L'ARGENT CACHÉ DE L'ÉLYSÉE

RENÉ DOSIÈRE

L'ARGENT CACHÉ DE L'ÉLYSÉE

Préface de Guy Carcassonne

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

ISBN 978-2-02-117227-0

© Éditions du Seuil, janvier 2007

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

En ce temps-là, il fallait qu'un bâton de chaise fût bien fait. Une tradition venue du plus profond de la race, une histoire, un absolu, un honneur, voulait que ce bâton de chaise fût bien fait.

Charles Péguy, *L'Argent*, 1913,
Cahiers de la Quinzaine, XIV, 6.

Préface

Voici du vrai, du beau, du bon travail parlementaire, dont on avait presque oublié jusqu'au goût, pourtant savoureux. Les Républiques antérieures produisaient assez souvent des travaux qui méritaient les honneurs de l'édition – à commencer par le célèbre rapport d'Aristide Briand sur ce qui est devenu la loi de séparation des églises et de l'État de 1905 – tandis que ceux de la Cinquième pénètrent plus rarement dans les vitrines et rayons des librairies. Voici donc une exception bienvenue et hautement justifiée, car le fruit des recherches que livre ici René Dosière est riche des enseignements les plus variés comme les plus édifiants.

Premièrement, l'objet lui-même est digne du plus grand intérêt puisqu'il nous fait découvrir le fonctionnement de la tête de l'État, curieusement l'un des trop nombreux angles morts de la démocratie : où l'on découvre avec un peu de stupeur que celui qui incarne la Nation, dans et hors de nos frontières, à ce titre exposé aux regards universels, échappait jusqu'ici non

seulement à tout contrôle mais d'abord à toute information, conjuguant ainsi la visibilité de la fonction avec l'opacité de ses moyens. Le bon sens civique le plus élémentaire plaide pourtant pour une alternative simple : ou ces moyens ont quelque chose d'inavouable, qui doit disparaître, ou ils sont parfaitement avouables et doivent apparaître. Libre ensuite à chacun de les juger excessifs ou insuffisants, de s'étonner ou non de leur croissance singulière, mais qu'au moins celui qui en est le chef donne l'exemple de la transparence budgétaire qui doit régir l'État (le budget est « l'acte qui ne ment pas », enseignait-on jadis). Il ne l'avait pas fait jusqu'ici, non plus d'ailleurs que ses prédécesseurs, à l'opposé de leurs homologues étrangers. Il fallait que le voile fût levé. C'est fait, avec précision et clarté, quelques dénonciations légitimes mais aucune polémique infondée, dans un style dont le sérieux ne bannit pas la vivacité. Le citoyen accède enfin à une information dont on peine à comprendre qu'il ait pu en être privé auparavant, mais quel chemin pour en arriver là !

Car, deuxièmement, l'on est frappé du travail d'enquête qu'il a fallu conduire, des astuces politiques qu'il a fallu imaginer, de l'énergie qu'il a fallu déployer, de la persévérance qu'il a fallu prouver pour surmonter les obstacles que toutes sortes de mauvaises volontés avaient disposés, méthodiquement, sur le parcours. Comme cela s'est bien terminé – l'auteur, madré, ayant fini par obtenir ce qu'il voulait, de haute lutte –, l'on peut sourire devant les ruses qui lui ont permis, sans

avoir l'air d'y toucher, d'abord d'identifier le bon interlocuteur institutionnel – en l'occurrence des Premiers ministres qui s'en seraient bien passés –, puis de l'assaillir de questions de plus en plus précises, de plus en plus gênantes, de plus en plus éclairantes aussi. Mais la leçon doit être méditée : est-il normal que tant d'entraves s'élèvent devant la volonté d'un parlementaire qui ne cherche qu'à faire le travail pour lequel la Constitution le qualifie et ses concitoyens l'élisent ? Pour un qui a eu le très grand mérite d'insister, combien, sur d'autres sujets peut-être aussi importants, ont fini par se décourager ? Seul, sans soutien de la majeure partie de ses collègues, plutôt ironiques, exposé tantôt aux foudres tantôt à la condescendance gouvernementales, il faut donc, dans ce pays, avoir une âme d'airain pour accomplir ce qui n'exige, ailleurs, que travail et rigueur !

