017) de même qu'une réduction des dettes non financières s'établissant à 11,6 M€ en 2018 contre 13,8 M€ en 2017.

² Détails en annexe.

³ Dépenses d'honoraires effectuées auprès d'avocats, de médecins ou d'experts.

Après affectation du résultat de l'exercice 2017, les réserves sont stables par rapport à l'exercice 2017 à 7,1 M€. En revanche, une diminution importante (- 19 %) des fonds propres a été relevée. Ils passent de 19,66 M€ en 2017 à 15,85 M€ compte tenu de la prise en compte du résultat déficitaire à hauteur de - 3,8 M€ pour l'exercice 2018.

Enfin, le bilan connaît une légère diminution de l'actif immobilisé (- 1,2 %). Le montant des amortissements passe à 27,86 M€ en 2018 contre 23,74 M€ en 2017. Cette hausse concerne tant les immobilisations incorporelles (2,58 M€ en 2018 contre 2,18 M€ en 2017) que les immobilisations corporelles (25,28 M€ en 2018 contre 21,56 M€ en 2017).

Enfin, les disponibilités diminuent, passant de 22,9 M€ en 2017 à 17,2 M€ en 2018 compte tenu d'un prélèvement sur trésorerie effectué pour un montant de 5,7 M€.

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2018

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 2018 s'est élevé à 103 M€. S'y sont ajoutés d'autres produits à hauteur de 1,3 M€, soit un total de 104,3 M€.

En exécution, le total des produits s'est élevé à 110,3 M€, soit 103 M€ au titre de la dotation et 7,3 M€ au titre des autres produits. Ceux-ci correspondent, pour 1,6 M€, à des produits divers de gestion courante (recettes du restaurant, produits locatifs des logements notamment) et, pour 5,7 M€, à un prélèvement sur réserve pour assurer l'équilibre budgétaire (contre 2,1 M€ en 2017).

La vente de produits dérivés

La Présidence a souhaité susciter des revenus additionnels en développant des produits dérivés. Pour ce faire, elle a sollicité l'appui de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat (APIE), qui détient l'expertise nécessaire pour conduire ce type de projet. Une stratégie a d'abord été définie avec deux objectifs, d'une part utiliser les bénéfices pour restaurer les bâtiments de la Présidence ; d'autre part protéger le patrimoine de l'Élysée et le promouvoir en exportant une image valorisante au travers d'une marque. Puis, une convention a été signée avec l'APIE le 4 mai 2018 pour que cette dernière prenne en charge le portefeuille de marques de la Présidence, dépose la nouvelle marque « Elysée – Présidence de la République » et assure les prestations liées à la vie des marques ainsi que leur surveillance et leur défense.

Trois modes de gestion s'offrent dans le cas de produits dérivés : la gestion en régie, la gestion en interne des licences de marques ou la gestion déléguée à un agent de licences c'est-à-dire externalisée. La Présidence a opté pour l'externalisation. Cette solution présente l'avantage d'une administration plus légère et plus rapide. Elle fait supporter l'intégralité du risque financier au titulaire et favorise une politique de produits dérivés plus innovante grâce à la meilleure connaissance par l'agent de licence du marché. Elle a l'inconvénient d'aboutir à une rémunération finale moindre (paiement de deux intermédiaires cf. *infra*). L'agent de licence a été sélectionné le 30 juillet 2018 après mise en concurrence par appel d'offres ouvert. Il gère l'ensemble des démarches telles que le plan marketing ou les canaux de distribution. Il propose notamment des gammes de produits et des sous-licenciés à la Présidence, qui les valide.

L'agent de licence reverse de manière semestrielle, le 30 juin et le 20 décembre, les redevances dues à la Présidence. S'agissant de la stratégie de rémunération, les sous-licenciés reversent à l'agent de licence entre 10 et 12 % du chiffre d'affaires HT qu'ils réalisent sur la vente de produits dérivés, et ce dernier reverse à la Présidence 70 % des redevances qu'il perçoit

(définies par un pourcentage en fonction des tranches de chiffre d'affaires qu'il réalise)⁴. Ainsi, à la réversion du 20 décembre 2018, correspondant à l'activité réelle du 1^{er} au 30 septembre, l'unique sous-licencié ayant réalisé un chiffre d'affaires HT de 397 618 €, a reversé à l'agent de licence 39 762 € HT qui a lui-même reversé à la Présidence 27 833 € HT.

D'un point de vue comptable, le chapitre relatif aux opérations de recettes du règlement budgétaire et comptable du 29 novembre 2016 a été modifié en avril 2019 pour que la procédure d'encaissement des redevances y soit intégrée. Un titre de recettes a été effectivement émis pour percevoir le montant de 27 833 € HT.

b) Les charges

En exécution 2018, les charges se sont élevées à 110,3 M€ contre 103,2 M€ en 2017. Cette augmentation s'explique principalement par une hausse des postes relatifs aux charges de personnel de 69,6 M€ en 2018 contre 64,9 M€ en 2017 et aux déplacements de 20 M€ en 2018 contre 17,7 M€ en 2017 ainsi que les charges de fonctionnement courant.

Le total des charges dépasse de 6 % l'estimation initiale de la LFI avec des variations substantielles sur deux des trois principaux postes de charges : déplacements (+ 40 %) et charges de fonctionnement courant (+ 11%).

Cette situation a eu un effet direct sur le montant initial du prélèvement sur trésorerie qui a été nécessaire pour assurer l'équilibre budgétaire (0,1 M€ en LFI contre 5,7 M€ en exécution).

Le niveau des dépenses en euros courants en 2018 revient à son étiage de 2008 (110 M€). Il n'en demeure pas moins qu'une attention soutenue à la maîtrise des dépenses doit être portée. Si la cible fixée à hauteur de 100 M€ se révèle ne pas être réaliste, un encadrement du budget dans une perspective pluriannuelle devrait être envisagé.

2. Les dépenses de fonctionnement courant

Dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau règlement budgétaire et comptable, les dépenses de fonctionnement courant sont désormais présentées par destination selon les deux axes suivants : les dépenses liées à l'action présidentielle (19 % des dépenses de fonctionnement courant -hors rémunérations- en 2018 et 3 % du budget total) et les autres dépenses liées à l'administration des services (81 % des dépenses de fonctionnement courant en 2018 et 12 % du budget total) pour un montant total de 16,7 M€ en crédits de paiement contre 15,2 M€ en 2017 et 15M€ prévus en loi de finances initiale.

Cette hausse résulte principalement d'un rythme d'activité plus soutenu des services en 2018 (cf. *infra*). Le coût des moyens généraux a ainsi atteint 4,66 M€ en crédits de paiement soit 1,2 M€ d'augmentation par rapport à 2017, ce qui correspond essentiellement à celle des dépenses alimentaires (+0,5 M€), et au coût de la remise en service de Brégançon (0,4 M€). Une explication secondaire provient de l'application des nouvelles règles de gestion budgétaire et comptable : la suppression de la « journée complémentaire » a eu pour effet de minorer artificiellement le volume de dépenses notamment alimentaires ou des fluides en 2017.

⁴ Les niveaux de rémunération des intermédiaires (agent de licence et sous licencié) correspondent à ceux couramment pratiqués sur de tels marchés.

a) Le parc automobile et les dépenses afférentes

Le nombre total de véhicules disponibles passe de 157 en 2017 à 175 en 2018. La Présidence utilise en effet, outre ses propres véhicules (82 contre 72 véhicules en 2017)⁵, 33 véhicules prêtés par des constructeurs automobiles (chiffre identique en 2017), ainsi que 60 véhicules mis à la disposition du GSPR par le ministère de l'intérieur (dont six prêtés par des constructeurs) contre 52 en 2017. Sur les dix véhicules supplémentaires appartenant à la présidence en 2018, quatre achats ont eu pour objet de limiter le recours aux véhicules prêtés par les préfetures lors des déplacements présidentiels. Sur les premiers mois de 2019, cinq anciennes voitures ont été vendues.

Les dépenses de fonctionnement du service automobile ont connu une augmentation de plus de 27 % en 2018 comparées à 2017, soit 89 669 € de plus et s'établissent à 416 833 €. La hausse s'explique encore par une plus forte activité présidentielle (cf. *infra*) ainsi que par un surcroît de coût d'entretien de blindage (19 500 €).

b) Les dépenses de protection juridique

Conformément à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et la circulaire d'application FP n° 2158 du 05 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'Etat, la Présidence prend en charge des frais d'avocats liés à la protection juridique des fonctionnaires ou contractuels qui en font la demande, à raison de leur mise en cause dans le cadre de leurs fonctions. Le montant de ces dépenses est plafonné par des conventions spécifiques conclues avec les avocats des intéressés. En 2018, une seule convention était active. Elle a donné lieu à des dépenses à hauteur de 2 352 €.

3. Les déplacements présidentiels

a) L'évolution du nombre et du coût des déplacements

En 2018, 135 déplacements ont été effectués contre 198 en 2017 pour les deux Présidences. Ils se décomposent en 89 sur le territoire national (y compris cinq déplacements outre-mer et un sommet international), parmi lesquels 33 à Paris et en Île-de-France, et 46 à l'étranger (dont 28 en Europe) soit un chiffre identique à 2017 (30 pour le Président Macron et 16 pour le Président Hollande).

Si le nombre de déplacements imputés en 2018 a diminué par rapport à l'année précédente, les dépenses correspondantes sont en augmentation de 13 % et s'établissent à hauteur de 20,01 M€ (19,84 M€ nets⁶) contre 17,68 M€ (17,56 M€ nets). De même, la consommation de crédits de paiement 2018 excède la prévision en loi de finances initiale de 37 % (14,6 M€).

L'écart entre 2017 et 2018 s'explique par un reliquat important de frais liés à des déplacements effectués en 2017 et payés en 2018 (4,09 M€). En retraitant les effets de report d'une année à l'autre, le coût des déplacements effectués en 2018 peut être estimé à 17,75 M€ et ceux pour 2017 à 16,59 M€, soit une hausse de 7 %. Moins nombreux qu'en 2017, les déplacements 2018 ont occasionné des dépenses plus importantes en raison du nombre d'étapes pendant les voyages officiels, de leur durée et de l'éloignement des destinations.

Ces montants n'intègrent pas les trajets routiers en France, dont le coût, compris en majeure partie dans les dépenses du service automobile, ne peut être isolé à ce jour. Ils ne comprennent pas non plus les dépenses de rémunérations des personnels mobilisés par la préparation et le suivi du déplacement.

⁵ Y compris deux véhicules de patrimoine, sept scooters et un quad.

⁶ Les dépenses tiennent compte des remboursements effectués par les personnes extérieures à la Présidence qui participent aux déplacements présidentiels comme, par exemple, les journalistes ou les industriels.

b) Les déplacements effectués en avion

S'agissant des 77 déplacements pour lesquels la voie aérienne a été retenue, le coût du transport aérien s'élève à 10,4 M€ en 2018 contre 9 M€ en 2017. Cette hausse résulte des trajets outre-mer réalisés en 2018, qui étaient très peu nombreux en 2017.

Le recours en 2018 aux avions A330 (11 cas) qui représentent le moyen le plus coûteux, est comparable à celui 2017 (10 cas).

Enfin, le barème de facturation du ministère de la défense n'a pas évolué en 2018.

c) Les déplacements privés du couple présidentiel

Lorsque le Président de la République et Madame Macron effectuent un déplacement privé à bord d'un des avions de l'ET 60⁷, un titre relatif au coût du transport est émis (sur la base du prix d'un vol commercial) que le Président rembourse. Il en va de même pour les autres dépenses privées comme les frais de bouche. Ainsi, 5 403 € ont été remboursés par le Président en 2018.

Comme pour tous les déplacements du Président de la République, ces déplacements font l'objet des mêmes nécessités de sécurité et de prise en charge des officiers de sécurité du GSPR et des mêmes coûts de transport de ces personnels, notamment en ce qui concerne l'ET 60.

A ce titre, la Présidence chiffre le coût du séjour à La Mongie en décembre 2017 à 21 784 €. Le Président s'est également rendu deux fois à Brégançon en mai et août 2018 pour un coût total de 72 043 €. Enfin, le déplacement à Honfleur en novembre 2018 a représenté une dépense de 13 518 €.

Comme pour les déplacements officiels, ces montants ne comprennent pas la masse salariale des agents mobilisés.

d) La prise en charge des frais de déplacement dans le cadre des voyages officiels

La note du 26 mars 2018 du directeur de cabinet, transmise à l'ensemble des services de l'Élysée, précise les modalités de prise en charge des agents mobilisés pour les déplacements, ainsi que des membres des délégations officielles.

S'agissant de la restauration et l'hébergement lors des déplacements internationaux, le montant prévu par l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues par décret est la référence selon cette note. La Cour a procédé à la vérification d'un échantillon de frais de déplacements à l'étranger des conseillers (15 % des demandes de paiement d'un montant supérieur à 100 €) afin de vérifier que les règles étaient respectées. Aucune infraction aux règles édictées dans la note précitée n'a été relevée.

