

Le Vice-président
du
Conseil d'Etat

Le Premier président
de la
Cour des comptes

**LA SITUATION
DES
ANCIENS PRESIDENTS DE LA REPUBLIQUE**

Rapport et propositions

Mars 2016

AVERTISSEMENT

Ce rapport, rédigé en juillet 2014, a été actualisé en mars 2016 pour tirer les conséquences de ce que le projet de révision constitutionnelle sur la base duquel il a été élaboré, tendant à l'abrogation du second alinéa de l'article 56 de la Constitution qui fait des anciens Présidents de la République des membres de droit du Conseil constitutionnel, n'a pas à ce stade abouti.

SYNTHESE

Par lettre en date du 7 octobre 2013, le Président de la République a confié au Vice-président du Conseil d'Etat et au Premier président de la Cour des comptes la mission de procéder à l'évaluation des moyens que l'Etat met à la disposition des anciens Présidents de la République et, si besoin, de proposer des évolutions.

La mission a examiné le dispositif actuel et a réfléchi à son adaptation dans un triple souci de modernisation, de transparence et de maîtrise de la dépense publique. Des comparaisons internationales ont été établies.

Les moyens mis à la disposition des anciens Présidents de la République se subdivisent en trois sous-ensembles : les revenus (pensions, rémunérations) ; le soutien matériel (mise à disposition de locaux, de véhicules et de personnels, prise en charge de coûts logistiques ou de transport), et la sécurité (dispositifs de protection rapprochée et de garde statique).

Les revenus actuellement perçus par les anciens chefs de l'Etat procèdent d'une loi de 1955 leur attribuant une dotation, à laquelle peut s'ajouter la rémunération attachée à la qualité de membre de droit du Conseil constitutionnel (art. 56 de la Constitution). Les mesures de soutien ont été fixées par une lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985, qui inclut également quelques dispositions au bénéfice des conjoints des anciens chefs d'Etat. En pratique, des mesures de protection sont mises en place sous l'autorité du Service de la protection, dépendant du ministre de l'intérieur.

D'une manière générale, il est apparu que si le dispositif de soutien matériel dont bénéficient les anciens Présidents se situe à un niveau plus élevé que ceux qui existent à l'étranger tels qu'ils ont pu être évalués, leurs revenus sont plus limités lorsque, comme ceux des anciens Présidents actuels, ils ne bénéficient plus de la rémunération attachée à l'exercice effectif des fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

La mission propose l'adoption d'un décret relatif aux mesures de soutien, qui se substituerait à la lettre du Premier ministre de 1985. Une dégressivité de ces mesures serait introduite après la dixième année suivant la fin des fonctions. S'agissant des dispositifs de protection, la mission se borne à constater que les mesures nécessaires doivent être prises par le Service de la protection et qu'aucun seuil minimal ou plafonnement n'est pertinent. Elle propose, dans un but de rationalisation, d'y rattacher les affectations de véhicules et de chauffeurs, sous la responsabilité de ce service. La mission recommande aussi d'autres mesures de rationalisation, de transparence et de maîtrise de la dépense, notamment en instituant une règle de cumul et en faisant disparaître des dispositifs obsolètes. Le décret proposé aurait vocation à s'appliquer à tous les anciens Présidents de la République, sous réserve d'une mesure transitoire pour les anciens chefs de l'Etat investis avant le 15 mai 2012.

Dans la perspective d'une révision de l'article 56 de la Constitution qui mettrait fin à l'appartenance de plein droit des anciens Présidents au Conseil constitutionnel, la mission propose également de réformer par la voie réglementaire le dispositif définissant les revenus alloués aux anciens Présidents et de les fixer à 80 % de la rémunération du Président en exercice.

En l'absence de révision constitutionnelle mettant fin à l'appartenance des anciens Présidents de la République au Conseil constitutionnel, la mission ne propose pas de modifier le régime actuel des revenus des anciens Présidents.

Dans un esprit de transparence et afin de faciliter le contrôle de la dépense, l'ensemble des mesures bénéficiant aux anciens Présidents serait exécuté via un budget opérationnel de programme spécifique créé au sein du programme 129-*Coordination du travail gouvernemental*.

I. LA SITUATION ACTUELLE DES ANCIENS PRESIDENTS DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

A. LES REVENUS DES ANCIENS PRESIDENTS SONT CONSTITUES D'UNE DOTATION ET D'UNE REMUNERATION SOUS CONDITION

Les revenus des anciens Présidents sont composés d'une dotation annuelle d'environ 65 000 € bruts par an, en vertu de l'article 19 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955. Par ailleurs, les anciens Présidents sont membres de droit du Conseil constitutionnel (art. 56 de la Constitution), ce qui leur assure le bénéfice de la rémunération attachée à cette fonction (172 500 € bruts par an), sous condition d'exercer effectivement les fonctions correspondantes. Le détail de ces dispositions est rappelé en annexe.

Seul le Président Giscard d'Estaing siège actuellement au Conseil constitutionnel et bénéficie à ce titre de la rémunération correspondante. La transformation du Conseil constitutionnel en véritable juridiction constitutionnelle a conduit à mettre en cause la qualité de membre de droit des anciens Présidents de la République. En outre, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a instauré la question prioritaire de constitutionnalité, a augmenté les cas dans lesquels les anciens Présidents se trouvent tenus de se déporter. Par ailleurs, dans le droit fil de la juridictionnalisation du Conseil constitutionnel, la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 a introduit une incompatibilité entre les fonctions de membre du Conseil constitutionnel et « toute fonction publique et toute autre activité professionnelle ou salariée ».

B. LE DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX ANCIENS PRESIDENTS N'A PAS DE REEL FONDEMENT JURIDIQUE

Le dispositif actuel de soutien est fondé sur une lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985. Le détail en est donné en annexe au présent rapport. Il comporte notamment : un cabinet (7 collaborateurs) ; un appartement de fonction avec deux personnels attachés et la prise en charge des frais afférents ; un véhicule avec chauffeur ; des facilités de secrétariat et de téléphonie ; deux officiers de sécurité affectés à la protection de l'ancien Président ; la gratuité de transport par les réseaux aérien, ferroviaire et maritime. Des dispositions sont également prévues pour les conjoints des anciens Présidents décédés (cf. *infra*).

