

L'ARGENT DE L'ÉTAT

DU MÊME AUTEUR

L'Argent caché de l'Élysée
Préface de Guy Carcassonne
Seuil, 2007

RENÉ DOSIÈRE

L'ARGENT DE L'ÉTAT

Un député mène l'enquête

ÉDITIONS DU SEUIL
25, bd Romain-Rolland, Paris XIV^e

Ce livre est édité par Patrick Rotman

ISBN 978-2-02-107559-5

© Éditions du Seuil, février 2011

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

La mystique républicaine, c'était quand on mourait
pour la République, la politique républicaine, c'est
à présent qu'on en vit.

Charles Péguy, *Notre jeunesse*, 1910,
Cahiers de la Quinzaine, XI, 12.

Avant-propos

Donner pour titre *L'Argent de l'État* à un livre consacré aux seules dépenses du président de la République, du Premier ministre et de son gouvernement peut paraître excessif. Il est vrai que leurs budgets réunis s'élèvent à un milliard d'euros, soit moins de 0,5 % des dépenses de l'État. Mais, au-delà de l'aspect quantitatif, il faut avant tout considérer le pouvoir et le devoir d'exemplarité qui sont les leurs.

Pouvoir de décision, d'abord. La V^e République place le président, élu directement par le peuple français, à la tête de l'État. Comme ses prédécesseurs, mais dans son style très particulier, Nicolas Sarkozy a exercé la plénitude de ses attributions et même plus. Le Premier ministre, à la tête du gouvernement, conduit la politique de la nation, faute de la déterminer comme le précise pourtant la Constitution. Il est donc primordial de connaître les moyens dont ils disposent.

Devoir d'exemplarité, ensuite. Au moment où les Français sont frappés par la crise, durement pour certains, l'État doit plus que jamais se montrer exemplaire et réduire son train de vie. Cette exigence vaut, en priorité, pour les deux têtes de l'exécutif. Reste à savoir ce que la notion de « train de vie » recouvre et comment on le mesure.

Depuis dix ans, j'ai consacré une bonne part de mon travail de député à tenter de découvrir et d'analyser les moyens matériels dont disposent le président de la République et le Premier ministre.

Aussi étonnant que cela paraisse, il n'existait pas, jusqu'en 2008, de budget de la présidence de la République. Comme le soulignait le constitutionnaliste Guy Carcassonne, le chef de l'État conjugait « la visibilité de la fonction avec l'opacité de ses moyens ». J'ai raconté, dans *L'Argent caché de l'Élysée*¹ comment la présidence de la République fonctionnait avec des effectifs et des crédits dissimulés dans les budgets d'une quinzaine de ministères. La stupeur fut telle que le nouveau président élu, Nicolas Sarkozy, a été conduit à mettre un terme à cette situation, qui durait depuis quarante-neuf ans ! Pour le coup, ce fut une vraie rupture. Depuis le 1^{er} janvier 2008, le président de la République dispose d'un budget autonome, bien identifié. Dès lors, il devenait possible d'évaluer, au fil des ans, le train de vie du chef de l'État.

1. Seuil, 2007.

J'ai porté mon regard, ensuite, vers l'hôtel Matignon, résidence du Premier ministre, chef du gouvernement. Pratiquant le même parlementarisme d'investigation mis au point vis-à-vis de l'Élysée, j'ai découvert progressivement certains aspects ignorés du train de vie des ministres. Comme dans une enquête policière, de premiers indices m'ont permis de mettre au jour certaines situations surprenantes et anormales. Ainsi, en partant du nombre de chauffeurs et de cuisiniers des ministres, j'ai pu reconstituer, comme un gigantesque puzzle, la totalité des effectifs des cabinets ministériels. J'ai découvert alors, qu'étant chargés de piloter les diminutions des effectifs et les restrictions salariales au sein de leurs administrations locales, les cabinets à Paris ne cessaient d'augmenter en personnels et en rémunérations. Cette première révélation ne passa pas inaperçue et contraignit le Premier ministre à mettre un terme à ces dérives. On verra, dans les chapitres consacrés au gouvernement que les résultats sont toutefois mitigés. Quoi qu'il en soit, là encore, si la transparence a progressé, il reste encore beaucoup à faire.