S'agissant des déplacements nationaux, le plafond de la prise en charge déroge aux règles de dépense de droit commun indiquées dans l'arrêté du 3 juillet 2006 afin de prendre en compte la spécificité des missions de la Présidence. Cependant, les vérifications effectuées ont montré que ces plafonds dérogatoires n'étaient pas toujours respectés et que, dans de tels cas, la validation préalable de la chefferie du cabinet n'avait pas été sollicitée comme le prévoit le texte. Une attestation du chef de service se substitue parfois à cette autorisation.

Une seconde note du directeur de cabinet du 26 mars 2018 précise les formats standards des délégations présidentielles pour les missions préparatoires et pour les voyages officiels « *dans un souci d'efficacité et d'optimisation des deniers publics* ».

⁷ L'escadron de transport 00.060 ou ET 60 est une unité de l'armée de l'Air ayant pour mission d'assurer le transport du président de la République et des autorités gouvernementales.

La Cour avait par ailleurs constaté, lors de l'examen des exercices précédents, que le coût des interprètes affectés auprès du Président de la République et des ministres lors des déplacements présidentiels était supporté par le service d'interprétariat du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

En 2018, ce ministère a indiqué qu'il ne demandait pas le remboursement de ces dépenses, évaluées à 221 215 €, estimant que cette activité relevait du protocole d'État.

En l'absence de fondements précis, la Cour maintient sa position et considère que, pour une parfaite transparence des dépenses qui relèvent de la Présidence, il y aurait lieu que celle-ci prenne en charge le remboursement de ces frais d'interprétariat et de traduction.

La Présidence confirme par ailleurs que les journalistes qui participent aux voyages officiels prennent en charge leurs dépenses d'hébergement et de billets d'avion. Les dépenses de restauration et de location de véhicules sont, en revanche, prises en charge par la présidence de la République en raison du caractère parfois « non sécable » de ces dépenses avec celles réalisées pour le compte des membres de la délégation présidentielle (buffets, cortèges parfois communs etc.). La Présidence précise qu'elle a renoncé à refacturer aux journalistes le paiement par des forfaits comprenant nourriture et transport routier.

4. 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'Évreux et de Marigny, bâtiments de la rue de l'Élysée, résidence de l'Alma, Fort de Brégançon), tandis que le groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) est chargé de la protection du Président à l'occasion de ses déplacements.

Les personnels de la Garde républicaine et du GSPR représentent un tiers de l'effectif total des services de la Présidence. Les dépenses relatives aux effectifs du GSPR (76) et de la Garde républicaine (191) sont imputées sur le budget de la Présidence en ce qui concerne la masse salariale, respectivement pour un coût de 8,3 et 15 M€ en 2018, soit une augmentation de 1,2 M€ par rapport à 2017 (7,4 M€ et 14,7 M€). Par ailleurs, les 13 sapeurs-pompiers de Paris rattachés au commandement militaire correspondent à un coût salarial de 562 000 €.

Sont également pris en charge les frais de repas de ces personnels (137 000 €), les achats d'équipements nécessaires à l'exercice de leurs missions et certaines dépenses de soutien logistique pour un total de 356 516 €. Le montant total de ces diverses dépenses prises en charge par la Présidence (493 516 €) est en augmentation de 3,4 % par rapport à l'exercice précédent.

Le GSPR bénéficie d'un soutien logistique de la part du ministère de l'intérieur par le biais du service de la protection et du groupe d'intervention de la gendarmerie nationale. Son coût est pour la première fois évalué respectivement à 179 100 € et à 162 500 €.

S'y ajoutent 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 telle que l'arme de service.

Les personnels du GSPR peuvent disposer de renforts ponctuels, notamment par l'intermédiaire de la préfecture de police de Paris, de la CRS 1 dans l'agglomération parisienne ou encore du service de la protection (SDLP) du ministère de l'intérieur pour la sécurité des cortèges. Le coût de ces renforts, dont certains sont déclenchés directement par les préfets compétents qui en établissent le nombre en fonction des risques, n'est pas évalué.

La Présidence précise que, par le biais de conventions établies en 2019 avec le ministère de l'intérieur, elle supportera l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'équipement des agents mis à disposition par la DGGN et la DGP. Toutefois, elle indique bénéficier du soutien logistique ponctuel de la garde républicaine et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) lors de grands événements.

Pour une parfaite transparence des dépenses réalisées, il serait souhaitable que l'ensemble des coûts supportés par ces deux subdivisions du ministère de l'intérieur pour le compte de la Présidence soient également évalués, intégrés dans le budget de la Présidence et remboursés aux services concernés. Ces remboursements pourraient, à défaut, être évalués de manière forfaitaire.

5. Les dépenses de communication

Le service communication, qui compte un effectif de 51 agents au 31 décembre 2018, est placé sous l'autorité de la conseillère en charge de la presse et de la communication. Il regroupe les services chargés de la presse, de la communication numérique et un pôle image et événements (né de la fusion des services de la photographie et de l'audiovisuel). Par ailleurs, la communication internationale est assurée par une conseillère de la cellule diplomatique assistée de deux secrétaires soit, au total, 54 agents⁸ affectés à la communication de la Présidence.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement du secteur ont représenté en 2018 1,75 M€ en CP consommés contre 1,05 M€ en 2017. Cette hausse s'explique largement par la création de la plateforme numérique collaborative (0,51 M€ en CP).

Le plan triennal d'investissement 2018-2020 du matériel audiovisuel établi par le pôle image et événements a été gelé en 2018. Le directeur a toutefois profité de cette parenthèse budgétaire pour réviser la planification pour 2019-2020 dans le cadre du schéma immobilier et revoir le remplacement et la modernisation du matériel⁹.

Il n'a pas été réalisé de sondage d'opinion, ni fait appel à un cabinet de conseil en 2018.

6. Les dépenses de télécommunication, informatique et numérique

Parmi les dépenses d'investissement, le montant exécuté relatif aux systèmes d'information s'élève à 1,33 M€¹⁰ en crédits de paiement pour l'année 2018, soit une diminution de 20 % par rapport à 2017 (1,69 M€). A l'inverse, les dépenses de fonctionnement ont crû légèrement (3 %). Ainsi, la consommation de crédits de paiement s'établit à 3,53 M€ (3,41 M€ en 2017).

La Présidence est dans une phase de modernisation de ses équipements informatiques dans le cadre du plan de transformation. Les projets prévus ou en cours sont nombreux : la modernisation de l'infrastructure et des téléphones mobiles sécurisés ; celle des ordinateurs portables afin d'améliorer les possibilités de travail en mobilité ; un second centre de données pour assurer un plan de reprise d'activité ; la modernisation des composants permettant le chiffrement des communications ; le déploiement d'un parapheur électronique ; un logiciel dédié à la gestion des ressources humaines ; la mise en place d'un réseau Wifi modernisé et sécurisé ; et le renforcement des moyens de visioconférence. Un comité directeur du numérique a été mis en place en 2019. Il a permis de définir un plan d'investissement à moyen terme reprenant l'ensemble des besoins de la Présidence.

⁸ Les effectifs étaient de 58 en 2017.

⁹ Pour 2019-2020, les actions suivantes sont planifiées :

- le renouvellement de l'équipement de diffusion du palais, de récepteurs HF numériques ;
- le remplacement des projecteurs de la salle des fêtes ;
- l'acquisition de deux caméras professionnelles pour la régie vidéo ;
- l'achat de nouveaux matériels de prise de vue pour le département photo ;
- la poursuite de la modernisation du parc de projecteurs du pôle voyages officiels.

¹⁰ Cette exécution est en deçà de la prévision établie dans le projet annuel de performance (2,68 M€).

7. La gestion du patrimoine

a) L'entretien et les investissements immobiliers

Les dépenses de fonctionnement liées à l'entretien et aux fluides se montent à 2,65 M€ en crédits de paiement en 2018 contre 2,58 M€ en 2017. L'exécution 2018 est inférieure à la prévision en LFI fixée à 3,38 M€.

Les dépenses d'investissement immobilier ont atteint 1,15 M€ en 2018 (1,06 M€ en 2017) en crédits de paiement et 1,64 M€ en autorisations d'engagement (1,37 M€ en 2017). Elles sont en deçà des prévisions qui les estimaient à 1,69 M€ en AE et 1,57 M€ en CP. Les travaux effectués correspondent à la mise en conformité de la crèche et du restaurant (253 011 €), au fort de Brégançon (103 859 €) et à la rénovation des locaux du service informatique (232 661 €), de la salle de presse (2 737 €) et des salles de réception (174 543 €).

La sous-consommation dans le domaine immobilier a contribué à couvrir les besoins en masse salariale et pour les déplacements. La Présidence indique que la mise en place effective du schéma directeur immobilier, dont la première phase a débuté en 2019 sur le site du palais de l'Alma, permettra d'engager les reliquats de crédits tout en assurant une meilleure planification pluriannuelle des opérations.

Les travaux de plus grande ampleur 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 : l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC).

Pour l'exercice 2018, l'OPPIC a disposé d'un budget d'investissement au titre de la présidence de la République de 10,8 M€ en autorisations d'engagement (5,1 M€ au titre de 2018 et 5,7 M€ de crédits 2017 reportés en 2018). Les dépenses, pour un montant de 4,8 M€ en engagements et 3,5 M€ en crédits de paiements, ont été consacrées à des travaux de restauration et de conservation effectués à l'Élysée (1,8 M€ en crédits de paiement), à la résidence de Marigny (1 M€ en crédits de paiement) et dans une moindre mesure au pavillon de la Lanterne, au palais de l'Alma, au fort de Brégançon et au 2 et 4 rue de l'Élysée.

Les crédits affectés aux opérations d'investissement ou d'entretien ne sont pas entièrement consommés en 2018 comme cela a été constaté depuis plusieurs années. Aussi convient-il à nouveau d'attirer l'attention de la Présidence sur la nécessité de mener à bien les travaux liés à la conservation du patrimoine immobilier, au risque que celui-ci continue de se dégrader et que les coûts de sa restauration soient augmentés par rapport à ceux d'une action préventive et curative programmée.

b) Les concessions de logement

La présidence dispose de 69 logements répartis sur le site Alma (67), le pavillon de la Lanterne (1) et le fort de Brégançon (1).

Au 31 décembre 2018, 21 logements sont concédés par nécessité absolue de service (NAS), 18 en convention d'occupation précaire avec astreinte (COP/A) et 14 en autorisation d'occupation précaire (AOP). Un logement est pris à bail par un agent de l'Etat extérieur à la Présidence contre paiement d'un loyer. Ainsi, 15 logements sont vacants.

Le dernier bénéficiaire logé gratuitement à l'Alma sans exercer de fonction à la présidence de la République a quitté le site en 2018. Sur les 69 logements, 20 logements ne relevant pas de la catégorie NAS sont occupés sans paiement d'une redevance. La Présidence explique que cette situation est liée à des pratiques antérieures dont les occupants ne sont pas responsables. 13 affectataires s'acquittent mensuellement d'une redevance (COP/A et AOP).

Un nouveau règlement intérieur a été adopté le 1er avril 2019. Il n'a pas d'effet rétroactif et par conséquent ne modifie pas la situation actuelle des résidents historiques (c'est-à-dire présents avant le 1^{er} décembre 2013). Les dispositions s'appliquent à tout nouvel affectataire, ou à tout affectataire actuel qui solliciterait une nouvelle attribution de logement.

Les modifications du règlement visent à se conformer au code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). À titre d'exemple, la catégorie « NAS meublé », qui n'est pas prévue par le CG3P et représente trois logements, a été retirée. En contrepartie, la valeur locative cadastrale du logement est intégralement déclarée en avantage en nature, après un abattement de 30 %. La situation est désormais conforme au droit en vigueur.

La procédure de demande de logement a été également revue. Le suivi est assuré à travers une liste d'attente régulièrement actualisée. Elle complète le travail initié par le service des ressources humaines et celui de l'action sociale dans le domaine de l'aide au logement. Une commission d'attribution a été instaurée le 19 avril 2019 pour étudier les demandes.

Ces diverses améliorations vont dans le sens des recommandations de la Cour.

c) Les dépôts

La présidence de la République est, avec environ 80 000 dépôts¹¹, la principale institution dépositaire d'œuvres d'art et de biens mobiliers confiés par le Mobilier national, la Manufacture de Sèvres, le Centre national des arts plastiques (CNAP) et, dans une moindre mesure, le service des musées de France (SMF). Les œuvres sont réparties sur huit sites¹².

La périodicité des récolements¹³ est de cinq ans pour le Mobilier national¹⁴ et de dix ans pour les autres déposants¹⁵. Ces derniers ont effectué leur dernière opération de récolement en 2012 et le Mobilier national en 2017. Afin de coordonner ces actions cycliques de vérification des œuvres déposées, la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art (CRDOA) a proposé que le prochain récolement général intervienne en 2022.

Si ces inventaires périodiques restent par nature des travaux de longue haleine, des avancées peuvent être constatées en 2018. En particulier, sous l'égide de la CRDOA, les quatre déposants et la présidence de République se sont accordés sur l'identification des biens considérés comme remarquables et ayant disparu de manière certaine.

