



Le Premier président

Paris, le 13 juillet 2010

à

Monsieur Nicolas SARKOZY
Président de la République

Objet : Les comptes et la gestion des services de la
Présidence de la République (exercice 2009)

Répondant à la volonté que vous avez exprimée dans diverses instances et confirmée par une lettre adressée le 14 mai 2008 à mon prédécesseur, de soumettre les comptes et la gestion des services de la Présidence de la République à son contrôle, la Cour a examiné pour la deuxième année consécutive l'exécution du budget de la Présidence de la République et les opérations auxquelles il a correspondu pour l'exercice 2009. Ce faisant, la Cour poursuivait deux objectifs :

- apprécier les améliorations apportées dans le fonctionnement des services à la suite des recommandations formulées par la communication qui vous a été remise le 15 juillet 2009 ;
- analyser les comptes de l'année 2009, identifier les activités qui pouvaient être conduites à moindre coût et permettre ainsi d'alléger le poids de la dépense publique.

S'agissant du premier de ces objectifs, la Cour tient à souligner l'importance des progrès réalisés en 2009 et durant le premier semestre 2010, sous l'impulsion de la direction de votre cabinet, dans le sens d'une gestion respectueuse de la règle de droit et soucieuse d'économie. Il reste que ce souci de réduire les coûts trouvera encore utilement à s'exprimer dans des domaines tels que l'organisation des voyages officiels, la politique des achats ou la restauration administrative. Les développements qui suivent ont pour objet de porter à votre connaissance les observations faites par la Cour dans cet esprit, ainsi que les préconisations auxquelles elles invitent.

I. LES SUITES APPORTEES AUX OBSERVATIONS SUR LA GESTION 2008

Dans la communication qui vous avait été adressée le 15 juillet 2009 sur les comptes et la gestion des services de la Présidence pour l'exercice 2008, la Cour avait formulé un certain nombre d'observations en mentionnant, dans certains cas, les déclarations d'intentions des services de se conformer aux règles de la commande publique.

A votre demande, le chef du service financier et du personnel a élaboré le 30 mars 2010 une note détaillant les « suites données au rapport de la Cour des comptes ».

1. **Observation sur le périmètre du budget de la Présidence : le coordonnateur national du renseignement**

La Cour avait noté que le mode de financement des dépenses liées à l'activité du coordonnateur national du renseignement (CNR) constituait une exception au principe de la consolidation du budget de la Présidence. Dans un premier temps, et suite aux remarques formulées pendant le contrôle, la décision de rattacher les services du CNR au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) avait été formalisée par une simple convention du 15 mai 2009. Les services avaient indiqué : *« une discussion sera engagée sur ce point tant auprès du SGDN que des administrations concernées pour savoir de qui relève effectivement la fixation de ces indemnités et leur prise en charge »*.

Ces discussions ont abouti à la publication du décret n° 2010-299 du 22 mars 2010. Depuis lors, seul le coordonnateur du renseignement continue à vous être rattaché tout en dépendant administrativement et financièrement des services du Premier ministre. La Présidence de la République ne prend donc plus en charge ni les rémunérations ni les indemnités des agents du CNR.

2. **Observations relatives à l'exécution des dépenses**

a. L'absence de bons de commandes

La Cour avait relevé que de nombreux paiements étaient effectués en 2008 au simple vu de factures, sans bons de commandes correspondants ou avec des bons de commandes de régularisation. Pour les six premiers mois de l'année 2009, les mêmes observations ont pu être faites, ce qui n'est pas étonnant en raison de la date à laquelle vos services ont eu connaissance de cette observation.

Depuis le second semestre de 2009, la situation s'améliore très nettement. Toutefois, le respect d'une procédure d'engagement consistant à demander un devis avant d'effectuer une commande qui doit prendre une forme écrite et antérieure à la livraison est inégalement appliqué selon les services, notamment par celui de l'intendance. La Cour constate que les efforts déployés par le service financier pour rappeler les règles s'accompagneront de l'affectation d'un gestionnaire aux cuisines à partir du 1^{er} août 2010 et du lancement prochain d'un appel d'offres pour l'achat de fleurs.

b. Une mise en concurrence encore imparfaite des fournisseurs

La Cour a pu constater une intensification des appels d'offre à partir du second semestre 2009, avec le recrutement d'un chargé de mission « achats » placé auprès du chef du service financier ainsi que l'existence d'un programme de révision des contrats établi pour le dernier trimestre 2009 et le premier trimestre 2010. Elle a notamment examiné les réponses aux appels d'offres de la réception dite « Garden party » du 14 juillet 2009 et relève que cette procédure a permis d'obtenir des trois traiteurs retenus une réduction des coûts de l'ordre de 30% par rapport à 2008. Toutefois, il n'en va pas de même pour le marché d'aménagement des tentes dont le total des dépenses est de 351 732 € en 2009 contre 296 437 € en 2008. La Cour note cependant que l'écart entre l'attributaire du marché et l'entreprise la moins disante est bien moins élevé que l'année précédente.

La Cour souligne que votre décision récente d'annuler la « Garden Party » du 14 juillet 2010 se traduira par une économie nette de 656 033 €¹ puisque aucune indemnité d'annulation n'est à verser dans la mesure où aucun acte d'engagement n'avait été signé à la date de votre décision.

L'examen de certains dossiers de consultation liés aux nouveaux marchés a confirmé le sérieux de la mise en concurrence tant en raison du nombre des entreprises consultées que de la précision de l'analyse de leurs réponses. En ce qui concerne les frais de bouche, les situations quasi monopolistiques de certains fournisseurs qui avaient été relevées en 2008, ont cessé en 2009. La même évolution a été constatée pour les achats de primeurs et pour ceux de boissons non alcoolisées. Pour les achats de fleurs, une consultation d'entreprises a été menée en janvier 2009 pour le fleurissement du parc de l'Élysée au printemps 2009. Trois entreprises ont été consultées et se répartissent les commandes. Parmi les appels d'offre dont l'analyse était en cours au moment du contrôle, la Cour note avec satisfaction que quatre d'entre eux, lancés par le service de l'intendance, ont porté sur la fourniture de produits alimentaires constituée de quatre lots (produits de la pêche et fruits de mer ; produits de l'élevage, de viande et produits à base de viande ; volailles et gibiers ; fruits et légumes).

c. Les relations contractuelles avec les agences de communication

Le contrat signé le 1^{er} juin 2007 entre la Présidence et un cabinet d'études et de conseil, qui avait fait l'objet d'observations de la Cour dans sa communication précédente, n'a plus donné lieu à commandes de nouvelles études après le mois de septembre 2009.

Par ailleurs, vos services ont publié le 12 octobre 2009 un appel public à la concurrence pour un marché relatif à la réalisation de prestations d'études et de sondages d'opinion.

Les offres ont été jugées en fonction de critères techniques (70%) et de prix (30%). Trente six sociétés ont reçu un dossier de consultation. Douze ont déposé des offres dont les plus importants instituts de sondages français. Seuls quatre ont remis des

¹ Les appels d'offres lancés en 2010 avaient en effet permis d'obtenir une réduction de 8% sur le total des dépenses par rapport à celles engagées en 2009 (715 857 €) et de 18% sur les seuls aménagements (297 127 € contre 362 508 € en 2009).

offres pour les trois lots. L'examen par la Cour du rapport de présentation fait ressortir une analyse approfondie des dossiers de propositions. S'agissant du prix, les trois titulaires étaient les moins chers des candidats les mieux notés sur la valeur technique des offres.

Vos services ont donc réalisé un sérieux effort de rationalisation et d'économies dans les relations contractuelles qui les lient à des cabinets de conseil en stratégie et des instituts de sondage. C'est un progrès qu'il convient de souligner.

d. Des progrès à réaliser dans certains secteurs

Toutefois, la Cour se doit de relever que, dans ses relations avec quelques prestataires, certains de vos services continuent de recourir à des bons de commandes alors même que le total des montants facturés par ces entreprises pour des prestations de même nature dépasse le seuil au-delà duquel une procédure formalisée de mise en concurrence est obligatoire. Même lorsque ce seuil n'est pas atteint, un appel à la concurrence s'impose au-delà de 4 000 € et permettrait aux services d'obtenir un meilleur tarif que lorsqu'ils effectuent des commandes au coup par coup et dans l'urgence.

Sans méconnaître les arguments avancés par les services sur la spécificité de la compétence de telle ou telle société ou sur la brièveté des délais qui leur sont impartis pour passer commande, la Cour ne peut qu'encourager le lancement rapide d'appels d'offres ouverts, comme le prévoit d'ailleurs votre service financier, notamment pour l'ensemble des dépenses dites événementielles lors de vos déplacements en France ou à l'étranger.

Par ailleurs, la Cour a constaté l'existence de contrats de prestations trop succincts dans leur forme, ce qui ne permet pas à vos services de sécuriser le contrôle du service fait. Elle recommande donc pour l'avenir que ces contrats soient assortis de dispositions précises permettant un contrôle rigoureux de leur exécution par vos services : visa des articles du code des marchés publics, notamment lorsqu'il s'agit de recourir à des marchés négociés ; présentation en annexe de cahiers des charges techniques précis et de calendriers prévisionnels des différentes prestations ainsi que d'échéanciers des paiements ; justifications précises et motivées des frais professionnels dont il est demandé le remboursement.

