



N° 1055

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 32

**POUVOIRS PUBLICS**

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE VIGIER

Député

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> .....	7
<b>I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE</b> .....	7
<b>II. LE SÉNAT ET LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES</b> .....	12
<b>III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE</b> .....	13
<b>DEUXIÈME PARTIE : LE BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	14
<b>I. UNE ANNÉE BUDGÉTAIRE ATYPIQUE</b> .....	14
<b>II. LES PISTES D'AMÉLIORATION</b> .....	16
A. L'EXEMPLE DU SÉNAT .....	16
B. L'HÔTEL DE BROGLIE .....	17
C. LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE PARLEMENTAIRE .....	18
<b>III. UNE CULTURE DE LA TRANSPARENCE QUI RESTE À CONSTRUIRE</b> ....	19
A. L'OBSTRUCTION FAITE AUX DEMANDES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	19
B. LE RÔLE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION DU BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	21
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	23
<b>ANNEXE 1 RÈGLEMENT INTÉRIEUR 2014-1 RELATIF AUX CONCESSIONS DE LOGEMENTS POUR LES PERSONNELS DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE</b> .....	25
<b>ANNEXE 2 LETTRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL AU PRÉSIDENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b> .....	30
<b>ANNEXE 3 RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES AU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	32



## INTRODUCTION

La loi organique et la loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique figurent parmi les tout premiers textes débattus sous la nouvelle législature.

Avec ces textes emblématiques, le Président de la République a souhaité apporter une réponse forte à l'exigence de transparence et de probité exprimée par les Français.

Cette exigence concerne en premier lieu les élus du peuple, mais pour parvenir à une transformation en profondeur de notre société, elle doit s'appliquer à toute la sphère publique, à tous ceux qui représentent le peuple et à toutes les institutions qui œuvrent en son nom.

À cet égard, il appartient au rapporteur de la mission *Pouvoirs publics* de s'assurer que les premières de ces institutions, celles qui sont directement établies par la Constitution, se conforment à cette approche en rendant compte de façon détaillée et sincère de l'utilisation de leur budget. Pour y parvenir, il peut s'appuyer sur l'exercice plein et entier des pouvoirs qui lui sont reconnus par la loi organique relative aux lois de finances. Cette démarche ne saurait en aucun cas être considérée comme une démarche inquisitoire. Bien au contraire, l'utilisation de ces moyens pour établir la transparence et la bonne utilisation de l'argent public permettra de retisser le lien de confiance entre les institutions et les citoyens. En effet, dans un contexte de tension budgétaire extrême, il serait absolument incompréhensible et inacceptable que la représentation nationale s'exonère des efforts qu'elle demande par ailleurs aux Français.

Votre Rapporteur a commencé ce travail de contrôle et d'évaluation dès le début de la législature aux côtés de Lise Magnier, députée de la Marne, qui poursuivra cette mission l'année prochaine. Partout, il a rencontré des interlocuteurs soucieux de répondre à ses questions, attentifs aux remarques ou critiques qu'il a pu formuler, jamais réticents à apporter des précisions complémentaires. À une exception notable, celle de l'Assemblée nationale, où il s'est heurté à toutes sortes d'obstacles.

La plus grande partie de ce rapport sera donc consacrée à cette situation aussi paradoxale qu'inacceptable. Le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et, plus spécifiquement, le principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires, ne sauraient être invoqués comme une limite aux possibilités de contrôle de la bonne utilisation de l'argent public. Il faut ajouter que ces obstacles, qui peuvent parfois s'apparenter à une forme d'obstruction délibérée, vont totalement à l'encontre des objectifs affichés tant par l'actuel président de l'Assemblée nationale que par l'actuelle majorité en matière de moralisation et de modernisation de la vie publique.

Auparavant, il sera procédé à une brève analyse de l'exécution budgétaire des autres dotations de la mission : Présidence de la République, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République, Sénat et chaînes parlementaires.

## PREMIÈRE PARTIE

Il n'était pas de tradition, jusqu'à cette année, que les crédits de la mission *Pouvoirs publics* fassent l'objet de commentaires du rapporteur spécial à l'occasion de l'examen de la loi de règlement. En effet, la consommation de la dotation de chacune des institutions concernées est par définition d'un montant identique au montant voté en loi de finances. Les pouvoirs publics, à la différence des autres missions, ne font pas soumis au dispositif de performance prévu par la LOLF.

Pour autant, ces institutions établissent chaque année un budget prévisionnel puis rendent compte de son exécution – de façon plus ou moins détaillée – en annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes<sup>(1)</sup>, mais aussi, de plus en plus fréquemment, dans des documents directement accessibles au public sur l'internet. Aussi, l'analyse de l'exécution des budgets des pouvoirs publics par le rapporteur spécial a toute sa place dans le travail de contrôle et d'évaluation mené par la commission des finances au printemps.