Une fois cette classification établie, le déposant peut soit émettre un titre pour se faire rembourser soit engager des suites judiciaires en déposant une plainte. Or, cette ultime étape tarde à être effectuée (sur 82 dépôts de plaintes envisagés, deux avaient été réalisés à la date du contrôle). Ces procédures, lourdes par nature, devraient être accélérées.

Enfin, une procédure interne de recensement et de suivi des objets est en place depuis 2012. Ceux-ci sont inventoriés sur une base de données et les membres du cabinet du Président ainsi que certains fonctionnaires sont tenus de signer, à leur arrivée, un état des lieux mentionnant les objets et les œuvres en place dans leur bureau tandis qu'à leur départ, le service fait un inventaire. Cette obligation est respectée ; elle concerne 58 collaborateurs ; au cours de l'année 2018, quatre inventaires de sortie et dix inventaires d'entrée ont été signés.

¹¹ Dont toutefois plus de 90 % sont des dépôts de pièces de la Manufacture de Sèvres (vaisselle et objets de décoration fragiles).

¹² Le palais de l'Élysée, l'hôtel de Marigny, les immeubles du 2, 4, et 14 rue de l'Élysée, le palais de l'Alma, la résidence de la Lanterne, le fort de Brégançon. Un petit nombre d'œuvres était situé dans des lieux qui ont été restitués (domaine de Marly, le château de Rambouillet, l'aile du Trianon-sous-bois au Grand Trianon, le château et domaine de Souzy-la Briche ou le 22 rue de l'Élysée).

¹³ Le récolement est une opération de contrôle de la présence d'objets dans une collection. Il s'agit d'un inventaire.

¹⁴ Cf. article D. 113-21 du code du patrimoine.

¹⁵ Cf. article L. 451-2 du code du patrimoine pour le service des musées de France et les articles D.113-10 et D.113-2 du code du patrimoine pour la CNAP. La Manufacture nationale de Sèvres effectue des récolements tous les dix ans sans avoir formalisé à ce jour dans un texte cette fréquence de récolement.

Le dépôt à venir d'un nouveau service complet pour des dîners d'Etat par la Manufacture de Sèvres

Traditionnellement et à échéance régulière, la Manufacture de Sèvres propose à la Présidence de faire de nouveaux dépôts. C'est notamment l'occasion de promouvoir des artistes français.

La Présidence indique qu'elle n'avait pas bénéficié d'un renouvellement du service de table complet pour un dîner d'Etat (soit 1 500 pièces), déposé par la Manufacture de Sèvres depuis Napoléon III.

Ainsi, en 2018, celle-ci a proposé de réaliser puis de déposer un service pour les dîners d'Etat. La Présidence a accepté. Cette opération n'a pas d'incidence sur son budget puisqu'il s'agit d'un dépôt.

La Manufacture de Sèvres avec le musée national de la céramique et le musée national de la porcelaine Adrien-Dubouché constitue l'établissement public « Cité de la céramique - Sèvres et Limoges ». Il est placé sous la tutelle du ministère de la culture et reçoit chaque année pour ses activités une subvention pour charge de service public ainsi qu'une dotation d'investissement.

En supplément de la subvention annuelle pour charge de service public de 3,8 M€ versée en 2017, l'opérateur a reçu une subvention exceptionnelle de 50 000 € destinée à couvrir les frais des artistes ayant créé les « esquisses et maquettes » de la nouvelle vaisselle de l'Élysée.

600 pièces (300 assiettes de présentation et 300 assiettes à pain) ont été déposées en janvier 2019.

8. Les dépenses rattachées à l'activité propre du conjoint du président de la République

Une charte de transparence a été élaborée et publiée le 21 août 2017 sur le site internet de la présidence de la République. Elle fixe les missions qui sont confiées au conjoint du Président et les moyens alloués pour les accomplir.

La Charte de transparence relative au statut du conjoint du chef de l'État (Extraits)

Ce texte publié le 21 août 2017 définit les missions du conjoint du Président, qui :

- « – assure la représentation de la France, aux côtés du Président de la République, lors des sommets et réunions internationales ;
- « – répond aux sollicitations des Français et des personnalités françaises et étrangères qui souhaitent la rencontrer ;
- « – supervise la tenue des manifestations et réceptions officielles au sein du Palais de l'Élysée ;
- « – soutient, par son parrainage ou sa présence, des manifestations à caractère caritatif, culturel ou social ou qui participent au rayonnement international de la France. »

La Charte précise ensuite les moyens consacrés à cette action : « *L'épouse du chef de l'État ne bénéficie d'aucune rémunération à ce titre. Elle ne dispose pas de frais de représentation. Elle ne dispose d'aucun budget propre.* » En revanche, deux conseillers du Président et un secrétariat sont mis à sa disposition, et le GSPR assure sa protection.

La Cour des comptes exercera un contrôle spécifique sur l'ensemble des dépenses afférentes : « *Les coûts de fonctionnement associés au conjoint du chef de l'État feront l'objet d'une présentation transparente dans la comptabilité analytique de l'Élysée, soumise au contrôle de la Cour des comptes qui en rendra compte publiquement par un rapport spécifique.* »

L'activité du conjoint du Président de la République et les dépenses qui peuvent en résulter n'ont pas de fondement juridique et reposent sur une coutume républicaine. En application de la charte précitée qui indique que la Cour des comptes procède à un contrôle spécifique de ces dépenses, un chapitre particulier y est consacré dans le présent rapport comme elle l'a fait l'année précédente.

L'agenda de Mme Macron est rendu public, mois par mois, sur le site de la présidence de la République. En 2018, Mme Macron a effectué 15 voyages officiels à l'étranger aux côtés du Président de la République. Elle était ainsi présente lors des visites d'Etat en Chine (janvier), en Tunisie (janvier), en Inde (mars), aux États-Unis d'Amérique (avril), au Danemark (août) et en Belgique (novembre). Elle a également accompagné le chef de l'Etat au Sénégal (février), en Allemagne (mai), en Russie (mai), au sommet du G7 au Canada (juin), au Saint-Siège et à Rome (juin), au sommet de l'Otan en Belgique (Juillet), en Russie pour la finale de la coupe du monde de football (juillet), au sommet de la Francophonie en Arménie (octobre) et en Argentine (novembre).

La méthode retenue par la Présidence pour établir une comptabilité analytique consiste à recenser les postes de dépenses liés à l'activité de Mme Macron, les distinguer selon leur importance et leurs enjeux financiers afin de les maîtriser et d'écarter les dépenses pour lesquelles ces enjeux ne sont pas significatifs ou pertinents. Dans ce cadre, elle a cherché à identifier en priorité les dépenses de masse salariale liées à l'activité du conjoint du Président.

Mme Macron dispose d'un directeur de cabinet et d'un chef de cabinet, ainsi que de deux secrétaires, dont l'une est également affectée au secrétariat du conseiller porte-parole.

Ces deux conseillers sont membres du cabinet du Président, mais seul le directeur de cabinet figure dans la liste publiée au Journal officiel des collaborateurs du Président¹⁶. Mme Macron ne fait appel ni à des conseils extérieurs ni à des prestataires privés, qui seraient rémunérés sur le budget la Présidence.

Les deux conseillers préparent les rendez-vous de Mme Macron. Des personnalités internationales peuvent être reçues à la demande de la cellule diplomatique de la Présidence. Ces conseillers travaillent également à la préparation d'événements ou de déplacements communs de Mme Macron et du Président de la République (Noël de l'Élysée, dîners d'État, ...).

La présidence de la République estime que le directeur du cabinet, le chef du cabinet et une assistante y consacrent les deux-tiers de leur activité ; pour la seconde assistante, ce temps est ramené à un mi-temps. Dans ces conditions, le coût annualisé et proratisé des dépenses correspondant aux rémunérations et des charges afférentes s'élève à 279 144 €, soit un montant comparable à 2017¹⁷.

Outre ses fonctions traditionnelles de secrétariat, l'assistante de Mme Macron se charge de tâches liées à l'activité de la Présidence qui dépasse l'activité même de Mme Macron (gestion des cadeaux de la Présidence, invitations aux déjeuners ou dîners avec le Président, notamment). La comptabilité de la Présidence n'a pas adopté de loyers budgétaires, dès lors il n'y a pas de coût de location imputable au conjoint du chef de l'Etat.

Les six bureaux qui sont affectés à Mme Macron se situent dans « l'aile Madame » de l'Hôtel d'Évreux. Y sont installés l'équipe précitée ainsi que les membres du GSPR qui sont directement affectés à sa sécurité. La protection de Mme Macron est intégrée dans les missions générales du GSPR et son coût ne peut être isolé en tant que tel.

Pour ses activités publiques et officielles, Mme Macron bénéficie des services de la coiffeuse-maquilleuse de la Présidence, mais il ne lui est attribué aucun budget de représentation.

En 2018, Mme Macron a effectué sept déplacements, hors Ile de France, en dehors des déplacements conjoints avec le Président de la République. Elle s'est rendue :

- A Authon (41) pour les obsèques de Jacinte Giscard d'Estaing (trajets en voiture) ;
- Dans le Calvados (14) pour aller à la rencontre d'agricultrices et femmes d'agriculteurs, au musée de la tapisserie de Bayeux et au musée du débarquement d'Arromanches-les-Bains (trajets en voiture) ;

¹⁶ Le chef de cabinet a la qualité de chargé de mission à la Présidence.

¹⁷ Le coût rapporté à une année en 2017 était évalué à 278 750 €.

- A Dijon (21), au lycée Carnot, avec le ministre de l'Éducation nationale, pour lutter contre le harcèlement scolaire (trajets en train) ;
- Dans les Côtes d'Armor (22) et La Manche (50) pour aller à la rencontre d'agricultrices et d'épouses d'agriculteurs et pour visiter le Mont St Michel et y rencontrer le maire (trajets en voiture) ;
- A Bordeaux et Bègles (33) pour déjeuner au restaurant solidaire « Le jardin pêcheur », visiter les locaux de l'association « Club house » et participer au tournage de la série « Vestiaires » (trajets en train) ;
- A Rouen (76) pour le centenaire de la section norvégienne du lycée Corneille et accueillir sa majesté la Reine de Norvège (trajets en voiture) ;
- A Trosly-Breuil (60) pour rencontrer Jean Vanier et visiter les foyers de L'Arche (trajets en voiture).

Trois déplacements (Dijon, Les Côtes d'Armor et Bordeaux-Bègles) sur les sept ont fait l'objet de dépenses suivies dans la comptabilité générale de la Présidence. Celle-ci évalue les seules dépenses afférentes à Mme Macron hors sécurité à 848,43 € (transport, hébergement et restauration). Elle souligne que des moyens de transports économes pour ces déplacements ont été choisis (voiture et train).

En 2018, le service de la correspondance présidentielle, employant un nombre significatif d'agents – 71 ETP – a été fortement mobilisé. À elle seule, Mme Macron a reçu au cours de l'année 2018 près de 19 500 courriers (13 000 en 2017) nécessitant d'affecter sept agents du service à cette correspondance.

II. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (RH)

A. LES EFFECTIFS

1. La comptabilisation

Au 31 décembre 2018, la Présidence disposait d'un effectif physique de 816 agents contre 822 agents à la même date en 2017. En fin d'année 2018, 15 postes étaient vacants et 5 en surnombre contre respectivement 8 et 4 au 31 décembre 2017.

Les services administratifs en charge des ressources humaines se limitent à un suivi mensuel des effectifs physiques. Ils ne recensent les effectifs ni sous la forme 'équivalent temps plein (ETP), ni sous celle d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) sur l'année¹⁸. Cette absence fragilise l'analyse de la masse salariale dès lors que la part de son évolution due à la variation d'effectif ne peut être quantifiée précisément (cf. *infra*).

Dans ce cadre, à partir d'éléments transmis par le service des ressources humaines, la Cour a pu déterminer un effectif physique moyen annuel en 2017 et en 2018. Celui-ci est passé de 802,5 agents pour 2017 à 813,4 pour 2018, soit une hausse de 1,4 %. Si ces informations donnent une indication utile et chiffrée de la tendance, elles restent insuffisantes pour mesurer en euros les effets de l'augmentation du personnel sur la masse salariale.

¹⁸ Cf. Guide de décomptes de emplois du 28 septembre 2006 de la direction du budget.

2. La cible envisagée

La cible des emplois nécessaires au bon fonctionnement de l'Élysée, oscillant entre 806 et 828¹⁹, n'avait jamais été clairement documentée par la Présidence jusqu'en 2018. En 2019, dans le cadre du plan de transformation en cours de mise en œuvre, la cible hors conseillers, État-major particulier (EMP) et personnels liés à la sécurité²⁰ a été dorénavant établie à 433. Ils se répartissent en 119 agents pour la direction de la communication, 219 agents pour la direction des opérations et 95 agents pour la direction des ressources et de la modernisation.