3. Observations relatives au patrimoine

a. Le patrimoine mobilier

La Cour avait relevé l'absence de bases de données exhaustives des mobiliers et œuvres d'art se trouvant dans les résidences présidentielles et avait recommandé la mise en place d'un inventaire sur support informatique qui était à peine amorcé. De fin 2007 à 2009, un récolement exhaustif du mobilier déposé dans les immeubles affectés à la Présidence de la République a été réalisé. Ce récolement, s'il a fait ressortir une situation aussi défectueuse que dans les autres administrations de l'Etat, a été pour vos services l'occasion d'engager un effort de remise en ordre qui, s'il est mené à son terme, dotera la Présidence de la République des moyens de restaurer en ce domaine les méthodes d'une bonne administration.

Ce récolement exhaustif, qui n'avait plus été entrepris depuis les années 1994-1996, a été confié à deux agents du Mobilier national au nom de l'ensemble des déposants (le Fonds national d'art contemporain (FNAC), les Musées nationaux, le Mobilier national). Un travail préliminaire, validé auprès de vos services pour le Mobilier national, ne l'a pas encore été pour le FNAC et pour les Musées nationaux. Cette validation contradictoire s'impose d'autant plus que des divergences de chiffres existent entre les données en possession de vos services et celles que détiennent les déposants, les unes et les autres reposant souvent sur des recensements anciens et d'une fiabilité incertaine. A titre d'exemple, s'agissant des dépôts des Musées nationaux, les services de l'Elysée en ont fixé le nombre à une centaine et aucun ne serait manquant ; le récolement provisoire effectué par le Mobilier national aboutit à 148 œuvres dont 109 n'auraient pas encore été identifiées.

Au terme de cette opération, à l'Elysée comme dans les autres administrations, ont été relevées :

- l'ampleur des disparitions, remontant pour leur majorité à de nombreuses années,
- l'impossibilité d'engager une responsabilité pénale, l'absence d'inventaire actualisé et de récolements réguliers interdisant en effet de situer précisément les disparitions dans le temps et dans l'espace.

Ainsi, sur la base des quelques actualisations partielles d'inventaire, 67 objets dits *remarquables* n'ont plus été vus depuis des années allant de 1994 à 2002.

A la suite de ce récolement en cours d'achèvement, vos services ont conçu un logiciel simple et complet qui leur permettra désormais de tenir à jour un inventaire des œuvres qu'ils détiennent en dépôt, comportant la date de ce dépôt, la nature de l'objet, ses caractéristiques, sa photographie, le lieu où il a été placé. Ce travail indispensable est en cours de réalisation. Achievé pour l'Hôtel d'Evreux (partie centrale du Palais), il restait à faire sur les deux ailes, faute de disposer d'un agent supplémentaire. Aussi les services de la Présidence viennent-ils de recruter pour une période de six mois un stagiaire formé à l'histoire de l'art afin de mener à son terme un recensement complet. La Cour estime ce recrutement d'autant plus heureux que, si l'on veut que l'effort entrepris depuis trois ans ne l'ait pas été en vain, il est indispensable qu'il repose sur un inventaire exhaustif et régulièrement actualisé, sans quoi, dans quelques années, faute de données fiables et tenues à jour, risqueraient de se reproduire les errements antérieurs, assurés de la même impunité.

b. Le patrimoine immobilier

Forte de l'observation de la Cour sur 2008, l'administration du Palais a élaboré un plan triennal de rénovation des immeubles de l'Elysée sur 2009-2011, exécuté et financé par le ministère de la culture. A ce jour sont restaurés : la terrasse sud, initialement couverte d'une verrière qui, découverte, a subi les dégâts des eaux ; le garde-corps du balcon de votre bureau et la salle des fêtes (moquette, dépoussiérage des caissons, modernisation des circuits électriques et informatiques). Restent à réaliser durant l'été 2010, la rénovation du salon Murat et de l'escalier d'honneur ; en 2011 : le nettoyage de la façade nord (cour d'honneur) ; le câblage informatique ; le rafraîchissement des peintures des bureaux ; la rénovation des chambres et de la salle des gardes républicains.

c. La résidence de Souzy-la-Briche

La Cour avait pris acte de votre décision de renoncer à trois résidences présidentielles (Rambouillet, Marly-le-Roi et Souzy-la-Briche), décision qui s'était traduite par la remise à la disposition du ministère de la culture du Domaine de Marly-le-Roi et du château de Rambouillet à compter du 1^{er} juin 2009. L'affectation du pavillon de Souzy-la-Briche relevant d'un legs, vos services devaient, préalablement à toute procédure de dessaisissement, prendre contact avec les éventuels héritiers du légataire, pour convenir, si possible, d'une réaffectation de cette propriété.

La Cour prend acte de votre décision de transférer l'affectation de cette propriété au service des Domaines à compter du 1^{er} juillet 2010, à charge pour ce dernier, dès lors que les conditions en seront réunies, de procéder à sa cession.

4. Observations relatives aux déplacements

a. L'absence de budget de programme prévisionnel pour chaque déplacement

La Cour avait regretté l'absence d'un tel document tout en reconnaissant la difficulté de réaliser ce type d'exercice. Elle avait pris acte de l'intention des services de procéder à des appels d'offres auprès de voyagistes et de groupes hôteliers d'envergure internationale.

La recommandation de la Cour n'a pas encore été mise en œuvre en raison de sa difficulté pratique. Mais le service financier annonce des réflexions en cours pour l'organisation des voyages en indiquant qu'un coût de référence pour chaque déplacement pourrait être institué. En outre, un appel d'offres est en cours de préparation pour le transport aérien ainsi que la mise en place d'accords avec des groupes hôteliers, ce qui a déjà été fait pour des déplacements à Bruxelles et à New York.

b. Les effectifs des délégations et la prise en charge de certains frais par les participants

La Cour avait recommandé qu'une attention particulière soit portée sur les effectifs des délégations et sur les conditions dans lesquelles les chefs d'entreprise invités pourraient prendre en charge tout ou partie de leurs frais de transport et d'hébergement. Elle avait également constaté que les tarifications présentées aux journalistes pour les vols étaient très en-deçà des prix sur les lignes commerciales et des coûts réels de l'heure de vol.

Un barème opposable aux journalistes par le ministère de la défense pour la facturation des vols a été mis en place, combinant l'instruction militaire de référence et les plafonds des vols commerciaux sur Air France, en fonction des distances. Il est appliqué par vos services depuis septembre 2009 et sa généralisation en 2010 à l'ensemble des déplacements gouvernementaux a été décidée. Il est aussi précisé qu'au cours de votre voyage au Kazakhstan, les chefs d'entreprise, hormis ceux de PME, ont remboursé leurs dépenses d'hébergement.

c. Vos déplacements privés

La Cour avait recommandé, pour vos déplacements privés, d'utiliser l'avion militaire qui vous accompagne à vide pour servir en cas d'urgence, à charge pour vous de rembourser votre passage, sur la base des tarifs commerciaux. Cette recommandation est appliquée depuis l'été 2009.

5. Observations diverses

a. La déclaration des avantages en nature au titre des logements de fonction

La Cour avait constaté que la déclaration des avantages en nature au titre des logements de fonction n'était pas en relation avec leur valeur locative et bien inférieure pour les membres du cabinet et les chefs de service à celle qui est appliquée aux autres personnels. Elle avait demandé une révision de l'évaluation de ces avantages en nature, afin de les rendre mieux fondés en droit et plus équitables.

Le dispositif a été revu pour la déclaration des avantages en nature au titre de 2009. Tous les avantages déclarés sont désormais référencés sur la valeur locative du logement occupé, affecté d'un abattement de 30% en raison de l'attribution du logement pour nécessité absolue de service, conformément aux circulaires sur ce sujet diffusées par les services fiscaux. Pour les personnels à revenu modeste, cet abattement a été porté à 60%.

b. La mise à disposition de personnels par France Télécom

La Cour avait relevé que la mise à disposition de certains personnels de France Télécom se traduisait par l'émission de factures sur lesquelles France Télécom imputait des frais de gestion et de la TVA. Elle avait estimé que ces conventions étaient irrégulières et demandé leur modification.

Une convention de mise à disposition des 29 employés concernés par ces factures a été conclue le 18 juin 2010 entre vos services et France Télécom, prenant un effet rétroactif dès le 1^{er} janvier 2010 pour une période de trois ans. Ne seront remboursées désormais à France Télécom que les rémunérations de ces personnels (salaires, primes et indemnités) liées à leur statut, sans imputation de frais de gestion et de TVA, ce qui se traduira, selon vos services, par une économie d'environ 200 000 € sur 2010.

c. Vos dépenses à caractère privé

La Cour avait constaté l'année dernière que des dépenses à caractère privé avaient été payées sur le budget de la Présidence. Elle avait pris acte de leur remboursement effectué à la suite de son observation ainsi que des instructions que vous aviez données pour que les factures relatives aux dépenses privées vous soient directement remises pour règlement par vos soins. Elle avait aussi demandé que les menus achats liés aux appartements privés, s'ils avaient à être considérés comme des dépenses publiques, soient intégrés dans les commandes effectuées par le service de l'intendance.

