

Dossier

> Cabinets
ministériels et
finances publiques



Elsa FOREY

Professeur de droit public à l'Université de Bourgogne

Les spécificités financières du cabinet du Président de la République

Mots-clés : présidence de la République - cabinet du président de la République

Au cours de ces dix dernières années, le budget de la présidence de la République a été soumis au contrôle de la Cour des comptes ; le règlement budgétaire et comptable de l'Élysée s'est rapproché des règles de la comptabilité publique. Il en résulte un renforcement de la transparence financière auquel n'échappe pas le cabinet du président de la République. Le processus reste néanmoins inachevé. Cette contribution met en avant plusieurs pistes de réforme pour poursuivre les efforts entrepris depuis 2008.

¹ V. DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, éd. CNRS Droit, 2000, p. 129. C'est d'ailleurs l'une des spécificités de la Présidence par rapport aux autres pouvoirs publics constitutionnels, comme le suggère cet auteur : « Si l'organisation administrative des assemblées se fonde sur plusieurs lois, organiques ou non, et des règlements intérieurs, si celle du Conseil constitutionnel repose essentiellement sur un décret, l'organisation administrative de la présidence de la République ne repose sur aucun texte précis ».

² « Il est le seul membre du cabinet à assister au Conseil de ministres à côté du secrétaire général du gouvernement », comme le note R. Dosièrre (*Frais de Palais*, éd. de l'Observatoire, 2019, p. 149). V. aussi X. MAGNON, « L'organisation particulière du secrétariat général de l'Élysée et du cabinet du Premier ministre », in J.-M. Eymeri-Douzans, X. Bioy et S. Mouton, *Le règne des entourages*, LGDJ, 2015, p. 359-388.

L'organisation des services de la présidence de la République résulte en grande partie de la pratique, et plus précisément de la volonté du Président de la République¹. Le cabinet n'échappe pas à ce constat. Héritier de l'ancienne « maison civile », le cabinet inclut aujourd'hui le secrétariat général de l'Élysée (avec à sa tête un « secrétaire général » qui est l'équivalent du directeur de cabinet à Matignon²). La présentation du « cabinet du Président de la République », sur le site internet de l'Élysée, mentionne le chef de l'état-major particulier. On laissera néanmoins de côté cette structure, ancien cabinet militaire, à laquelle les rapports officiels

(ceux de la Cour des comptes comme les rapports parlementaires) font une place à part.

Très rares sont les règles écrites relatives à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du cabinet du Président de la République. Le nombre de collaborateurs n'est pas limité (à l'inverse des cabinets ministériels dont les effectifs sont limités par le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017) et leur choix est entièrement libre, aucune contrainte n'étant imposée en matière de compétence et de jouissance des droits civils et politiques pas plus que n'est exigée une enquête administrative préalable sur les collaborateurs du Président. La mission d'information constituée au

Sénat lors de l'affaire Benalla s'en était d'ailleurs émue³.

La présidence de la République, comme les autres pouvoirs publics constitutionnels (l'Assemblée nationale et le Sénat notamment), bénéficie par ailleurs d'un traitement budgétaire particulier dont la justification réside dans le principe d'autonomie financière que le Conseil constitutionnel rattache au principe de séparation des pouvoirs depuis sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001. Il en résulte que la présidence détermine elle-même le montant des crédits dont elle a besoin ; le Gouvernement inscrit le montant demandé dans le projet de loi de finances (plus précisément dans une annexe au projet de loi, consacrée aux « Pouvoirs publics ») et le montant n'est pas discuté par les parlementaires. Est seulement exigé par l'article 115 de la loi du 28 décembre 2001 « un rapport expliquant les crédits demandés (par chacun des pouvoirs publics) ». On apprend ainsi, à la lecture du projet de loi de finances pour 2020 que la dotation accordée à la présidence devrait passer de 103 millions d'euros en 2019 à 105, 316 millions d'euros en 2020⁴. De même, le Président de la République fixe lui-même, par décret, le montant de sa rémunération. Conformément à une recommandation du Comité de modernisation des institutions de la V^e République présidé par Édouard Balladur (rapport 2007), le Président de la République avait demandé au Parlement qu'il fixe le montant de son traitement mais le Conseil constitutionnel a considéré qu'il y avait là une immixtion du Parlement dans le pouvoir exécutif, contraire au principe de séparation des pouvoirs⁵.