Le décret n° 2001-1148 du 5 décembre 2001 prévoit, en outre, le versement de l'indemnité de sujétions particulières (ISP) aux collaborateurs des anciens chefs de l'Etat.

Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) fixe, sur la base de la lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985, les moyens effectivement mis à la disposition des anciens Présidents.

La mission a constaté que le dispositif prévu par la lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985 est globalement appliqué aux anciens Présidents. Seul le nombre de véhicules et de chauffeurs peut excéder le cadre défini. La base juridique de ce dispositif est néanmoins inadaptée : de fait, ce dispositif est dépourvu de valeur juridique.

C. LA PROTECTION SOULEVE DES ENJEUX SPECIFIQUES

Outre la protection des anciens Présidents par deux officiers de sécurité, la lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985 prévoit une garde statique de leur domicile et de leurs lieux de résidence.

Dans la pratique, les équipes de protection rapprochée déployées autour des anciens chefs de l'Etat sont placées sous l'autorité du Service de la protection du ministère de l'intérieur. Les formats mis en place relèvent de la décision discrétionnaire du ministre de l'intérieur, sur le fondement de l'arrêté régissant le service (arrêté du 12 août 2013).

Les gardes statiques des lieux de résidence et domicile sont confiées à la préfecture de police, à la CRS n° 1 et à la gendarmerie. Elles sont mises en œuvre selon un dispositif arrêté par la Préfecture de police à Paris et les préfets de département sur le reste du territoire.

Si certains des dispositifs observés excèdent les moyens prévus par la lettre du Premier ministre de 1985, les observations faites à ce sujet relèvent de la compétence des services spécialisés sous la direction du ministre de l'intérieur, à qui il appartient d'apprécier les moyens à mettre en œuvre en fonction des risques, ce dont la Cour des comptes s'assure dans ses contrôles.

D. LES CIRCUITS DE DEPENSE SOUFFRENT D'UNE TROP GRANDE DISPERSION

L'évaluation réalisée par la mission du coût pour l'Etat des dépenses attachées aux anciens Présidents est détaillée en annexe.

Les coûts de personnel représentent, hors coûts de protection, la majeure partie de la dépense. En réponse à une question parlementaire, le Premier ministre a confirmé en 2008 que *« les dépenses de personnel sont supportées par les ministères mettant à disposition [les] collaborateurs (intérieur, défense, finances, ministères sociaux). Ces derniers peuvent en outre se voir attribuer, comme les membres des cabinets ministériels, l'indemnité de sujétion particulière instituée par le décret n° 2001-1148 du 5 décembre 2001. Les services du Premier ministre prennent en charge le versement de cette indemnité [...], ainsi que les dépenses de fonctionnement »*¹. Cette réalité est confirmée par les constats opérés par la mission. Seules les enveloppes d'indemnités de sujétions particulières sont centralisées par le SGG (direction des services administratifs et financiers) et mises à la disposition des chefs de cabinet qui les répartissent de façon discrétionnaire.

Cette relative dispersion de la dépense et le fait que les personnels soient rémunérés par des programmes différents rendent le coût complet du dispositif de soutien des anciens Présidents malaisé à retracer et, par conséquent, ne facilitent pas son contrôle.

E. LA SITUATION DES CONJOINTS D'ANCIENS PRESIDENTS PEUT ETRE AMENAGEE

Les mesures de soutien accordées aux familles des anciens chefs de l'Etat ont pour seul fondement la lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985 et se limitent aux veuves des anciens chefs de l'Etat qui en ont fait la demande. Il est prévu qu'elles puissent bénéficier d'un appartement de fonction, d'une voiture avec chauffeur et de la gratuité en première classe sur l'ensemble du réseau ferroviaire pour tout déplacement en rapport avec les fonctions exercées par leur conjoint décédé. Un collaborateur (catégorie B) est également mis à leur disposition sur demande.

S'agissant des revenus, il est attribué aux conjoints d'anciens Présidents décédés ou, en cas de décès de celui-ci, aux enfants jusqu'à leur majorité, la moitié de la dotation prévue par la loi du 3 avril 1955. Un décret non publié du 10 mars 1983 prévoit également le

¹ Réponse n°140 à une question de M. René Dosière, publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale du 24 juin 2008, page 5368.

versement aux veuves d'anciens Présidents de la moitié de la rémunération attachée à la qualité de membre du Conseil constitutionnel ainsi que la prise en charge de frais de secrétariat.

A ce jour, personne ne bénéficie de ces dispositions.

II. LES DISPOSITIFS EN VIGUEUR A L'ETRANGER

Deux critères ont guidé le choix des dix pays étudiés : la proximité institutionnelle et la proximité géographique avec la France. En vertu du premier critère, la mission a sélectionné un groupe de cinq pays (Etats-Unis, Portugal, Pologne, Autriche, Finlande), où le chef de l'Etat, quoique doté de prérogatives sensiblement différentes, est élu au suffrage universel direct. Le second critère a conduit à étendre l'étude à nos voisins européens (Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni) dont le régime politique diffère sensiblement du régime français mais qui sont d'une taille comparable et constituent pour la France des partenaires privilégiés. A été ajouté à cette liste le Canada, qui a conduit récemment une réforme du dispositif de pension accordé à ses anciens Premiers ministres. Dans ces cinq derniers Etats, ont été étudiées aussi bien la situation des anciens chefs de gouvernement que celle des anciens chefs d'Etat.

L'étude comparative, dont les résultats sont reportés en annexe, a été réalisée au moyen de l'analyse des données publiquement disponibles, des réponses aux questionnaires envoyés aux postes diplomatiques et d'entretiens conduits par les rapporteurs lors d'un déplacement à Washington. Il convient de souligner que la mission n'a pas acquis la certitude que les données recueillies étaient exhaustives.