Malgré cela, troisièmement, l'on s'avise qu'un parlementaire déterminé a des moyens d'agir. Car enfin, s'il a fallu à René Dosière réunir des qualités qui forcent l'estime, il reste qu'il a pu parvenir à ses fins, sans coup d'État ni putsch, sans violences ni vilenies, simplement en usant avec intelligence et opiniâtreté des moyens que les textes mettent à la disposition de tout élu de la Nation. Ce n'est pas faute de l'avoir répété, alors disons-le à nouveau : ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas des pouvoirs, mais des députés pour les exercer. Ce livre apporte une confirmation éclatante de cette thèse. Dès lors, imaginez que ce ne soit pas seulement un député spécialement motivé, mais

plusieurs centaines qui, enfin débarrassés de la plaie du cumul, décident de se saisir de leurs droits et d'en faire usage, qui, du fait de leur nombre et de la compacité des troupes, cessent d'être aveuglément assujettis à l'exécutif, qui respectent ce que la solidarité majoritaire a de nécessaire, mais l'allègent de ce que l'autoritarisme gouvernemental a d'abusif, quelle belle Assemblée nous aurions, comme le contrôle y serait plus efficace et suivi, comme la loi y serait mieux pensée et fabriquée… Bref, une Chambre qui ne compterait pas un Dosière, mais des dizaines, pour le plus grand profit tout à la fois du citoyen et du contribuable.

Or, quatrième et dernier enseignement de cette histoire, le seul qui soit amer mais qui l'est grandement : la prochaine Assemblée ne devrait plus avoir de Dosière du tout, puisque ce dernier s'est vu préférer un autre candidat socialiste dans sa circonscription de l'Aisne. Comment n'être pas confondu de voir ainsi écarté un parlementaire dont l'admirable travail a fait l'honneur de sa fonction, de son groupe, de son parti ? Si au moins il s'agissait d'un choix des électeurs, l'on pourrait en être consterné mais, comme toujours, s'incliner devant les décisions du suffrage universel. Or même pas. Moralité : René Dosière eût mieux assuré son avenir en soignant les socialistes locaux qu'en accomplissant la haute mission dont il était investi. Que l'on ne s'étonne pas, alors, que cette dernière soit délaissée par tous et, surtout, que l'on cesse de se plaindre des maux, pourtant très graves, qui résultent de cette abstention.

La note cruelle sur laquelle elle s'achève ne doit pourtant pas faire oublier la beauté de l'histoire. Celle-ci ravira le lecteur dans les pages qui suivent et qui la content.

René Dosière a donc, selon moi, un double titre à notre gratitude, d'abord pour avoir eu le courage de faire, ensuite pour avoir eu le talent de raconter. Espérons que les miracles de la vie sauront lui en rendre justice, mieux que n'ont su faire ses propres amis politiques.

Guy Carcassonne,
professeur de droit public à l'université
de Paris X-Nanterre

Avant-propos

Le temps de la transparence est venu. Les citoyens veulent tout savoir. Qu'il s'agisse des comptes des entreprises, des rémunérations de leurs dirigeants, de l'origine des produits alimentaires ou de choix médicaux, chacun veut tout connaître et c'est bien normal. Il en va de même dans la vie politique. On ne compte plus les enquêtes et reportages sur ces thèmes : « Le patrimoine des hommes politiques », « Combien gagnent vraiment vos élus ? », « Quelle voiture possède votre député ? », « La vérité sur les retraites des politiques », « Le véritable train de vie du pouvoir »…

Seule une forteresse résiste à cet appétit de lumière : la présidence de la République. Comme si l'Élysée était un château fort moyenâgeux dont les hauts murs empêchent toute intrusion extérieure. Ou pire : un coffre-fort de banque suisse. Depuis plus de soixante ans, la dotation budgétaire du chef de l'État est votée par le Parlement sans débat. Malgré le pouvoir considérable dont les présidents de la V^e^ République sont dotés, aucun

changement n'a été apporté au financement de l'Élysée. Les documents transmis aux députés et sénateurs sont des plus succincts : deux lignes budgétaires ! Quant aux parlementaires rapporteurs spéciaux de la commission des finances, ils ne demandaient – et donc ne fournissaient – aucune explication. Si le montant de la retraite des anciens présidents est fixé par la loi depuis 1955, la rémunération du chef de l'État ne figure dans aucun texte officiel. Enfin, jamais sous la Ve République, le budget de l'Élysée n'a été évoqué publiquement par un parlementaire jusqu'à mes premières interventions à l'automne 2001.