Pour autant, cette autonomie financière n'exclut pas l'accès à l'information et le contrôle sur l'utilisation des crédits. C'est d'ailleurs à l'occasion des contrôles financiers sur le budget de l'Élysée que l'organisation de la présidence nous est en partie dévoilée. La LOLF du 1^{er} août 2001 a en effet intégré le budget de la présidence de la République dans la mission « Pouvoirs publics » annexée à la loi de finances. L'article 115 de la loi de finances du 28 décembre 2001 prévoit par ailleurs que : « Est joint au projet de finances de l'année, pour chacun des pouvoirs publics, un rapport expliquant les crédits demandés par celui-ci (al. 1) ; Est jointe au projet de loi de règlement une annexe explicative développant, pour chacun des pouvoirs publics, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux ». En outre, à la demande de Nicolas Sarkozy (discours prononcé à Epinal le 12 juillet 2007), le budget de l'Élysée a été soumis au contrôle de la

Cour des comptes. On peut y voir une « révolution »⁶, le budget de l'Élysée échappant jusque-là à tout contrôle. Comme le remarquait justement Philippe Séguin, qui présidait alors la Cour des comptes : « Rien, formellement, dans les textes ne l'empêchait puisqu'elle est fondée à contrôler l'emploi de tout argent public, mais elle respectait ainsi une très vieille tradition, issue, pour ce qui la concernait, du Premier Empire et reconduite de régime en régime »⁷. Cette démarche de transparence s'est en outre accompagnée d'une consolidation budgétaire, l'ensemble des dépenses des services de l'Élysée ayant été consolidé en un seul budget. Depuis 2009, la Cour des comptes adresse au Président de la République un rapport annuel sur les comptes et la gestion des services de la présidence, qui est rendu public. Enfin, ce contrôle a conduit la présidence à modifier en profondeur le cadre budgétaire et comptable auquel ses services sont soumis. Depuis le 1^{er} janvier 2017, suivant les recommandations de la Cour, le règlement budgétaire et comptable de la présidence de la République s'est ainsi efforcé de s'aligner sur les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. On notera que la Cour des comptes encourage cette évolution au nom de la transparence mais aussi d'une certaine forme de performance (à laquelle, en principe, ne sont pas soumis les pouvoirs publics constitutionnels).

Le cabinet du Président de la République ne reste pas en dehors de cette double évolution : celle d'un renforcement de la transparence sur le budget de l'Élysée (II) et d'une certaine forme de banalisation ou normalisation du cadre comptable (I). On verra s'il est opportun d'aller plus loin et ce qu'il est possible d'envisager dans le respect du principe d'autonomie financière.

I - Le règlement budgétaire et comptable de l'Élysée : un alignement sur le droit commun limité par les spécificités de la présidence

Comme le souligne la commission des finances, le règlement budgétaire et comptable de la présidence de la République, applicable depuis le 1^{er} janvier 2017, « reprend en grande partie les normes applicables à la gestion publique et notamment les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique »⁸. La Cour des comptes y a vu un « incontestable progrès au regard des pratiques antérieures » : les crédits sont désormais spécialisés ; les acteurs de l'exécution du

³ M. Jourda et J.-P. Sueur, rapport d'information fait au nom de la commission des lois sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements.

⁴ Soit + de 2, 25% : une hausse due selon la présidence à l'intégration dans le budget de l'Élysée des dépenses liées à la sécurité présidentielle ainsi qu'au renouvellement du parc automobile et au remplacement du matériel informatique (cité in *Le Parisien* du 7 octobre 2019).

⁵ Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012 (v. le commentaire critique qui en est fait par O. Beaud, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », *Jus Politicum*, n° 9).

⁷ « R. Dosière, un parlementaire au service de la transparence financière de la vie publique, propos recueillis par M. CARON et A. Le MOAL », *RFFP* 2016, p. 266.

⁸ Cour des comptes, *Présentation des résultats du contrôle sur les comptes et la gestion 2008 de la présidence de la République*, 2009.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

budget sont présentés avec leur rôle (on y apprend notamment que le directeur du cabinet du Président de la République est l'ordonnateur) ; les opérations de dépenses, de recettes et de trésorerie sont détaillées. La présidence de la République dépose ses fonds au Trésor. Le règlement distingue la comptabilité générale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité analytique. Enfin, il prévoit la mise en place d'un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable⁹.

