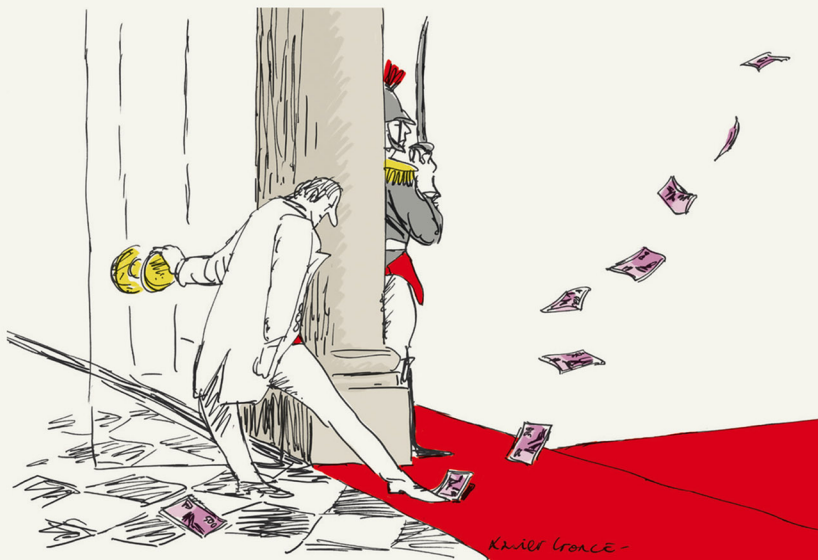


RENÉ DOSIÈRE

Frais de Palais



La vérité sur
les dépenses de l'Élysée

Frais de Palais

Du même auteur

Argent, morale, politique, préface de Jean-Louis Debré,
Le Seuil, 2017.

Le Métier d'élu local, Le Seuil, 2014.

L'État au régime, Le Seuil, 2012 ; Points, 2013.

L'Argent de l'État. Un député mène l'enquête, Le Seuil,
2012 ; Points, 2013.

L'Argent caché de l'Élysée, préface de Guy Carcassonne,
Le Seuil, 2007.

René Dosière

Frais de Palais

Vivre à l'Élysée,
de De Gaulle à Macron

ISBN : 979-10-329-0676-7
Dépôt légal : 2019, novembre
© Éditions de l'Observatoire/Humensis 2019
170 *bis*, boulevard du Montparnasse, 75014 Paris

« Dire la vérité,
toute la vérité,
rien que la vérité,
dire bêtement la vérité bête,
ennuyeusement la vérité ennuyeuse,
tristement la vérité triste. »

Charles Péguy,
« Lettre du provincial »,
Cahiers de la quinzaine,
5 janvier 1900

Ce jour de février 2019, j'anime une réunion organisée dans le cadre du grand débat national par le maire de Vitry-le-François, dans la Marne, sur le thème de la fiscalité. Le premier intervenant, d'une voix forte et revendicative, réclame une diminution des dépenses publiques. Quelle dépense ? lui demandé-je. Le budget de l'Élysée, répond-il immédiatement, en faisant référence au coût des travaux de rénovation de la salle des Fêtes engagés par le président Macron.

Cette revendication particulière n'a cessé de croître et d'embellir au sein du mouvement des « gilets jaunes ». Elle a été largement relayée par les médias, qui m'ont régulièrement demandé s'il fallait réduire le train de vie de l'Élysée et supprimer les avantages accordés aux anciens présidents de la République, en n'oubliant pas d'évoquer la commande d'un nouveau service de table à l'Élysée et les dépenses de Brigitte Macron.

Des sujets que je connais bien, car je les ai souvent évoqués sur les bancs de l'Assemblée nationale. Qu'en est-il au juste ?

Le budget de la présidence de la République s'élève à 110 millions d'euros, dernier chiffre officiel ; si l'on y ajoute quelques rares dépenses encore prises en charge par des budgets ministériels, dont le montant reste

incertain, ainsi que le coût des moyens accordés aux anciens présidents de la République (5 millions d'euros), on obtient une somme proche de 120 millions d'euros qui correspond au budget de fonctionnement d'une commune de 80 000 habitants, par exemple Pau ou Versailles, et représente une dépense inférieure à 2 euros par habitant et par an. La dépense n'est donc pas excessive ; d'où vient, alors, que la population a une opinion exactement contraire ?