A. L'ALLOCATION DE RESSOURCES PUBLIQUES AUX ANCIENS CHEFS D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT EST UNE PRATIQUE GENERALISEE

Si peu d'anciens chefs d'Etat et de gouvernement disposent d'un véritable statut que leur conférerait par exemple l'exercice de fonctions *ex officio*, ils reçoivent tous de leur Etat, sous une forme ou une autre, une dotation, qui s'accompagne dans la plupart des cas de moyens matériels destinés à leur permettre de remplir le rôle qui continue d'être le leur en leur qualité d'ancien titulaire de la plus haute charge publique.

B. L'ASSISE JURIDIQUE ET LA TRANSPARENCE DES DEPENSES ATTACHEES A LA PERSONNE SONT MOINS NETTES S'AGISSANT DES DEPENSES DE SOUTIEN ET A FORTIORI DE PROTECTION

Tous les pays étudiés fondent les rémunérations, dotations ou pensions attribuées à leurs anciens chefs d'Etat et de gouvernement sur des bases juridiques solides (loi ou règlement). Les différentes administrations en charge de ces dépenses sont identifiées et, le cas échéant, contrôlées. Les conditions d'application de ces dispositifs sont connues et semblent, d'après les éléments que la mission a pu recueillir, respectées.

Les moyens matériels - locaux, frais généraux, véhicules et prise en charge des déplacements - et en personnel, s'ils peuvent résulter des mêmes textes, comme aux Etats-Unis, au Portugal ou en Espagne, sont parfois alloués sur la base d'une simple coutume, voire,

semble-t-il, de la pratique discrétionnaire des administrations qui en ont la charge. Il est, par conséquent, beaucoup plus difficile d'en obtenir une estimation satisfaisante.

Quant aux dépenses de sécurité, elles relèvent, comme en France, de la compétence du ministère de l'intérieur et ne peuvent pas être toujours correctement appréhendées. Le report dans les dépenses de protection du coût des véhicules et chauffeurs mis à disposition des anciennes personnalités est une pratique constatée dans plusieurs pays (notamment les Etats-Unis et l'Allemagne).

C. LA FRANCE SE SITUE DANS LA FOURCHETTE BASSE DES PAYS ETUDIES S'AGISSANT DES REVENUS PERSONNELS ALLOUES AUX ANCIENS PRESIDENTS

Les anciens chefs d'Etat des pays étudiés perçoivent une dotation qui varie de moins de 20 000 € à plus de 200 000 € par an, en fonction du niveau de vie du pays concerné et, le plus souvent mais pas toujours, des prérogatives qui étaient les leurs lorsqu'ils étaient en fonction. La dotation inconditionnelle versée aux anciens Présidents français (65 000 € bruts annuels, si l'on fait abstraction de l'indemnité de membre du Conseil constitutionnel) est d'un montant significativement inférieur à la moyenne, ce qui n'apparaît pas conforme, en comparaison des autres pays, à leur mode de désignation et à l'importance de leur rôle dans les institutions. Les pensions versées aux anciens chefs de gouvernement l'étant uniquement sous condition d'âge, et dans la plupart des cas selon des modalités proches des autres ministres ou parlementaires, elles ne constituent pas un point de comparaison utile.

D. LA SITUATION DES ANCIENS PRESIDENTS FRANÇAIS PARAÎT PLUS FAVORABLE EN TERMES COMPARATIFS, S'AGISSANT DES DEPENSES DE SOUTIEN

Les estimations des dépenses de soutien des anciens chefs d'Etat ou de gouvernement étrangers, lorsqu'elles ont pu être réalisées, laissent apparaître que les anciens Présidents français bénéficient d'un dispositif plus avantageux en termes de mise à disposition de locaux et, surtout, de personnels. S'il faut sans doute relativiser ce constat à l'aune du caractère nécessairement lacunaire des données obtenues et de la sous-évaluation probable des estimations établies sur cette base, certains pays font preuve d'une transparence suffisante pour qu'une comparaison puisse être utilement établie.

E. L'EXTENSION PARTIELLE DU DISPOSITIF DE SOUTIEN AUX CONJOINTS DES ANCIENS PRESIDENTS SEMBLE UNE EXCEPTION FRANÇAISE

Dans seulement cinq des dix pays étudiés, les conjoints des anciens chefs d'Etat ou de gouvernement décédés perçoivent une pension de réversion, qui s'étend aux enfants mineurs dans trois cas. Aux Etats-Unis, le conjoint de l'ancien Président décédé a droit à une pension annuelle de 20 000 \$ qui n'est pas cumulable avec une autre pension, y compris de réversion, et n'est donc en pratique pas demandée.

Surtout, hormis l'Espagne, aucun pays étudié ne semble apporter un soutien matériel ou en personnel aux conjoints ou à la famille des anciens chefs d'Etat et de gouvernement.

F. CERTAINES MODALITES D'APPLICATION DES DISPOSITIFS ETRANGERS PEUVENT INSPIRER LA REFORME DU DISPOSITIF FRANÇAIS

La pratique consistant à valoriser par des activités professionnelles variées le capital politique acquis à la sortie de fonction paraît en voie de généralisation. Elle alimente un débat

public plus ou moins vif, en fonction notamment de la nature des activités exercées, de la situation économique et des références déontologiques propres aux pays concernés. Il est dès lors intéressant de noter que la majorité des pays étudiés soumettent le bénéfice d'une ou plusieurs catégories de dépenses à certaines conditions, comme des règles de cumul avec une rémunération issue d'activités publiques ou privées, ou mettent en œuvre un système d'écrêtement des revenus.

Dans plusieurs pays (Autriche, Finlande, Pologne, Portugal), la dotation des anciens chefs d'Etat est indexée sur le traitement du Président en exercice, lui-même calculé, comme en France, sur une base commune à la haute fonction publique. Cette indexation permet de faire évoluer la dotation en fonction de la rémunération des fonctionnaires, ce qui a pu avoir des conséquences notables sur son niveau, notamment au Portugal.

Quant aux moyens matériels, certains Etats ont choisi d'en faire bénéficier les anciens Présidents ou chefs de gouvernement en leur allouant annuellement une somme dont ils peuvent user soit discrétionnairement, sur justificatifs, pour engager des collaborateurs ou louer des bureaux (Royaume-Uni), soit sur la base d'accords négociés avec les services administratifs de la présidence (Finlande). D'autres Etats ne soumettent qu'une seule catégorie de dépenses (le personnel pour les Etats-Unis, les locaux, frais généraux et dépenses protocolaires pour l'Espagne) à un plafond, les autres moyens matériels étant alloués en nature. Ce dernier mode d'allocation, par mise à disposition de moyens matériels et en personnel, semble demeurer majoritaire parmi les pays étudiés.