Reste néanmoins un certain nombre de règles dérogatoires au droit commun. Le comptable de l'Élysée est nommé par décision du Président de la République ; il n'est soumis ni au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes, ni au contrôle administratif du ministère des finances. En cas de faute, le comptable s'expose à des poursuites disciplinaires ou pénales mais sa responsabilité personnelle et pécuniaire ne peut être engagée.

Par ailleurs, la comptabilité analytique y est moins développée que dans les autres administrations. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour laquelle il été difficile à la Cour des comptes d'effectuer le suivi des dépenses du conjoint du Président de la République, même si le dernier rapport de la Cour ne fait pas d'observations à ce sujet. En dépit de ce que pourrait laisser penser la Charte de transparence relative au statut du conjoint du chef de l'État¹⁰, « l'activité du conjoint du président de la République et les dépenses qui peuvent en résulter n'ont pas de fondement juridique » comme le relève la Cour des comptes¹¹. Ladite Charte est sans valeur juridique¹². La Cour des comptes admet néanmoins que les activités confiées au conjoint et les dépenses qui leur sont rattachées « reposent sur une coutume républicaine ». Sans discuter ici le bien-fondé de ce raisonnement, on relèvera que des moyens lui sont en effet alloués pour lui permettre de remplir les missions mentionnées par la Charte. Le conjoint du Président ne dispose d'aucun budget propre, y est-il précisé. C'est dans le budget de la présidence que sont puisés les moyens financiers nécessaires à l'exercice de cette fonction, comme l'indique aussi la Charte. Il revient donc à la Cour des comptes de recenser les différentes dépenses relatives à l'activité propre de l'épouse du Président de la République (l'expression « première dame » ne figure ni dans les rapports de la Cour ni dans la Charte). À cet égard, note la Cour, « toutes n'ont pu être chiffrées. En effet, bien que la charte précitée invite la Cour à s'appuyer sur la comptabilité analytique des services de la présidence pour effectuer le suivi des dépenses du conjoint du Président, cette forme de comptabi-

lité reste à ce jour insuffisamment développée pour réaliser complètement cet exercice »¹³.

L'Élysée justifie ces spécificités en se prévalant du principe d'autonomie financière. À l'inverse, la Cour des comptes pousse à un rapprochement avec le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Les critiques portent tout particulièrement sur la dépendance du comptable par rapport à l'ordonnateur et sur le fait que le contrôle interne financier est confié au comptable. Il faudrait, selon elle, confier ce contrôle à un autre responsable et renforcer l'indépendance fonctionnelle du comptable vis-à-vis de l'ordonnateur. Le principe d'autonomie financière des pouvoirs publics s'y opposerait-il ? Ce n'est pas certain. En effet, si le Conseil constitutionnel y a rattaché la libre fixation des crédits, il n'a pas mentionné la liberté d'exécution des dotations (c'est-à-dire l'autonomie comptable). Certes, Vincent Dussart y a vu l'une des manifestations les plus fortes de l'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels mais il admet également que cette autonomie peut être « plus ou moins importante »¹⁴. À supposer donc que l'autonomie comptable soit, comme l'autonomie budgétaire, un élément de l'autonomie financière, il n'est pas sûr du tout qu'elle s'opposerait à ce que le comptable voie son indépendance renforcée ni à ce que ses fonctions soient redéfinies.

II - La transparence sur les dépenses de personnel : des progrès à consolider

En matière de transparence, des efforts considérables ont été faits ; le budget de l'Élysée n'est plus « un angle mort de la démocratie » selon l'expression bien connue de Guy Carcassonne. Ce budget est désormais analysé, contrôlé et connu. La presse ne manque pas de se pencher sur les rapports de la Cour de comptes et de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour relayer, auprès des lecteurs, les dépenses de la présidence : le parc automobile de l'Élysée, le patrimoine élyséen mais aussi les frais de maquillage du couple présidentiel et la rémunération mensuelle du coiffeur du Président, autant d'informations accessibles à tous désormais et contribuant sans doute à « désanctuariser l'Élysée » selon l'expression d'Olivier Beaud¹⁵. L'évolution est soigneusement relatée par les ouvrages de René Dosière¹⁶. On ne s'y attardera pas davantage. Il est possible néanmoins de relever un certain nombre de zones d'ombre sur lesquelles on se propose de réfléchir. Elles se

⁹ Cour des comptes, *Rapport sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, exercice 2017*, juillet 2018, p. 19.

¹⁰ Charte du 21 août 2017, publiée sur le site internet de l'Élysée.