Depuis l'été 2009, vous payez directement vos dépenses de nature privée sans que la Présidence en fasse l'avance. Les avances en liquide dont disposait le service de

l'intendance privée pour effectuer de menus achats ont été supprimées. Les achats liés aux appartements privés ont été intégrés dans ceux réalisés par l'intendance privée. Par ailleurs, la Cour a pris acte du remboursement par vos soins, en novembre 2009, de l'intégralité des achats privés qui avaient été effectués au cours des six premiers mois de 2009, c'est-à-dire avant la publication du rapport de la Cour sur la gestion 2008 (9 645,55 €).

Désormais, la séparation entre vos propres achats et les dépenses publiques est étanche.

II. LE BUDGET ET LES COMPTES 2009

1. L'exécution budgétaire

Le budget 2009 était le deuxième budget issu de la consolidation des crédits relatifs à l'activité de la Présidence. La dotation initiale votée par le Parlement en loi de finances initiale (LFI) était de 112 335 666 €.

Contrairement au budget initial de 2008 qui avait dû être abondé compte tenu de charges non prévues en LFI, il n'y a pas eu de modification en cours d'exercice.

Le périmètre de ces dépenses est resté stable d'une année sur l'autre.

Les charges de fonctionnement courant ont diminué de plus de 3 M€ et ne représentent plus que 20% des charges totales en 2009 contre 23 % en 2008. Les charges de personnel représentent toujours la plus grande part des charges (59,7 % en 2009 pour 62 % en 2008) même si elles ont diminué de 3,74 % en 2009, respectant ainsi l'objectif que vous avez fixé de réduire la masse salariale de 3 %. En revanche, les frais de déplacement ont progressé de plus de 35% et représentaient 19,53 % des charges. Si votre activité en 2009 a été comparable, en termes de nombre de déplacements, à celle de 2008, ceux-ci pèsent davantage sur votre budget en 2009 en raison du fait que l'ensemble des voyages effectués au second semestre 2008 ont été financés sur le programme spécial de la Présidence française de l'Union européenne (PFUE), ce qui rend la comparaison entre 2008 et 2009 moins pertinente.

Les produits, en dehors de la dotation budgétaire, se sont élevés à 2 175 279 € contre 3 212 118 € en 2008. Si on exclut les remboursements des frais engagés pour la PFUE qui ont été beaucoup plus importants en 2008 qu'en 2009, et d'une opération de régularisation liée à l'ouverture d'un bilan au 1er janvier 2008, ces produits ont augmenté de près de 1M€, essentiellement en raison de la forte augmentation des produits financiers.

Tableau n° 1 : Exécution budgétaire 2008 et 2009

	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009
CHARGES			
1. Charges de fonctionnement courant	26 013 672	20 500 732	22 887 552
2. Déplacements	16 316 717	20 356 000	22 003 369
3. Charges de personnel (y compris traitement PR)	69 838 233	69 977 424	67 227 253
4. Dotation aux amortissements	122 572		210 523
5. Impôts et taxes	114 978	137 700	118 943
6. Charges exceptionnelles	164 568	320 000	188 055
Total des charges (I)	112 570 740	111 291 856	112 635 695
Dotation aux investissements (II)	612 858	1 395 000	1 652 715
PRODUITS			
Remboursements PFUE	1 750 890		377 766
Produits divers	772 396	351 190	1 797 514
Reprise sur provision ou sur résultat exercice précédent	688 832		
Total des produits (III)	3 212 118	351 190	2 175 280
DOTATION			
CHARGES NETTES TOTALES (I+II-III)	109 971 480	112 335 666	112 113 130
RESULTAT			222 536

Source : *Présidence de la République*

2. Les procédures comptables

A l'occasion du contrôle de l'exercice 2008, un certain nombre de diligences avaient été effectuées pour évaluer le système comptable en vigueur à l'Élysée depuis le 1^{er} janvier 2008. Tout en notant que les services de la Présidence de la République avaient mis en place une comptabilité des engagements et une procédure de leur suivi, et que ces nouvelles procédures étaient bien comprises par les différents gestionnaires, la Cour avait formulé des observations sur des points particuliers.

Suite à ces observations, il a été décidé de mettre en place en 2009 des procédures formalisées de contrôle interne en donnant la priorité, d'une part, à la détermination et au suivi des immobilisations et la pratique des amortissements et, d'autre part, à la tenue des stocks dans les différents services ainsi qu'à leur valorisation comptable. Dans ce but, des fiches de procédures comptables sont entrées en vigueur en 2009.

Au cours du contrôle précédent, vos services avaient annoncé leur intention d'améliorer le contrôle de gestion. Ce projet a été interrompu pour mobiliser des moyens sur d'autres activités ; c'est en octobre 2009 qu'a été recruté un chargé de mission pour assurer ce contrôle de gestion, devenu opérationnel à compter du 1^{er} janvier 2010.

Au moment de l'instruction menée par la Cour, il avait ainsi été défini un ensemble de cinquante indicateurs d'activité et de performance des différents services qui constitue le tableau de bord du directeur de votre cabinet. Chaque indicateur fait l'objet d'une fiche détaillée. Ces indicateurs donnent lieu à des mises à jour mensuelles. Le contrôleur de gestion sera également chargé d'effectuer des expertises sur des sujets précis.

Trois modifications des enregistrements comptables sont intervenues en 2009.

- Votre rémunération était imputée en 2008 sur un compte particulier spécifique. En 2009, elle a été incluse dans les charges de personnel dans deux nouveaux sous-comptes. Par ailleurs, votre indemnité de fonction qui était comptabilisée en 2008 avec les autres indemnités du personnel, a donné lieu à la création d'un compte particulier. Votre traitement fixé par l'article 106 de la loi de finances rectificative pour 2007 (loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) est ainsi bien identifié. Ce traitement comptable qui individualise tous les éléments de votre rémunération est plus cohérent et apporte une meilleure transparence qu'en 2008. Le total de votre rémunération brute en 2009 s'élève donc à 254 160,07 €, soit une augmentation de 0,63 % par rapport à 2008 correspondant aux deux ajustements du point d'indice de la fonction publique.
- Le calcul des amortissements : conformément au plan comptable de l'Etat, les immobilisations sont amorties sur cinq ans. En 2009, le calcul de ces amortissements a été fait *pro rata temporis* en fonction de la date d'acquisition de l'actif immobilisé, afin de renforcer la lisibilité des comptes.
- La création en 2009 d'une comptabilité auxiliaire pour le restaurant administratif : ce traitement comptable est plus orthodoxe que celui utilisé en 2008 et assure une meilleure transparence du coût de ce restaurant. Certes, le recours à une comptabilité auxiliaire ne retrace dans la comptabilité de la Présidence que le solde déficitaire de la gestion du restaurant et non la totalité de ses charges et de ses produits, ce qui aurait fait apparaître une augmentation du total du compte de résultat d'un peu plus de 645 000 €. Mais ce procédé a le double avantage de ne pas bouleverser les comparaisons sur les évolutions d'un exercice à l'autre et de retracer une gestion distincte de celle du service de l'intendance².

² Ce restaurant était, autrefois, géré par le ministère de la défense.

3. Le compte de résultat

Le total des produits s'élève à 112 858 230,33 € contre 112 591 400,29 € en 2008 (+0,24 %). La dotation de la Présidence (110 682 950,77 €) représente l'essentiel (98%) des produits. Elle comprend la dotation prévue en loi de finances (112 335 666 €) diminuée du montant des immobilisations incorporelles et corporelles effectuées au cours de l'exercice 2009 (1 652 715,23 €).

En 2008, cette dotation budgétaire avait été versée périodiquement par le ministère du budget et des comptes publics, sur demande du chef du service financier et du personnel, sur le compte de dépôt de fonds au Trésor ouvert au nom de la Présidence de la République à la Recette générale des Finances (RGF). En 2009, une demande de versement de la totalité de la dotation a été faite dès le début de l'exercice. Le compte de la Présidence à la RGF a ainsi été crédité dès le 6 janvier 2009 de la somme de 112 335 666 €.

Les produits reçus du ministère des affaires étrangères et européennes (377 765,95 €) constituent le reliquat des remboursements de charges engagées et payées par vos services pour le compte de ce ministère dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne durant le second semestre 2008.