Enfin, rares sont les Etats qui soumettent le bénéfice des avantages à l'accomplissement d'un mandat complet ou à des conditions normales de fin de mandat.

III. PROPOSITIONS POUR UNE EVOLUTION DU DISPOSITIF BENEFICIAINT AUX ANCIENS PRESIDENTS DE LA REPUBLIQUE

Les ressources publiques allouées aux anciens chefs de l'Etat sont la conséquence de la dignité des fonctions exercées et des charges diverses qui continuent de s'y attacher. Le dispositif en vigueur souffre cependant de différentes insuffisances, que la mission propose de corriger, pour l'essentiel, pour l'avenir.

Ces propositions sont fondées sur la recherche d'une consolidation juridique ainsi que d'une meilleure maîtrise et d'une dégressivité dans le temps des dépenses de soutien qui leur sont affectées.

Dans l'hypothèse où une révision constitutionnelle mettrait un terme à la qualité de membre de droit du Conseil constitutionnel des anciens Présidents de la République, une révision du dispositif relatif aux revenus applicables aux anciens Présidents investis à compter du 15 mai 2012 pourra également être mise en œuvre.

Dans tous les cas, le dispositif envisagé doit répondre aux exigences de transparence et de maîtrise de la dépense publique tout en garantissant aux anciens Présidents les moyens d'accomplir le rôle qui leur est reconnu.

A. LE DEPENSES EN FAVEUR DES ANCIENS PRESIDENTS DE LA REPUBLIQUE DOIVENT ETRE CLARIFIEES

Au plan comptable, la mission propose de rattacher les dépenses de revenus et de soutien bénéficiant aux anciens Présidents au budget des services du Premier ministre (programme 129-*Coordination du travail gouvernemental*). Un BOP spécifique pourrait être constitué, avec un mécanisme de rétablissement de crédits en faveur des programmes appelés à contribuer aux dépenses afférentes (notamment les programmes ministériels contributeurs au titre des personnels mis à disposition). De la sorte, l'intégralité des dépenses, à l'exclusion des dépenses de protection, serait retracée dans un même cadre budgétaire et pourrait faire l'objet d'un suivi précis lors du vote des lois de finances par le Parlement et via les notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Cette réforme financière pourrait être appliquée immédiatement à tous les anciens chefs de l'Etat, pour assurer dès que possible une meilleure visibilité du dispositif et un plus grand contrôle de la Représentation nationale.

B. LE DISPOSITIF DE SOUTIEN MATERIEL DOIT ETRE REFORME

i. DEGRESSIVITE DES DEPENSES DE SOUTIEN AUX ANCIENS PRESIDENTS

S'agissant des dépenses de soutien, si leur coût pour les ressources publiques se justifie par le rôle particulier que continuent de jouer les anciens Présidents au terme de leurs fonctions, les besoins liés à la fonction sont moindres au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la fin du mandat. La mission propose donc de diminuer de moitié, au terme d'un délai de dix ans à compter de la fin du mandat, les avantages en personnel octroyés aux anciens Présidents investis à compter du 15 mai 2012, ce qui conduirait à réduire l'effectif du cabinet à trois ou quatre collaborateurs et le nombre d'employés de maison à un. La mission estime qu'une diminution des frais généraux et du soutien matériel octroyé devrait résulter mécaniquement de cette réduction du nombre des collaborateurs affectés. Pour les anciens chefs de l'Etat investis avant le 15 mai 2012, cette diminution devrait intervenir dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la réforme : son application immédiate à des situations en cours pourrait en effet être regardée comme méconnaissant le principe de sécurité juridique.

Les modalités d'octroi des concours consentis devraient pour l'essentiel demeurer inchangées : la mise à disposition de locaux meublés et équipés et de personnels par l'Etat est une solution qui permet de concilier une certaine souplesse d'utilisation par le bénéficiaire avec l'exercice du nécessaire contrôle de la puissance publique. Les frais généraux, dépenses de représentation et de déplacement liés à la fonction d'ancien Président devraient, en revanche, être pris en charge sur justificatifs et sous un plafond voté annuellement en loi de finances. Le contrôle en serait assuré dans le cadre du BOP unique créé au sein du programme 129 (voir point A ci-dessus).

La gratuité des transports ferroviaires, maritimes et aériens, mise en place par la lettre du 8 janvier 1985, est devenue obsolète avec l'ouverture progressive à la concurrence de ces secteurs. L'octroi de tels avantages relève désormais des conseils d'administration des entreprises concernées. Les frais de transport devraient par conséquent être intégrés dans l'enveloppe de frais généraux, avec la prise en charge du déplacement de l'ancien Président et d'un accompagnateur, hors dispositif de protection. L'hébergement dans les préfectures et les

ambassades serait maintenu, dès lors qu'il est requis par l'exercice des fonctions d'ancien Président de la République.

La mission propose, en outre, de reporter les dépenses de véhicules et chauffeurs sur les dépenses de protection. Cette mesure permettrait d'éviter la confusion et l'incertitude qui découlent de la mise à disposition de véhicules provenant de services différents (SGG, Service de la protection).

ii. **ABSENCE DE DEPENSES DE SOUTIEN EN FAVEUR DES CONJOINTS ET ENFANTS DES ANCIENS PRESIDENTS**

La mission considère qu'il n'y a pas lieu d'octroyer d'avantages particuliers au titre des dépenses de soutien au conjoint de l'ancien Président, ni à ses enfants, de son vivant ou après son décès, sous réserve d'éventuelles mesures de protection laissées à l'appréciation du ministère de l'intérieur.

iii. **CONSOLIDATION JURIDIQUE : PUBLICATION D'UN DECRET RELATIF AUX DEPENSES DE SOUTIEN**

Ce décret, dont le projet est joint en annexe, aurait vocation à se substituer à la lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985, qui est dépourvue de valeur juridique. Il prévoirait les modalités du soutien matériel et en personnel apporté aux anciens Présidents. Les dépenses de protection, de véhicules et de chauffeurs ne seraient pas abordées par ce texte, mais laissées à l'appréciation du Service de la protection.