Il convient par ailleurs de relever que les pouvoirs publics disposent d'une trésorerie autonome. En cas d'excédent constaté en fin d'exercice, ils ont la faculté de conserver la somme restante. Ils peuvent se constituer ainsi une « réserve » dans laquelle il leur est loisible de puiser lorsque l'exercice est déficitaire. Ce dispositif pose un réel problème de sincérité. On peut éventuellement tolérer que, de manière exceptionnelle, les disponibilités permettent des ajustements à la marge. Il n'est en revanche pas normal qu'elles deviennent un moyen de s'exonérer des règles budgétaires qui contraignent l'administration dans son ensemble.

Dernière particularité, d'ordre conjoncturel cette fois : les trois élections – présidentielle, législative, sénatoriale – de l'année 2017 ont évidemment eu une incidence sur le fonctionnement et les dépenses des institutions concernées.

### I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

En préambule, votre Rapporteur souhaite souligner qu'il regrette de ne pas avoir pu disposer du rapport de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion des services de la Présidence de la République avant la remise de son rapport. Ce document, traditionnellement disponible début mai, ne sera en effet publié qu'en juillet.

---

(1) En exécution de l'article 115 de la loi de finances n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 pour 2002.

Les dépenses de la Présidence de la République en 2017 s'établissent à 103,73 millions d'euros en AE et 103,19 millions en CP. Elles ont été financées par la dotation initiale de 100 millions d'euros, par des recettes propres à hauteur de 1,065 million et par un prélèvement sur les réserves s'élevant à 2,1 millions. Ce prélèvement représente 2,06 % des dépenses. Selon l'Élysée, il s'explique notamment par le fait que le précédent Président de la République a consommé plus que les 4/12<sup>e</sup> des crédits qui lui étaient impartis en 2017.

Les tableaux ci-après retracent le détail de l'exécution 2017 et l'évolution par rapport aux exercices antérieurs.

**BUDGET DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : DÉPENSES 2016 ET 2017**

(en euros)

DÉPENSES	Exécution 2016 (1)	Budget initial 2017 (1)	Exécution 2017		Évolution 2016-2017	Différence prévision / exécution (CP) 2017
			AE	CP		
<b>1. Personnels</b>	<b>67 181 254</b>	<b>67 500 000</b>	<b>69 948 201</b>	<b>64 948 201</b>	<b>-3,32 %</b>	<b>-3,78 %</b>
<i>Mis à disposition</i>	<i>54 660 428</i>	<i>56 400 000</i>				
<i>Contractuels</i>	<i>10 520 82</i>	<i>11 100 000</i>				
<b>2. Fonctionnement</b>	<b>14 121 754</b>	<b>14 450 000</b>	<b>15 618 075</b>	<b>15 192 497</b>	<b>7,58 %</b>	<b>5,14 %</b>
<b>Action présidentielle</b>		<b>3 010 800</b>	<b>2 948 812</b>	<b>3 088 585</b>		<b>2,58 %</b>
<i>Activité diplomatique</i>		<i>1 338 200</i>	<i>804 277</i>	<i>805 142</i>		<i>-39,83 %</i>
<i>Action hors diplomatie en métropole et outre-mer</i>		<i>1 672 600</i>	<i>2 144 535</i>	<i>1 750 000</i>		<i>4,63 %</i>
<b>Administration de la</b>		<b>11 439 200</b>	<b>12 669 263</b>	<b>12 103 911</b>		<b>5,81 %</b>
<i>Ressources humaines et administration générale</i>		<i>1 498 960</i>	<i>1 381 196</i>	<i>1 410 632</i>		<i>-5,89 %</i>
<i>Moyens généraux</i>		<i>2 554 720</i>	<i>3 266 453</i>	<i>3 462 064</i>		<i>35,52 %</i>
<i>Gestion immobilière</i>		<i>3 258 100</i>	<i>2 711 291</i>	<i>2 578 820</i>		<i>-20,85 %</i>
<i>Télécommunications, informatique et numérique</i>		<i>3 207 450</i>	<i>4 071 102</i>	<i>3 414 904</i>		<i>6,47 %</i>
<i>Sécurité</i>		<i>122 000</i>	<i>482 824</i>	<i>461 666</i>		<i>278,41 %</i>
<i>Action sociale</i>		<i>797 970</i>	<i>756 397</i>	<i>775 825</i>		<i>-2,78 %</i>
<b>3. Déplacements présidentiels</b>	<b>17 619 425</b>	<b>14 300 000</b>	<b>16 586 289</b>	<b>17 683 060</b>	<b>0,36 %</b>	<b>23,66 %</b>
<i>Déplacements diplomatiques</i>	<i>7 191 463</i>	<i>5 415 000</i>	<i>6 569 657</i>	<i>6 607 869</i>	<i>-8,12 %</i>	<i>22,03 %</i>
<i>Déplacements hors action diplomatique</i>	<i>2 674 594</i>	<i>2 226 000</i>	<i>2 295 641</i>	<i>2 066 492</i>	<i>-22,74 %</i>	<i>-7,17 %</i>
<i>Avions ET 60</i>	<i>7 753 368</i>	<i>6 659 000</i>	<i>7 720 990</i>	<i>9 008 700</i>	<i>16,19 %</i>	<i>35,29 %</i>
<b>4. Investissement</b>	<b>4 732 796</b>	<b>4 000 000</b>	<b>6 574 964</b>	<b>5 366 443</b>	<b>13,39 %</b>	<b>34,16 %</b>
<b>5. Charges exceptionnelles</b>	<b>11 500</b>					
<b>TOTAL</b>	<b>101 666 789</b>	<b>100 250 000</b>	<b>103 727 529</b>	<b>103 190 201</b>	<b>1,5 %</b>	<b>2,93 %</b>