Les autres recettes sont constituées par :

- les produits financiers (820 058,44 €) : le compte ouvert à la Recette générale des finances produit des intérêts au taux de 1%. Ces produits ont plus que triplé par rapport aux produits financiers constatés en 2008 en raison du versement de la totalité de la dotation budgétaire en début d'exercice ;
- les produits locatifs du palais de l'Alma (432 714,94 €) : depuis le 1^{er} janvier 2008, les agents logés dans ces appartements doivent régler les charges locatives et les frais de téléphone leur incombant. Par ailleurs, le Conseil supérieur de la magistrature qui occupe une aile de cet immeuble rembourse également les charges locatives ainsi qu'une redevance annuelle qui, en 2009, était de 286 000 € ;
- les recettes issues de l'application de la convention de mise à disposition du pavillon de la Lanterne conclue le 15 octobre 2008 prévoyant que les dépenses de fonctionnement et d'entretien courant sont prises en charge par vos services. Toutefois elles sont remboursées par le secrétariat général du gouvernement dans la limite de la dotation de 200 000 € ouverte au programme « coordination du travail gouvernemental ». En fait, selon la comptabilité analytique de la Présidence, le coût total en 2009 n'a été que de 153 100,30 € et c'est cette somme qui a été payée par les services du Premier ministre ;
- les produits divers de gestion courante (147 564,12 €) sont essentiellement composés des remboursements des repas de la garde républicaine. Plus anecdotiques, il a été constaté une remise Air France sur les voyages de l'année 2008 (41 920 €) et des recettes correspondant aux ventes de souvenirs lors de la journée portes-ouvertes (26 432 €) ;
- les remboursements du CNR et de l'UPM. La mission Union pour la Méditerranée (MIUpM) et le Conseil culturel de l'Union pour la Méditerranée (CCUpM) sont hébergés dans les locaux de l'Élysée, mais les services du Premier ministre (DSAF) remboursent leurs frais de

fonctionnement. En 2009 le coût de ces deux organismes (hors frais de personnel) s'est élevé à 71 514,65 €. De même, les services du Coordonnateur national du renseignement (CNR) sont localisés rue de l'Elysée et leurs frais de fonctionnement sont remboursés par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Le coût de l'hébergement de ce service (hors personnel) a été en 2009 de 37 334,89€ ;

- les contributions des personnels dont les enfants fréquentent la crèche de l'Elysée ainsi que les activités annexes facultatives pour 50 462,23 € ;
- les autres produits (64 240,34 €) ont doublé par rapport à 2008 et sont très variés. L'essentiel est composé de versements au titre de conventions pour le tournage d'un film à l'Hôtel Marigny d'un montant total de 31 000 €. C'est également ce compte qui reçoit désormais les remboursements des frais de voyage effectués par les journalistes et les chefs d'entreprise vous accompagnant dans vos déplacements (18 493,54 €) ainsi que les paiements que vous effectuez pour acquitter vos voyages privés à bord des avions de l'escadron ETEC ainsi que deux repas privés que vous avez offerts dans les salons de l'Elysée (6 608,80 €) ;
- les produits exceptionnels (20 523,70 €) : ce compte a reçu en 2009 le produit de la vente de véhicules par le service des domaines (16 302,00 €) et la régularisation d'un complément du dépôt de garantie pour la location d'un immeuble de la rue de l'Elysée qui avait été comptabilisé, de manière erronée, en charges en 2008 et qui figure maintenant en compte de tiers au bilan.

Le total des charges s'élève à 112 635 694,82 € contre 112 570 739,80 € en 2008 (+0,06 %). Les achats de marchandises, avec 5,107 M€, représentent 4,53 % des charges totales inscrites au compte de résultat, soit légèrement moins qu'en 2008 (4,6%). La part des dépenses dites de bouche représente un peu plus du tiers des achats de marchandises.

Alors que les dépenses en carburant et en combustibles ont sensiblement diminué³, celles relatives aux autres fluides ont connu des augmentations significatives. S'agissant de l'électricité, la consommation a été orientée à la baisse en particulier pour le palais de l'Elysée (-2,5%) et les bâtiments de la rue de l'Elysée (-13,54%). Mais, l'installation du CNR puis de l'Union pour la méditerranée au Palais de Marigny ont conduit à une forte augmentation des dépenses d'électricité dans ce bâtiment alors qu'auparavant l'utilisation des équipements électriques était limitée à un entretien régulier avec des pics de consommation lors des activations peu nombreuses dans l'année.

Les diverses fournitures d'exploitation regroupent de très nombreuses petites dépenses. La ventilation par service consommateur fait apparaître qu'il s'agit principalement (à près de 56%) des dépenses effectuées par le service de l'administration et de la conservation des résidences présidentielles (SACRP) et par le

³ En raison à la fois de la baisse du fuel en 2009 et de l'abandon des résidences de Rambouillet et de Marly. Une convention signée avec le service des essences de l'armée devrait permettre de réaliser de nouvelles et notables économies. En 2009, le SACRP a abandonné ses fournisseurs privés au profit de l'UGAP, ce qui ne semble pas s'être traduit par une économie bien au contraire (450,74 € le m³ avec le fournisseur privé en mai 2009 ; 502,62 € avec l'UGAP en octobre 2009).

service audiovisuel (près de 21%). Toutefois, c'est ce dernier service qui contribue le plus à l'augmentation de ce type de dépenses entre 2008 et 2009. Il contribue en effet, à hauteur de 70%, à l'augmentation globale constatée sur ces deux années. Cette évolution s'explique par la forte implication du service audiovisuel dans le déroulement de vos déplacements. Les dépenses engagées à l'initiative du SACRP ont en revanche baissé de 3,4%.

L'augmentation de 7,5% des dépenses inscrites aux comptes 61 (travaux, frais et services extérieurs) et 62 (frais divers de gestion) recouvre des évolutions très différentes et contrastées. Les dépenses d'hébergement et de restauration ont baissé de près de 20%, alors que les frais de déplacements et de missions ainsi que les locations immobilières (location de salles lors de vos déplacements en France et à l'étranger) ont progressé de plus de 40%, pour les raisons énoncées au paragraphe II, 1 (page 8)

Par ailleurs, la baisse de 68,7% des dépenses inscrites au compte « études » est compensée par le fait qu'à partir de 2009, une nouvelle ventilation comptable a été mise en place. Ne figurent désormais dans ce compte que les dépenses effectivement réalisées en commandes d'études. Les factures d'honoraires des consultants sont comptabilisées dans un autre compte (rémunérations d'honoraires et d'intermédiaires) pour un montant de 809 074 €. Au total, ce sont donc 1 875 427 € qui ont été consacrés aux dépenses d'études et de sondages en 2009, soit une baisse de 45% par rapport à 2008.

Enfin, les dépenses d'acquisition de présents diplomatiques ont représenté près de 385 000 € en 2009 soit une croissance de 23% par rapport en 2008 qui s'explique par votre forte activité internationale en 2009. La gestion du stock, en comptabilité matière, est satisfaisante et leur coût unitaire reste compris entre 150 et 1 000 €, sauf pour les cadeaux de prestige remis aux chefs d'Etat. La Présidence négocie l'acquisition de ces objets, tous fabriqués en France, en obtenant des remises variant de 20 à 60% du prix catalogue.

Tableau n° 2 : Compte de résultat 2009

CHARGES		2008	2009	var.
C/60	Achats de marchandises	5 184 659,83	5 107 947,98	-1,48%
	Héberg. Restaur. Spectacles	5 551 970,90	4 525 247,74	-18,49%
	Frais d'impression, photos	158 817,52	120 708,89	-24,00%
	Locations véhicules	1 706 448,62	1 753 582,27	2,76%
	Locations immobilières	489 342,71	698 288,22	42,70%
	Locations mobilières	2 343 493,48	2 355 490,94	0,51%
	Installations, travaux	2 721 997,97	2 721 275,86	-0,03%
	Entretien, nettoyage	1 346 468,47	1 656 650,83	23,04%
	Autres prestations	841 703,02	1 892 498,67	124,84%
	Assurances	170 972,04	167 122,25	-2,25%
	Documentation	447 642,85	474 163,41	5,92%
	Accessoires bureautiques	269 653,29	145 746,80	-45,95%
	Présents diplom., décorations...	421 594,87	508 792,22	20,68%
	Déplacements, missions, réceptions,...	10 432 823,32	15 114 897,76	44,88%
	Etudes, bases de données,...	3 410 658,51	1 248 780,13	-63,39%
	Frais postaux et de télécom.	4 244 660,92	3 743 280,94	-11,81%
	Autres charges externes	67 972,83	119 078,71	75,19%
C/61 et C/62	Total services extérieurs	34 626 221,32	37 245 605,64	7,56%
C/63	Impôts et taxes	114 977,65	118 942,75	3,45%
C/641	Salaires et traitements	58 142 337,69	56 651 155,55	-2,56%
C/645	Charges sociales	3 484 055,73	2 860 803,36	-17,89%
C/647	Autres charges sociales	183 950,39	117 892,17	-35,91%
C/648	Autres charges de pers.	10 302 836,48	9 944 013,30	-3,48%
C/64	Total Salaires et charges	72 113 180,29	69 573 864,38	-3,52%
C/65	Salaires et charges PR	244 560,45		-100,00%
C/658	Subvention restaurant		171 549,55	
C/68	Dotation aux amortissements	122 571,66	210 523,30	71,76%
C/67	Charges exceptionnelles	164 568,60	207 261,22	25,94%
	Total CHARGES	112 570 739,80	112 635 694,82	0,06%
	Résultat de l'exercice	20 660,49	222 535,51	
PRODUITS		2008	2009	var.
C/70	Produits crèche	48 499,24	50 462,23	4,05%
	Dotation loi de finances	109 379 281,67	110 682 950,77	1,19%
	Financement p.306 PFUE	1 590 476,65	377 765,95	-76,25%
	Financement UPM	160 413,48		
C/74	Total subvention d'exploitation	111 130 171,80	111 060 716,72	-0,06%
	Produits locatifs (Alma)	135 697,82	432 714,94	218,88%
	Convention La Lanterne	200 000,00	153 100,30	-23,45%
	Remboursements CNR		108 849,54	
	Autres produits de gestion courante	89 471,19	147 564,12	64,93%
C/75	Produits de gestion courante	425 169,01	842 228,90	98,09%
C/76	Produits financiers	267 855,91	820 058,44	206,16%
C/771	Autres produits	30 871,94	64 240,34	108,09%
C/775	Produits exceptionnels		20 523,70	
C/78	Reprise sur provisions	688 832,39		
	Total PRODUITS	112 591 400,29	112 858 230,33	0,24%
	Résultat de l'exercice	20 660,49	222 535,51	

