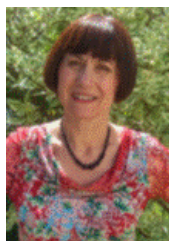


Transparence et déontologie à l'Elysée : état des lieux et propositions de réforme

Résumé de l'étude

Résumé étude #6
7 octobre 2021



Elsa FOREY
*Membre du conseil
d'administration de
l'OEP*

EN BREF

L'objet de cette étude vise à faire un état des lieux des obligations qui pèsent sur le Président de la République (pendant et après son mandat), sur ses collaborateurs, son conjoint ainsi que sur les services de la présidence, en matière de transparence et de déontologie.

Si la présidence de la République n'échappe pas à l'effort de moralisation de la vie publique entrepris par le législateur au cours de cette dernière décennie, elle reste encore à l'écart d'un certain nombre d'obligations qui s'imposent aux autres institutions publiques. L'objectif de ce travail est d'identifier ces lacunes et de formuler des propositions pour que l'exemplarité dont se prévaut cette institution ne reste pas un vœu pieux.

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE EN EXERCICE

Au sein de la présidence de la République, le Président bénéficie d'un traitement particulier, dérogatoire en grande partie aux mesures qui s'appliquent à ses collaborateurs et aux autres élus.

Rémunération et avantages matériels

- La rémunération du Président de la République manque de publicité et de lisibilité.
Elle est estimée à 15 203, 9 euros brut/mois. Lucie Sponchiado, membre de l'OEP s'est heurtée au refus de la présidence lorsqu'elle a cherché à obtenir le bulletin de paie du Président de la République¹ alors même qu'il s'agit d'un document communicable, comme l'a précisé la CADA (**Proposition n°1**).
- En application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Président de la République fixe lui-même, par décret, le montant de sa rémunération (décret n° 2012-983 du 23 août 2012).
Le Conseil constitutionnel a considéré qu'une intervention du législateur constituerait une immixtion dans le pouvoir exécutif. Cette interprétation de la séparation des pouvoirs a été contestée, à juste titre, par la doctrine qui fait remarquer qu'elle n'est pas en phase avec l'évolution provoquée par la soumission du budget de l'Élysée au contrôle de la Cour des comptes (**Proposition n°2**).

¹ Cf. Lucie SPONCHIADO, « La rémunération et les avantages matériels des membres du pouvoir exécutif français », note OEP n° 18, mars 2021.

- Le président de la République bénéficie d'un certain nombre d'avantages matériels qui sont examinés par la Cour des comptes. De même, les cadeaux reçus par le Président de la République font l'objet d'un inventaire mais nous sommes moins renseignés sur les cadeaux qui sont offerts par la présidence (**Proposition n°3**).

Prévention des conflits d'intérêt

Pour empêcher ces conflits, le législateur a mis en place plusieurs dispositifs de prévention. Tous ne s'appliquent pas au président de la République.

- Ainsi, seule sa déclaration de patrimoine est rendue publique sur le site de la HATVP et non sa déclaration d'intérêts, contrairement aux autres membres de l'exécutif. (**Proposition n°4**).
- En outre, à la différence des autres élus ou des membres du gouvernement, la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts des candidats à l'élection présidentielle n'est pas assortie d'un avis de la HATVP.
Le Conseil constitutionnel a considéré qu'un tel contrôle de la HATVP lui donnerait le pouvoir d'intervenir dans la campagne électorale dans des conditions qui pourraient porter atteinte à l'égalité devant le suffrage. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique apprécie seulement la variation du patrimoine du Président de la République entre le début et la fin de son mandat. Cette absence de contrôle préalable à l'élection pose d'autant plus problème qu'une fois élu, le candidat victorieux bénéficie d'une immunité pénale qui le met à l'abri d'éventuelles poursuites.
- Par ailleurs, le Président de la République n'est pas mentionné parmi les personnes auxquelles les représentants d'intérêts doivent s'abstenir de proposer ou de remettre des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative et les représentants d'intérêts pourraient le solliciter sans que leurs interventions ne figurent dans le répertoire numérique tenu par la HATVP.