(1) hors dépenses calculées

Source : annexe au PLR 2017.

**BUDGET DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : DÉPENSES 2012-2017  
(HORS DÉPENSES CALCULÉES)**

*(en euros)*

	2012 Exécution	2013 Exécution	2014 Exécution	2015 Exécution	2016 Exécution	2017 Exécution (CP)
<b>1 Charges de personnel</b>	<b>67 516 363</b>	<b>67 611 943</b>	<b>66 326 122</b>	<b>65 421 844</b>	<b>65 181 254</b>	<b>64 948 201</b>
<i>Mis à disposition</i>	56 277 288	56 234 845	55 382 845	54 883 561	54 660 428	
<i>Contractuels</i>	11 239 075	11 377 098	10 943 277	10 538 283	10 520 826	
<b>2 Déplacements</b>	<b>14 330 095</b>	<b>14 745 867</b>	<b>14 516 153</b>	<b>13 798 560</b>	<b>17 619 424</b>	<b>17 683 060</b>
<i>diplomatiques</i>	5 105 682	6 589 317	5 856 227	5 508 811	7 191 463	6 607 869
<i>hors diplomatiques</i>	2 500 834	1 595 608	2 024 748	1 995 094	2 674 594	2 066 492
<i>avions ET 60</i>	6 723 579	6 560 942	6 635 177	6 294 655	7 753 368	9 008 700
<b>3 Charges de fonctionnement courant</b>	<b>17 659 385</b>	<b>14 712 060</b>	<b>13 750 126</b>	<b>14 064 813</b>	<b>14 121 754</b>	<b>15 192 497</b>
<i>Approvisionnement</i>	5 918 734	5 149 885	4 621 464	4 876 928	4 944 694	
<i>Prestations extérieures</i>	6 413 598	4 963 600	4 587 331	4 634 020	4 370 410	
<i>Autres services extérieurs</i>	5 105 007	4 348 670	4 332 664	4 344 408	4 618 688	
<i>Impôts et taxes</i>	222 046	249 906	208 667	209 457	187 963	
<b>4 Charges exceptionnelles</b>	<b>34 100</b>	<b>3 516</b>	<b>13 644</b>	<b>4 781</b>	<b>11 560</b>	<b>-</b>
<b>5 Équipements et travaux</b>	<b>4 051 685</b>	<b>4 024 102</b>	<b>3 666 057</b>	<b>4 822 200</b>	<b>4 732 796</b>	<b>5 366 443</b>
<b>Total des dépenses (hors dépenses calculées)</b>	<b>103 591 628</b>	<b>101 097 488</b>	<b>98 272 102</b>	<b>98 112 198</b>	<b>101 666 789</b>	<b>103 190 201</b>

Source : annexes aux PLR 2012 à 2017.

**BUDGET DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : RECETTES 2016 ET 2017**

*(en euros)*

RECETTES	Exécution 2016	Budget 2017 (1)	Exécution 2017	Évolution 2016-2017	Différence prévision / exécution 2017
<b>Dotation loi de finances</b>	<b>100 000 000</b>	<b>100 000 000</b>	<b>100 000 000</b>	-	-
<b>Produits propres</b>	<b>1 642 130</b>	<b>1 200 000</b>	<b>1 065 593</b>	<b>-35,11 %</b>	<b>-11,2 %</b>
<i>Recettes du restaurant</i>	539 110	610 000	478 643	-11,22 %	-21,53 %
<i>Produits locatifs des logements</i>	160 706	250 000	188 361	17,21 %	-24,66 %
<i>Participations des parents aux frais de la crèche</i>	55 621	70 000	63 826	25,85 %	-14,75 %
<i>Vente de produits</i>	58 047	50 000	35 181	-39,39 %	-29,64 %
<i>Remboursement de plateaux-repas</i>	31 120	30 000	42 612	36,93 %	42,04 %
<i>Cessions d'actifs</i>	46 151	10 000	28 599	-38,03 %	185,99 %
<i>Autres produits</i>	751 375	180 000	228 371	-69,61 %	26,87 %
<b>Sous-total</b>	<b>101 642</b>	<b>101 200 000</b>	<b>101 065 593</b>	<b>-0,57 %</b>	<b>-0,13 %</b>
<b>Prélèvement sur réserve</b>	-	<b>2 217 400</b>	<b>2 124 608</b>		<b>-4,18 %</b>
<b>Total</b>		<b>103 417 400</b>	<b>103 190 201</b>		<b>-0,22 %</b>

(1) hors recettes calculées

Source : annexe au PLR 2017.