Source : Présidence de la République

4. Le bilan au 31 décembre 2009

a. L'actif

2009 a été le premier exercice où les règles de comptabilisation des immobilisations ont été appliquées toute l'année à l'ensemble des acquisitions de matériels dont la valeur d'achat était supérieure à 1.500 €. Par ailleurs, alors qu'aucun achat de véhicule n'avait été effectué en 2008, un programme important d'acquisition a été réalisé en 2009⁴. L'actif immobilisé net des amortissements est ainsi passé de 490 286,67 € à la clôture de l'exercice 2008, à 2 017 568,55 € au 31 décembre 2009. Les immobilisations incorporelles sont passées d'un montant négligeable à 16 664,50 €. Elles comprennent principalement l'achat de licences de logiciels.

Les immobilisations corporelles en dehors des véhicules, comprennent divers installations, aménagements et équipements acquis pour divers services (cuisines, services informatiques, service audiovisuel, service intérieur,...) qui en tiennent l'inventaire.

Les créances (avances, acomptes, restes à recevoir) d'un montant de 1 297 827,08 €, sont inférieures à celles constatées à la fin de l'exercice 2008 (2 270 871,38) mais ce dernier montant comprenait la dette du ministère des affaires étrangères (1 779 948,03 €) au titre de la PFUE. Le principal poste de créances est constitué par les intérêts financiers acquis sur le compte de la Recette générale des finances (d'un montant de 857 361 €).

L'autre poste de créances le plus important est celui des produits à recevoir qui comprend : les remboursements dus par les services du Premier ministre pour le pavillon de la Lanterne; les frais encourus au titre des services du coordonnateur national du renseignement ; les frais engagés en 2009 au profit de l'Union pour la Méditerranée ; les charges locatives dues par les personnels logés au palais de l'Alma ; divers autres produits à recevoir pour la vente de véhicules, ainsi que pour des frais engagés pour des tiers lors de vos déplacements en fin d'année. Enfin, diverses avances faites au ministère des affaires étrangères et au TPGE à l'occasion des déplacements à l'étranger d'un montant légèrement supérieur à 100 000 € restent à régulariser.

Les disponibilités comprennent principalement les montants du compte ouvert à la Recette générale des finances (17 373 679,92 €), les sommes en caisse en liquide (183 359,10 €) et des avances permanentes ou ponctuelles faites au personnel de l'Élysée. Ces sommes doivent être rapprochées des dettes à court terme (voir ci-dessous) auprès des administrations (11 296 533,11 €), de divers fournisseurs (3 179 274,40 €) et autres créanciers (3 992 620,82 €).

⁴ Le parc automobile est important, mais comme il n'y a pas eu d'acquisitions nouvelles en 2007 et 2008, il est déjà amorti pour une part très substantielle. La valeur nette correspond donc essentiellement au programme d'acquisition 2009.

BILAN 2009

	ACTIF 2009	Brut	Amortissements	Net		PASSIF 2009	
A C T I F I M M O B I L I S E	Immobilisations incorporelles	18 588,23	1 923,73	16 664,50	C A P I T A U X P R O P R E S	Report à nouveau	27 081,01
						Résultat	222 535,51
	Immobilisations corporelles						
	Installations et aménagements	473 403,57	70 926,06	402 477,51			
	Matériels	74 712,40	14 795,28	59 917,12			
	Matériel de transport	2 143 183,99	1 855 584,05	287 599,94		Dotations d'investissement	2 265 573,56
	Autres immobilisations	1 389 734,26	223 914,73	1 165 819,53			
	Dépôt de garantie	85 089,95		85 089,95			
	TOTAL (1)	4 184 712,40	2 167 143,85	2 017 568,55		TOTAL (1)	2 265 573,56
A C T I F C I R C U L A N T	CRÉANCES				D E T T E S	DETTES	
	Fournisseurs - Avances ambassades	-	-	28 932,72		Dettes fournisseurs	3 179 274,40
	Créances clients	-	-	857 361,02		Dettes administrations	11 296 533,11
	Personnel - Avances	-	-	222,74		Autres créditeurs	3 992 620,82
	Débiteurs divers- sécurité sociale	-	-	34,69			
	Débiteurs divers	-	-	79 999,97			
	Produits à recevoir	-	-	331 275,94			
	TOTAL (2)	-	-	1 297 827,08		TOTAL (2)	18 468 428,33
	DISPONIBILITES						
	Recette générale des Finances	-	-	17 373 679,92			
	Caisse	-	-	183 359,10			
	Avances permanentes	-	-	8 254,67			
	Avances ponctuelles	-	-	40 697,68			
	TOTAL (3)	-	-	17 605 991,37			
	COMPTES DE RÉGULARISATION						
	Charges constatées d'avance			62 231,41			
	TOTAL (4)			62 231,41			
	TOTAL GÉNÉRAL			20 983 618,41		TOTAL GÉNÉRAL	20 983 618,41

Source Présidence de la République

b. Le passif

Le poste « capitaux propres » comprend le résultat et la dotation d'investissement, constatée d'après les immobilisations comptabilisées en 2009, et prélevée sur la dotation budgétaire votée en loi de finances. Les restes à payer auprès des administrations (11 296 533,11 €) concernent essentiellement la prise en charge des salaires pour 2009 des agents mis à disposition de vos services par les différentes administrations. Comme en 2008, cette dette demeure importante, car elle est due essentiellement au fait que les ministères tardent à émettre les ordres de recettes, malgré les relances du service des affaires financières et du personnel de la Présidence. Les autres postes de dette significatifs sont les dettes de fournisseurs dont les factures sont arrivées au début de l'année 2010. Le poste « autres créditeurs » (3 992 620,82 €) regroupe des charges engagées en 2009 qui n'ont pas encore fait l'objet de paiement. Elles concernent essentiellement les factures d'avion pour le second semestre 2009 : Air France (104 045,32 €) et surtout l'armée de l'air (3 604 902,76 €). On y trouve également, pour un montant plus limité, des frais liés à vos déplacements de la fin de l'année.

III. DES ECONOMIES ENCORE POSSIBLES

1. Les déplacements présidentiels

Les coûts engendrés par ces déplacements représentent 19,25% du total des charges de l'exercice 2009, contre 14,5% en 2008. Comme cela a déjà été mentionné, l'augmentation de près de 40% de ce poste par rapport à l'année dernière doit être relativisée à un double titre :

- les déplacements du second semestre de 2008 avaient été effectués dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne (PFUE) et ont été, pour leur plus grande part, pris en charge par le budget ouvert à cet effet au ministère des affaires étrangères et européennes ;
- la part des participations à des sommets a été plus importante en 2009. Ces sommets sont en général plus coûteux que de simples déplacements car ils s'étalent sur plusieurs jours et génèrent des frais d'hébergement, de restauration et de location de véhicules plus élevés. En effet, les organisateurs de ces sommets imposent des forfaits dont les tarifs élevés ne peuvent être négociés et des journées d'hébergement sans relation avec le nombre réel de jours passés sur place, comme ce fut le cas au sommet du G20 à Pittsburgh et au sommet sur le climat à Copenhague.