Mon objectif, enfin, est de présenter aux Français une partie de l'activité cachée des députés. Aujourd'hui, comme dans la plupart des grandes démocraties occidentales, le pouvoir de l'Assemblée nationale n'est plus seulement dans la fabrication de la loi. Certes, nous la votons toujours, et nous pouvons donc en modifier le texte – en langage parlementaire on

parle d'amendements. Mais l'initiative de la législation est prioritairement entre les mains de l'exécutif. Par contre, notre pouvoir est grand quand il s'agit de contrôler la dépense publique – c'est-à-dire l'argent des Français. À l'Assemblée nationale, beaucoup de mes collègues, quelle que soit leur sensibilité politique, effectuent ce travail de contrôle, selon des modalités variées. Tous les sujets ne sont pas aussi sensibles que les comptes de l'Élysée ou l'affaire du Mediator, mais le souci du meilleur usage de l'argent public est au cœur de notre fonction de parlementaires. Ce travail exige un gros investissement personnel, de la pugnacité, de la disponibilité, bref une attention de tous les instants.

Contrôler la dépense publique deviendra sans doute bientôt la mission première du Parlement. C'est à tou(te)s mes collègues qui s'investissent dans cette mission que je dédie ce livre, en espérant que la suppression du cumul des mandats, que je réclame depuis longtemps, augmentera leur nombre.

I

À l'assaut de l'Élysée

« Dosière ? Chaque année il fait son numéro pour se faire mousser. Mais on lui donne tous les renseignements qu'il demande. » L'agacement est palpable chez ce conseiller de Nicolas Sarkozy qui répond à un journaliste l'interrogeant sur l'enquête que je mène sur les comptes de l'Élysée. Mais à l'irritation s'ajoute une exagération : on ne me communique pas toutes les données chiffrées que je sollicite. Loin de là ! La transparence a encore des progrès à faire. Car l'Élysée, c'est le cœur du pouvoir. Avec ses mythes et ses secrets. Dans ce palais se composent les gouvernements, se décident les grandes orientations politiques, les nominations, mais aussi la guerre quand il faut la mener. C'est également le champ clos et feutré de luttes d'influences, d'intrigues entre conseillers, courtisans et ministres. Si la façade du 55 faubourg Saint-Honoré est célèbre, c'est par une autre entrée, moins connue du grand public, la grille du Coq, que pénètrent les invités que le président de la République

veut recevoir dans la plus grande discrétion. Sous la V^e République, les murs de l'Élysée ont aussi caché la maladie de deux chefs d'État, Georges Pompidou et François Mitterrand. Autant dire que les informations filtrent peu de cette enceinte vieille de trois siècles qui cultive soigneusement sa part de mystère.

Il suffit de faire antichambre au premier étage où travaille le président de la République pour sentir un silence pesant que troublent à peine les déplacements discrets des huissiers compassés. Nul bruit ne filtre des bureaux comme si un cloisonnement étanche devait protéger la confidentialité des réunions, des tête-à-tête ou des tâches de chacun. La solennité vieillotte des lieux chargés d'histoire incite à la retenue. Et lorsque les conseillers du chef de l'État chuchotent quelques confidences à l'extérieur, notamment en direction de la presse, c'est le plus souvent sous le couvert de l'anonymat. L'Élysée, chut ! Secrets d'État ! Secrets du pouvoir !