L'opération vérité menée par le Président de la République peu après son entrée en fonction en portant à 103 millions d'euros la dotation de la présidence en 2018 – contre 100 millions depuis 2014 – mérite d'être saluée. C'est en effet un acte de transparence, et un acte cohérent avec la certification par la Cour des comptes voulue par Nicolas Sarkozy et avec la décision prise le 4 mai 2017 par le Président Hollande de restituer au budget général de l'État 10 millions d'euros sur les quelque 15 millions de réserves de la Présidence.

Comme votre Rapporteur l'a souligné lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, l'augmentation de la dotation de la présidence de la République se justifie essentiellement par l'indispensable rehaussement des mesures de sécurité, tant sur le plan des personnels – dès 2017 les effectifs du groupe de sécurité de la présidence de la République, le GSPR, ont été augmentés de 13 ETP pour passer de 64 à 77 – que sur le plan des équipements de protection physique et informatique. Elle est également due aux travaux nécessaires à l'installation dans le palais l'Élysée de la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT).

S'agissant des frais de coiffure et de maquillage du Président de la République, votre Rapporteur avait estimé en 2017 que la gestion en la matière laissait grandement à désirer. Pour réduire le coût de ces prestations, il avait préconisé le recrutement de jeunes gens en début de carrière distingués pour leur talent (« meilleurs ouvriers de France » par exemple). Ces recommandations ont été suivies d'effets puisque l'Élysée a décidé de conventionner avec une professionnelle qui assure les prestations de maquillage et de coiffure pour la Présidence là où il y avait précédemment 2 ETP dédiés à ces missions.

S'agissant des logements de fonction de l'Élysée, votre Rapporteur avait demandé que la Présidence de la République s'engage dans une démarche de clarification, avec une présentation plus rigoureuse des conditions d'occupation des logements de fonction. Les éléments qui lui ont été communiqués cette année vont dans ce sens.

Les entrées des nouveaux résidents à l'Alma se font conformément au règlement intérieur. Les bénéficiaires acquittent le cas échéant un loyer, sauf dans les cas de nécessité absolue de service.

Au 8 juin 2018, 51 logements sont occupés par les personnels en fonction à la Présidence de la République : 19 résidents bénéficient d'une nécessité absolue de service (NAS), 14 d'une convention d'occupation précaire avec astreinte (COP/A) et 18 d'une autorisation d'occupation précaire (AOP).

Les modalités de gestion des logements de fonction des personnels de la Présidence de la République (définition des catégories d'occupation, liste des fonctions ouvrant droit à attribution d'une concession pour raison de service, redevance et durée d'occupation des logements, paiement des redevances et des charges, procédures liées aux attributions, à la gestion de l'occupation et aux

restitutions de logements) sont décrites dans le règlement intérieur du 30 avril 2014, publié en annexe du présent rapport.

En 2017, le montant des redevances s'est élevé à 86 308,25 euros et celui des charges à 66 662,32 euros. S'agissant des charges, elles sont liquidées et recouvrées semestriellement. Les critères retenus sont :

- les décomptes de compteurs individuels pour l'électricité ;
- au prorata de la superficie habitable pour le chauffage ;
- au forfait en fonction du nombre de personnes habitant le logement (1 à 2 personnes : 35 m<sup>3</sup> ; 3-4 personnes : 37,5 m<sup>3</sup> ; > 4 personnes : 40 m<sup>3</sup>) et de son équipement sanitaire (+ 12,5 m<sup>3</sup> et 10 m<sup>3</sup> par salle de bain ou douche supplémentaire) pour l'eau.

Les charges sont calculées au *prorata temporis* en tant que de besoin.

En outre, il faut préciser que les résidents s'acquittent des impôts et taxes liés à l'occupation des logements (taxe d'habitation et taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

L'attention de votre Rapporteur a par ailleurs été attirée par un article du *Canard enchaîné* paru le 13 juin, concernant la commande d'un nouveau service de table<sup>(1)</sup>. L'hebdomadaire y voit un contournement des règles budgétaires prévoyant que la Présidence de la République ne peut pas faire prendre en charges ses propres dépenses.