Ce chiffre s'appuie sur une collection de fiches de poste sur le point d'être finalisée à la date du contrôle. Pour le recensement des emplois, la Présidence cherche également à affiner ses besoins en distinguant ceux qui devraient être attribués à des militaires ou des gendarmes, de ceux à confier à des civils. En effet, historiquement les personnels à la Présidence étaient très largement des militaires. L'arrivée progressive de fonctionnaires depuis le début des années 2000 a correspondu à l'évolution vers une armée professionnelle, les armées se désengageant des postes qui s'éloignaient de leur cœur de métier. Ainsi, au 31 décembre 2018, 333 militaires dont 257 gendarmes et 483 civils sont employés à l'Élysée²¹.

Si l'on ajoute aux 433 postes identifiés dans les services au 31 décembre 2018, les membres du cabinet (47), du commandement militaire et du GSPR (318), de l'EMP (28), du protocole (8) et du service décoration (2), soit un total de 403, la nouvelle organisation nécessiterait un effectif cible total de 836²².

A l'instar des ministères qui disposent d'un plafond d'emplois, la Présidence devrait fixer un objectif global d'emplois décliné dans tous les services jusqu'à préciser le type de personnel nécessaire, civil ou militaire. Une telle cible constitue en effet l'un des instruments clés pour maîtriser la masse salariale et les flux de personnel entrant et sortant.

¹⁹ Cf. Rapport « les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2017) » de la Cour des comptes du 28 juillet 2018.

²⁰ Au 31 décembre 2018, les conseillers représentaient 47 agents, l'EMP 28 et les personnels en charge de la sécurité (commandement militaire et GSPR) 318.

²¹ Sur les 76 militaires non gendarmes, 21 sont à l'EMP, 13 sont sapeurs-pompiers et sept sont au sein du service médical. Les 35 restants sont disséminés dans les autres services.

²² Ce chiffre ne tient pas compte de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT).

3. Le statut des personnels

A la suite des diligences de la Cour, il apparaît qu'au 31 décembre 2018, les personnels de l'Élysée étaient composés de 665 agents mis à disposition (81 %) contre 679 en 2017, de 150 agents contractuels de droit public et d'un employé sous contrat de droit privé dit « employé de maison »²³ (19 %) contre 143 en 2017²⁴. Ils se répartissaient en 188 agents de catégorie A (23 %), 260 agents de catégorie B (32 %) et 368 agents de catégorie C (45 %). La distribution par services²⁵ montre que le commandement militaire avec le GSPR (318), le cabinet (106) et l'intendance (81) englobent plus de 60 % des effectifs. Le cabinet du Président de la République est composé de 47 membres, soit quatre de plus qu'en 2017. Parmi ceux-ci, 12 sont également membres du cabinet du Premier ministre, la rémunération de quatre d'entre eux étant prise en charge par les services de la Présidence, celle des huit autres étant assurée par les services du Premier ministre. Par ailleurs, en 2018, trois personnes ont travaillé pour le compte de la Présidence dans le cadre d'une lettre de mission qui en fixait les contours²⁶.

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs par services entre le 31 décembre 2017 et le 31 décembre 2018

SERVICE D'AFFECTATION	Effectif au 31 décembre 2017	Effectif au 31 décembre 2018	Variation 2018/2017
CABINET	106	107	1
<i>Membres du cabinet</i>	43	47	4
<i>Secrétaires du cabinet</i>	63	60	-3
ETAT MAJOR PARTICULIER	28	28	0
CHARGES DE MISSION ET AUTRES	11	7	-4
AFFAIRES SOCIALES	3	3	0
ARCHIVES ET INFORMATION DOCUMENTAIRE	7	7	0
SERVICE IMAGE ET EVENEMENTS	30	27	-3
PRESSE	16	14	-2
COMMANDEMENT MILITAIRE	241	242	1
CORRESPONDANCE PRESIDENTIELLE	71	71	0
DECORATIONS	2	2	0
RESSOURCES HUMAINES ET FINANCES	32	29	-3
GSPR	77	76	-1
INTENDANCE	79	82	3
COMMUNICATION NUMERIQUE	6	7	1
MEDICAL	7	7	0
PROTOCOLE	12	13	1
ADMINISTRATION, CONSERVATION, PATRIMOINE	52	52	0
TELECOMMUNICATIONS & INFORMATIQUE	42	42	0
TOTAL GENERAL	822	816	-6

Source : Cour des comptes à partir des données de la Présidence.

²³ 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. En conséquence, les contrats des agents régis par la convention collective doivent être progressivement transformés en contrats de droit public. Le dernier contrat de ce type est amené à disparaître.

²⁴ En 2017, la Présidence comptait 9 contrats de droit privé de type « employé de maison ». Le dernier employé sous contrat de droit privé dit « employé de maison » a signé un nouveau contrat de droit public le 1^{er} avril 2019.

²⁵ En 2018, on dénombrait 18 services : le cabinet, l'EMP, les chargés de mission, les affaires sociales, les archives et information documentaire, le service image et événements, la presse, le commandement militaire, la correspondance officielle, les décorations, les ressources humaines, le GSPR, l'intendance, la communication numérique, le pôle médical, le protocole, le service administration-conservation-résidences-patrimoine, le service télécommunication et informatique.

²⁶ Il s'agissait dans deux cas de représenter la France dans deux instances et dans un cas de la nomination d'un représentant personnel du Président de la République, ambassadeur pour la Syrie.

665 agents principalement militaires ou fonctionnaires²⁷ sont donc mis à disposition contre remboursement en vertu des lois portant dispositions statutaires relatives à chaque fonction publique et du code de la défense, même si ces textes ne prévoient pas explicitement la présidence de la République comme organisme d'accueil. Dans ce contexte, la Présidence a conclu 45 conventions de mises à disposition avec autant d'entités de l'État, territoriales ou hospitalières entre 2016 et 2018. Leur lecture attentive révèle qu'elles ne respectent pas scrupuleusement les décrets d'application des lois précitées²⁸ dès lors que la nature et le niveau des activités exercées par chacun des agents ainsi que leurs conditions d'emploi ne sont pas précisés²⁹. Par ailleurs, dans certaines conventions, certains militaires ne sont pas mis à disposition mais affectés.

La mise à disposition est le procédé choisi historiquement par la Présidence, pour accueillir des agents³⁰. En effet, sans corps d'accueil, elle ne peut recourir qu'au détachement sur contrat, option qui n'a pas été retenue à ce jour. Ce choix n'est pas sans conséquence car la mise à disposition laisse une part importante des responsabilités en matière de gestion des personnels à l'organisme d'origine. Les tâches de l'organisme d'accueil se limitent à assurer un remboursement des salaires, à prononcer les congés ordinaires et à établir les rapports sur la manière de servir des agents. Dans le cadre d'une gestion efficace, la mise à disposition doit être réservée à un flux restreint de personnel. Sa pertinence se pose dans le cas de ces 665 agents. En pratique, certaines lacunes de gestion comme, par exemple, les évaluations des agents (cf. *infra*) montrent les limites d'un tel système où ni l'organisme d'accueil ni celui d'origine n'administrent les personnels mis à disposition de manière performante. Ce constat est également partagé par le cabinet de conseil en charge de la réorganisation qui a identifié 11 défaillances significatives dans le domaine RH.

La Présidence gagnerait à comparer les différentes options d'emploi des fonctionnaires et des militaires : la mise à disposition, la position normale d'activité, le détachement, le détachement sur contrat, etc. À travers une analyse fondée à la fois en droit et selon un principe coût/avantage, la Présidence devrait retenir, pour chaque catégorie de personnel, la formule lui permettant de gérer au mieux ses ressources humaines.

B. L'ANALYSE DE LA MASSE SALARIALE

1. L'évolution de la masse salariale

La masse salariale³¹ y compris les charges patronales s'est élevée en 2018 à 70,7 M€ contre 67,9 M€ en 2017 (+ 2,8 M€)³². Cette hausse de 4,2 % se répartit entre le traitement principal + 1,6 M€ (+ 4,7 %), les indemnités + 0,5 M€ (+ 7 %) et les charges patronales + 0,7 M€ (+ 3 %).

²⁷ Le chiffre de 665 inclut également 11 agents contractuels et quatre ouvriers d'État mis à disposition.

²⁸ Cf. Décret n°85-986 du 16 septembre 1985 relatif aux positions administratives, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions dans la FPE, décret n°2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, décret n°88-976 du 13 octobre 1988 relatif au régime particulier de certaines positions, à l'intégration et à certaines modalités de mise à disposition dans la FPH.

²⁹ A titre d'exemple dans le cas de fonctionnaires de l'État, le modèle de convention préconisé par la circulaire n° 2167 du 5 août 2008, indiquée en référence, n'est pas utilisé : la partie de l'article 1 « fonctions exercées », l'article 2 - nature des activités - et l'article 3 - conditions d'emploi - ne figurent pas dans les conventions.

³⁰ La mise à disposition contre remboursement est en place depuis la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 de finances (cf. amendement présenté par le gouvernement n° II-70 article 33, état B).

³¹ Y compris les indemnités (8 M€), heures supplémentaires, les astreintes et permanences (1,3 M€).

³² Ces chiffres sont issus de la comptabilité générale. En effet, la comptabilité budgétaire fait apparaître des décalages qu'il faudrait retraités.

a) Le pilotage de la masse salariale

La masse salariale est composée à 70 % par des remboursements contre facture des personnels mis à disposition de la Présidence. Toutefois, celle-ci ne dispose pas des informations relatives aux déterminants d'évolution de la masse salariale³³ des personnels concernés, connues par les seules entités d'origine des agents mis à disposition. Elle ne suit pas non plus l'évolution mensuelle de ses personnels en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Cette situation ne lui permet pas d'assurer un pilotage budgétaire de la masse salariale pour ces personnels, tant en prévision qu'en exécution. Elle ne pourra y parvenir et assurer un pilotage réel et efficace qu'en sollicitant ces informations auprès des entités d'origine et en mettant en place une comptabilisation des ETPT. L'augmentation des effectifs physiques moyens qui a été de seulement 1,4 % entre 2017 et 2018 alors que la masse salariale croissait de 4,2 % montre l'importance qu'il ya à mettre en place des instruments de maîtrise des dépenses de personnel.

Les leviers dont dispose actuellement la Présidence à cette fin reposent sur :

- l'indemnité de sujétion complémentaire³⁴, qui se substitue aux heures supplémentaires, s'applique depuis 2016 au personnel affecté à l'organisation des déplacements présidentiels. Le resserrement du périmètre de cette indemnité forfaitaire qui avait été étendue, en 2017, aux agents affectés au service du protocole, aux secrétariats de la cellule diplomatique et du service de presse, a permis de ramener le montant des heures supplémentaires à 1,24 M€ en 2018 contre 1,32 M€ en 2017³⁵ (- 6 %).
- l'indemnité de sujétion particulière (ISP cf. *infra*) qui augmente de 7% entre 2017 et 2018 passant de 7,44 M€ à 7,96 M€.
- les personnels contractuels (19 % de la masse salariale) avec une hausse constatée, entre 2017 et 2018, de 1,4 M€ soit + 13 % (de la masse salariale hors indemnités et heures supplémentaires de cette catégorie de personnel) contre 1 M€ soit + 2 % pour les personnels mis à disposition.

b) Le recours aux heures supplémentaires

Le recours aux heures supplémentaires au-delà du plafond légal de 25 heures a diminué de 7,8 % entre 2017 et 2018, mais reste encore bien supérieur à celui constaté en 2016 (+ 32 %)³⁶.

Lors de son contrôle de l'exercice 2014, la Cour avait plus particulièrement examiné le recours aux heures supplémentaires par les personnels du GSPR. Malgré l'organisation particulière de leur temps de travail, les contraintes de sécurité sollicitent fortement les agents sur certaines périodes, occasionnant la réalisation d'heures supplémentaires d'un volume important.

La gestion du temps de travail au sein du GSPR a été modifiée en mai 2017 pour s'adapter à la réforme mise en place au service de la protection du ministère de l'intérieur (SDLP), qui institue un régime hebdomadaire conforme au règlement de la police nationale.

Ce système devait permettre de réduire légèrement l'accumulation des heures supplémentaires des fonctionnaires de police. Toutefois, l'amplitude des journées de travail à l'occasion des missions, l'intensité des déplacements en France et à l'étranger, le nombre d'autorités protégées et le niveau de la menace sont autant de contraintes qui rendent difficiles les rotations d'effectifs. Pour ces raisons, la remise à niveau du GSPR a été entreprise avec le relèvement de sa dotation en effectifs en 2017 de 15 ETP.

³³ Il s'agit de l'impact des recrutements, des mesures générales, des mesures catégorielles, du solde du glissement vieillissement technicité, du compte d'affectation spécial « Pensions ».

³⁴ Le barème et la modulation de l'indemnité s'inspire des dispositions en vigueur au ministère des affaires étrangères.

³⁵ 1,95 M€ en 2011.

³⁶ Soit 308 heures en 2018 contre 334 en 2017 et 234 en 2016.

Afin d'apprécier l'efficacité des mesures mises en œuvre pour contenir les heures supplémentaires et de constater si le niveau de celles-ci justifie le recrutement de personnels supplémentaires, la Cour a demandé un état des heures supplémentaires sur les exercices 2016 à 2018. La Présidence a répondu que la majorité des agents du GSPR ont été affectés à compter de mai 2017 et que la composition et l'organisation des équipes par rapport à la précédente mandature ne sont pas comparables. Il n'a donc pas été possible d'apprécier les résultats de la réforme précitée.