Tableau n° 3 : Déplacements présidentiels en 2008 et 2009

	2008		2009		Variation
	Nombre	Coût	Nombre	Coût	
France					
Déplacements	58	4 055 465,13 €	56	5 230 599,32 €	28,98%
Sommets	3	228 200,20 €	3	609 903,16 €	167,27%
Total France	61	4 283 665,33 €	59	5 840 502,48 €	36,34%
EUROPE					
Déplacements	14	2 010 114,60 €	16	1 035 172,53 €	-48,50%
Sommets	4	637 154,59 €	15	2 299 491,52 €	260,90%
Total Europe	18	2 647 269,19 €	21	3 334 664,05 €	25,97%
HORS EUROPE					
Déplacements	15	4 957 950,81 €	20	8 795 265,27 €	77,40%
Sommets	2	2 239 284,88 €	2	1 737 721,99 €	-22,40%
Total Hors Europe	17	7 197 235,69 €	22	10 532 987,26 €	46,35%
TOTAL					
Total déplacements	87	11 023 530,54 €	82	15 061 037,12 €	36,63%
Total sommets	9	3 104 639,67 €	20	4 647 116,67 €	49,68%
Total général	96	14 128 170,21 €	102	19 708 153,79 €	39,50%

Source : *Cour des comptes*

La Cour a analysé treize de vos voyages effectués en 2009 et en a plus particulièrement approfondi deux d'entre eux, choisis aux deux extrêmes de votre activité : un bref déplacement en France d'une durée de deux heures et demie à Culoz et Artemare (Ain) le 10 septembre 2009 dont le coût total de a été de 128 291 € et un déplacement aux Etats-Unis représentatif de votre activité internationale : votre participation à l'assemblée générale de l'ONU du 21 au 24 septembre dont le coût a été de 1 145 279 € puis au G20 de Pittsburgh du 24 au 25 septembre pour un coût de 592 442 €. Elle en a tiré plusieurs enseignements.

D'abord, les frais de transport aérien représentent 60% de l'ensemble des dépenses liés aux déplacements et les hébergements sont généralement le second poste des dépenses pour les voyages hors de France métropolitaine. Mais, lors de certains déplacements, le poste consacré aux locations mobilières (essentiellement du matériel d'éclairage ou de sonorisation, des tables et chaises) peut représenter des montants non négligeables (près de 50 % du déplacement à Nice ; 28 % du sommet franco-britannique à Evian, 14% à Madrid, 12% à Copenhague). En comparaison de 2008, ce sont les postes « hébergement » et « locations de véhicules » qui progressent le plus, en relation avec un nombre de sommets plus important.

a. Les effectifs des délégations

Les effectifs des délégations restent un des facteurs déterminants du coût de ces voyages comme la Cour l'avait déjà indiqué en 2009. Ainsi, 68 personnes vous ont accompagné dans votre déplacement de deux heures et demie le 10 septembre 2009 à Culloz et Artemare (Ain), parmi lesquels figuraient, outre les personnels affectés à la sécurité et aux transmissions, six de vos collaborateurs, cinq personnels du service de presse et cinq personnes chargées de la communication.

Pour votre participation à l'assemblée générale des Nations-Unies à New-York, la délégation officielle était composée de 35 personnes dont trois ministres, cinq députés, vos deux invités et quinze membres de votre cabinet. La délégation non officielle comptait, outre trois interprètes, 33 personnes dont neuf de vos collaborateurs et huit agents des services de sécurité, à laquelle s'ajoutait une délégation technique de 61 membres comportant notamment vingt-cinq agents affectés à la sécurité des membres des délégations, cinq personnes du service audiovisuel, quatre du service photographique et cinq du service privé. Au total, ce sont donc 132 personnes qui ont participé à votre déplacement à New York. A ce nombre, il faut ajouter les 31 membres de l'équipage des trois avions dont l'hébergement et la restauration ont été payés par la Présidence.

La majeure partie de ces délégations vous a accompagné à Pittsburgh. Toutefois, certaines personnes ne vous ont pas suivi, tandis que d'autres vous ont rejoint à Pittsburgh depuis Paris. La délégation officielle n'était plus que de 20 personnes. La délégation non officielle à Pittsburgh a été réduite à 22 personnes. Mais, certains membres de cette délégation sont arrivés de Paris pour remplacer des collègues présents à New York (c'est le cas des membres des services de sécurité et du centre de transmissions gouvernementales). La délégation technique n'était plus que de 56 personnes mais seize d'entre elles sont venues directement de Paris. Au total, ce sont donc 98 personnes qui vous ont entouré pour votre participation à ce G20.

Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer en opportunité sur les effectifs des délégations mais elle se doit d'appeler votre attention sur le fait qu'ils sont le facteur déterminant du coût croissant de vos déplacements.

b. L'absence de pilotage budgétaire

Il n'existe pas aujourd'hui de pilotage unique et central de vos déplacements. Il ne semble en effet pas que des budgets prévisionnels soient établis pour assurer une meilleure maîtrise des dépenses. A l'issue de la mission préparatoire, aucun budget n'est préparé tenant compte des décisions prises par les missionnaires. Aucun document, avant un déplacement officiel, ne permet d'identifier les principaux postes de dépenses.

Parallèlement au pilotage budgétaire et financier de ces déplacements par le service financier et du personnel dont le rôle doit être accru, la Cour constate que si votre chef de cabinet est chargé d'arbitrer entre différentes options possibles et de valider l'ensemble des dépenses, il ne semble pas disposer réellement du pouvoir de trancher, notamment en opportunité, entre les souhaits de la cellule diplomatique, de la cellule de communication, des services de sécurité ou de l'intendance privée, comme tendent à le prouver les exemples détaillés ci-dessous :

Certes, l'urgence dans laquelle vos déplacements sont souvent organisés (notamment en France) et la faiblesse de l'effectif des équipes qui doivent gérer en même temps le déroulement d'un voyage et la préparation de plusieurs autres, explique la pression et l'absence de répartition claire des responsabilités entre les uns et les autres. Il n'en reste pas moins que des économies peuvent être réalisées sans remettre en cause ni votre image ni votre sécurité.

Ainsi, la Cour a relevé, au cours des voyages qu'elle a analysés, des dépenses dont le décideur n'est pas toujours clairement identifié et dont, en outre, la nécessité ne semble pas avoir fait l'objet d'un examen attentif en termes de coût :

- à la demande du chef du protocole, la suite occupée à New York par le ministre des affaires étrangères, que vous deviez utiliser pour vos entretiens bilatéraux, a été changée pour des locaux plus vastes qui, pour la circonstance et à la demande de vos services, ont fait l'objet d'aménagements en mobilier. Il en est résulté un coût de 13 641 € ;
- lors du G20 de Pittsburgh, le service audiovisuel a considéré comme « *absolument incompatible avec les contraintes liées à la conférence de presse du Président de la République* » les conditions d'utilisation de la salle de presse mise à disposition par les organisateurs (20 minutes par délégation), ce qui a conduit à engager, pour plus de 25 000 €, des dépenses de location et d'aménagement pour une salle de presse spécifique à la délégation française ;
- lors de votre déplacement à Artemare (Ain), il a été décidé d'aménager complètement, pour un montant de plus de 17 000 €, le gymnase dans lequel vous êtes intervenu devant environ 1 000 personnes : création d'un fonds de scène, moquettage d'une estrade et création d'un escalier d'accès, habillage des caches ventilateurs et de la régie, éclairage et sonorisation de la salle.

La médiatisation des déplacements engendre des coûts de plus en plus élevés. Ainsi, les dépenses engagées à l'initiative du service audiovisuel sont-elles passées, pour les déplacements en France, de 343 693 € en 2008 à 681 388 € en 2009 (soit une augmentation de plus de 98%) et, pour les déplacements à l'étranger, de 122 876 € en 2008 à 378 077 € en 2009 (soit une croissance de plus de 200%). La Cour relève que l'engagement de ce type de dépenses est laissé à la seule appréciation de votre cellule de communication sans aucun contrôle en dépit de leurs montants. Une somme de près de 141 000 € a ainsi été dépensée en 2009 pour la fabrication, à chaque déplacement, d'un fonds de scène ou d'un dais sous lequel vous prononcez un discours à l'extérieur.

Lors de votre déplacement à New York, vous avez donné une réception en l'honneur de la communauté française, le 23 septembre, au Manhattan Center studio. Le coût de cette réception, qui avait suscité l'émoi de certains journalistes évoquant des sommes variant entre 400 000 € et 2 M€, s'est élevé, en réalité, à 273 667 €. 4 200 personnes ont participé à cette réception dont le coût par invité a donc été de 65 €.

c. Le coût des missions préparatoires

Une mission préparatoire intervient systématiquement avant chacun de vos déplacements. En ce qui concerne les déplacements à New York et Pittsburgh, elle a eu lieu du 30 août au 2 septembre 2009, soit environ trois semaines avant le voyage officiel. Elle était composée de 14 personnes. Ce nombre est assez proche de la moyenne des autres missions préparatoires. Toutefois, dans le cas présent, compte tenu du changement de chef du protocole et de votre aide de camp, les titulaires du poste étaient accompagnés de leurs successeurs désignés. Participaient également à cette mission le chef du service audiovisuel, le chef adjoint du service de protection des hautes personnalités, un membre du protocole, l'intendant du palais de l'Élysée, un membre du service de presse, un membre du service médical, deux GSPR, le chef du centre de transmissions gouvernementales et le coordonnateur des télévisions françaises.

Jusqu'à présent, les coûts des missions préparatoires ne sont pas isolés de l'ensemble des dépenses du déplacement. L'examen des factures a permis d'identifier ces dépenses qui, en l'espèce ont représenté 73 467 €, soit 4% de l'ensemble des frais liés à ce voyage. Parmi les dépenses, l'attention de la Cour a été attirée par le coût des locations de voitures avec chauffeur (5 015 € soit 7% des dépenses de la mission préparatoire).