De fait, le ministère de la culture est mis à contribution pour certaines dépenses immobilières et d'ameublement de la Présidence *via* l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) et le Mobilier national. Dans son rapport sur l'exécution 2016, la Cour des comptes s'était montrée critique vis-à-vis de ce type de pratique. Elle avait recommandé que soit précisé, dans un texte publié, le régime juridique des objets mis à la disposition de la Présidence pour que les crédits nécessaires à la couverture des frais engagés par le Mobilier national pour restaurer les meubles ou objets mis à disposition soient intégrés dans le budget de la Présidence. Votre rapporteur soutient ces recommandations et appelle à leur mise en œuvre rapide.

Enfin, dans un souci de transparence, votre Rapporteur suggère que l'Élysée mette en ligne le détail de son budget. Il considère que la présentation de la dotation budgétaire et de son utilisation actuellement en ligne sur le site est beaucoup trop sommaire.

---

(1) « La facture bidon de la vaisselle de l'Élysée » - *Le Canard enchaîné*, 13 juin 2018.

## II. LE SÉNAT ET LES CHÂÎNES PARLEMENTAIRES

Le budget du Sénat pour 2017 (365,1 millions d'euros en dépenses) était en nette hausse par rapport à celui de 2016 : + 9,57 %, en raison principalement d'une forte progression du programme d'investissements. L'exécution a été inférieure à la prévision de 20 millions d'euros, soit - 5,5 %, des retards ayant été pris dans le lancement ou la conduite de certains projets pluriannuels.

Les ressources du Sénat ont doublé par rapport au montant moyen des six dernières années grâce à la cession de deux appartements situés rue Garancière, pour un total de 5,5 millions d'euros. Cette stratégie immobilière qui permet de réaliser des économies considérables doit être saluée, et pourrait même inspirer l'Assemblée nationale. La Chambre haute a néanmoins dû prélever dans ses réserves à hauteur de 8,45 millions d'euros (soit 2,45 % des dépenses). Ce prélèvement est inférieur de près des deux tiers à la prévision initiale de 31,2 millions d'euros. Pour rappel, la dotation de 323,58 millions d'euros est inchangée depuis 2012.

Conformément à leurs contrats d'objectifs et de moyens (COM), les deux entités de La Chaîne parlementaire, Public Sénat et LCP-AN, ont reçu en 2017 des dotations s'élevant respectivement à 18,2 et 16,6 millions d'euros. L'effort fourni par LCP-AN en matière de dépenses de fonctionnement mérite d'être salué.

Votre rapporteur apportera une vigilance particulière à ce que les fruits de cet effort permettent d'améliorer la visibilité de la chaîne ; à ce que cela ne se traduise pas, notamment, par une augmentation de la masse salariale au niveau de la direction ; enfin, à ce qu'il n'y ait pas d'externalisation des programmes : le budget doit être préservé pour assurer le maintien des émissions d'information et de débats politiques.

Il convient cependant de s'attacher dès à présent à mutualiser les moyens des deux sociétés de production afin de les fusionner. Votre rapporteur considère en effet que des économies d'échelles significatives sont possibles, notamment avec la mutualisation des moyens de maintenance technique, ce qui permettrait de dégager de nouvelles ressources pour la production audiovisuelle et d'améliorer ainsi la visibilité des deux chaînes. Le PDG de Public Sénat a récemment été reconduit dans ses fonctions et le successeur de Mme Malouines a été désigné par l'Assemblée nationale. Votre rapporteur les invite très vivement à établir un unique contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2019-2021, avec comme objectif principal la réunion des deux sociétés en une seule en 2021.

### III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

Le Conseil constitutionnel avait porté sa dotation de 9,9 millions d'euros en 2016 à 13,7 millions en 2017 en prévision des surcoûts occasionnés par les opérations de contrôle des élections et par l'examen des recours. Un budget annexe de près de 2 millions d'euros avait été prévu à cette fin. Il n'a été exécuté qu'à hauteur de 1,5 million.

D'autres postes de dépenses plus prévisibles ont été largement sous-exécutés : ainsi les dépenses de personnel, inférieures aux prévisions de 780 000 euros (- 13,8 %), et les dépenses d'investissement, inférieures de 850 000 euros (- 53,6 %) au budget initial en raison, indique le Conseil, des opérations de contrôle électoral qui ont empêché la conduite des travaux prévus.

L'exécution fait apparaître un solde global de + 2,1 millions d'euros, soit 15,3 % de la dotation initiale de 13,7 millions.

Or la dotation du Conseil votée pour 2018 s'élève à 11,7 millions d'euros, soit 1 million de plus que l'exécution 2016 – laquelle doit être le point de comparaison puisque l'exercice 2017 avait un caractère exceptionnel. De plus, les dépenses prévisionnelles d'investissement pour cette même année 2018 s'élèvent à 1,8 million, en hausse de 15 % par rapport à la prévision 2017.