Toutefois, les données comptabilisées pour l'exercice 2018 font apparaître, pour 39 ETP, un cumul de 49 696 heures supplémentaires au titre de cet exercice correspondant à un équivalent de 31 ETP³⁷. Elles ne pèsent pas sur le budget de la présidence mais sont enregistrées sur un compte propre à chaque agent, qui ouvre droit à des récupérations.

c) La rémunération du président et de ses collaborateurs

Le traitement du Président de la République est versé conformément aux dispositions du décret n° 2012-983 du 23 août 2012.

Les trente rémunérations les plus élevées des collaborateurs et des agents de la présidence de la République n'excèdent pas le plafond mensuel de 13 000 € net fixé depuis le précédent quinquennat, à l'exception de deux d'entre eux. Ces dépassements sont de proportions modérées et les explications données à ce sujet par la Présidence n'appellent pas d'observations de la part de la Cour.

2. Les indemnités

Les fonctionnaires mis à disposition reçoivent deux fiches de paie, l'une de leur administration d'origine, l'autre de la présidence de la République. La seconde correspond à des indemnités soit pour des astreintes ou des heures supplémentaires soit pour sujétions particulières (ISP). Ces primes sont fiscalisées, font l'objet d'un état annuel transmis à chacun des personnels et sont déclarées à l'administration fiscale par la Présidence.

L'ISP est fondée en droit par le décret n° 2001-1147 du 5 décembre 2001 instituant une indemnité pour sujétions particulières des personnels en service à la présidence de la République. Pour autant, sa mise en œuvre manque de clarté. Si la Présidence indique qu'elle ne concerne que les personnels mis à disposition et que la part fixe de la rémunération des contractuels l'inclut au moment de la signature de leur contrat, cette règle n'est ni formalisée ni strictement appliquée puisque certains agents contractuels perçoivent cette prime. Une grille par catégorie permettant de déterminer son montant a été transmise à la Cour ; mais elle est incomplète (certains services ne sont pas mentionnés³⁸) et le niveau fixé n'est pas toujours respecté.

Afin de produire les pièces justificatives pour leur liquidation, le directeur de cabinet signe mensuellement un état qui n'est pas exhaustif. Il établit uniquement un différentiel qui recense les nouvelles ISP mises en paiement, les ISP exceptionnelles ou les rappels, les ISP dont le montant est modifié et l'ISP dont le paiement est supprimé. Cette pratique rend difficile la traçabilité des bénéficiaires. Par ailleurs, il n'existe pas d'enveloppe prévisionnelle fixant un plafond annuel à respecter.

S'agissant de l'articulation entre l'attribution des heures supplémentaires et l'ISP, la Cour s'interroge sur la coexistence de deux régimes qui ont la même finalité : compenser des sujétions auxquelles l'agent est astreint.

³⁷ Sur une base annuelle de 1 607 heures travaillées.

³⁸ Tel est le cas des membres de cabinet, l'EMP, du service des affaires sociales, du service image et événements, du service la presse, du service des décorations, du service des ressources humaines et finances, du service de la communication et du service médical. Dans ce cas, la Présidence précise que l'ISP est attribuée selon une base historique.

Le projet de transformation doit être l'occasion de mieux formaliser les règles d'octroi de l'ISP afin de les rendre plus claires et adaptées aux besoins du service. A ce titre, la Présidence rappelle que jusqu'à une époque assez récente, il n'existait aucune grille des ISP. Le travail accompli ces dernières années a permis de gagner en cohérence. Dans le cadre du plan de transformation, cette démarche a été renforcée et aboutira dès 2019 à une nouvelle grille. L'objectif de la Présidence est de couvrir au plus tard au cours de l'exercice budgétaire 2020 l'ensemble des emplois avec un dispositif comparable au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

C. L'ORGANISATION DE LA GESTION DES RH

1. Les services en charge des ressources humaines

En 2018, la gestion des ressources humaines était répartie entre deux services. Le service des ressources humaines et des finances comprenait, outre sa cheffe de service, un département de six personnels en charge des ressources humaines. Y était rattaché une crèche comptant neuf personnels et fonctionnant de manière autonome. Par ailleurs, il existait trois agents au sein d'un autre service en charge de l'action sociale.

Les missions de ces trois entités ne sont pas décrites dans un document. Pour le département des ressources humaines, le dispositif historique de mise à disposition l'a automatiquement conduit à se concentrer sur les tâches de paie et quelques autres actes administratifs élémentaires, la plupart des prérogatives de gestion restant du ressort de l'organisme. En pratique, les six agents administrent le paiement des primes, des salaires des agents contractuels, les remboursements des rémunérations auprès des administrations mettant à disposition du personnel, les arrêtés et les conventions découlant de mises à disposition et le recrutement des effectifs contractuels.

Les autres responsabilités relatives aux ressources humaines, comme les évaluations, les arrivées ou les départs de personnel, les parcours professionnels, etc. sont réparties entre ce département et les autorités hiérarchiques de chacun des 16 services ou de leur « correspondant RH » lorsqu'il a été désigné, selon une ligne de partage qui n'est pas clairement définie. À titre d'exemple, le commandement militaire est en charge de la gestion des gendarmes et l'EMP des militaires sans que leurs fonctions soient formellement déterminées³⁹.

Le changement d'organisation en 2019 permet de regrouper les trois entités sous un même service. Une nouvelle responsable de ce service a été nommée et un agent chargé de développement dans le domaine des ressources humaines (RH) a été recruté en supplément, portant l'effectif global à 19.

³⁹ La Présidence précise qu'en 2019, dans le cadre du plan de transformation, le service ressources humaines et action sociale va renforcer son rôle de gestionnaire en élargissant son spectre d'intervention tant vis-à-vis des militaires de l'EMP que des gendarmes de la DSPR, et ce d'autant plus que certains militaires exercent des emplois civils.

En 2018, un cabinet de conseil a été chargé de mener un audit de l'organisation des services de la Présidence. Il a relevé que la fonction RH devait « *être renforcée pour se professionnaliser sur l'ensemble de son champ d'activité (gestion des carrières et des compétences, formation...)* ». Il identifiait six missions en dehors du domaine social et de la crèche⁴⁰. Cette ambition apparaît peu réaliste au regard des sept agents effectivement affectés à ces tâches. Le ratio en personnel géré/gérant, de 0,7%, apparaît d'ailleurs faible par rapport aux organismes publics de taille comparable.

Le nouveau service RH doit définir ses missions, cartographier ses processus, les documenter et identifier les risques, d'une part en s'inspirant des guides de gestion prévisionnelle des ressources humaines édités par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)⁴¹ et d'autre part en s'appuyant sur les travaux du cabinet de conseil. Ce dernier a identifié cinq macro-processus : stratégie et pilotage, support, développement RH, social et gestion administrative, et paie. 25 processus y sont associés dont une partie (60 % selon le prestataire) ne sont pas encore couverts ou ne donnent pas satisfaction. Le 31 janvier 2019, le prestataire proposait six processus à traiter en priorité : le système d'information RH, l'intégration des personnels, le départ des personnels, le temps de travail, la mobilité et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Dans ce cadre, la Présidence devra adapter ce schéma à ses capacités et à ses priorités. Le projet de service dans le domaine des ressources humaines du 31 mars 2019, transmis à la Cour, constitue une première étape.

2. Les systèmes d'information

En 2018, les services RH avaient recours à trois outils : le logiciel SAGE pour la paie, le système d'information GESPER pour le suivi des données personnelles et des effectifs, et l'applicatif Excel pour de nombreuses tâches comme le suivi de la masse salariale, le suivi des calculs d'indemnités, le suivi des contrats, le suivi des congés, le tableau mensuel des effectifs. Les informations étaient dispersées dans de nombreux fichiers différents. Par ailleurs, la transmission d'informations entre le pôle RH et les services était effectuée par des courriers internes papiers.

Le logiciel SAGE disposant d'un faible niveau d'automatisation, il a été jugé obsolète, et l'adoption d'un nouveau système d'information des ressources humaines (SIRH) a été proposée au directeur de cabinet dans une note du 8 mars 2018. Ce nouvel applicatif a pour objectif de sécuriser les opérations de paie en adoptant un procédé dématérialisé. Dans ce contexte, un nouvel outil SIRH a été retenu fin 2018. La réunion de lancement s'est tenue en février 2019 et la mise en production de la paie grâce à ce nouveau logiciel est prévue en janvier 2020.

Par ailleurs, le nouveau SIRH devra être interfacé avec le logiciel budgétaire et comptable.

⁴⁰ Elles consistaient en :

« - garantir la gestion administrative RH : paie des contractuels et indemnité des mises à disposition (et paiement des heures supplémentaires), suivi des absences et congés ;
 - suivre les effectifs et la masse salariale et leur évolution / projection ;
 - assurer la gestion prévisionnelle des emplois et compétences ;
 - assurer la gestion des carrières des collaborateurs : évaluation, formation, mobilité, recrutement ;
 - garantir l'intégration des nouveaux collaborateurs ;
 - assurer la communication interne du Palais ».

⁴¹ Cf. La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'Etat – guides pratiques de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, édition 2016.

Dans le cadre du pilotage de la masse salariale, il existe une application développée par la direction du budget qui s'adresse aux services de l'État (POEMS⁴²). Elle s'appuie sur les données détaillées de la paye pour un suivi exhaustif des dépenses de personnel. La projection de ces données permet d'établir une prévision de consommation annuelle que le gestionnaire complète des événements attendus (évolutions de la valeur du point d'indice, recrutements et départs prévisionnels, changements de position administrative...). L'acquisition de cet outil pourrait être utile à la Présidence tant que la maîtrise de la masse salariale par le futur SIRH n'est pas assurée.

3. La gestion des entrées et des sorties

Au cours de l'année 2018, 118 agents ont quitté l'Élysée et 112 sont arrivés soit un taux de rotation de 14 %⁴³. Il n'existait pas de procédures formalisées des entrées et des sorties jusqu'en avril 2019. L'accueil et le départ des personnels étaient organisés selon une méthode historique relevant de l'habitude. Lorsqu'un nouveau collaborateur arrive, un courriel est adressé au STI pour la délivrance de matériels numériques et l'attribution de droits informatiques, au commandement militaire pour la perception du laissez-passer, ainsi qu'à l'administration pour la mise à jour de l'annuaire. Ce nouvel arrivant est également reçu en entretien par son chef de service et par le département RH. Celui-ci informe notamment le nouveau venu sur les règles de confidentialité et de déontologie, sur les procédures de congés et sur les prestations sociales existantes à la Présidence. Le pôle RH recueille également les données administratives nécessaires à la gestion. Dans le cas d'un départ, le circuit est quasiment identique excepté un passage par le service des archives pour restituer des documents, en plus ; et l'entretien avec les services RH, en moins.

La traçabilité de ces mouvements n'était pas organisée, à l'exception des autorisations d'accès à la présidence et de l'attribution ou du retour de matériels informatiques ainsi que des droits à l'usage des systèmes d'information. Les départements concernés enregistrent ces éléments sur des documents que la Cour a pu consulter. Le commandement militaire fait également signer un engagement de confidentialité à chaque nouvel arrivant. Pour le suivi des équipements informatiques, le STI a renouvelé en 2019 son logiciel devenu obsolète. Par ailleurs, l'utilisation des outils informatiques est soumise à la signature d'une charte par les agents.

S'agissant des recrutements, la procédure n'était pas formalisée en 2018 mais fondée sur une pratique coutumière. En ce qui concerne les mises à disposition, l'administration d'origine est en charge de trouver un remplaçant. Dans certains cas, celle-ci peut proposer plusieurs candidatures à la Présidence qui choisit. S'agissant des agents contractuels, 28 recrutements ont été effectués en 2018 par la Présidence. Les services RH indiquent qu'un poste vacant fait d'abord l'objet d'une information en interne. Puis, le cas échéant, il est publié sur la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) devenue en 2019 la place de l'emploi public. Les candidats ont alors deux entretiens, l'un avec le chef de service, l'autre avec le département RH. Le directeur de cabinet signe les contrats. Il n'existe pas de statistiques sur la durée des recrutements.

La procédure de recrutement a été précisée dans une note de service du 19 avril 2019. L'administration d'origine n'est plus en charge de trouver un remplaçant au terme d'une mise à disposition : le poste vacant, ou susceptible de l'être, fait l'objet d'une publication interne puis externe, étendue à l'ensemble des ministères.

Si la formalisation de procédures en 2019 constitue un progrès notable, elle devra s'accompagner d'un contrôle interne pour en assurer la mise en place effective.

⁴² Pilotage opérationnel des emplois et de la masse salariale.

⁴³ Taux de rotation = $\frac{[(\text{nombre de départs} + \text{nombre d'arrivées})/2]}{\text{nombre de salariés au 1}^{\text{er}} \text{ janvier de l'année 2018}} \times 100$.