Pourtant, deux articles de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 soulignent la nécessité d'une totale transparence. L'article XIV dispose que « tous les citoyens ont le droit de constater [...] par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [...] d'en suivre l'emploi ». Quant à l'article XV, il affirme : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Considérant que ces principes constitutionnels devaient s'appliquer au premier responsable politique de l'État, j'ai mené, pendant cinq ans, un travail d'investigation parlementaire dont ce livre expose les résultats. Le mur du silence qui entourait le budget du « Château » s'est ouvert. En 2005 et en 2006, l'examen du budget de l'Élysée a fait l'objet d'un débat animé. L'opacité qui entoure le budget présidentiel est désormais régulièrement dénoncée par les médias.

Alors que la France s'apprête à élire un nouveau chef de l'État, le temps est venu de faire toute la lumière sur le budget dont ce dernier disposera, et de moderniser enfin les pratiques financières de la présidence de la République en s'inspirant, notamment, de certains exemples étrangers.

I

Un député mène l'enquête

Tout a commencé durant l'été 2001. Jacques Chirac est président de la République, Lionel Jospin, Premier ministre. La cohabitation dure depuis quatre ans déjà. Comme chaque année, juste avant de partir en vacances, je me procure le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget de l'année précédente, en l'occurrence celui de l'année 2000. Cette instance, aujourd'hui présidée par Philippe Séguin, vérifie tous les ans si le budget de la maison France est bien tenu. Pour la première fois, cette année-là, la Cour parle explicitement de l'Élysée. D'ordinaire, le budget du palais présidentiel est noyé parmi d'autres, dans une case « Pouvoirs publics ». Là, sans que je sache vraiment pourquoi encore aujourd'hui, les magistrats font un sort particulier à la présidence de la République. Tableau à l'appui, ils relèvent que l'Élysée a dépensé le double de ce que le Parlement avait voté.

Ils ajoutent qu'« il s'agit là d'une pratique habituelle dont l'importance financière ne cesse d'augmenter »…

Le rapport pointe le caractère systématique et croissant de la sous-dotation initiale de ce chapitre et de son abondement par le recours au chapitre des dépenses accidentelles. « Ce recours est inapproprié [on admirera le langage feutré de la Cour] s'agissant de couvrir des dépenses de pur fonctionnement [...] qui ne s'apparentent manifestement pas à des dépenses "urgentes ou imprévues". » Enfin, la Cour précise que le décret d'abondement n'est pas publié au *Journal officiel*.

De quoi titiller ma fibre de député enquêteur soucieux du bon usage de l'argent public. Je consulte alors les rapports précédents et m'aperçois que l'Élysée use d'une telle pratique depuis 1995, c'est-à-dire depuis l'élection de Jacques Chirac. Concrètement, l'Élysée annonce aux parlementaires des chiffres lors de l'examen du projet de loi de finances à l'automne, puis, en cours d'année, se fait octroyer – dans le plus grand secret – des subsides supplémentaires, sous prétexte de dépenses imprévues ou accidentelles (!). Cette manipulation cherche à dissimuler la véritable inflation du budget présidentiel depuis 1995. Inexpliquée, de surcroît.

Si la mission première d'un député sous la V^e^ République consiste à légiférer, c'est-à-dire à faire – ou défaire – la loi, l'exécutif dispose de telles prérogatives que le pouvoir législatif du député se réduit, principalement, à amender, c'est-à-dire à modifier tel ou tel aspect du texte gouvernemental.

Graphiques et tableaux

Graphiques 1 et 2. Questions écrites dans le temps et par ministère 40
Graphique 3. L'évolution du budget officiel de l'Élysée . 66
Graphique 4. Organigramme de la présidence de la République 77
Graphique 5. Le véritable budget de l'Élysée 105

Tableau 1. Fonctionnaires mis à disposition de la présidence 90
Tableau 2. Déplacements en avion du président de la République 98
Tableau 3. Coût des déplacements aériens du président de la République 98

Annexes

Annexe 1. Évolution du budget officiel de la présidence de la République (1960-2006) 149
Annexe 2. La participation financière des ministères aux dépenses de la présidence de la République 151
Annexe 3. Le projet de budget officiel de la présidence pour 2007. 155
Annexe 4. Interventions de René Dosière en séance publique 158
Annexe 5. Un exemple de débat parlementaire 159
Annexe 6. Quelques exemples de questions 164
Annexe 7. Le patrimoine de Jacques Chirac 172

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : S.N. FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 2007. N° 90857 (00000)
Imprimé en France