¹¹ Rapport précité, juillet 2018, p. 17.

¹² Cf. sur cette charte, P. CASSIA, « La charte de transparence du conjoint du président de la République, un an après », <https://blogs.mediapart.fr> : selon cet auteur, elle n'est même pas « une 'charte' attribuant des droits, fixant des devoirs ou régulant des intérêts mais constitue un simple panneau publicitaire revêtu du sceau de l'Élysée » ; voir aussi J. BENREDOUANE, « L'entourage familial des responsables politiques et le droit », *RDP*, 2019, p. 693.

¹³ Rapport précité, juillet 2018, p. 17.

¹⁴ V. DUSSART, *op. cit.*, p. 262.

¹⁵ O. BEAUD, *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ *L'argent caché de l'Élysée*, Le Seuil, 2007 ; *L'argent de l'État. Un député mène l'enquête*, Le Seuil, 2012 ; *Frais de Palais*, éd. de l'Observatoire, 2019.

rapportent pour l'essentiel aux dépenses de personnel, qui sont de très loin les plus importantes dans le budget de la présidence.

Manque de transparence sur la composition des cabinets

Sont publiés au Journal officiel l'arrêté du 18 septembre 2017 relatif à la composition du cabinet du Président de la République et, postérieurement, plusieurs arrêtés portant cessation de fonctions et nomination au cabinet. On y trouve le nom des principaux responsables du cabinet (à commencer par le secrétaire général de l'Élysée, le directeur de cabinet et le chef d'état-major particulier du Président de la République) ainsi que le nom des conseillers du Président. Mais l'affaire Benalla a montré que tous les membres du cabinet ne faisaient pas partie de l'organigramme officiel. Le rapport de la mission d'information du Sénat sur cette affaire fait ainsi état de 8 chargés de mission dont les noms ne figuraient pas au JO (dont celui du principal intéressé) et qui n'avaient pas rempli à l'époque leurs obligations déclaratives à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) comme l'exige pourtant la loi du 11 octobre 2013.

Pour trouver l'effectif complet du cabinet, il faut chercher dans les rapports de la Cour des comptes ainsi que dans les rapports parlementaires relatifs à l'annexe mission « pouvoirs publics » de la loi de finance. Si le nombre des chargés de mission est connu de cette manière, leur nom n'est toujours pas rendu public puisqu'ils ne figurent pas dans l'arrêté relatif à la composition du cabinet du Président de la République. La comparaison avec les cabinets ministériels est édifiante : le décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017 dispose que : « Les nominations des membres des cabinets ministériels sont faites par arrêté ministériel après avoir été soumises au Premier ministre qui s'assure du respect des dispositions de l'article 1er. Cet arrêté, publié au Journal officiel, précise les titres des personnes concernées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet. Nul ne peut exercer des tâches au sein du cabinet ministériel s'il ne figure pas sur cet arrêté ». La composition du cabinet du Président de la République n'est pas soumise à cette exigence de publicité. On peut le déplorer tant « la question du recrutement est un enjeu financier de tout premier ordre », comme l'a très justement souligné Matthieu Caron¹⁷.

Ce manque de transparence rejaillit également sur l'équipe de son conjoint dont les conseillers sont membres du cabinet présidentiel. À cet

égard, la Cour des comptes nous apprend que seul le directeur du cabinet de Madame Macron figure dans la liste de l'arrêté publié au JO, à l'inverse du chef du cabinet qui a la qualité de chargé de mission de la présidence (rapport juillet 2018, p. 17 ; rapport juillet 2019, p. 13).