4. Les évaluations annuelles

Le directeur de cabinet diffuse une note chaque année précisant les dispositions relatives à l'élaboration des évaluations des personnels civils. S'agissant des évaluations pour l'année 2018, cette note rappelle le caractère obligatoire de l'entretien professionnel, son contenu⁴⁴, l'ensemble des délais à respecter⁴⁵ et le modèle de compte-rendu à établir. Un guide pratique de l'évaluateur est mis à disposition sur le réseau interne de l'Élysée. Il donne des explications précises sur la manière de conduire l'entretien professionnel et comment remplir les rubriques du rapport d'évaluation.

Dans le cadre des évaluations relatives à l'année 2017, sur 449 agents, seulement 264 (59 %) ont été évalués. Aucun recours n'a été formulé.

En ce qui concerne l'année 2018, la Cour a demandé la transmission de 10 évaluations d'agents⁴⁶. Une d'entre elle n'a pas été réalisée et une autre a été effectuée avec retard (le 9 mai 2019). Dans les huit autres cas, plusieurs anomalies ressortent. La date de notification à l'agent n'est pas mentionnée dans les rapports et les délais précisés dans la note du directeur de cabinet ne sont pas retracés. Tous les champs ne sont pas toujours remplis⁴⁷. Il n'y a pas de fiche de poste établie dans trois cas dont deux omettent, de surcroît, de décrire le poste. Soit les objectifs fixés n'apparaissent pas, soit l'évaluation n'en tient pas toujours compte. Le visa de l'autorité hiérarchique manque souvent et un rapport n'a pas été signé par l'agent. Par ailleurs, la qualité des comptes rendus apparaît très inégale.

Cependant, à la fin du mois de mai 2019, le taux de retour des évaluations avait progressé pour s'établir à 80 %, selon la Présidence.

Pour le personnel militaire, la procédure est différente et organisée directement par le commandement militaire ou l'EMP. La Cour a eu accès à trois évaluations de militaires qui n'appellent pas de remarques particulières.

La Présidence devrait mettre en place un contrôle interne efficace pour s'assurer de la réalisation des évaluations de tous les personnels, de la qualité des rapports ainsi que de la traçabilité de chaque étape.

5. La formation

La formation est, à titre principal, une responsabilité de l'organisme d'origine, pour les personnels mis à disposition. Toutefois, la Présidence doit l'organiser pour les agents contractuels. Pour l'année 2018, le domaine de la formation reste à l'état embryonnaire. Les besoins ne sont pas totalement recensés et le service RH ne suit pas les formations pour les fonctionnaires dispensées par leur organisme d'origine. Le budget de formation était fixé à 100 000 € en 2018 mais seulement 38 467 € ont été consommés en crédits de paiement. 41 % de ce montant correspondent à des cours de langue.

⁴⁴ « L'entretien préalablement préparé par l'évalué, comme par l'évaluateur, s'articulera donc autour des principaux points suivants : le bilan de l'année écoulée (établi par l'évaluateur dans le service de l'emploi actuel), les objectifs pour l'année à venir (à définir avec le futur responsable de service dans le cadre du plan de transformation, le cas échéant), les perspectives professionnelles, les besoins en formation ».

⁴⁵ Il s'agit d'un délai de huit jours entre la convocation à l'entretien et la date à laquelle il se tient, délai maximum de 15 jours après l'entretien pour la transmission du compte-rendu rédigé par l'évaluateur à l'agent évalué, d'un délai équivalent pour l'agent évalué pour prendre connaissance, et le cas échéant amender le compte-rendu puis le remettre à l'évaluateur, de la date de l'organisation des entretiens individuels qui doivent avoir lieu avant le 22 mars 2019 et de la date de transmission des comptes rendus individuels avant le 12 avril 2018.

⁴⁶ Cet échantillon, certes peu représentatif statistiquement, illustre plusieurs dysfonctionnements.

⁴⁷ A titre d'exemple, les rubriques suivantes ne sont pas toujours remplies :

- « date de prise de fonctions ;
- le compte rendu d'entretien professionnel a fait l'objet d'une demande facultative de révision gracieuse, oui/non ;
- perspectives professionnelles ».

D. L'ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL

1. L'action sociale

En 2018, le service chargé de l'action sociale exerçait des missions au profit des agents de la Présidence, mais également pour le compte du Président de la République. En effet, il est en charge de répondre à de nombreux appels téléphoniques, de la rédaction de certaines réponses à des courriers ou courriels à caractère social et gère la commission d'attribution des aides financières qui examine les demandes d'aide émanant de travailleurs sociaux de toute la France en faveur des personnes qu'ils accompagnent.

En 2018, 73 agents de la Présidence ont sollicité le service d'action sociale qui a diligenté 38 interventions dont une demande de logement qui a abouti par l'intermédiaire de la bourse aux logements des agents de l'État (BALAE).

La Présidence dispose d'une crèche de 23 berceaux qui accueillaient 37 enfants au 31 décembre 2018⁴⁸.

Aucun bilan social n'est effectué par la Présidence. Le cabinet en charge de l'audit sur la réorganisation est parvenu, néanmoins, à établir des graphiques qui s'apparentent à ceux présentés dans un bilan social⁴⁹. Ainsi, au 31 décembre 2017, 31 % des effectifs étaient des femmes et la moyenne d'âge était de 43 ans, la tranche d'âge la plus représentée étant celle de 40-45 ans. Sur la base de ce travail, un bilan social pourrait être utilement réalisé chaque année. Il pourrait également être enrichi au fur et à mesure par des informations telles que le salaire moyen, le salaire médian, les formations effectuées, le pourcentage de personnel en situation de handicap, le taux d'absentéisme.

Le dispositif du compte épargne temps (CET) est mis en œuvre conformément au décret n° 2009-1065 du 28 août 2009. Dans la note annuelle du 19 novembre 2018, le directeur de cabinet exposait les principes de la campagne d'alimentation du CET pour l'année 2018. Ainsi, 185 agents disposaient d'un CET pour un total de 4 985 jours à fin 2018.

Le dialogue social n'est pas formalisé : des dispositifs règlementaires tels que des commissions consultatives paritaires, les comités techniques ou les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (cf. *infra*), n'ont pas été mis en place. A la date du contrôle, la Présidence indique être en train de mener des réflexions pour définir une organisation adaptée à sa situation particulière. Elle ajoute que, les personnels mis à disposition disposent d'instances représentatives dans leurs administrations d'origine.

⁴⁸ Certains enfants sont accueillis à temps partiel.

⁴⁹ Ces graphiques correspondent à la répartition des effectifs par statuts, par catégories, par administrations d'origine à une pyramide des âges, au taux de rotation moyen et une répartition hommes-femmes.

2. La mise en œuvre des politiques d'amélioration des conditions de travail

Au regard des lois, et accords entre les organisations syndicales représentatives et les employeurs publics, des évolutions sont intervenues dans les domaines de la prévention et le traitement des situations de violences et de harcèlement⁵⁰, de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes⁵¹, de la lutte contre les discriminations⁵², de l'emploi de personnes en situation de handicap⁵³. En 2018, quasiment aucune disposition particulière n'était mise en œuvre sur l'ensemble de ces champs à la Présidence. A titre d'exemple, sur les 17 chefs de service, 10 étaient des hommes ; le service RH n'avait pas la connaissance précise des agents en situation de handicap. La Présidence indique que des mesures devraient être prises afin de progressivement se conformer à la réglementation. C'est ainsi qu'en 2019, un référent « handicap » devrait être nommé et que, pour assurer la parité, deux des quatre directeurs nommés de la nouvelle organisation sont des femmes.

En décembre 2014, une charte de déontologie a été instaurée. Pour autant, elle n'a pas été mise à jour au vu de la loi n° 2016-483 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016. Les décrets d'application précisant les dispositifs concernant les déclarations d'intérêt, l'exercice d'activité privée, le référent déontologue et les lanceurs d'alerte n'ont pas encore été mis en œuvre. L'ensemble de ces travaux est à l'ordre de jour pour l'année 2019. Par ailleurs, l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique prévoit que les collaborateurs du Président de la République adressent au président de la haute autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts. Pour l'exercice 2018, la haute autorité pour la transparence de la vie publique a confirmé à la Cour que tous les personnels soumis aux déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts avaient rempli leur obligation.

Depuis 2012, sous l'égide du détachement de sapeurs-pompiers de Paris au sein duquel un chargé de prévention a été désigné, un dispositif relatif à la santé et la sécurité au travail (SST) a été graduellement déployé. Dans ce cadre et conformément à la réglementation du travail, un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) a été élaboré puis mis à jour. Il répertorie l'ensemble des risques professionnels auxquels sont exposés les agents et permet également de définir un plan d'action en fonction de leur gravité. La note de synthèse adressée au commandant militaire faisait état de l'actualisation 2018 du DUERP. 820 postes de travail étaient identifiés ayant donné lieu à 168 fiches d'évaluation des risques. Un suivi des protocoles de sécurité par service (357 signés en 2018), des mesures à mettre en œuvre en matière de SST (l'ensemble des mesures prioritaires ont été mises en œuvre en 2018) et des plans de prévention (43 établis en 2018) est aussi assuré. Par ailleurs, une médecine préventive mutualisée avec les services du Premier ministre a été introduite le 1^{er} juin 2016. La Présidence s'est interrogée sur la mise en place d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ou d'une instance équivalente mais n'a pas souhaité actuellement en créer une.

Au 1^{er} semestre 2018, les statistiques sur les accidents au travail révélaient que leur taux de fréquence⁵⁴ était faible (0,05) et le taux de gravité⁵⁵ nul.

⁵⁰ Loi n° 2012-954 relative au harcèlement sexuel du 6 août 2012, loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires modifié (article 6 ter et 6 quinquies).

⁵¹ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, accord du 30 novembre 2018 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique.

⁵² Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique du 17 décembre 2013.

⁵³ Article L.323-2 du code du travail.

⁵⁴ Taux de fréquence = nombre des accidents en premier règlement x 1000000/heures travaillées.

⁵⁵ Taux de gravité = nombre des journées perdues par incapacité temporaire x 1000/heures travaillées.

La prévention des risques psychosociaux (RPS) est un volet de la santé et la sécurité au travail. C'est ainsi qu'un premier bilan a été effectué à partir de méthode dite « faire le point » qui permet d'évaluer les risques psychosociaux dans les petites entreprises. A titre d'exemple, ils étaient considérés comme élevés pour les photographes et faibles pour les archivistes. Le cabinet chargé de prestations de conseil pour la conception du plan de transformation constatait que le sujet des RPS était « *seulement partiellement couvert et objectivé* ». La Présidence souhaite faire de ce chantier une priorité. Une première étape en 2019 a consisté à passer un contrat pour mettre en place une cellule d'écoute disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 et garantissant l'anonymat.

III. LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

A. CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

1. La mise en œuvre du règlement budgétaire et comptable

Après deux années d'application, le premier règlement budgétaire et comptable (RBC) de la présidence de la République entré en application le 1^{er} janvier 2017⁵⁶, n'a fait l'objet d'aucun complément, ni amendement. Il en est de même pour l'annexe⁵⁷ au règlement qui définit précisément la nature des pièces justificatives nécessaires à la réalisation des opérations comptables.

Les différentes procédures prévues par le RBC concernant l'organisation budgétaire et comptable, les modalités de pilotage budgétaire, les délégations de signatures ou de l'organisation des contrôles ont été appliquées.

L'adoption de ce règlement s'est accompagnée 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. A cet égard, le référentiel « articles » qui facilite la saisie des écritures a été actualisé et adapté au plus près des spécificités de la Présidence passant de 380 en 2017 à 283 en 2018.

Enfin, si l'application du RBC vient légitimer l'action du comptable et du responsable financier, il n'en demeure pas moins que la Présidence devra veiller à ce que le comptable soit conforté dans sa position hiérarchique et son indépendance fonctionnelle vis-à-vis de l'ordonnateur dans le cadre de la nouvelle organisation des services.

2. La mise en service du nouveau système d'information financière

Le nouveau logiciel budgétaire et comptable instauré au 1^{er} janvier 2017 apparaît répondre aux besoins de la Présidence. Des modules complémentaires relatifs aux immobilisations, aux marchés et au contrôle interne, ainsi que d'un « outil d'analyse décisionnel » ont également été mis en place.

Toutefois, le système d'information financière devra encore être perfectionné. A travers l'organisation d'un retour d'expérience, des développements ultérieurs, voire des corrections portant sur certaines anomalies techniques, notamment s'agissant des modules complémentaires pourraient être envisagés.

⁵⁶ Si ce règlement budgétaire constitue un progrès indéniable que la Cour avait appelé de ses vœux, celui-ci comporte toutefois des fragilités juridiques et des insuffisances sur le fond.

⁵⁷ Annexe validée par le directeur du cabinet le 13 mars 2017.

La correspondance entre les personnels ayant une délégation de signature en tant qu'ordonnateur par décision du directeur de cabinet et ceux disposant des droits associés dans l'application est assurée par un agent, le responsable du pôle finance et comptabilité.