Ce décret aurait vocation à s'appliquer à l'ensemble des anciens chefs de l'Etat. Pour des raisons de sécurité juridique, il devrait être assorti de mesures transitoires s'agissant des chefs de l'Etat investis avant le 15 mai 2012.

C. **LE DISPOSITIF RELATIF AUX REVENUS DES ANCIENS PRESIDENTS DE LA REPUBLIQUE DEVRAIT ETRE REVU OU MAINTENU, SELON QUE LA CONSTITUTION EST OU NON REVISEE EN CE QUI CONCERNE LE STATUT DES ANCIENS CHEFS DE L'ETAT**

i. **DANS L'HYPOTHESE D'UNE REVISION CONSTITUTIONNELLE METTANT UN TERME AU STATUT DE MEMBRE DE DROIT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DES ANCIENS PRESIDENTS DE LA REPUBLIQUE, LE DISPOSITIF RELATIF A LEURS REVENUS DEVRAIT ETRE REVU**

Un projet de révision constitutionnelle en ce sens a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 mars 2013. Ce texte a, en l'état, vocation à s'appliquer aux anciens chefs de l'Etat investis à compter du 15 mai 2012.

Dans l'hypothèse d'une telle révision, la mission propose les mesures suivantes pour les anciens Présidents de la République qui cesseraient d'être membres de droit du Conseil constitutionnel.

a) LA REVISION DU MONTANT DE LA DOTATION PERÇUE PAR LES ANCIENS PRESIDENTS

S'agissant des revenus personnels, il conviendrait de prendre en compte la perte envisagée du bénéfice des rémunérations attachées à la qualité de membre de droit du Conseil constitutionnel et de tirer les conséquences du fait que la part inconditionnelle des revenus personnels alloués aux anciens Présidents serait sensiblement inférieure à ce qu'elle est dans la plupart des pays étrangers.

La mission propose par conséquent, dans un souci de simplicité et de transparence, de fixer en pareil cas la dotation allouée aux anciens chefs de l'Etat à 80 % du traitement du Président en exercice, comprenant le traitement brut, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction. Cela correspondrait, en vertu du décret n° 2012-983 du 23 août 2012 actuellement applicable, à une somme d'environ 12 000 € bruts par mois, soit une diminution d'un tiers par rapport à l'ensemble des revenus personnels auxquels peuvent prétendre les anciens Présidents de la République actuels.

En second lieu, s'il est légitime que la République verse, en toutes circonstances, une dotation financière à ses premiers serviteurs à l'issue de leur mandat, le rajeunissement dans l'accession aux fonctions et la pratique, qui se diffuse, de l'exercice d'activités rémunérées à leur issue justifient de prévoir des dispositions particulières en cas de cumul d'activités. Il paraît à la mission dès lors nécessaire que la dotation allouée fasse l'objet d'un abattement de 50 % en cas de reprise d'une activité, publique ou privée, rémunérée, une telle règle de cumul étant appliquée dans plusieurs Etats.

b) L'ATTRIBUTION DE LA MOITIE DE CETTE DOTATION AU CONJOINT ET, A DEFAUT, AUX ENFANTS MINEURS DES ANCIENS PRESIDENTS DECEDES

Au décès de l'ancien Président, son conjoint devrait bénéficier de la moitié de la dotation à laquelle il pouvait prétendre, à l'exclusion d'autres dépenses. Au décès du conjoint, ce bénéfice devrait être étendu aux enfants des anciens Présidents jusqu'à l'âge de leur majorité.

c) CONSOLIDATION JURIDIQUE : PUBLICATION D'UN DECRET RELATIF A LA DOTATION PERÇUE PAR LES ANCIENS PRESIDENTS

Au plan juridique, il est proposé, après délégalisation, de procéder à l'abrogation de l'article 19 de la loi du 3 avril 1955, qui prévoit l'octroi d'une indemnité imposable égale au traitement d'un conseiller d'Etat en service ordinaire, à laquelle se substituerait une dotation indexée sur la rémunération du Président de la République en exercice. Un projet de décret en ce sens est annexé au présent rapport.

Ainsi qu'il a été dit, cette réforme ne devrait pas intervenir, du point de vue de la mission, avant une révision constitutionnelle portant abrogation du deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution, qui aurait pour effet la diminution de deux tiers des revenus personnels des anciens Présidents de la République, correspondant à l'indemnité de membre de droit du Conseil constitutionnel, lorsque cette fonction est effectivement exercée.

- ii. EN L'ABSENCE DE REVISION CONSTITUTIONNELLE METTANT UN TERME AU STATUT DE MEMBRE DE DROIT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DES ANCIENS PRESIDENTS DE LA REPUBLIQUE, LE DISPOSITIF RELATIF A LEURS REVENUS DEVRAIT ETRE MAINTENU

En l'absence de révision constitutionnelle mettant un terme au statut de membre de droit du Conseil constitutionnel des anciens Présidents de la République, la mission ne propose pas de modifier le dispositif applicable aux revenus des anciens chefs de l'Etat investis à compter du 15 mai 2012. Une réforme de la dotation versée aux anciens chefs de l'Etat ne pourrait en effet se justifier que par la perte des revenus afférents à l'activité de membre du Conseil constitutionnel, mais dès lors que les anciens Présidents conserveraient la possibilité de siéger au Conseil constitutionnel, il serait contraire au principe d'égalité d'appliquer simultanément un régime différent aux anciens Présidents de la République selon qu'ils ont été investis avant ou après le 15 mai 2012.

La mission a par ailleurs écarté l'hypothèse d'une application de la réforme à tous les anciens chefs de l'Etat qui ne siègeraient pas au Conseil constitutionnel : une telle évolution, qui se traduirait par une revalorisation de la dotation qui leur est versée, ne lui est pas apparue justifiée.