Dans ces conditions, il semble légitime, et nullement pénalisant pour le bon fonctionnement du Conseil, que l'excédent constaté en 2017 soit reversé au budget de l'État. Votre Rapporteur a écrit un courrier en ce sens au Président du Conseil constitutionnel, publié en annexe du présent rapport.

La Cour de justice de la République, pour sa part, procède systématiquement à un tel reversement. Sa dotation, inchangée depuis 2015 s'établit à 861 500 euros. Plus de la moitié de ce montant, soit 448 000 euros en 2017, est consacrée au loyer de l'immeuble occupé par les services de la Cour.

Il était prévu que la Cour s'installe dans les anciens locaux du tribunal de grande instance après l'emménagement de ce dernier dans la cité judiciaire des Batignolles. Le Gouvernement a indiqué que ce projet est ajourné. Quoi qu'il en soit, il faudra anticiper la suppression de la Cour, prévue par la réforme constitutionnelle, en veillant à l'extinction progressive de son budget.

## DEUXIÈME PARTIE : LE BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. UNE ANNÉE BUDGÉTAIRE ATYPIQUE

Les élections législatives du 11 et 18 juin 2017 se sont traduites par un renouvellement d'une ampleur inédite sous la V<sup>e</sup> République. On dénombre en effet 415 élus nouveaux pour 162 élus ayant déjà siégé à l'Assemblée (dont 145 réélus directement).

TAUX DE RENOUELEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

	1993	1997	2002	2007	2012	2017
<b>Députés réélus</b>	303	300	332	405	344	162
<b>Députés nouveaux</b>	274	277	245	172	233	415
<b>Taux de renouvellement</b>	47 %	48 %	42 %	30 %	40 %	72 %

Source : Assemblée nationale.

Le budget 2017 se fondait, comme avant chaque élection législative, sur une hypothèse de renouvellement de 50 %. L'estimation de dépenses liées à ce renouvellement s'élevait à 37,8 millions d'euros. La longue interruption des travaux parlementaires a également permis l'exécution de travaux lourds (réfection de l'étanchéité de la cour d'honneur, confortement de l'emmarchement situé sous la colonnade du Palais Bourbon, rénovation des locaux de la vice-présidence).

En exécution, les dépenses budgétaires totales ont augmenté de 9,92 %, soit + 52,03 millions, pour atteindre 576,30 millions. Cette augmentation concerne à la fois la section d'investissement (+ 78,39 %, soit + 14,14 millions d'euros) et celle de fonctionnement (+ 7,48 %, soit + 37,89 millions d'euros).

Le prélèvement sur les disponibilités s'est élevé à 49,71 millions d'euros, contre 1,14 million en 2016. Il est inférieur de 21 % à la prévision initiale.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du budget de l'Assemblée depuis 2013.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(en milliers d'euros)

	2013 exéc	2014 exéc	2015 exéc	2016 exéc	2017 prév	2017 exéc	Évol. 2017/2016
<b>Charges</b>							
<b>Fonctionnement</b>	<b>518 309,8</b>	<b>505 290,8</b>	<b>507 989,8</b>	<b>506 228,2</b>	<b>549 648,1</b>	<b>544 116</b>	<b>7,48 %</b>
Achats de biens et de fournitures	7 339,9	6 722,6	7 000,3	7 144,2	7 738,3	7 485	4,77 %
Services extérieurs	33 474,7	30 471, 2	32 618,8	33 069,0	32 009,5	30 189,9	- 8,71 %
Impôts et taxes	4 202,9	4 010,7	4 188,9	4 130,7	4 380,0	4 351,5	5,35 %
Charges de personnel	183 510,0	175 225,9	175 720,3	172 136,9	178 936,7	175 604,9	2,01 %
<i>dont rémunérations</i>	135 398,5	126 081,3	125 835,5	121 392,6	127 335,3	123 978,2	2,13 %
<i>charges sociales et diverses</i>	48 111,4	49 144,6	49 884,8	50 744,2	51 601,4	51 626,7	1,74 %
Charges parlementaires	289 455,3	288 744,6	288 437,9	289 729,6	324 553,6	326 451,8	12,67 %
<i>dont indemnités parlementaires</i>	50 111,4	49 996,4	50 081,3	49 897,9	50 734,7	50 447,1	1,10 %
<i>charges sociales</i>	63 634,1	61 870,1	60 378,5	58 553,2	61 609,4	64 523,5	10,20 %
<i>secrétariat parlementaire</i>	158 087,8	160 402,0	161 528,1	163 796,5	192 238,4	194 145,5	18,53 %
<i>autres charges</i>	17 621,9	16 476,0	16 449,9	17 482,1	19 971,2	17 335,6	- 0,83 %
Charges exceptionnelles et imprévues	327,0	115,8	23,6	17,7	2 030,0	32,9	86,09 %
<b>Investissement</b>	<b>12 308,0</b>	<b>14 094,4</b>	<b>17 194,3</b>	<b>18 039,0</b>	<b>35 114,3</b>	<b>32 179,3</b>	<b>78,39 %</b>
<b>Total des charges</b>	<b>530 617,8</b>	<b>519 385,2</b>	<b>525 184,1</b>	<b>524 267,2</b>	<b>584 762,4</b>	<b>576 295,3</b>	<b>9,92 %</b>
<b>Recettes</b>							
Dotation	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	0 %
Produits divers	7 407,1	4 860,6	4 795,3	5 236,5	4 087,3	8 697,9	66,1 %
Prélèvement sur les disponibilités	5 320,7	0,0	2 498,8	1 140,7	62 785,1	49 707,4	4 257,63 %
<b>Total des ressources</b>	<b>537 824,8</b>	<b>522 750,6</b>	<b>525 184,1</b>	<b>536 718,9</b>	<b>584 762,4</b>	<b>576 295,3</b>	<b>7,37 %</b>