J'y vois deux raisons : d'une part, les Français ne connaissent pas le budget de l'Élysée, car il n'existe que depuis dix ans. Auparavant régnait le mystère le plus complet : on ne savait rien, le « secret dépense » était absolu. Dans ces conditions, les réticences de l'Élysée à communiquer sur ses dépenses ne pouvaient que susciter l'inquiétude de l'opinion : « Que cherche à cacher la présidence ? » En réalité, comme on le verra plus loin, la présidence ignorait elle-même le montant total de ses dépenses, dispersées et dissimulées dans une quinzaine de budgets ministériels. En voyant apparaître, grâce à mes investigations, ces dépenses élyséennes les unes après les autres, l'opinion a eu l'impression d'un budget qui ne cessait d'augmenter et donc qu'il était abusif.

D'autre part, pour le citoyen, la présidence de la République s'identifie à un palais du ^{xvii}^e siècle (l'hôtel d'Évreux, son nom d'origine) avec des salons de réception aux multiples dorures, dotés de splendides peintures et tapisseries, d'un mobilier et de tapis remarquables ; bref, un lieu majestueux et fastueux qui témoigne de la richesse et de la beauté de notre patrimoine historique tel qu'on peut le visiter sur le site internet de l'Élysée, modernisé par Emmanuel Macron.

En outre, chaque visite de chef d'État ou de gouvernement étranger donne lieu à un cérémonial au

protocole immuable : huissiers en frac noir ou bleu, garde républicaine en tenue d'apparat qui rend les honneurs, invités en tenue de soirée qui foulent le tapis rouge sous les flashes des photographes. Un monde de fêtes et de rêves dont les dépenses sont donc élevées.

La réalité est différente. Aujourd'hui, on sait ce que représente le budget de la présidence : sur 1 000 euros de dépenses publiques, il compte pour 10 centimes d'euros. Oui, 10 centimes d'euros. Même si, comme le dit la sagesse populaire, il n'y a pas de petites économies, ce ne sont pas celles de la présidence qui permettront de réduire notre dette. Parlons-en, justement, de la dette : les intérêts que nous payons chaque année à ce titre, représentent 37 euros pour 1 000 euros de dépenses publiques ; le rapprochement avec le budget présidentiel est instructif : le montant des intérêts payés en une journée équivaut au budget annuel de la présidence de la République !

Il a fallu dix années d'investigations parlementaires pour que l'Élysée passe de l'ombre à la lumière. Ce combat, je ne l'ai pas mené seul : avec les salariés qu'il recrute, un député constitue une petite entreprise de service public et ceux qui étaient à mes côtés m'ont secondé avec une efficacité et un dévouement que je salue. En outre, à l'Assemblée nationale, le travail est toujours collectif ; j'ai ainsi bénéficié des moyens du groupe parlementaire socialiste, dont les présidents successifs (Jean-Marc Ayrault, Bruno Le Roux) ont soutenu mon action. Je leur en suis reconnaissant. Enfin, au sein de la commission des finances, Didier Migaud (aujourd'hui premier Président de la Cour des comptes) a le premier contribué, par ses initiatives, à améliorer la transparence sur le budget de l'Élysée. L'Assemblée nationale a bien rempli sa fonction de contrôle de

l'argent public, celui de tous les Français. Maintenant que les députés sont davantage disponibles, puisqu'interdits de cumul avec des responsabilités locales, je pense que ce rôle de contrôleur de la dépense publique va pouvoir se développer dans de nombreux autres domaines.

Le budget de la présidence de la République constitue un exemple, parmi d'autres, des progrès considérables accomplis dans notre pays concernant les rapports de l'argent et de la politique ; sans doute son montant est-il modeste, mais c'est le budget le plus symbolique de tous puisqu'il concerne le chef de l'État. Si la transparence comptable sur les chiffres est nécessaire, le comportement des responsables politiques dans l'usage des fonds publics est tout aussi essentiel. Cette valeur d'exemplarité constitue l'un des fondements du lien de confiance qui doit exister entre les citoyens et leurs élus pour un bon fonctionnement de la démocratie.

Pour la première fois dans notre histoire, les dépenses du souverain – qu'il s'appelle « roi », « empereur » ou « président » – sont contrôlées et transparentes ; cela méritait d'être porté à la connaissance des Français et c'est la raison de cet ouvrage.