Manque de transparence sur la rémunération des membres des cabinets

Dans son rapport, la Cour des comptes fournit le chiffre de la masse salariale supportée par l'Élysée mais sans détailler par service. Elle nous apprend aussi dans son dernier rapport de juillet 2019 que « les trente rémunérations les plus élevées des collaborateurs et des agents de la présidence de la République n'excèdent pas le plafond mensuel de 13 000 € net fixé depuis le précédent quinquennat, à l'exception de deux d'entre eux. Ces dépassements sont de proportions modérées et les explications données à ce sujet par la Présidence n'appellent pas d'observations de la part de la Cour ». Ce chiffre est donné dans sa globalité sans distinguer les contractuels et les fonctionnaires. La formulation laisse penser par ailleurs qu'il ne se limite pas aux membres du cabinet (collaborateurs/agents) et aucune indication n'est donnée sur les rémunérations les moins élevées. En comparaison, le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale (loi de finances pour 2019) relevait que les membres du cabinet du Président de la République reçoivent « une rémunération mensuelle nette (primes incluses) comprise entre 6 000 euros et 15 000 euros ». C'est une réponse du Premier ministre à une question écrite du député Régis Juanico qui contient le plus de précisions : « À la date du 1^{er} août 2018, en prenant en compte l'ensemble des membres du cabinet du Président de la République (fonctionnaires et contractuels) hors personnels de soutien, la moyenne annuelle des trois rémunérations nettes les plus élevées est de 170 643 €, la moyenne annuelle des trois rémunérations nettes les moins élevées est de 46 111 € ». Voilà qui montre encore une fois combien le système des questions écrites est un formidable outil de transparence. Encore faut-il que le Gouvernement daigne répondre, ce qui n'est pas toujours le cas¹⁸. Pour cette raison, il faudrait faire apparaître ces informations dans le rapport joint à la loi de finance.

On notera enfin que toutes ces données ne distinguent pas la rémunération principale (le salaire) et la rémunération accessoire (les primes et les indemnités).

¹⁷ M. CARON, *L'autonomie organisationnelle du Gouvernement*, Institut universitaire Varenne, 2015, p. 424.

¹⁸ Voir l'entretien de René Dosière par M. Caron et A. Le Moal, « René Dosière, un parlementaire au service de la transparence financière de la vie publique », *op. cit.*, p. 258-259.

Dossier

> Cabinets ministériels et finances publiques

Manque de transparence sur le régime indemnitaire des membres du cabinet

Sont concernées tout particulièrement les indemnités pour sujétion particulière. Une enveloppe réservée à ces indemnités est intégrée chaque année dans la dotation budgétaire de la présidence¹⁹. En vertu du décret n° 2001-1147 du 5 décembre 2001, l'indemnité fait l'objet d'un versement mensuel ; son montant est déterminé en fonction de l'importance des sujétions auxquelles est astreint le bénéficiaire. Pourtant, le système présente encore des lacunes qui sont relevées par les derniers rapports de la Cour des comptes (notamment celui de juillet 2019) : « sa mise en œuvre manque de clarté », tant en ce qui concerne ses bénéficiaires qu'en ce qui concerne la détermination de son montant. « Une grille par catégorie permettant de déterminer son montant a été transmise à la Cour ; mais elle est incomplète (certains services ne sont pas mentionnés – c'est le cas notamment des membres du cabinet-, précise la Cour) et le niveau fixé n'est pas toujours respecté ». Par ailleurs, « il n'existe pas d'enveloppe prévisionnelle fixant un plafond annuel à respecter ».

Manque de transparence sur les libéralités accordées aux collaborateurs du Président de la République

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a interdit aux représentants d'intérêt de remettre tout présent, don, avantage quelconque, d'une valeur significative aux collaborateurs du Président de la République (de même qu'elle leur a interdit de verser aux mêmes personnes toute rémunération). Mais rien n'interdit au Président de la République de gratifier ses collaborateurs sans que l'on n'en trouve trace quelque part. L'attribution des logements de fonction fait désormais l'objet d'un règlement intérieur qui est conforme au code général de la propriété des personnes publiques selon la Cour des comptes (rapport juillet 2019, p. 11) mais il reste encore une certaine opacité sur la mise à disposition de chauffeurs, les frais de bouche et autres libéralités²⁰.

Ces lacunes incitent à revoir en profondeur le système de rémunération, comme le recommande la Cour des comptes dans ses derniers rapports et comme l'avait déjà suggéré le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (« Une V^e République plus démocratique ») en 2007.

Il faut rappeler que le personnel de l'Élysée, dans les cabinets comme dans les autres services, est

constitué de contractuels et de fonctionnaires (en 2017, sur 43 membres du cabinet civil, 27 fonctionnaires et 16 contractuels). Tous les fonctionnaires sont mis à disposition par différentes administrations de l'État et des collectivités territoriales et par l'administration hospitalière. Les salaires de ces personnels font l'objet d'un remboursement intégral à leur administration d'origine. Dans son dernier rapport, la Cour suggère que le procédé de la mise à disposition ne devrait pas être choisi aussi systématiquement. Il l'a été en l'absence de corps d'accueil mais il limite considérablement la gestion du personnel ainsi que la maîtrise de la masse salariale (les tâches de l'organisme d'accueil se limitant essentiellement au remboursement des salaires). La Cour relève par ailleurs que les conventions conclues avec les administrations d'origine sont incomplètes ; ne sont mentionnés ni la nature, ni le niveau des activités exercées par l'agent mis à disposition, ni leurs conditions d'emploi.