Crime de lèse-majesté

Dans ce contexte, le budget de l'Élysée, les salaires du président, de ses collaborateurs et plus largement du personnel sont longtemps restés un sujet tabou, enfoui dans les pratiques discrétionnaires de notre monarchie républicaine. Les fonds secrets, ceux des entreprises publiques, ceux des ministères, ont financé le fonctionnement de l'Élysée. Dans la plus grande

opacité. Mais qui le savait ? Personne n'osait lever le voile, s'informer, questionner. Aller mettre son nez dans les comptes de la présidence de la République ? Mais c'était commettre un crime de lèse-majesté... N'était-ce pas prendre le risque de découvrir des pratiques douteuses, voire pas très orthodoxes sur le plan de la morale et des finances publiques ? Mieux valait ne pas s'en mêler... Pendant plus de quarante ans, le budget de l'Élysée a été, pour les parlementaires, un continent inexploré. Une fois, une seule, il a été évoqué à l'Assemblée nationale. C'était le 30 octobre 1964. Le député socialiste André Chandernagor¹ interroge le Premier ministre, Georges Pompidou, sur le coût jugé exorbitant d'un long voyage du général de Gaulle en Amérique du Sud. À cette occasion, il évoque le budget de la présidence de la République et les diverses imputations budgétaires auxquelles il donne lieu. Ses propos sont qualifiés de « mesquins » (déjà !) par le Premier ministre. Ils resteront sans suite, l'opposition soutenant mollement ses observations qui apparaissent déplacées à beaucoup...

Dès lors, rien ne viendra perturber le vote annuel des crédits de la présidence : aucun débat, aucune question, aucun rapport. Rien. Majorité et opposition resteront obstinément silencieuses, y compris sous la longue présidence de François Mitterrand (1981-1995). Pas de

1. André Chandernagor sera nommé par François Mitterrand, Premier président de la Cour des comptes (1983-1990).

vagues ! Une sorte d'union nationale dans l'omerta. Il faudra attendre le 9 octobre 2001 pour que le budget de l'Élysée soit évoqué dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen de celui de l'année précédente, soit l'an 2000, qui fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes.

Ce jour-là, c'est Nicole Catala, députée chiraquienne de Paris, qui est installée au « perchoir » et qui conduit les échanges. Florence Parly, jeune secrétaire d'État au budget, siège au banc du gouvernement. Je demande – et j'obtiens – dix minutes de temps de parole sans préciser le fond de mon intervention. Ce jour-là, je ruse. Tout le monde s'attend à ce que je parle des collectivités locales. Après tout, c'est normal : c'est ma spécialité... De fait, en commençant mon propos, je noie le poisson et parle de fiscalité locale. Puis, au détour d'une phrase, je lis le texte que j'ai préparé : « Je me suis attaché aux crédits du titre II concernant la présidence de la République, sur lesquels je formulerai trois observations. Ma première observation porte sur la sous-évaluation systématique du crédit inscrit en loi de finances. En 2000, cette somme s'élevait à 9 millions d'euros¹. Mais la dépense réelle se monte, elle, à 15,3 millions, soit 70 % de plus. Cette sous-évaluation se poursuit dans le budget 2002, puisque le crédit prévu à ce titre s'élève à 9,60 millions, ce qui est

1. À l'époque, je parle en francs. Pour la clarté, les sommes sont exprimées en euros.

inférieur aux sommes dépensées quatre ans auparavant. D'où ma première interrogation : pourquoi inscrire une somme dont on connaît d'avance l'insuffisance et qui devra être complétée, voire doublée en cours d'année ? »

Au fur et à mesure que j'avance dans mon argumentation, je vois, face à moi, Florence Parly se tourner, décontenancée, vers ses collaborateurs puis se réfugier dans ses notes. Assis non loin d'elle, le président de la commission des Finances et député des Landes, Henri Emmanuelli, paraît occupé à autre chose... Quant au rapporteur général du budget et député socialiste de l'Isère, Didier Migaud, il regarde ses chaussures. Bref, je sens bien l'étonnement, pire la réprobation que je suscite. Je suis en train de briser un tabou.