Élysée : la fin du « secret dépense »

« Que pouvais-je te répondre ? » s'exclame Florence Parly, secrétaire d'État au Budget (et actuelle ministre des Armées), ce mardi 9 octobre 2001 après mon intervention à la tribune de l'Assemblée nationale sur le budget de l'Élysée. Il est vrai que c'est la première fois depuis 1958, début de la V^e République, que le sujet est évoqué dans l'hémicycle. On comprend que la ministre soit décontenancée. Durant mon propos, j'ai perçu l'étonnement réprobateur parmi les rares députés présents. Pour ma part, je suis particulièrement ému, car j'ai conscience de briser un tabou : on ne touche pas à la présidence ! D'où m'est venue cette témérité ?

C'est la lecture du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État qui m'a incité à intervenir lors de cette séance. La Cour expose qu'en 2000 la présidence de la République a dépensé 19,7 millions d'euros¹, alors que le Parlement avait voté une somme de 11,6 millions. Comment est-ce possible ? La Cour explique que le Premier ministre a procédé, en cours d'année, à un transfert de crédits, procédure banale et

1. Tous les montants ont été convertis en euros valeur 2018 en utilisant le convertisseur francs-euros de l'Insee.

légale, en allant chercher les 8,1 millions nécessaires sur un compte budgétaire où cette somme était disponible. Curieusement, les crédits de ce compte étaient prévus pour faire face à des « catastrophes naturelles » ! Enfin la Cour précise que le décret de transfert n'a pas été publié au *Journal officiel*, ce qui ne remet pas en cause la légalité de l'opération mais dissimule l'augmentation importante du budget de l'Élysée par rapport au vote initial du Parlement. Autant d'éléments que je reprends dans mon intervention. Elle n'a pas été inutile, car quelques jours plus tard, le rapporteur général du Budget, Didier Migaud, fait adopter une disposition prévoyant qu'à partir de l'année 2003, la présidence de la République devra fournir un document exposant le « montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux ». Un premier pas insuffisant pour freiner mon désir de transparence.

Mais d'où vient cette opacité sur le budget de la présidence de la République ?

Une tradition républicaine

Elle remonte à la pratique de la liste civile, attribuée au roi en 1790, en compensation de la nationalisation des biens de la Couronne, afin de pourvoir « à la splendeur du règne ». Fixée pour la durée du règne, cette somme, par respect pour la personne sacrée du roi, n'était soumise à aucun contrôle. Ce mécanisme s'est maintenu sous l'Empire et la monarchie censitaire jusqu'au Second Empire. À partir de 1875, bien que rien ne soit précisé dans les lois constitutionnelles, le président de la République bénéficie d'une dotation

budgétaire correspondant à son traitement et à ses frais de fonctionnement. Cette manière de procéder se poursuit sous la IV^e République, qui débute en 1946. À cette époque, le président de la République, élu pour sept ans par les parlementaires (députés et sénateurs) réunis en congrès à Versailles, exerce essentiellement des fonctions de représentation à l'occasion de ses déplacements, en France ou à l'étranger. Son action politique se résume à nommer le président du Conseil – nom alors donné au Premier ministre – qui est le véritable chef de l'exécutif. Ce dernier dirige le gouvernement dont il choisit les membres exclusivement parmi les parlementaires. Le président de la République loge au palais de l'Élysée, 55, rue du Faubourg-Saint-Honoré, devenu en 1848 sa résidence officielle. Le cabinet présidentiel se limite alors à une dizaine de personnes (civils et militaires), ce qui explique la modestie des crédits qui lui sont affectés : 1,3 million d'euros en 1957. En sus, le ministère des Affaires étrangères prend en charge le coût des rencontres du Président avec les chefs d'État étrangers, dont l'organisation est assurée par le protocole du ministère, conformément à une pratique qui remonte au début de la III^e République.

Particularité de ces crédits : ils sont votés sans aucun débat par le Parlement, en vertu du principe de l'irresponsabilité présidentielle, au point qu'un universitaire a pu en conclure que ce silence avait créé une « véritable tradition républicaine¹ ».