Le Comité de réflexion présidé par Édouard Balladur, dans son rapport de 2007 sur la réforme des institutions, avait recommandé la création de véritables emplois budgétaires de cabinet, assortis d'échelles de rémunération et de régimes indemnitaires. La proposition était faite également pour les cabinets ministériels. L'autonomie financière dont bénéficie la présidence s'y opposerait-elle ? Il n'y a aucune raison de le penser dès lors qu'il incomberait à l'Élysée de déterminer les crédits budgétaires nécessaires à ces emplois.

Conclusion

Il fut un temps où le député René Dosière alertait l'opinion publique sur « l'argent caché de l'Élysée »²¹ et dénonçait le « secret-dépense ». On mesure le chemin parcouru depuis, à la lecture de son dernier ouvrage : « Parmi tous les pays démocratiques comparables, la France est devenue celui dont les dépenses du chef de l'exécutif sont les mieux connues et les plus transparentes » et l'Élysée est « l'institution publique la mieux contrôlée de notre pays »²². L'évolution n'est sans doute pas finie comme en témoignent les lacunes relevées précédemment. Nous voudrions donc, pour finir, formuler quelques pistes de réforme, qui, sans remettre en cause le principe d'autonomie financière de la présidence, permettraient d'approfondir le mouvement engagé depuis 2008.

1. Mieux informer :

Garantir une meilleure publicité sur la composition des cabinets présidentiels

¹⁹ M. CARON, « Le financement des emplois de cabinets ministériels et des collaborateurs de l'Élysée : entre levée et maintien du 'secret-dépense' », RFFP, 2014, n° 217 et 218.

²⁰ V. pour les cabinets ministériels, M. CARON, *L'autonomie organisationnelle du gouvernement*, op. cit., p. 533-534.

²¹ R. DOSIERE, *L'argent caché de l'Élysée*, Le Seuil, 2007.

²² R. DOSIERE, *Frais de Palais*, éd. de l'Observatoire, 2019, p. 213.

- Mettre fin à la pratique des collaborateurs officiels du Président de la République.

Sur le modèle du décret du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels, prévoir que les nominations des membres du cabinet présidentiel sont faites par arrêté du Président de la République, publié au Journal officiel. Cet arrêté précise les titres des personnes concernées et l'emploi auquel elles sont appelées au sein du cabinet. Nul ne peut exercer des tâches au sein du cabinet présidentiel s'il ne figure pas sur cet arrêté.

La cessation des fonctions doit faire l'objet d'un arrêté publié au JO.

Compléter le rapport joint à la loi de finances et l'annexe explicative de la loi de règlement en imposant un certain nombre d'informations.

- Faire apparaître la moyenne des 3 rémunérations nettes les plus élevées et la moyenne des 3 rémunérations les moins élevées (primes et rémunérations comprises, fonctionnaires et contractuels, hors personnels de soutien).

- Mieux distinguer rémunérations principales (salaire) et accessoires (primes et indemnités).

- Faire apparaître les libéralités.

- Identifier plus clairement les dépenses propres aux activités du conjoint.

2. Réglementer et réformer :

Réformer le système de rémunération des collaborateurs du Président de la République.

- Prévoir une liste d'emplois du cabinet présidentiel assortis des échelles de rémunération et des régimes indemnitaires.

- Encadrer l'attribution des indemnités pour sujétion particulière en réformant le décret n° 2001-1147 du 5 décembre 2001 ou en renvoyant à un arrêté le soin de prévoir un plafond annuel de ces indemnités, définir le périmètre des bénéficiaires de l'indemnité et fixer un barème qui prenne en compte les fonctions exercées.

- Réglementer les frais de déplacement des collaborateurs (transport, hébergement).

- Cette réglementation pourrait être alignée sur le droit commun de la fonction publique dès lors que celui-ci admet des dérogations aux règles de plafond à même de tenir compte des spécificités mises en avant par l'Élysée.

3. Mieux contrôler :

Renforcer le contrôle interne financier.

- Confier ce contrôle à un autre responsable que le comptable comme le recommande la Cour des comptes (modification du règlement budgétaire et comptable de la Présidence de la République). ■