ANNEXES

A. LETTRES DE MISSION

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le - 7 OCT. 2013

Monsieur le Vice-président,

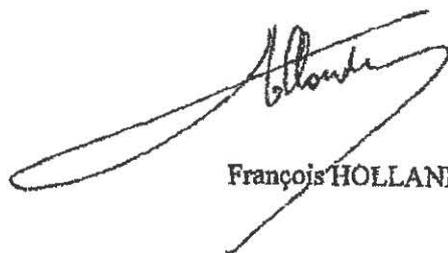
Compte tenu de la place occupée par le Président de la République dans les institutions de la Ve République, il a paru normal que, même après la fin de son mandat, il dispose d'un ensemble de moyens humains et matériels en accord avec le rôle qu'il a joué dans la vie de la Nation. Tel est l'esprit des décisions prises par François Mitterrand, décisions que traduit la lettre adressée, le 8 janvier 1985, par le Premier ministre alors en fonctions à M. Valéry Giscard d'Estaing.

Aux termes de celle-ci, l'ancien Président de la République dispose d'un appartement de fonction avec le personnel de service requis, d'une voiture de fonction avec deux chauffeurs, d'officiers de sécurité et d'un ensemble de sept collaborateurs permanents.

Sans remettre en cause la légitimité d'un tel dispositif dans son principe, il semble opportun, alors que trente années ont passé et que le mandat présidentiel a été entretemps raccourci, d'examiner si des considérations d'ordre juridique, institutionnel ou tenant plus largement à l'évolution de la société justifient de revoir son cadre et de faire évoluer ses modalités. Un rapprochement avec les dispositions prises dans les pays dont le régime est comparable pourrait utilement nourrir cet examen.

Il m'a paru très souhaitable de vous en confier la charge, de concert avec le Premier Président de la Cour des comptes : du fait de votre position comme de votre expérience, vous alliez la connaissance des institutions et de la vie publique, à l'impartialité et à la rigueur du juge.

Vous remerciant d'avoir accepté cette mission, pour laquelle vous disposerez, en tant que de besoin de l'appui du secrétariat général du gouvernement, je vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de ma haute considération.



François HOLLANDE

Monsieur Jean-Marc SAUVÉ
Vice-Président du Conseil d'Etat

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

KCC A1307903 KZZ
07/10/2013

Paris, le - 7 OCT. 2013

Monsieur le Premier Président,

Compte tenu de la place occupée par le Président de la République dans les institutions de la Ve République, il a paru normal que, même après la fin de son mandat, il dispose d'un ensemble de moyens humains et matériels en accord avec le rôle qu'il a joué dans la vie de la Nation. Tel est l'esprit des décisions prises par François Mitterrand, décisions que traduit la lettre adressée, le 8 janvier 1985, par le Premier ministre alors en fonctions à M. Valéry Giscard d'Estaing.

Aux termes de celle-ci, l'ancien Président de la République dispose d'un appartement de fonction avec le personnel de service requis, d'une voiture de fonction avec deux chauffeurs, d'officiers de sécurité et d'un ensemble de sept collaborateurs permanents.

Sans remettre en cause la légitimité d'un tel dispositif dans son principe, il semble opportun, alors que trente années ont passé et que le mandat présidentiel a été entretemps raccourci, d'examiner si des considérations d'ordre juridique, institutionnel ou tenant plus largement à l'évolution de la société justifient de revoir son cadre et de faire évoluer ses modalités. Un rapprochement avec les dispositions prises dans les pays dont le régime est comparable pourrait utilement nourrir cet examen.

Il m'a paru très souhaitable de vous en confier la charge, de concert avec le Vice-Président du Conseil d'Etat : du fait de votre position comme de votre expérience, vous alliez la connaissance des institutions et de la vie publique, à l'impartialité et à la rigueur du juge.

Vous remerciant d'avoir accepté cette mission, pour laquelle vous disposerez, en tant que de besoin de l'appui du secrétariat général du gouvernement, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de ma haute considération.



François HOLLANDE

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des Comptes

B. DISPOSITIF DE DROIT ACTUEL

REVENUS DES ANCIENS PRESIDENTS

Ils sont composés d'une dotation et d'une rémunération :

Dotation : il « est attribué aux anciens Présidents de la République française une dotation annuelle d'un montant égal à celui du traitement indiciaire brut d'un conseiller d'Etat en service ordinaire » (art. 19 de la loi n°55-366 du 3 avril 1955). Cette dotation est versée par le service des pensions civiles de la DGFIP et s'élève à environ 65 000 € bruts par an.

Rémunération : Les anciens Présidents sont membres de droit du Conseil constitutionnel (art. 56 de la Constitution), ce qui leur assure le bénéfice de la rémunération attachée à cette fonction. La rémunération, liée à l'exercice effectif des fonctions, est versée par le Conseil Constitutionnel et s'élève à 172 500 € bruts par an.

DISPOSITIF DE SOUTIEN (lettre du Premier ministre du 8 janvier 1985)

PERSONNEL

Cabinet

- 1 chef de cabinet (catégorie A ou grand corps de l'Etat)
- 2 assistants (catégorie A ou niveau sommital de la catégorie B)
- 1 fonctionnaire des archives nationales
- 3 secrétaires (catégorie B ou C)

Personnel de maison

- 2 personnes affectées au service de l'appartement de fonction

Soit un total de 9 personnes

SOUTIEN MATERIEL

- 1 appartement de fonction meublé et équipé, incluant maintenance et charges, y compris le téléphone
- 1 voiture de fonction, avec 2 chauffeurs affectés
- Gratuité sur l'ensemble des réseaux publics ferroviaire, aérien et maritime, dans la meilleure classe

C. EVALUATION DES COÛTS

EVALUATION DES COÛTS

Dépenses de revenus, soutien et protection

	Total
Revenus	367 366
<i>Dotation loi 1955</i>	195 000
<i>Rémunération CC</i>	172 366
Personnels de cabinet	1 840 000
Soutien	912 667
<i>Locaux (loyers et charges)</i>	673 334
<i>Véhicules</i>	205 868
<i>Téléphonie, bureautique</i>	33 465
TOTAL hors chauffeurs, protection	3 120 033
Pour information	
Chauffeurs	376 800
Protection	6 804 331
<i>Protection rapprochée</i>	1 273 000
<i>Gardes statiques</i>	5 531 331

(Source : Cour des comptes)

Détail des calculs de coûts retenus

Les dépenses liées au revenu sont reprises d'après les informations reçues du Conseil constitutionnel et du secrétariat général du Gouvernement.