En effet, il n'entre pas dans le périmètre de la loi de 2013 en ce qui concerne l'encadrement du lobbying. Ce traitement dérogatoire est d'autant moins justifié qu'il est, sous la 5^e République, en position d'impulser des politiques publiques (**proposition n°5**).

- De même, le Président de la République n'est pas soumis à un contrôle fiscal de la part de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique- à la différence des membres du Gouvernement et des parlementaires. Une fois de plus ce traitement particulier n'est pas justifié (**proposition n°6**).
- Enfin, l'interdiction, pour le Président de la République, de choisir ses collaborateurs parmi les membres de sa famille est fixée par la voie réglementaire et non législative, à l'inverse des parlementaires, des élus locaux et même des membres du gouvernement. Il en résulte que les contraintes qui pèsent sur le Président de la République sont moins nombreuses (**proposition n°7**).

Application à l'élection présidentielle du dispositif d'inéligibilité

Les dispositions du code électoral qui prévoient la sanction d'inéligibilité en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales (article LO 136- 1 et L. 118-3) ne concernent pas le Président de la République ; la loi du 6 novembre 1962 ne prévoit rien à ce sujet. La seule conséquence serait le remboursement des frais de campagne et encore, le candidat élu ne pourrait-il être poursuivi qu'après son mandat du fait de l'immunité présidentielle. (**Proposition n°8**)

LES ANCIENS PRÉSIDENTS DE LA RÉPUBLIQUE

A l'issue de son mandat, le Président de la République conserve un certain nombre d'avantages dont le maintien pose question.

- En vertu d'une loi du 3 avril 1955, les anciens présidents de la République perçoivent une dotation annuelle (6225 euros brut en 2019) indépendamment de l'âge de son bénéficiaire. Ce système est d'autant plus avantageux qu'il est possible pour un ancien président de la République de cumuler cette dotation avec d'autres rémunérations de fin de mandat, avec d'autres fonctions professionnelles exercées à l'issue du mandat ou avec des rémunérations perçues au titre des droits d'auteurs (**Proposition n° 9**).
- S'ajoutent un certain nombre d'avantages matériels énoncés par le décret n°2016-1302 du 4 octobre 2016 et pris en charge par l'État : mise à disposition de 7 collaborateurs permanents (trois au-delà des 5 années qui suivent la cessation de leurs fonctions), locaux meublés et équipés, prise en charge des frais de réception et de déplacements « pour leurs activités liées à leurs fonctions d'anciens chefs de l'État ». Ces avantages (dont la dégressivité est prévue) soulèvent un certain nombre de remarques. Outre les zones d'ombre résultant du manque de précision du décret, on peut déplorer un manque de traçabilité des moyens alloués aux anciens Présidents de la République (**Proposition n°10**). Enfin, il faut se demander s'il est bien justifié d'attribuer ces avantages à vie (**Proposition n°11**).

LES COLLABORATEURS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Longtemps tenus à l'écart des règles de transparence et déontologie, les collaborateurs du Président de la République sont soumis à des obligations qui se sont multipliées ces dernières années, avec comme premier objectif de lutter contre les conflits d'intérêts (déclarations d'intérêts et de patrimoine, encadrement du pantouflage et du cumul, relations entre les autorités publiques et les représentants d'intérêts). Le dispositif comporte néanmoins un certain nombre de lacunes.

- Il ne pèse pas sur la composition du cabinet du Président de la République la même exigence de publicité que celle qui s'impose aux cabinets ministériels en vertu du décret n° 2017-1063 du 18 mai 2017. Ceci est regrettable car l'absence de publicité affaiblit l'effectivité du dispositif de prévention des conflits d'intérêts en empêchant le contrôle de la HATVP sur les conseillers officieux. Le périmètre des collaborateurs concernés par les obligations de déclaration soulève, par ailleurs, des interrogations. Les conseillers bénévoles qui n'ont pas à proprement parler de mission à la présidence mais jouent un rôle d'influence auprès du chef de l'État sont-ils soumis à ces déclarations ? (**Proposition n°12**).
- En outre, les collaborateurs du Président de la République ne sont pas soumis à une enquête administrative avant leur nomination (**Proposition n°13**) ni à l'obligation de déport qui pèse sur certains responsables publics en vertu des lois du 11 octobre 2013 et du 20 avril 2016. Seule la charte de déontologie des collaborateurs du Président de la République prévoyait ce déport mais on n'en trouve plus la trace sur Internet (**Proposition n°14**).
- Par ailleurs, le dispositif prévu en matière de cumul d'activités est incomplet s'agissant des conseillers du Président de la République comme des conseillers ministériels (**Proposition n°16**).