Source : documentation budgétaire de l'Assemblée nationale.

L'ampleur du renouvellement a conduit à de très nombreuses ruptures de contrat de collaborateurs (1 405), suivies d'un processus de recrutement plus progressif. Le nombre de contrats (1 895 au 31 décembre 2017), même s'il a continûment augmenté depuis le début de la législature (il n'était que de 1 668 au 1<sup>er</sup> septembre), reste inférieur à celui observé sous la XIV<sup>e</sup> législature.

La progression de la ligne budgétaire regroupant les dépenses prises en charge par l'Assemblée nationale en cas de licenciements de collaborateur en fin de mandat des députés est considérable : 32,2 millions d'euros en 2017, contre 963 964 euros en 2016. On trouvera le détail du coût de ces ruptures de contrat dans le tableau suivant.

**COÛT HORS CHARGES PATRONALES DES RUPTURES DE CONTRAT À LA FIN DE LA LÉGISLATURE**

(en euros)

Dépense	Coût total
Indemnité de licenciement	5 967 350
Indemnité destinée à compenser la précarité afférente à la rupture contractuelle pour fin de mandat	8 549 049
Indemnité législature 2017	2 388 000
Indemnité compensatrice de congés payés	4 733 692
Indemnité de préavis	6 327 092
13 <sup>e</sup> mois afférent au préavis	434 429
Salaire versé pendant la procédure de licenciement fin juin	1 189 398
<b>TOTAL (hors charges patronales)</b>	<b>29 589 010</b>

Source : Assemblée nationale.

Il faut enfin relever qu'au 31 décembre 2017, 354 députés <sup>(1)</sup> avaient procédé au reversement du reliquat de leur indemnité représentative de frais de mandat, pour un total de 3,62 millions d'euros.

## II. LES PISTES D'AMÉLIORATION

### A. L'EXEMPLE DU SÉNAT

Plusieurs documents communiqués à votre rapporteur spécial par le Sénat offrent des pistes d'amélioration concernant l'Assemblée. Depuis 2008 en effet, la Haute Assemblée s'est engagée dans des réformes profondes et dans une politique d'économies substantielles.

Ainsi s'agissant du personnel et de l'encadrement : le Sénat a ramené le nombre de ses directions de 21 à 12, là où l'Assemblée nationale en compte 18 ; en outre, le grade de directeur a été transformé en fonction qui peut être retirée à tout moment.

Les postes d'agents ont été mutualisés, la mobilité est généralisée et le temps de travail est comptabilisé de manière rigoureuse.

La masse salariale des fonctionnaires a diminué de 10 % entre 2010 et 2017 sous l'effet de la réforme du congé spécial, de la diminution des effectifs et de la mise en extinction de plusieurs primes.

Le Sénat avait également supprimé dès 2008 le statut des anciens présidents, et abaissé en 2009 l'indemnité de fonction particulière du président de 30 % et celle des questeurs de 20 %.

---

(1) Par ailleurs, 8 reversements complémentaires sont intervenus après le 1<sup>er</sup> janvier 2018, pour un montant global de 27 240 euros.

L'Assemblée nationale possède encore 12 appartements de fonction, pour une surface totale de plus de 1 000 m<sup>2</sup>. Le Sénat n'en a plus que deux à des loyers extrêmement bas. Il a d'ailleurs vendu 400 m<sup>2</sup> de locaux en 2017, pour un produit de 5,5 millions d'euros. L'Assemblée nationale doit clairement s'engager sur la même voie, en supprimant la quasi-totalité des appartements de fonction et en prévoyant un loyer pour ceux qui sont indispensables, par exemple celui du médecin de soins. En tout état de cause, il est indispensable de fixer des critères objectifs et transparents pour l'attribution des logements de fonction, notamment relatifs à la fréquence des interventions nocturnes. Cela devrait permettre, à terme, de diminuer le nombre de logements de fonction de l'Assemblée et de le rapprocher de celui du Sénat.