Je poursuis de plus belle : « Ma deuxième observation porte sur le caractère inapproprié et secret des crédits d'abondement. La Cour des comptes relève que ces crédits supplémentaires sont prélevés sur le chapitre des "dépenses accidentelles". Elles font l'objet d'un décret de répartition qui n'est pas publié au *Journal officiel*. On comprend que la Cour souligne le caractère inapproprié de ce transfert puisque les dépenses couvertes ne sont, par définition, ni urgentes ni imprévues. Mais mon interrogation est autre. Sans l'analyse de la Cour des comptes, les parlementaires et, au-delà, les citoyens ignoreraient ce dépassement de crédits et auraient une idée fautive du budget de la présidence et

de son évolution. Ainsi, à s'en tenir aux seuls crédits initiaux, on penserait que la progression des dépenses de la présidence de la République entre 1999 et 2000 est de 0,3 million d'euros, soit plus de 2,9 %, alors que, si l'on se base sur les dépenses réelles, la progression se monte à 1,95 million d'euros, soit plus de 14,6 %. Cette opacité, organisée et entretenue depuis 1995, témoigne d'un manque de considération envers le Parlement. »

Budget croupion

C'en est trop pour la droite. Le député gaulliste de Savoie Michel Bouvard tente en vain de m'interrompre : « Auparavant, c'était limpide ! » dit-il, faisant référence à la gestion élyséenne des années Mitterrand. J'attendais cette remarque, de bonne guerre. Sans hésiter, je rétorque : « Auparavant, il y avait égalité entre les crédits prévus et les crédits dépensés. » Puis, j'enchaîne : « Ma troisième observation porte sur une progression inexplicquée du budget de la présidence de la République. Si l'on s'en tient aux dépenses réelles, on constate que les dépenses de la présidence sont passées de 4,54 millions d'euros en 1995 à 15,28 millions d'euros en 2000, soit une hausse de 10,73 millions d'euros correspondant à une progression de 236 % ! Comme il n'existe aucun rapport sur le budget de la présidence, aucune explication n'est fournie sur cette progression démesurée. J'ajoute que les lignes budgétaires du titre II ne représentent qu'une faible partie

des dépenses de la présidence puisque de nombreux budgets ministériels y contribuent également dans une certaine opacité relevée par la Cour, notamment dans ses rapports antérieurs. Quant aux dépenses de personnel, elles continuent à figurer dans les budgets des ministères qui mettent des fonctionnaires à disposition de la présidence – ce qui ne permet pas d'en connaître exactement le nombre qui, selon certains, serait de l'ordre de 800 à 900. »

Enfin, pour ne pas prendre le risque de dépasser mon modeste mais réglementaire temps de parole – dix minutes – et d'être rappelé à l'ordre par la présidente de séance, je conclus : « Compte tenu de sa place éminente dans nos institutions, la présidence de la République mérite mieux qu'un "budget croupion" héritier des listes civiles des républiques précédentes. Quant au Parlement, il devrait être en mesure de contrôler ce budget dans la transparence conformément à l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. Ce pourrait être le cas si la commission des Finances désignait en son sein un rapporteur spécial à cet effet. Telles sont, Madame la Secrétaire d'État, mes chers collègues, les observations que cette loi de règlement m'a inspirées. »

Tout est dit ! Les quatre députés socialistes, communistes, radicaux et verts présents ce jour-là dans l'Hémicycle applaudissent courtoisement. Après avoir

écouté les divers orateurs, Florence Parly prend la parole pour répondre à chacun, et donc à moi-même : « Monsieur Dosière, vous vous êtes inquiété de la complexité des concours aux collectivités locales. Je ne peux que partager ce point de vue. » Suivent des considérations techniques... Et c'est tout. Pas un mot sur le budget de l'Élysée. Circulez ! Y a rien à voir ! Hors séance, dans les couloirs, à l'abri des journalistes, je lui ferai remarquer son silence sur la seconde partie de mon intervention. « Que pouvais-je te répondre ? » me dit-elle en levant les bras au ciel. Mon intervention ne suscite aucun écho : le sujet n'attire alors ni députés ni journalistes. Toutefois, quelques semaines plus tard, dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 2002, mon collègue Arnaud Montebourg, faisant référence à mon intervention, propose, avec son sens habituel de la communication, un amendement réduisant les crédits de la présidence, compte tenu de leur croissance excessive.