La Cour s'interroge sur la nécessité de disposer, dans des villes comme New York ou Pittsburgh, d'un tel nombre de voitures avec chauffeur plutôt que de recourir aux services de compagnies de taxis. Plus généralement, elle regrette que la comptabilité analytique ne permette pas à l'heure actuelle d'isoler les dépenses effectuées par les missions préparatoires comme d'ailleurs par les précurseurs.

d. Le coût des missions des précurseurs

Il s'agit de membres de la délégation qui arrivent sur les lieux du déplacement quelques jours avant vous (entre une semaine et quarante-huit heures) pour assurer la préparation de ce séjour. Figurent systématiquement parmi les précurseurs les membres du centre gouvernemental de transmissions, des services de sécurité (GSPR et SPHP) et du service audiovisuel. Il n'existe toutefois pas de liste préétablie des précurseurs ni de contrôle sur le caractère indispensable de l'arrivée précoce de tel ou tel service. Toute personne qui indique devoir être précurseur semble pouvoir partir à ce titre sans aucun contrôle. L'examen détaillé du coût lié à ces précurseurs pour le déplacement aux États-Unis montre cependant qu'une réflexion sur la recherche d'éventuelles sources d'économies sur cet aspect des déplacements présidentiels pourrait être engagée.

22 personnes figuraient sous la référence « Précurseurs New York » dans le TD Diplomatie 34978 du 19 septembre 2009 adressé par le chef du protocole à l'ambassade de France à Washington et au consulat général de New York : deux personnes du service audiovisuel, neuf relevant du groupement de sécurité de la Présidence de la République (GSPR), huit du service de protection des hautes personnalités (SPHP), ainsi que trois membres du centre de transmissions gouvernementales. Les arrivées de ces précurseurs se sont échelonnées du 14 au 18 septembre et les frais qu'ils ont engagés pour leur mission se sont élevés à 112 698 € ; ils se répartissent de la façon suivante :

- avions : 30 506 € ;
- hébergement : 36 557 € ;
- locations de voitures avec chauffeurs : 45 635 €.

A Pittsburgh, le nombre des précurseurs était de 21 soit très proche de celui des précurseurs de New York mais il ne s'agissait pas des mêmes personnes. Celles-ci sont arrivées directement de Paris et n'ont pas participé à la mission de précurseurs de New York. 3 personnes arrivées le 17, 7 arrivées le 18, 8 arrivées le 20, 6 arrivées le 22 et une arrivée le 23. Le coût de 92 082 € engagé sur Pittsburgh se répartissait de la façon suivante :

- transport aérien : 34 025 € ;
- hébergement : 29 459 € ;
- locations de voitures avec chauffeurs : 28 598 €.

Pour l'ensemble de ce voyage, ce sont donc près de 205 000 € qui ont été dépensés par les précurseurs soit 12% de l'ensemble des frais supportés par la Présidence de la République. Les frais de location de véhicules ont représenté 23 % des dépenses de ce poste pour l'ensemble du déplacement.

Une mise à plat des dépenses engagées par les précurseurs s'impose. Un examen des responsabilités de chacun devrait permettre de confirmer ou non la nécessité pour certains d'entre eux, d'une part, d'être présents une semaine avant sur le lieu du déplacement, d'autre part, de disposer de nombreuses voitures avec chauffeurs. Vos services devraient être aussi à même de pouvoir décider si l'envoi d'autant de précurseurs s'avère dans tous les cas indispensable.

*

Des améliorations destinées à renforcer le pilotage budgétaire et financier par le service financier sont en cours.

La Cour ne peut qu'encourager le développement de ce type de démarche, d'autant que de nombreux pays organisateurs de sommets pratiquent désormais des tarifs et durées de séjour bloqués et non négociables. La Cour prend acte de la décision que vous avez prise de renforcer l'encadrement et le contrôle des déplacements et qui conduit à la mise en œuvre, dès le 1^{er} juillet 2010, sous l'autorité de votre directeur de cabinet, des mesures suivantes :

- toute commande, de quelque nature qu'elle soit et y compris dans les cas d'urgence, sera précédée d'un engagement financier préalable ;

- tout agent partant en mission préparatoire ou à titre de précurseur devra disposer d'un ordre de mission signé du directeur de votre cabinet ; cette demande, qui devra préciser l'objet, les motifs et la durée de la mission, donnera lieu à l'élaboration d'une liste récapitulative pour les missions préparatoires et les équipes de précurseurs des services de sécurité et sera individualisée pour les autres personnes ;

- un chargé de mission auprès du chef du service financier sera envoyé en avant-mission préparatoire afin de négocier les prix des hôtels et les locations de véhicules, en relation étroite avec le service du protocole et les ambassades ou consulats ; les conditions tarifaires qu'il aura négociées seront validées par le chef du service financier et reprises dans les contrats avec les hôtels et loueurs locaux ;

- la taille et la composition de la mission préparatoire, ainsi que le nombre de précurseurs, devront être modulés au cas par cas selon le type de déplacement ;

- les besoins en véhicules de location devront être validés par le chef de cabinet, le recours à des taxis étant privilégié partout où il est facile ;

- le programme du voyage ainsi que la liste des personnalités participantes seront établis aussi tôt que possible ; le conseiller diplomatique en charge du dossier devra communiquer rapidement toutes les informations nécessaires aux services intéressés, notamment au service financier. Dès le retour de la mission préparatoire, après qu'elle ait arrêté le programme avec le protocole du pays hôte, les derniers arbitrages seront rendus et les listes de participants arrêtées.

Cette décision devrait permettre d'améliorer sensiblement le suivi budgétaire et financier de vos déplacements officiels ainsi que d'en maîtriser le coût.

e. Les prestations de restauration fournies à bord des avions

Air France facture à la Présidence de la République les frais que cette société a engagés au titre des services à l'équipage et aux passagers dans les avions de l'ETEC dans le cadre de vos déplacements. Cette prestation a représenté une dépense de 1 691 826 € en 2009 qui porte surtout sur des voyages 2008 dans la mesure où la compagnie transmet ses refacturations avec un décalage compris entre 12 et 18 mois (en septembre 2009, Air France a adressé des factures relatives à des voyages effectués entre avril et juillet 2008). Il est donc probable que le coût engendré par les déplacements 2009 sera plus élevée.

En 2007, le ministère de la défense a signé avec Air France un marché négocié en application de l'article 35-I-1°-§3 du code des marchés publics. Il s'agit d'un marché à bons de commande avec un minimum de 8 millions d'euros et un maximum de 40 millions d'euros. Il a été conclu pour une année avec la possibilité de quatre renouvellements par reconduction expresse. Les prestations fournies concernent aussi bien l'assistance en escale (lancements des vols, location de matériels d'assistance, avitaillement en carburants, formalités passagers), les services à l'équipage et aux passagers (prestations de service hôtelier, fournitures de prestations audiovisuelles et musicales). Depuis 2008, le ministère de la défense a demandé à Air France de facturer directement à la Présidence les dépenses de restauration engagées à l'occasion de vos déplacements.

La Cour a relevé le coût très élevé de cette prestation dont Air France ne réalise pas la plus grosse part qui est sous-traitée à une autre société. Air France refacture à la Présidence ces prestations auxquelles sont ajoutées des frais d'intervention à hauteur de 12% et une TVA de 19,6%.

A titre d'exemples, les frais de restauration facturés par Air France pour des voyages effectués en 2008 sur Nice, Bucarest, Berlin, Tel Aviv et Varsovie ont atteint un coût moyen par passager allant de 115 € à 169 €.

La Cour prend acte de l'intention de parvenir à une meilleure économie de la prestation actuelle avec l'objectif d'en réduire les coûts tout en assurant une bonne qualité du service fourni aux passagers.

f. La prise en charge des frais de transport des ministres et des fonctionnaires

La Cour avait déjà relevé dans sa communication précédente le fait que la Présidence prenait en charge les frais de transport des chefs d'entreprises invités à faire partie de la délégation officielle. En approfondissant ses investigations en 2009, elle a constaté que le budget de la Présidence supportait également les frais de transport des

ministres, des fonctionnaires ainsi que l'hébergement des ambassadeurs et de leurs collaborateurs qui vous accompagnent. Or, cette dépense devrait être supportée par les ministères de rattachement qui disposent de crédits à cet effet.

La Cour prend acte de votre décision de mettre à la charge de leur ministère d'appartenance les dépenses des fonctionnaires vous accompagnant lors de vos déplacements.

2. Les frais de restauration

a. La restauration administrative

Sous l'autorité de l'intendant du Palais de l'Élysée, la restauration administrative, dont les opérations sont depuis 2009 retracées dans un budget annexe tenu par le service financier de l'Élysée, fait l'objet d'une gestion totalement indépendante de celle du Palais. Les activités du service se subdivisent elles-mêmes en une restauration servie sur table, dite « restauration conseillers », et un self. L'examen approfondi des dépenses conduit la Cour à formuler deux constats.