Les dépenses liées aux locaux sont celles exécutées par la DSAF en 2012.

Les dépenses de personnels de cabinet sont évaluées sur la base des situations observées et de l'évaluation du coût d'un « cabinet-type » ci-après.

Evaluation du coût complet d'un « cabinet-type »

	Cat.	Nombre	Coût HCAS	Coût CAS	Total
Chef cabinet	A+	1	85 000	45 000	130 000
Assistants catégorie A	A	2	140 696	52 408	193 104
Fonctionnaire des archives nationales	B	1	45 892	18 840	64 732
Secrétaire	B	3	137 676	56 520	194 196
Personnel de maison	C	2	73 240	29 760	103 000
Coût complet		9	482 504	202 528	685 032

(Source : SGG ; évaluation du coût complet, tous modes de rémunération confondus, ISP compris)

Les dépenses liées aux chauffeurs sont reprises de l'estimation par la Cour des comptes du coût reconstitué des chauffeurs du Secrétariat général du Gouvernement.

S'agissant des dépenses de bureautique et de téléphonie, seule l'enveloppe globale étant connue et faute de comptabilité analytique dans ce domaine, un coût annuel uniforme de 11 155 € a été retenu pour chaque ancien Président.

Le coût des véhicules est repris de l'estimation par la Cour des comptes du coût unitaire annuel (achat, entretien, amortissement, carburant) des véhicules du secrétariat général du Gouvernement mis à disposition, indépendamment du fait que certains véhicules sont fournis par le Service de la protection. Le coût annuel unitaire retenu est uniformément de 15 836 €.

Le coût des indemnités de sujétions particulières est repris des dépenses exécutées par la DSAF en 2012, telles que communiquées à la Cour. Le détail des versements par catégories de personnels (cabinet, conducteurs, officiers de sécurité) n'est pas connu.

Le coût des officiers de sécurité a été évalué par la Cour des comptes à 66 996 € CAS compris en 2012 pour un officier.

Le coût des gardes statiques effectuées pour les anciens Présidents est calculé sur la base des informations transmises par le secrétariat général du Gouvernement, en fonction des coûts moyens inscrits au rapport annuel de performance de la mission Sécurité.

Les coûts indiqués n'incluent pas les frais de mission, ni les avantages non quantifiables, tels que la gratuité des transports.

D. COMPARAISONS INTERNATIONALES

RESSOURCES PUBLIQUES ALLOUEES AUX ANCIENS CHEFS D'ETAT ET DE GOUVERNEMENT ETRANGERS

I. Revenus

Nota : les différences de situation selon les pays et la disparité des informations obtenues ont conduit à ne retenir, pour les évaluations ci-après, que des montants nets. Par ailleurs, la mission n'a pas acquis la certitude que l'ensemble des données étrangères recueillies étaient exhaustives.

Pays	Revenus inconditionnels en €, par an (en équivalent de pouvoir d'achat français, 2013)	Précisions
Allemagne (présidents)	214 000 (230 000)	Cette somme est un plafond : sont déduits de la dotation les revenus d'activité ou autres revenus de pension perçus par les anciens présidents allemands. Elle ne peut être allouée en cas d'interruption anticipée du mandat, sauf pour raisons politiques ou de santé.
Allemagne (chanceliers)	57 000 (61 000)	Cette somme correspond à la pension minimale (versée à l'âge de la retraite) perçue par les anciens chanceliers allemands qui ont effectué un mandat de quatre ans. A l'issue de leur mandat, ils perçoivent également une indemnité de transition pendant deux ans (égale au plein traitement de chancelier pendant 3 mois puis à la moitié pendant 21 mois).
Autriche (présidents)	250 000 (253 000)	Le président en exercice devrait percevoir cette somme, égale à 80 % de son traitement, à l'issue de son mandat. Le régime de retraite de ses successeurs, récemment modifié, est plus proche du droit commun.
Canada (premiers ministres)	65 000 (44 000)	Les anciens premiers ministres canadiens bénéficient d'une pension (sous condition d'âge) égale aux deux-tiers de leur dernier salaire de premier ministre, s'ajoutant à celle d'ancien parlementaire. L'actuel premier ministre et ses successeurs ne pourront plus bénéficier, comme pension additionnelle, que de 3 % de leur dernier salaire par année de mandat effectuée.
Espagne (présidents du gouvernement)	63 000 (pendant 2 ans) (77 000)	Les anciens présidents du gouvernement perçoivent : - une indemnité transitoire pendant 2 ans, égale à 80 % de la rémunération du chef du gouvernement en exercice ; - ou une rémunération de 73 000 € (90 000€), qui n'est pas compatible avec l'indemnité transitoire, s'ils remplissent leurs fonctions de membre de droit du Conseil d'Etat espagnol ; - et une pension dans les conditions de droit commun.
Etats-Unis (présidents)	144 000 (121 000)	Les ressources publiques allouées aux anciens présidents des Etats-Unis sont d'un montant qui peut apparaître modeste au regard des revenus générés par leurs fondations et leurs activités privées. Ce dispositif fait par conséquent consensus. Par ailleurs, les dons consentis aux fondations (<i>libraries</i>) des anciens Présidents sont partiellement déductibles des impôts