S'agissant des personnes ayant des droits spécifiques tels que la constatation ou la certification du service fait, une liste qualifiée de délégation « technique » est établie par le directeur de cabinet. Le même agent est chargé de la traduire en droits équivalents dans le logiciel. Cette liste concerne un nombre important de personnel qui varie fréquemment. Ainsi, l'organisation d'un contrôle interne apparaît nécessaire.

Enfin, l'introduction des pièces justificatives dans l'application à l'appui des décisions d'un responsable habilité n'est pas suffisamment fiabilisée.

B. LES OPERATIONS DE GESTION

1. La fonction achat

La démarche permanente d'amélioration des performances de la fonction achat, examinée régulièrement par la Cour dans le cadre de ses rapports, s'est poursuivie au cours de l'exercice 2018 dans le respect des orientations stratégiques définies par la Présidence⁵⁸.

La carte des achats⁵⁹, permet désormais à la Présidence de disposer d'indicateurs de dépenses, de taux de couverture des dépenses sur marchés, d'indicateurs par fournisseur et/ou par marché pour l'ensemble des services et par service.

La Présidence a également diffusé, au cours du premier trimestre 2018, son guide actualisé des procédures de la commande publique en fonction des modifications réglementaires intervenues dans ce domaine en 2016 et 2017 et ainsi que la charte de déontologie à l'usage des acheteurs, qui rappelle les principes de la commande publique et encadre les relations avec les fournisseurs. La définition d'une stratégie des achats reste à construire.

Le module marché de la nouvelle application budgétaire et comptable qui présentait d'importantes faiblesses signalées au prestataire en 2017 nécessitant des développements complémentaires n'a toujours pas été stabilisé⁶⁰.

La couverture des dépenses par des marchés a connu une nouvelle amélioration en 2018. Ainsi, pour les six services supports de la présidence de la République, la couverture des dépenses par des marchés publics a atteint 83 % des dépenses de la Présidence en 2018 (hors masse salariale) contre 82 % en 2017, soit 13,59 M€ TTC (12,86 M€ TTC en 2017) sur un montant total de 16,34 M€ TTC (15,66 M€ TTC en 2017) grâce à la conclusion de nouveaux marchés.

Il en est ainsi notamment pour les marchés notifiés en 2018 concernant les articles jetables et produits d'entretien, les dépenses vestimentaires, les cabines de traduction ou encore d'un marché pour la blanchisserie (notifié en décembre 2018) ou de renouvellement de certains marchés concernant l'acquisition de mobiliers.

⁵⁸ Régularité juridique, sécurité des approvisionnements et d'efficacité économique ; renforcement des actions visant à identifier les fournisseurs susceptibles de répondre aux besoins et du parangonnage en amont des procédures ; recherche de mutualisations internes entre services et interministérielles ; intégration des considérations environnementales dans les marchés publics.

⁵⁹ La première carte des achats issue des données du module marché de la nouvelle application budgétaire et comptable avait été élaboré en 2017.

⁶⁰ La carte des achats doit ainsi faire l'objet d'un retraitement manuel car elle comptabilise par exemple des conventions en marchés publics (taux d'erreur estimé à 3%).

La Cour a examiné huit parmi les plus importantes des 68 procédures notifiées sur 2018. Leur analyse a montré une bonne maîtrise des procédures. Cependant, la Présidence a eu recours dans deux cas à l'article 14 11° de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015⁶¹ sans que ce mode de passation des marchés s'impose en l'espèce. Il s'agit du marché de conseil relatif à la transformation de l'organisation des services de la Présidence et de celui relatif à la réalisation de la piscine démontable du fort de Brégançon. La Présidence a fait valoir dans les deux cas l'existence de raisons de sécurité à l'appui de ce choix. Tout en respectant les préoccupations liées à la sécurité de la Présidence, celle-ci devrait plutôt à l'avenir recourir à une procédure d'appel d'offres restreint permettant de concilier ces préoccupations avec une meilleure ouverture à la concurrence.

La convention passée, en mai 2017, avec une même personne, pour un montant forfaitaire mensuel de 5 200 € TTC relative aux prestations de coiffure et de maquillage pour le compte de la présidence de la République a été reconduite en 2018.

L'exécution du marché passé avec le cabinet de conseil pour la conception d'un plan de transformation, bien que jugée staisfaisante par la Présidence, n'a pas donné lieu à la fourniture exacte des prestations prévues au marché en 2018. Le suivi des services fournis par ce prestataire, qui accompagne la mise en œuvre du plan de transformation, devra donc être renforcé d'autant que les montants financiers en cause sont importants.

Enfin, la Cour a également procédé à la vérification de 25 paiements enregistrés sur le compte de classe 6. La réalisation de prestations d'entraînement dans le domaine de sports de combat au profit du GSPR pour un montant de 3 000 € appelle plusieurs observations. La première certification du service fait du 11 juin 2018 fait référence à un bon commande émis postérieurement à la date de réalisation du service. Si la convention fait état de séance de deux fois trois heures par mois pour déterminer la rémunération, les deux factures émises en 2018 mentionnent des entraînements de deux fois deux heures par mois sans ajustement des paiements. La seconde facture correspond à deux trimestres alors que les modalités de paiement prévoient une facturation par trimestre. Enfin, la traçabilité de la réalité du service fait n'est pas assurée dès lors que les dates et le nombre de participants à chaque cours n'ont pas été pu être produits.

2. L'amélioration des procédures

a. Un recours accru aux moyens de paiement électronique et aux prélèvements

S'agissant des recettes, la Présidence, suivant la recommandation de la Cour depuis plusieurs exercices, s'efforce de limiter la manipulation de chèques et d'espèces et de simplifier le traitement administratif, en ayant recours à un moyen de paiement électronique (terminal de paiement électronique, prélèvement, virement).

Ainsi, l'expérimentation d'encaissement par terminal de paiement électronique, réalisée lors des journées européennes du patrimoine à l'occasion de la vente de produits dérivés, qui avait été étendue en 2016 aux encaissements du restaurant administratif recueille désormais une très forte adhésion. Ce mode d'encaissement représente désormais 87 % de ces paiements en 2018 contre 74 % en 2017.

La formule du prélèvement ou du virement est proposée aux usagers de la crèche pour le versement des participations parentales et aux occupants du Palais de l'Alma pour le paiement des redevances et charges locatives. Toutefois, si l'adhésion à ce mode de paiement reste modeste pour les charges locatives (39 %), il dépasse les 88 % pour les redevances (80 % en 2017) et concerne 87 % des familles qui bénéficient du service de la crèche (81 % en 2017).

⁶¹ « Marchés publics qui exigent le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité conformément aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'Etat l'exige, à condition que cette sécurité ou cette protection ne puisse pas être garantie par d'autres moyens ».

Enfin, les efforts entrepris ont été poursuivis en 2018 pour que le champ couvert par ce mode de règlement soit étendu⁶², en particulier pour les résidents du Palais de l'Alma. Par ailleurs, la Présidence a indiqué que la formule du prélèvement a été déployée pour le paiement des plateaux-repas servis par l'intendance au dernier quadrimestre 2018 avec un taux d'adhésion de 38 % début 2019.

b. Les évolutions concernant la gestion des régies

Afin d'encadrer les paiements et encaissements effectués en dehors de la caisse du comptable, des régies d'avances et de recettes ont été constituées au sein de la Présidence.

Les régies sont identifiées comme un risque par le contrôle interne qui a élaboré un plan d'action et de contrôle particulier dont les préconisations devront être suivies régulièrement. Toutes les régies de la présidence de la République ont fait l'objet d'un contrôle inopiné, par le contrôleur de gestion, au cours du 4^{ème} trimestre 2018. Ces contrôles ont permis de déceler plusieurs anomalies mineures et de définir un plan d'action.

c. La consolidation de la comptabilité analytique

La Présidence indique que les nomenclatures budgétaire et comptable permettent désormais un suivi plus fin de l'utilisation des crédits.

Ainsi, préalablement à la mise en œuvre de la nouvelle organisation des services et depuis le déploiement de la nouvelle application budgétaire et comptable, en 2017, les 17 chefs de service étaient en mesure de consulter instantanément l'état des consommations de crédits. Le progrès de la performance est donc assuré par une optimisation de la gestion des autorisations d'engagement et crédits de paiement par chacun d'entre eux.

Un des objectifs retenus en 2019 consiste à adapter la comptabilité analytique à la nouvelle organisation. Dans le même temps, la Présidence continue un travail de rationalisation de son référentiel des articles (cf. *supra*).

Enfin, l'existence d'axes de dépenses permet de disposer d'une consolidation des crédits par destination.

3. Le contrôle interne

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

L'utilité du contrôle de gestion s'est une nouvelle fois confirmée lors de l'exercice 2018, au cours duquel se sont concrétisées de nouvelles avancées dans le cadre de la mise en œuvre des préconisations déjà formulées lors des exercices précédents :

- la poursuite d'un recours accru aux prestations de taxis par l'intermédiaire d'un marché notifié le 5 février 2018 ;
- la poursuite de l'externalisation de la gestion des « extras » avec un marché notifié le 9 mars 2018 ;
- L'audit organisationnel, qui préconise un changement rapide et structurant ;

⁶² 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.

La Cour avait souligné dans son précédent rapport que les préconisations d'autres audits dont elle avait relevé la pertinence n'avaient pas encore fait l'objet d'une mise en œuvre. Il s'agit notamment de certaines préconisations de l'audit de 2016 sur la gratuité de la restauration administrative qui avait montré une hausse de la part des repas gratuits pour les agents sous astreinte, qui représentaient environ 200 000 € en 2015 (soit 30 % des recettes contre 23 % en 2013). La Présidence précise qu'un travail est en cours pour procéder à une remise à plat des différentes situations rencontrées en matière de prestations de restauration.

En 2018, un état des lieux a été effectué mais n'a pu se traduire par des décisions structurantes dans l'attente de l'aboutissement de la restructuration des services.

b. Le suivi des indicateurs de gestion

Le tableau de bord synthétique, mis en place le cadre du contrôle de gestion, à l'attention des autorités supérieures de la Présidence, en complément des indicateurs d'activité ou de résultat existants a été consolidé pour l'exercice 2018. En dépit du caractère déclaratif de certains des indicateurs retenus et de l'impossibilité d'en vérifier la cohérence en les croisant avec les données comptables, il s'agit d'un instrument utile de suivi de l'activité des services.

Dans le tableau de bord synthétique 2014-2018, 23 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 alimentaires⁶³, grâce à l'effet conjugué d'une commande plus rationnelle et de la notification de marchés publics. Ces derniers, accompagnés d'une rationalisation des consommations, ont également permis une baisse de plus de 36 % du coût des achats de fournitures administratives entre 2014 et 2018 (plus de 44 000 €).

Toutefois, certains indicateurs méritent une vigilance renforcée. C'est par exemple le cas du taux d'occupation de la crèche qui est passé de plus de 94 % en 2014 à 73 % en 2018⁶⁴ ou pour des services en tension comme ceux des télécommunications et de l'informatique (STI) et de la correspondance présidentielle (SCP), soit du fait de l'augmentation sensible du nombre d'appels inaboutis au niveau de l'assistance au soutien utilisateur (le taux est passé de 3 % en 2014 à 17 % en 2018) ou du nombre des interventions à réaliser et d'une réduction des effectifs du prestataires⁶⁵, soit du fait de difficultés à atteindre les objectifs assignés au service (engorgement du service de la correspondance présidentielle du fait d'une hausse du courrier reçu de + 74 % par rapport à 2016 malgré la création de quatre postes dans le service).

Des réflexions sont en cours ou devront être conduites et des actions engagées afin de remédier aux constats révélés par ces indicateurs.

Enfin, une redéfinition des indicateurs existants pourra être envisagée en fonction du potentiel et des possibilités offertes par la nouvelle application budgétaire et comptable, des impacts de la réorganisation des services et d'une meilleure mesure de la performance.

c. La consolidation du contrôle interne financier

Engagée dans une démarche de contrôle interne depuis 2015, la Présidence a mis en œuvre un contrôle interne comptable (CIC) avec l'adoption d'une carte des processus, d'une carte des risques et d'un plan d'action dont les objectifs ont porté sur la commande publique, les immobilisations, les rémunérations et les régies, la mise en œuvre du règlement budgétaire et comptable. En 2017, les cartes avaient été actualisées avec la création d'un nouveau cycle budgétaire ; en 2018 elles ont été adaptées au plan de transformation de la Présidence.

⁶³ Environ 3,60 € par repas servi au restaurant administratif en 2018.

⁶⁴ Selon la Présidence, les demandes de places dépendent directement du nombre d'enfants du personnel. La crèche de l'Elysée a un taux d'occupation plus faible en septembre qu'en juin en raison du départ vers l'école maternelle de certains enfants. Les effectifs s'élèvent ensuite progressivement en cours d'année.

⁶⁵ Effectif réduit de cinq à quatre postes depuis 2017.

Par ailleurs, dans l'attente d'une stabilisation de la nouvelle organisation des services permettant d'alimenter l'organigramme fonctionnel, le module contrôle interne budgétaire et comptable disponible dans le logiciel comptable n'est pas utilisé. Par conséquent, comme lors des exercices précédents, les contrôles sont restés manuels.