1) Le coût moyen d'un repas, hors charges de personnel, a progressé nettement plus vite que l'indice général des prix à la consommation : 27,60 % de 2007 à 2009.

2) Les coûts directs de la restauration apparaissent élevés au regard des prix habituels d'une cantine administrative. Pour 2009, 87 859 repas ont été servis au self et 8 155 en « restauration-conseiller », les premiers représentant des sorties de denrées pour 375 633 € et la seconde pour 98 748 €, soit des coûts unitaires de repas atteignant respectivement 4,19 € et 12,39 €. Toutefois, ces coûts unitaires ne prennent pas en compte les dépenses des personnels dont l'effectif apparaît élevé : 32 agents comprenant outre le gérant du mess, son adjoint et deux économes, onze cuisiniers, deux pâtisseries, huit serveurs, trois plongeurs et quatre caissières pour une charge globale annuelle de 1 601 379 €.

Toutes dépenses confondues, le prix de revient moyen d'un repas servi passe ainsi de 4,99 € à 21,88 €. En l'absence d'une ventilation précise des charges de personnel entre le self et la restauration sur table, si l'on se contente de répartir ces charges au prorata des repas servis, le prix de revient par repas devient de l'ordre de 20 € au self et de 28 € au restaurant.

Aussi estimative que soit cette approche, elle n'en fait pas moins ressortir des coûts élevés. Selon les informations recueillies par ailleurs, le prix de revient moyen d'un repas en cantine administrative se situe entre 8 et 10 €. Le poids des charges de personnel supportées par le restaurant administratif de l'Élysée est particulièrement important. Ainsi, pour assurer le bon fonctionnement d'un restaurant ne servant que 8 155 repas dans l'année, le concours de huit serveurs ne paraît pas indispensable pas plus que onze cuisiniers et deux pâtisseries pour assurer la préparation de 120 000 repas par an en self-service, soit environ 500 repas par jour.

Il convient de relever que l'augmentation des tarifs appliqués en 2009 aux usagers a été dans tous les cas supérieure à l'augmentation du prix de revient d'un repas qui n'a atteint que 5,60 %. La charge supportée sur le budget de la Présidence n'en demeure pas moins élevée puisque le total des recettes encaissées au titre du restaurant n'a pas excédé 432 653 € en 2009. Le coût net global supporté sur les crédits de l'Elysée s'élève donc pour 2009 à :

<u>Sorties de denrée</u>		<u>Dépenses de personnel</u>		<u>Recettes propres</u>	
474 381 €	+	1 601 378 €	-	432 653 €	= 1 643 116 €

Rapporté au nombre total de repas servis, ce déficit représente une prise en charge sur le budget de la Présidence de l'ordre de 17 € par convive.

b. La restauration au Palais de l'Elysée

Les prestations fournies par les cuisines du palais sont trop diversifiées pour se prêter à une analyse individualisée de leurs coûts. Elles couvrent en effet un éventail des plus larges : repas de travail, restauration administrative d'une partie du personnel, service privé du Président, cocktails et dîners officiels.

La réalisation de ces prestations a nécessité en 2009, l'emploi de 35 agents, soit, sur l'ensemble de l'année, une charge de 2 416 583 €. S'agissant du coût des denrées correspondant à ces mêmes prestations, après avoir diminué de 7,30% en 2008, il a pratiquement stagné en 2009 passant de 4 256 110 € à 4 278 145 €. Un réel effort de compression de ces dépenses a toutefois été engagé. A la fin de 2009, un ensemble d'appels d'offres lancés auprès des fournisseurs avec lesquels, de longue date, il était jusqu'ici pour la plupart d'entre eux, traité de gré à gré, devrait permettre en 2010 de réaliser des économies supplémentaires. Les rabais obtenus lors de cette consultation sont de l'ordre de 10 %.

Globalement, la charge des cuisines et de la table du Palais n'en est pas moins ressortie à 6 694 728 €. Elle n'est réduite par aucune participation. Les 58 916 repas servis en 2009 aux agents correspondent en effet à un avantage matériel consenti aux personnels affectés aux services du palais : outre les 35 agents déjà cités, cinq lingères, six argentiers, quatre fleuristes, six agents administratifs affectés à l'intendance, ainsi que les huissiers et les personnels de sécurité. Les « sorties de denrées » correspondantes se sont élevées, selon la comptabilité de l'intendance à 256 284 €, soit 4,30 € par repas, ce qui représente le double de la moyenne constatée en matière de restauration administrative. Le montant total de cet avantage matériel, alors que les autres personnels versent une participation de 5,67 € par repas, ressort donc à 334 000 €. Vos services ont fait savoir que cet avantage en nature ferait désormais l'objet d'une déclaration aux services fiscaux.

Sans méconnaître le prestige qui s'attache à la table du Palais et au poids des traditions de la République en cette matière, on peut s'interroger sur l'importance des effectifs mobilisés et sur le poids de la charge représentée par le service de la restauration à l'Elysée qui atteint un budget global de 8,3 M€ (6,7 M€ pour le Palais ; 1,6 M€ pour la restauration administrative), soit 7,40 % du total des crédits dont dispose la Présidence de la République.

*

* *

Informés de ces constatations, vos services ont fait savoir que « des mesures de réduction des charges globales sont en cours de préparation ». Les prévisions pour 2010 laissent d'autre part entrevoir que des économies supplémentaires de l'ordre de 15 % seront obtenues en complément de la remise globale de 10 % obtenue des fournisseurs en 2009, notamment grâce aux nombreux appels d'offres effectués cette année. Quant au personnel de l'intendance, vous avez décidé que son effectif devra être réduit de 10 % d'ici la fin du quinquennat.

La Cour prend acte des mesures annoncées et mesurera, lors de son prochain contrôle, les économies qu'elles ont effectivement permis de réaliser.

3. D'autres sources d'économies

Au cours de l'examen des dépenses effectuées au cours de l'année 2009, l'attention de la Cour a été attirée par quelques autres pistes d'économies possibles parmi lesquelles les achats de fleurs et les achats de journaux en kiosque.

a. Les fleurs

L'augmentation de près de 8% du budget « Fleurs » (297 252 € en 2009) est expliquée par le nombre des repas officiels organisés au palais (+ 8,9% en 2009) qui sont les principaux consommateurs de décoration florale. Ainsi, en 2009, trois dîners d'Etat dont un avec activation de la résidence Marigny, ont été organisés, contre un seul dîner sans activation de Marigny en 2008. Outre cet effet volume, un effet prix est également constaté d'une année sur l'autre. Ici encore, la mise en oeuvre d'un marché spécifique « achat de fleurs » sur 2010 devrait permettre une meilleure maîtrise de ce poste.

La Cour prend acte que vos services envisagent, outre le lancement de l'appel d'offres sur les achats de fleurs déjà évoqué plus haut, de conduire une analyse des travaux actuellement confiés aux fleuristes afin d'optimiser les dépenses de ce secteur d'activité.

b. Les achats de journaux en kiosque

En 2009, la Présidence de la République a dépensé pour 391 634 € d'achats de presse en kiosque (quotidiens et hebdomadaires) et seulement 69 344 € en abonnements presse. Certes, il ne s'agit pas des mêmes types de publication. Les abonnements concernent soit des revues professionnelles soit des publications à rythme de parution supérieur à l'hebdomadaire. La Présidence pourrait réaliser de substantielles économies en privilégiant l'abonnement aux quotidiens et hebdomadaires, compte tenu des tarifs très préférentiels que les éditeurs accordent aux abonnés.

Les services justifient l'achat en kiosque par le fait que de nombreux bénéficiaires, dont vous-même, souhaitent disposer de la presse quotidienne de très bonne heure le matin. Des tentatives de procéder par abonnement ont eu lieu dans le passé et ont été remises en cause soit du fait de livraisons aléatoires soit d'horaires de livraison trop tardifs. Ces arguments sont parfaitement recevables. Il n'en demeure pas moins que, par exemple, sur les 82 personnes qui souhaitent recevoir « Le Figaro » chaque matin, une partie pourrait faire l'objet d'abonnements.

La Cour prend acte de l'engagement de vos services de mener une réflexion sur la rationalisation de la diffusion des journaux et de rapidement mettre en œuvre des mesures d'économies.

* * *

*

Au terme de ses contrôles, la Cour tient à souligner les efforts développés à votre demande et les premiers résultats obtenus pour rendre la gestion des services de la Présidence de la République plus rigoureuse et plus soucieuse du bon emploi des deniers publics ainsi que de la réduction des coûts. Les actions engagées depuis 2008 à cette fin méritent d'être poursuivies et renforcées dans un contexte général de compression de la dépense publique. Aussi la Cour, à l'occasion du dernier contrôle qu'elle conduira en 2011 sur la période de votre mandat, s'attachera-t-elle, d'une part, à apprécier l'importance de la réduction des charges obtenue à travers les engagements pris et les mesures décidées à la suite de ses vérifications, d'autre part, à dégager de nouvelles sources d'économies dans le fonctionnement des services sur lesquels elle n'a pas encore fait porter ses investigations.


Didier MIGAUD