		(montants non évalués).
Finlande (présidents)	96 000 (89 000)	Cette somme, qui correspond à 60 % du traitement perçu en 2013 par le président en exercice, est diminuée de 10 % par année de mandat non effectuée.
France	56 000	Les revenus personnels inconditionnels des anciens Présidents sont limités à 65 000 € bruts (56 000 € nets). Cette somme correspond à la dotation de la loi de 1955, qui est cumulable avec d'autres revenus de pension. À cette somme peuvent s'ajouter 172 500 € bruts (153 000 € nets) correspondant à l'indemnité de membre de droit du Conseil constitutionnel, sous réserve d'y siéger (art. 56 Constitution).
Italie (présidents de la République)	100 000 (112 000)	Cette somme correspond aux deux tiers de la rémunération de sénateur à vie, qui sont versés aux anciens présidents sans condition. S'ils siègent effectivement au Sénat, ils perçoivent une rémunération complète de 150 000 €.
Italie (présidents du Conseil)	<i>Somme non définie</i>	Les anciens présidents du Conseil bénéficient à ce titre de droits à pension, mais dans les conditions du droit commun des parlementaires.
Pologne (présidents)	19 000 (9 000)	Cette somme correspond à 75 % du traitement de base du président en exercice.
Portugal (présidents)	73 000 (102 000)	Les anciens présidents perçoivent une subvention égale à 80 % du traitement du président en exercice (en diminution importante depuis 2010). Elle est cumulable depuis 2008 avec leurs autres droits à pension.
Royaume-Uni (premiers ministres)	85 000 (103 000)	Les anciens premiers ministres britanniques bénéficient d'une pension (sous condition d'âge) égale à 50 % de leur dernier salaire de premier ministre. Une réforme, applicable pour l'avenir, a aligné ce régime sur celui des ministres.

2. Dispositifs de soutien

Pays	Dépenses de soutien en €, par an (en équivalent de pouvoir d'achat français, 2013)	Précisions
Allemagne (présidents)	<i>Somme non définie</i>	Bureaux, trois collaborateurs, un véhicule avec chauffeur.
Allemagne (chanceliers)	500 000 (538 000)	Montant estimé, hors chauffeurs et protection, du coût des bureaux, six collaborateurs, et de la prise en charge des déplacements dans la limite de 20 000 € par an. A l'avenir, les bureaux devront être situés dans l'enceinte du Bundestag et le nombre de collaborateurs sera limité à quatre.
Autriche (présidents)	<i>Somme non définie</i>	Les textes ne prévoient rien et la question ne se pose pas à l'heure actuelle, aucun ancien président autrichien n'étant

		encore vivant.
Espagne (présidents du gouvernement)	Minimum connu : 75 000 (92 000)	C'est l'enveloppe, définie en loi de finances, allouée aux dépenses de travail, protocolaires et de location d'immeubles, auxquelles s'ajoutent le recrutement de deux collaborateurs (assistant personnel et secrétaire), la prise en charge des déplacements et la mise à disposition d'un véhicule avec chauffeur.
Etats-Unis (présidents)	660 000 (555 000)	Il s'agit du coût moyen (hors chauffeurs et protection) par ancien président, les dépenses étant inégalement réparties. La General Services Administration soumet les dépenses de personnel à un plafond de 112 000 € par an, puis 96 000 € au-delà de trente mois. Elle négocie elle-même les loyers des bureaux. <i>Les dépenses sont votées annuellement par le Congrès.</i>
Finlande (présidents)	200 000 (185 000)	L'utilisation de cette enveloppe fait l'objet d'accords négociés entre les services administratifs de la présidence et les anciens chefs d'Etat. Le budget annuel de 600 000 € est en pratique inégalement réparti entre ses trois bénéficiaires, pour la location de bureaux (T3), la mise à disposition d'un collaborateur et la prise en charge des déplacements à l'étranger.
France	800 000	Montant évalué, hors chauffeurs et protection Cette évaluation prend pour base le coût hors CAS Pensions d'un cabinet-type (500 000 €) et la moyenne par président des dépenses de soutien matériel (300 000 €).
Italie (présidents de la République)	> 700 000 (781 000)	Bureaux, 8 collaborateurs (et jusqu'à 16 par divisibilité des emplois) mis à disposition au Sénat, frais couverts par le budget du bureau des anciens présidents (0,7 M€/an en 2011)
Pologne (présidents)	Env. 35 000 (16 000)	Prise en charge de l'entretien d'un bureau aux conditions régissant le fonctionnement des bureaux parlementaires.
Portugal (présidents)	<i>Somme non définie</i>	Bureaux, deux collaborateurs, prise en charge des déplacements et des frais de séjour à l'étranger.
Royaume-Uni (premiers ministres)	140 000 (170 000)	Des « indemnités pour coût de fonction publique » sont utilisées à la discrétion des anciens premiers ministres pour engager des collaborateurs, louer des bureaux..., sur justificatifs.

Le présent décret s'applique aux anciens Présidents de la République investis à compter du 15 mai 2012.

Article 6

Le Premier ministre et le ministre des finances et des comptes publics sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le ...

François Hollande

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Manuel Valls

Le ministre des finances et des comptes publics,

Michel Sapin

DECRET du...
relatif au soutien matériel et en personnel apporté aux anciens Présidents de la République

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre,
Le conseil des ministres entendu,
Décrète :

Article 1^{er}

Pendant les dix années qui suivent la cessation de leurs fonctions, il est mis à disposition des anciens Présidents de la République sept collaborateurs permanents, dont un directeur de cabinet du niveau de la catégorie A supérieure et trois collaborateurs du niveau de la catégorie A, ainsi que deux employés de maison, appartenant à la fonction publique ou rémunérés par l'Etat sur contrat.

Pendant la même durée, il est mis à disposition des anciens Présidents de la République des locaux meublés et équipés, dont le loyer, les charges et les frais généraux sont assumés par l'Etat.

Article 2

Le dispositif de soutien prévu au premier alinéa de l'article 1^{er} est réduit de moitié à l'expiration de la dixième année après la cessation des fonctions de Président de la République.

Article 3

Les anciens Présidents de la République bénéficient de la prise en charge des frais de réception ainsi que des frais de déplacement, pour eux-mêmes et un accompagnateur, liés à leurs fonctions d'ancien chef de l'Etat.

Article 4

La gestion du dispositif de soutien matériel et en personnel apporté aux anciens Présidents de la République est assurée par les services du Premier ministre. Les crédits y afférents sont rattachés à un budget opérationnel de programme unique.

Article 5

Pour les anciens Présidents de la République investis avant le 15 mai 2012, le délai de dix années mentionné à l'article 1^{er} court à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Article 6

Le Premier ministre et le ministre des finances et des comptes publics sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le ...

François Hollande

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Manuel Valls

Le ministre des finances et des comptes publics,

Michel Sapin