En ce qui concerne la mise en œuvre d'un contrôle interne budgétaire (CIB), la Présidence avait commencé en 2017 à recenser les risques budgétaires auxquels elle était confrontée, afin de pouvoir envisager des dispositifs de maîtrise des risques. Ce travail a été consolidé en 2018 avec l'élaboration d'une procédure budgétaire décrivant les étapes budgétaires d'un exercice, d'une carte des risques et d'un plan d'action.

Enfin, comme l'a rappelé la Cour lors de son précédent contrôle il serait souhaitable que le contrôle financier relève d'un responsable qui ne soit pas le comptable. Ce principe pourrait être mis en œuvre dans le cadre de la réorganisation des services.

La démarche engagée sur le CIB devra donc être poursuivie et consolidée afin de satisfaire pleinement aux dispositions du règlement budgétaire et comptable de la Présidence.

Signé le Premier président

Didier Migaud

Sommaire

I.	LA SITUATION FINANCIÈRE ET L'EXÉCUTION 2018.....	3
A.	LES COMPTES À FIN 2018.....	3
1.	Le compte de résultat	3
2.	Le bilan	3
B.	L'EXÉCUTION DU BUDGET DE 2018	4
1.	La loi de finances initiale et l'exécution budgétaire	4
2.	Les dépenses de fonctionnement courant	5
3.	Les déplacements présidentiels	6
4.	La sécurité des personnes et des biens	8
5.	Les dépenses de communication	9
6.	Les dépenses de télécommunication, informatique et numérique	9
7.	La gestion du patrimoine.....	10
8.	Les dépenses rattachées à l'activité propre du conjoint du président de la République	12
II.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES (RH)	14
A.	LES EFFECTIFS	14
1.	La comptabilisation.....	14
2.	La cible envisagée.....	15
3.	Le statut des personnels	16
B.	L'ANALYSE DE LA MASSE SALARIALE	17
1.	L'évolution de la masse salariale	17
2.	Les indemnités	19
C.	L'ORGANISATION DE LA GESTION DES RH.....	20
1.	Les services en charge des ressources humaines	20
2.	Les systèmes d'information.....	21
3.	La gestion des entrées et des sorties	22
4.	Les évaluations annuelles.....	23
5.	La formation.....	23
D.	L'ENVIRONNEMENT DE TRAVAIL	24
1.	L'action sociale	24
2.	La mise en œuvre des politiques d'amélioration des conditions de travail	25
III.	LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	26
A.	CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	26
1.	La mise en œuvre du règlement budgétaire et comptable	26
2.	La mise en service du nouveau système d'information financière	26
B.	LES OPERATIONS DE GESTION.....	27
1.	La fonction achat.....	27
2.	L'amélioration des procédures	28
3.	Le contrôle interne	29
IV.	ANNEXES RELATIVES AUX COMPTES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE.....	33

**IV. ANNEXES RELATIVES
AUX COMPTES DE LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE**

LE COMPTE DE RESULTAT DE L'ANNÉE 2018

LE BILAN DE L'ANNÉE 2018

**PRÉSENTATION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE DE L'ANNÉE 2018 ET DE SON
UTILISATION**

LE COMPTE DE RESULTAT DE L'ANNÉE 2018

CHARGES				PRODUITS			
CHARGES DE FONCTIONNEMENT	2016	2017	2018	PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	2016	2017	2018
Achats de marchandises				Produits sans contrepartie directe (ou subventions et produits assimilés)			
Achats stockés (Alimentation et boisson)	1 892 449,27	1 687 815,94	2 104 707,56	Dotation annuelle	95 267 203,60	94 729 635,75	103 000 000,00
Achats non stockés (Fluides)	1 431 637,72	1 289 543,78	1 519 153,48				
Achats divers	1 472 671,74	1 868 235,67	1 937 354,77				
Services extérieurs				Produits avec contrepartie directe (ou produits directs d'activité)			
Prestations informatiques	642 464,48	650 530,82	832 479,81	Ventes de biens ou prestations de services			
Locations	2 550 382,68	3 231 706,50	3 224 640,39				
Entretiens et réparations	2 362 696,22	2 349 143,56	2 479 897,81				
Assurances	96 816,66	107 044,07	108 129,61	Produits du restaurant	539 109,81	522 178,61	499 468,01
Etudes et recherche		2 312,78	259 773,75	Produits de l'intendance	51 634,08	46 650,88	40 983,00
Services extérieurs divers (Documentation général et technique, Stages et formations, ...)	1 928 237,53	1 391 331,15	1 375 425,26	Produits de la crèche	55 621,09	68 150,59	64 389,55
Autres services externes				Remboursement des ministères et des organismes publics	457 559,17	467 222,57	264 741,21
Personnel extérieur à l'administration	18 751,26		73 494,05	Autres ventes de produits	58 047,00	35 181,00	16 661,25
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	288 620,84	189 257,23	15 588 908,24	Autres produits de fonctionnement			
Transports et déplacements, missions et réceptions	14 362 181,21	13 358 082,38	1 415 624,83	Produits locatifs	160 705,71	184 900,89	156 577,73
Frais postaux et télécommunications	1 603 064,78	1 531 550,21	1 735,98	Produits de cessions d'éléments d'actif	46 151,09	21 192,96	17 324,99
Services bancaires et assimilés	1 735,56	1 571,53	1 858 406,61	Autres produits de gestion	367 266,02	263 230,87	224 499,10
Divers autres charges externes	1 468 422,68	1 721 705,26		Autres produits			
Autres charges de gestion				Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions (produits de fonctionnement)	2 762 744,04	1 637 657,06	786 614,25
Impôts, taxes et versement assimilés	189 713,51	190 502,35	211 457,77	Reprises du financement rattaché à un actif	4 583 396,42	4 153 958,11	-
Intérêts moratoire indemnités		1 234,53	469,00				
Redevances, brevets et licences	77 337,07	114 228,10	181 328,94				
Admissions en non valeur, décisions gracieuses		1 028,33	-				
Œuvres sociales	238 687,00	209 400,00	196 924,00				
Valeurs comptables des éléments d'actifs cédés	11 559,89		465,39				
Divers autres charges de gestion ordinaire	20 777,19	4 762,05	12 172,51				
Charges de personnel							
Salaires, traitements et rémunérations diverses et charges sociales*	66 069 179,50	67 483 508,07	70 078 285,05				
Autres charges de personnel	205 519,09	405 110,66	664 710,25				
Dotations aux amortissements, dépréciations, provisions et valeurs nettes comptables des actifs cédés							
	6 673 396,42	4 323 958,11	4 752 814,42				
TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT	103 606 302,30	102 113 563,08	108 878 379,48	TOTAL PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	104 349 458,03	102 129 959,29	105 071 259,09
Charges d'intérêt				Produits des valeurs mobilières de placement et de la trésorerie			
Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement				Produits nets sur cessions de valeurs mobilières de placement			
Pertes de change	1 086,58	2 472,30	442,05	Gains de change	341,87	745,00	868,60
Autres charges financières				Autres produits financiers			171,57
Dotations aux amortissements, dépréciations et aux provisions financières				Reprises sur amortissements, dépréciations et provisions financières			
TOTAL CHARGES FINANCIERES	1 086,58	2 472,30		TOTAL PRODUITS FINANCIERS	341,87	745,00	1 040,17
TOTAL CHARGES	103 607 388,88	102 116 035,38	108 878 821,53	TOTAL PRODUITS	104 349 799,90	102 130 704,29	105 072 299,26
RESULTAT DE L'ACTIVITE (BENEFICE)	742 411,02	14 668,91	-	RESULTAT DE L'ACTIVITE (PERTE)	-	-	3 806 522,27
TOTAL GENERAL	104 349 799,90	102 130 704,29	108 878 821,53	TOTAL GENERAL	104 349 799,90	102 130 704,29	108 878 821,53

* Les salaires et les charges ont été réparti extra comptablement par le service des ressources humaines

LE BILAN DE L'ANNÉE 2018

ACTIF					PASSIF		
ACTIF IMMOBILISE	N			N-1	FONDS PROPRES	N	N-1
	Brut	Amortissements et dépréciations	Net	Net			
Immobilisations incorporelles	3 383 973,50	2 582 447,15	801 526,35	890 991,71	Réserves	7 160 324,79	7 145 655,88
Immobilisations corporelles	36 741 317,39	25 277 152,36	11 464 165,03	5 469 138,59	Report à nouveau	12 497 826,46	
Immobilisations financières					Résultat de l'exercice (bénéfice ou perte)	- 3 806 522,27	14 668,91
					Dotation d'investissement		12 497 826,46
					TOTAL FONDS PROPRES	15 851 628,98	19 658 151,25
					PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES		
					Provisions pour risques		
					Provisions pour charges	2 571 171,03	2 852 785,28
					TOTAL PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	2 571 171,03	2 852 785,28
TOTAL ACTIF IMMOBILISE	40 125 290,89	27 859 599,51	12 265 691,38	12 419 885,18	TOTAL CAPITAUX PROPRES	18 422 800,01	22 510 936,53
ACTIF CIRCULANT					DETTES FINANCIERES		
Stocks					Emprunts obligataires		
Créances	579 895,41		579 895,41	1 024 987,93	Emprunts souscrits auprès des établissements financiers		
Charges constatées d'avance (dont primes de remboursement des emprunts)					Dettes financières et autres emprunts		
					TOTAL DES DETTES FINANCIERES		
					DETTES NON FINANCIERES		
					Dettes fournisseurs et comptes rattachés	251 493,29	2 220 843,64
					Dettes administrations et comptes rattachés	11 366 951,92	11 601 899,13
					Autres dettes non financières		10 964,41
					Produits constatés d'avance		
TOTAL ACTIF CIRCULANT (Hors Trésorerie)	579 895,41	-	579 895,41	1 024 987,93	TOTAL DETTES NON FINANCIERES	11 618 445,21	13 833 707,18
TRESORERIE					TRESORERIE		
Valeurs mobilières de placement			-	-	Autres éléments de trésorerie passive		
Disponibilités	17 195 658,43		17 195 658,43	22 899 770,60			
Autres			-	-			
TOTAL TRESORERIE	17 195 658,43	-	17 195 658,43	22 899 770,60	TOTAL TRESORERIE	-	
Comptes de régularisation			-	-	Comptes de régularisation		
Ecart de conversion Actif			-	-	Ecart de conversion Passif		
TOTAL GENERAL ACTIF	57 900 844,73	27 859 599,51	30 041 245,22	36 344 643,71	TOTAL GENERAL PASSIF	30 041 245,22	36 344 643,71

Corrections concernant l'exercice n-1 : Le report du résultat en n-1 est bien de 14 668,91 € et non de 16 251 € comme indiqué dans le bilan 2017. Un chèque de 3 159 € en attente d'encaissement par des fournisseurs avait été enregistré à l'actif au titre des disponibilités au lieu de figurer au passif du bilan.

PRÉSENTATION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE DE L'ANNÉE 2018 ET DE SON UTILISATION

En crédits de paiement	LFI 2012	EXECUTION 2012	LFI 2013	EXECUTION 2013	LFI 2014	EXECUTION 2014	LFI 2015	EXECUTION 2015	LFI 2016	EXECUTION 2016	LFI 2017 ¹	EXECUTION 2017 ¹	LFI 2018 ¹	EXECUTION 2018 ¹
Charges de personnel (yc ARE en exécution)	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	67 500 000	64 948 201	69 100 000	69 555 522
Déplacements	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	14 300 000	17 683 060	14 300 000	20 007 024
Charges de fonctionnement courant	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	14 450 000	15 192 497	15 000 000	16 695 808
Equipements et travaux	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	4 000 000	5 366 443	5 910 000	4 038 757
Dotation aux amortissements et provisions	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				
Charges exceptionnelles	350 000	34 100	320 000	3 516		13 644		4 781		11 560				
Total des dépenses (hors charges calculées)	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	100 250 000	103 190 201	104 310 000	110 297 111
TOTAL DES CHARGES	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	100 250 000	103 190 201	104 310 000	110 297 111
Dotation loi de Finances	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	100 000 000	100 000 000	103 000 000	103 000 000
Produits divers de gestion	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	1 200 000	1 065 593	1 200 000	1 631 611
Produits exceptionnels	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	0	0	0	0
reprise quote-part sur subvention d'investissement		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		1 712 153		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)	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	101 200 000	101 065 593	104 200 000	104 631 611
Prélèvement sur réserve											2 217 400	2 124 608	110 000	5 665 500
TOTAL DES PRODUITS	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	103 417 400	103 190 201	104 310 000	110 297 111

¹ Suite à la mise en place des nouvelles procédures budgétaires et comptables à compter du 1er janvier 2017, les exercices 2016 et suivants doivent être comparés après soustraction du montant des charges 2016 de deux catégories de dépenses qui ne sont pas considérées par le décret GBCP comme des charges budgétaires (dations aux provisions et aux amortissements). La comparaison entre exercices s'effectue "hors charges calculées".