- Enfin, les modalités de la protection fonctionnelle dont ils peuvent bénéficier, y compris après leurs fonctions, suscitent un certain nombre de critiques (*Proposition n°15*)

LE (LA) CONJOINT(E) DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Il/elle n'est pas soumis(e) à l'obligation de dépôt des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale mais les déclarations du Président de la République contiennent un certain nombre d'éléments visant le conjoint, le partenaire lié par un Pacs ou le concubin.

Pour remplir les activités que lui confie la charte de transparence relative au statut du conjoint du chef de l'État, l'épouse du Président de la République bénéficie de moyens financiers qui sont tirés du budget de la présidence. Chaque année, la Cour des comptes recense, dans son rapport sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, les différentes dépenses relatives à l'activité propre de l'épouse du Président de la République. Après avoir longtemps reproché à l'Elysée le manque de comptabilité analytique, la Cour semble se satisfaire dans ses deux derniers rapports des informations fournies par la présidence.

On peut néanmoins s'interroger sur le rôle public qui est confié à l'épouse du Président de la République (en échange de quoi des moyens lui sont accordés). A l'heure où les emplois familiaux sont interdits, et alors que la plupart des régimes parlementaires ne reconnaissent aucun rôle au conjoint du chef de l'Etat, est-il bien judicieux de faire perdurer ce qui est présenté comme une « tradition républicaine » ? (Proposition n°19)

LES SERVICES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

Les services de la présidence se sont longtemps caractérisés par leur caractère entièrement dérogatoire au droit régissant l'administration de même qu'ils sont restés à

l'écart de la législation sur la transparence qui s'est imposée à la fin des années 1970. La situation a évolué depuis que la Cour des comptes fait paraître tous les ans un rapport sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République. Les pratiques ont changé mais des progrès peuvent encore être faits en ce qui concerne le budget de la présidence et l'application du droit de la commande publique par les services de la présidence.

- En ce qui concerne le budget, la consolidation entreprise depuis 2008, après les révélations du député René Dosière, reste incomplète.

Un certain nombre de dépenses qui contribuent au fonctionnement de l'Élysée sont encore prises en charges par plusieurs ministères (Intérieur, Affaires étrangères, Culture). Enfin, la presse fait état de sondages qui seraient commandés pour le compte de l'Élysée, par le biais du service d'information du Gouvernement (SIG), organisme placé sous l'autorité du Premier ministre. Cette pratique, qui manque de transparence, est d'autant plus regrettable que les élections présidentielles approchent et que la campagne électorale a commencé. (**Proposition n°20**)

- Bien qu'il se soit développé considérablement, le contrôle interne financier pourrait être encore amélioré. (**Proposition n°21**)

- Enfin, depuis la révélation de l'affaire des sondages de l'Élysée, des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la passation des marchés publics mais des améliorations restent possibles, notamment en matière de publicité et de transparence. Par ailleurs, la présidence recourt encore trop souvent à des procédures dérogatoires au droit de la commande publique pour la passation et la reconduction des contrats. (**Proposition n°22**)

- De manière plus générale, la présidence de la République manque d'un socle juridique stable et transparent. Les pratiques évoluent au gré d'instructions, de notes intérieures ou de consignes données par les principaux intéressés : le Président de la République et ses collaborateurs (**Proposition n°23**)

**23 PROPOSITIONS
DE REFORMES**

**Propositions de réformes s'agissant du Président de la
République**

1

**Renforcer la transparence sur la rémunération du Président de la
République**

Les sites internet du Sénat et de l'Assemblée nationale indiquent précisément le montant brut mensuel de l'indemnité perçue par leurs membres (indemnité de base+ indemnité de résidence+ indemnité de fonction). On ne voit pas ce qui s'opposerait à ce que l'Elysée en fasse de même pour le Président de la République.