Avec l'instauration de la V^e République et l'élection du général de Gaulle, la présidence de la République devient le lieu où se détermine la politique du gouvernement,

1. Vincent Dussart, *L'Autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, CNRS Éditions, 2000.

dont les membres sont nommés par le chef de l'État. La Constitution exprime clairement la prépondérance de l'exécutif sur le Parlement, dont les attributions sont sensiblement diminuées. Le fonctionnement de l'Élysée va connaître de nombreux bouleversements. Si l'état-major militaire du Président est maintenu et renforcé, conformément aux nouvelles prérogatives présidentielles, deux fonctions qui se sont maintenues jusqu'à aujourd'hui apparaissent : le secrétaire général et le directeur de cabinet. Le premier devient le principal collaborateur du chef de l'État. Il assure les liaisons avec le gouvernement et son bureau est proche de celui du Président. Le second exerce son autorité sur les personnes (et plus tard les services) qui assurent le fonctionnement quotidien (emploi du temps du Président, déplacements, sécurité...).

Durant la présidence du général de Gaulle, les effectifs de ces deux structures demeurent modestes : une dizaine de personnes chacune. Au fil du temps, les effectifs augmenteront dans des proportions que l'on connaît mal. De nouvelles fonctions apparaissent : adjoints, conseillers, chargés de mission, etc. Pour loger tous ces collaborateurs, il faut aménager les locaux en conséquence et notamment « faire le ménage », comme le raconte le fils du Général : « Il fallut prier une soixantaine de personnes de quitter le logement qu'elles occupaient indûment dans les dépendances de l'Élysée, quai Branly ou ailleurs, et même à l'intérieur du Palais, avec femme, parenté ou maîtresse parfois célèbre : anciens ministres, anciens collaborateurs présidentiels, fonctionnaires en retraite, personnalités du monde des arts et des lettres, actrices notoires mais sans moyens, amis politiques¹. » On a renoncé également à

1. Philippe de Gaulle, *Mémoires accessoires. 1947-1979*, Plon, 2000.

héberger à l'Élysée les chefs d'État en visite officielle, ce qui libère de la place pour les bureaux.

Le Général, contrairement aux présidents précédents, abandonne le rez-de-chaussée et installe son bureau dans le Salon doré, pièce centrale du premier étage, avec une vue magnifique sur le parc¹. Malgré ces aménagements, il sera nécessaire, progressivement, d'acquérir ou de louer l'ensemble des immeubles de la rue de l'Élysée qui jouxte le Palais. Dès 1960, le numéro 14 (1 800 mètres carrés) est acheté. On utilise également les vastes locaux du palais de l'Alma, situé quai Branly, à quelques minutes du Palais, pour loger certains personnels de l'Élysée².

De l'autre côté du Palais, l'hôtel de Marigny sera acquis en 1972 pour héberger les chefs d'État étrangers en visite officielle³. En attendant, ceux-ci seront logés dans les châteaux présidentiels de Rambouillet et de Champs-sur-Marne, ainsi qu'au Grand Trianon (à Versailles) qui sera complètement restauré en 1966.

Des crédits modestes

Si les moyens humains et matériels augmentent, il n'en va pas de même pour le budget. Aucune modification n'est apportée à la procédure budgétaire et les crédits affectés à l'Élysée demeurent modestes, même si leur

1. À l'exception de Valéry Giscard d'Estaing, tous les Présidents ont conservé l'usage de ce bureau.

2. Aujourd'hui, ce bâtiment comporte des bureaux ainsi qu'une soixantaine de logements. L'ensemble est en cours de restauration. Le nom est revenu en pleine actualité lorsqu'on a appris qu'un logement y avait été attribué à Alexandre Benalla (finalement non occupé).

3. Le colonel Kadhafi est le dernier chef d'État à y avoir résidé en décembre 2007. Depuis, les locaux ont été aménagés en bureaux.

montant passe à 2,3 millions d'euros en 1960. Cette somme n'évoluera pas durant les mandats du général de Gaulle. La présidence ne dispose donc pas d'un vrai budget. Au demeurant, cet aspect financier n'est pas prépondérant dans cette période de mise en place des nouvelles institutions où la prééminence politique du chef de l'État s'affirme de plus en plus, renforcée par la décision d'élire le président au suffrage universel direct. En outre, les élections législatives de novembre 1962 donnent, pour la première fois, aux partisans du chef de l'État une majorité absolue à l'Assemblée nationale. Ce fait majoritaire constitue une nouveauté dans la vie politique française et va désormais se maintenir, quel que soit le président élu. Les opposants ne manqueront pas de fustiger une majorité de « godillots » qui subsistera lorsqu'eux-mêmes parviendront au pouvoir. Bref, toutes les conditions sont réunies pour que personne ne s'intéresse au fonctionnement interne de l'Élysée. Chacun des successeurs du général de Gaulle confortera, à sa manière, les pouvoirs de la présidence, en particulier François Mitterrand. Opposant déterminé depuis l'origine à la Constitution de la V^e République, il en deviendra le plus ardent défenseur durant les quatorze années de sa présidence.