En pleine cohabitation Chirac-Jospin, la réplique de la droite est immédiate : l'opposition dépose un amendement diminuant les crédits de Matignon, c'est-à-dire du Premier ministre. Le gouvernement, après l'avoir fait repousser, obtient le retrait de l'amendement Montebourg. En contrepartie, le rapporteur général du budget, Didier Migaud¹, fait adopter une disposition

1. Il sera nommé par Nicolas Sarkozy Premier président de la Cour des comptes, le 23 février 2010.

selon laquelle la présidence devra présenter, à partir de l'exercice 2003, un document explicatif sur son budget. J'ai considéré, à l'époque, qu'il s'agissait d'un pas important dans la transparence du budget présidentiel. Toutefois, je marquais une réserve : « Cette disposition ne prendra son plein effet que si le budget de la présidence devient un vrai budget, avec la réintégration des dépenses de fonctionnement et de personnel qui figurent dans les divers départements ministériels. »

L'avenir a prouvé que mes doutes étaient justifiés. Après plusieurs années – y compris sous la présidence Sarkozy –, ce document est demeuré si inconsistant que la volonté de transparence du Parlement n'a pas été respectée. Bien entendu les crédits de l'Élysée pour l'année 2002 sont votés en l'état, mais, pour la première fois, le mystère des comptes de la présidence de la République a été porté sur la place publique. Il reste à le lever.

Ironie et agressivité

À compter de ce jour, j'établis, en quelque sorte, une nouvelle coutume : chaque année, en novembre, lors de l'examen du budget, j'évoque à plusieurs reprises les crédits de la présidence. Dans le cadre de la discussion sur les crédits alloués aux « pouvoirs publics », je dépose des amendements, sans illusion quant à leur adoption, mais pour bénéficier d'un temps de parole

– cinq minutes pour présenter l'amendement et cinq minutes pour répondre au gouvernement¹.

En 2002, le ministre délégué au Budget, Alain Lambert, proche de Nicolas Sarkozy, répondra avec sagesse : « Le respect des institutions de notre République nous appelle tous à traiter des moyens qui leur sont alloués avec la gravité, le sérieux et la sincérité qui s'imposent. » Par la suite, au gré des ministres du Budget présents, mes interventions susciteront diverses réactions. L'ironie parfois : « Revoilà M. Dosière et son marronnier² » (Dominique Bussereau) ; l'agressivité quelquefois : « M. Dosière semble imperméable à toute explication sur ce sujet » (Jean-François Copé). La politesse minimale souvent : « Je déplore le caractère exclusivement polémique et partisan de vos propos » (Henri Cuq, ministre délégué aux Relations avec le Parlement) ; et enfin, rarement, l'empathie : « Vos rappels historiques très complets et intéressants » (Brice Hortefeux, ministre délégué auprès de Nicolas Sarkozy). Décidément, il n'est pas facile de percer les secrets de l'Élysée ! Mais cette fois, le tabou est bel et bien brisé.

À partir du budget 2006, la présentation du budget de l'État est complètement transformée. S'agissant de l'Élysée, les modifications sont doubles : les crédits font maintenant partie de la mission « Pouvoirs publics » (dans

1. La réforme du règlement de l'Assemblée nationale, en 2009, a réduit cette durée à 2 minutes.

2. Dans le langage journalistique, ce terme s'applique aux sujets traités périodiquement.

RÉALISATION : NORD COMPO À VILLENEUVE D'ASCQ (NORD)
IMPRESSION : IMPRIMERIE FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE (EURE)
DÉPÔT LÉGAL : FÉVRIER 2012. N° 105018 (XXXXX)
Imprimé en France