2

**Reconnaître au législateur le pouvoir de déterminer le montant
de la rémunération du Président de la République**

Il est souhaitable que le Conseil constitutionnel revienne sur la solution rendue en 2012 et fondée sur une interprétation contestable de la séparation des pouvoirs, sans quoi une réforme passerait par une révision de la Constitution.

3

Renforcer la transparence sur les cadeaux offerts par l'Elysée

Outre le coût annuel de ces cadeaux que l'Elysée pourrait communiquer sans commettre pour autant une maladresse sur le plan diplomatique, il serait intéressant de connaître les critères qui président au choix de ces cadeaux.

4

**Publier la déclaration d'intérêts du Président de la République
sur le site Internet de la HATVP**

Il serait souhaitable d'aligner le sort de la déclaration d'intérêts sur la déclaration de patrimoine du Président élu, ce qui passerait par une modification du décret du 8 mars 2001.

5

**Faire entrer le Président de la République dans le périmètre des
responsables publics concernés par le dispositif encadrant le
lobbying**

6

**Accorder au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'assurer que
les candidats à l'élection présidentielle aient bien satisfait à
leurs obligations fiscales**

7

**Compléter le décret relatif à l'interdiction des emplois familiaux
en encadrant les embauches croisées**

Ce dispositif, qui oblige le membre d'un cabinet ministériel qui a un lien familial avec un autre membre du Gouvernement d'en informer la HATVP (ainsi que le membre du Gouvernement dont il est le collaborateur), ne s'applique pas au Président de la République (dont un proche peut donc être employé comme collaborateur de l'un de ses ministres sans que la HATVP en soit informée).

8

Instaurer un contrôle du compte de campagne en amont de l'élection

Ce contrôle permettrait d'éviter que le compte de campagne du candidat élu soit rejeté, au risque de discréditer l'institution présidentielle.

Propositions de réforme s'agissant des anciens Présidents de la République

9

Abroger la loi du 3 avril 1955 attribuant une dotation annuelle aux anciens Présidents de la République

En plus de la suppression de membre de droit du Conseil constitutionnel, il serait opportun de remplacer la dotation annuelle accordée aux anciens Présidents de la République par une rémunération de fin d'activité dont le montant serait fixé par le législateur et que le bénéficiaire ne pourrait pas cumuler avec une activité privée.

10

Garantir une meilleure traçabilité des moyens alloués aux anciens Présidents de la République en créant un budget opérationnel de programme qui leur soit dédié

A ce jour, les crédits figurent dans le programme n° 129 ; ils relèvent de l'action 10-soutien, rattachée à la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre. Mais aucun budget opérationnel de programme ne leur a été dédié. Ceci viendrait pourtant clarifier les dépenses en faveur des anciens Présidents en identifiant clairement les crédits alloués aux anciens présidents (gage de transparence) et faciliter le suivi et le contrôle, notamment lors du vote de la loi

de finances, comme l'avait suggéré le rapport Sauvé/ Migaud sur les avantages accordés aux anciens Présidents de la République.

11

Mettre fin aux avantages matériels alloués aux anciens Présidents de la République à l'issue d'un certain délai

Ces avantages pourraient ne plus être accordés au bout de cinq ou dix ans suivant la fin du mandat. Il faudrait par ailleurs conditionner leur versement à l'absence d'activité privée. Ne subsisteraient plus que les frais liés à la sécurité des anciens Présidents de la République.

Propositions de réforme s'agissant des collaborateurs du Président de la République

12

Renforcer la transparence sur l'entourage du Président de la République

Suivant les recommandations de la mission d'information constituée au Sénat pour faire la lumière sur l'affaire Benalla, il conviendrait de mettre fin à la pratique des collaborateurs officieux du Président de la République. Par ailleurs, les conseillers bénévoles qui jouent un rôle d'influence auprès du chef de l'État pourraient être soumis aux obligations de déclaration auprès de la HATVP.