L'histoire politique de la V^e République montre que les prérogatives des présidents n'ont cessé de s'accroître, et donc les moyens matériels et humains qui leur étaient nécessaires. Mais les crédits accordés par le Parlement évoluent peu : en 1974, ils s'élèvent à 3,1 millions d'euros, et à 3,7 millions en 1981.

Le silence des commentateurs

Dans ces conditions, d'où vient l'argent qui permet à l'Élysée de fonctionner ?

Étonnamment le sujet ne soulève guère de curiosités, comme je le constate en consultant un certain nombre de livres politiques. Dans leur ouvrage consacré en 1985 à l'Élysée de Mitterrand, Michel Schifres et Michel Sarazin, alors journalistes au *Journal du dimanche*, évacuent le sujet en quelques lignes. Michel Charasse, qui a été – entre autres fonctions – conseiller à l'Élysée entre 1981 et 1995, ne semble pas concerné par la question puisqu'il ne prend pas la peine de l'évoquer dans les 325 pages de son livre de souvenirs, *55 Faubourg-Saint-Honoré*. Les problèmes budgétaires et financiers ne laissent pourtant jamais de marbre cet ancien attaché d'administration centrale de la direction générale des Impôts. Michel Charasse n'est pas le seul habitué de l'Élysée à passer sous silence le sujet. Édouard Balladur ne le traite pas non plus dans ses *Deux ans à Matignon*, alors qu'il fut conseiller de Georges Pompidou à l'Élysée avant de fréquenter assidûment le palais présidentiel une fois devenu Premier ministre de la cohabitation entre 1993 et 1995. Michel Rocard n'est pas plus loquace dans son ouvrage tonique *Si la gauche savait*. Les proches des anciens Premiers ministres ne manifestent guère plus d'intérêt pour le sujet : Jean-Paul Huchon, directeur de cabinet de Rocard à Matignon, ne l'évoque pas dans ses *Jours tranquilles à Matignon*, alors que les relations des rocardiens avec « le Château » étaient pour le moins compliquées... Nicolas Bazire, qui a occupé le même poste sous Balladur, est tout aussi muet dans son *Journal de Matignon*. Quant

aux deux ouvrages qui traitent de la vie quotidienne à l'Élysée¹, les aspects financiers sont évoqués succinctement par un simple rappel des dotations budgétaires. Comme l'indique, avec le plus grand sérieux, Pierre Pellissier : « La présidence a donc son budget qui n'a rien de secret puisque chaque année le Parlement vote ses crédits. » Vu sous cet angle, où est le scandale ? Plus perspicace, un haut fonctionnaire, Jean Massot, souligne le « caractère artificiel de ces crédits² » qui couvrent à peine 10 % des dépenses réelles de l'Élysée.

L'argent des ministères

La présidence de la République doit donc se « débrouiller » pour trouver l'argent nécessaire à son fonctionnement. Elle se tourne naturellement vers les ministères, ce qui ne présente aucune difficulté. Depuis toujours, le ministère des Affaires étrangères prend en charge les déplacements à l'étranger du chef de l'État. Les fournitures de bureau sont financées par le budget du ministère de la Culture (en l'occurrence la direction régionale de l'Île-de-France), le ministère des Postes et Télécommunications supporte les frais postaux et téléphoniques, etc.

Toutes les participations financières des ministères ne sont pas détaillées dans leurs budgets et leur montant demeure inconnu. La principale contribution consiste en la mise à disposition de personnel dont la rémunération reste à la charge du ministère d'origine. La

1. Claude Dulong, *La Vie quotidienne à l'Élysée au temps de Charles de Gaulle*, Hachette, 1974 ; Pierre Pellissier, *La Vie quotidienne à l'Élysée au temps de Valéry Giscard d'Estaing*, Hachette, 1978.

2. Jean Massot, *L'Arbitre et le Capitaine*, Flammarion, 1994.