13

Soumettre les collaborateurs du Président de la République à une enquête administrative préalable à leur nomination

C'était aussi une recommandation de la mission information du Sénat sur l'affaire Benalla ; elle n'a pas été retenue pour le moment.

14

Imposer explicitement une obligation de déport aux collaborateurs du Président de la République

L'intéressé renoncerait à prendre une décision lorsqu'un intérêt personnel, familial ou professionnel interférerait avec le dossier à traiter.

15

Renforcer la transparence sur la prise en charge de la protection fonctionnelle et mieux encadrer les pratiques

Il faudrait d'abord clarifier les modalités de la prise en charge des collaborateurs. Les services de la présidence ont annoncé que la circulaire du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics serait appliquée de façon restrictive (les anciens collaborateurs ne bénéficieraient plus de cette protection, sauf s'ils

sont fonctionnaires ou à la retraite). Cette décision est-elle entrée en vigueur ? La députée Christine Pirès-Beaune n'a pas obtenu de réponse sur ce point. Il existe également des incertitudes sur le montant des honoraires d'avocat (des barèmes sont-ils prévus par exemple ?). Ces questions appellent des réponses claires, vu les frais engagés à ce titre au cours de ces deux dernières années. Par ailleurs, il est parfois difficile d'apprécier le caractère de la faute commise par le collaborateur (sachant qu'une faute personnelle ne donne pas droit à la protection de l'intéressé). Comme Emmanuel Aubin l'a proposé², il pourrait être intégré une « clause de revoyure » dans la décision de prise en charge. Il suggère également que la législation soit modifiée pour rendre possible le remboursement des frais de justice en cas de condamnation définitive pour un grave manquement.

16

Compléter le dispositif en matière de cumul d'activités (loi de 1983 sur les droits et obligations du fonctionnaire) en étendant le contrôle obligatoire de la HATVP à l'ensemble des situations de cumuls d'activités des collaborateurs du Président de la République

Cette piste est proposée par Jean-François Kerléo pour les conseillers ministériels³. Il faudrait l'étendre aux conseillers présidentiels.

17

Instaurer un déontologue pour éviter les conflits d'intérêts

Cette institution est recommandée par l'Observatoire de l'éthique publique pour les membres du Gouvernement et les conseillers ministériels. Son périmètre pourrait être élargi aux collaborateurs du Président de la République.

² Emmanuel AUBIN, « La prise en charge par l'État des frais de justice de ses collaborateurs : toujours plus ? », OEP, Position Paper n°6, 12 août 2020.

³ Jean-François KERLEO, « 14 mesures pour encadrer la déontologie des conseillers ministériels », *Acteurs publics*.

Proposition de réforme s'agissant du conjoint du Président de la République

18

Clarifier les informations contenues sur le conjoint du Président de la République dans la déclaration de patrimoine de fin de mandat

Cette déclaration pourrait être complétée sur le modèle de la déclaration que les députés déposent en fin de mandat, laquelle comporte une rubrique relative aux revenus perçus par l'intéressé pendant son mandat mais aussi par son conjoint lorsque le député est marié sous un régime de communauté

19

Ne plus reconnaître au conjoint du Président de la République un quelconque rôle public et ne plus lui allouer de moyens pour remplir ce rôle

**Propositions de réforme s'agissant des services de la présidence
de la République**

20

**Renforcer la consolidation du budget de la présidence de la
République et le mettre en ligne sur le site de la Présidence de la
République**

21

Renforcer le contrôle interne financier

Comme le recommande la Cour des comptes, il faudrait confier ce contrôle à un autre responsable que le comptable, ce qui nécessiterait une modification du règlement budgétaire et comptable de la Présidence de la République.

22

**Renforcer la mise en conformité des pratiques élyséennes avec
le droit de la commande publique**

Nous renvoyons, sur ce point, aux propositions énoncées dans une étude de l'OEP (2020) consacrée aux marchés publics de l'Élysée.

23

Clarifier et consolider le cadre normatif de la présidence