Enfin, il faut souligner que les actifs des caisses de retraite du Sénat permettent ne pas recourir à l'argent public pour assurer l'équilibre du régime de retraite des parlementaires et des fonctionnaires. À l'inverse, l'Assemblée nationale aura dû verser en 2017 une subvention d'équilibre de 43,13 millions d'euros à la Caisse de pensions des députés, contre 36,73 millions en 2016, soit une hausse de 17,43 %. Il convient toutefois de saluer les initiatives qui ont été prises rapidement par François de Rugy pour aligner le régime de retraites des députés sur le régime commun, avec la décision du bureau du 2 août 2017. Il s'agit du reste d'une demande qui avait été formulée par votre rapporteur en 2010 avec ses collègues Thierry Benoît et Charles de Courson et qu'ils avaient également défendue dans le cadre de l'examen de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

## **B. L'HÔTEL DE BROGLIE**

L'achat de l'hôtel de Broglie en 2016 est une parfaite illustration du caractère trop souvent erratique de la gouvernance de l'Assemblée.

Si cette décision pouvait paraître pertinente lorsqu'elle a été prise, en novembre 2016, il convient toutefois de s'interroger sur plusieurs points :

Le montant de cette acquisition s'est élevé à 63 millions d'euros, prélevé une fois encore sur les réserves. Il s'agit d'un montant extrêmement important, alors même que la réduction du nombre de parlementaires était déjà identifiée comme un thème de la campagne présidentielle et législative à venir.

Un manque de moyens, d'espaces de travail et de logements pour les députés avait été diagnostiqué. Le bureau a-t-il seulement pris le temps d'effectuer le recensement préalable des espaces susceptibles d'être libérés dans les locaux existants ? Un travail précieux du Premier questeur a permis d'identifier dès 2017 3 150 m<sup>2</sup> de réserves foncières mobilisables rapidement (404 m<sup>2</sup> de bureaux non occupés, 1 100 m<sup>2</sup> d'espaces à aménager sous l'embranchement, 1 698 m<sup>2</sup> d'appartements privés vacants ou occupés par des personnels).

Pourquoi le bureau n'a-t-il pas pris la peine de mandater un prestataire extérieur en capacité d'établir un diagnostic précis et documenté, permettant de mesurer le coût comparé de différents scénarios, ainsi que le demandait le Premier questeur ?

Au regard de ces éléments, quel sens y a-t-il aujourd'hui à poursuivre une opération aussi coûteuse qu'inutile ? Pour quelles raisons cette acquisition et les travaux ont-ils été confirmés ?

### C. LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE PARLEMENTAIRE

Le président de Rugy a annoncé qu'il prendrait très prochainement les premières mesures pour réformer la fonction publique parlementaire, notamment en favorisant un recours plus important aux contractuels.

Cette démarche s'appuie sur le rapport <sup>(1)</sup> que le président avait commandé aux deux secrétaires généraux de l'Assemblée nationale. Ce rapport préconise d'« assouplir et [d']élargir le recours aux contractuels » et indique qu'« une réduction limitée des effectifs employés par l'Assemblée nationale (celui des fonctionnaires a déjà été réduit de plus de 11 % entre juillet 2012 et janvier 2018) est envisageable ».

Le tableau ci-dessous donne la répartition des effectifs actuels par catégorie.

#### EFFECTIFS TOTAUX EMPLOYÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU 16/04/2018

Fonctionnaires	Contractuels de droit public			Contractuels de droit privé	Total
	Dans les services	Auprès de personnalités	Présidence dont cabinet		
1 094	94	33	29	22 (AGRAM) + 6 (Boutique)	1 278

Source : rapport au président de l'Assemblée nationale du 20 avril 2018.

Selon les secrétaires généraux, « un effectif cible pourrait être fixé, pour le 1<sup>er</sup> juillet 2022, à 1 200 employés, dont 900 fonctionnaires et 300 contractuels ».

Votre rapporteur souhaiterait en premier lieu apporter son soutien aux fonctionnaires de l'Assemblée nationale, jetés en pâture dans une publication de l'hebdomadaire *Le Point* titrée « Les nababs de l'Assemblée nationale » et incluse dans la rubrique « Débats » <sup>(2)</sup>. Cette soi-disant étude, truffée de mensonges et d'approximations, alimente les fantasmes et la défiance à l'égard de nos institutions et des agents publics qui les servent. Cela démontre aussi que la

---

(1) *Quelle administration parlementaire en 2022 ? Les missions, l'organisation et le statut de l'administration de l'Assemblée nationale.*

(2) « Les nababs de l'Assemblée nationale » par Jean Nouaïlhac – Publié le 05/06/2018 dans la rubrique « Débats » – *Le Point.*

transparence souhaitée par votre rapporteur est nécessaire, car la suspicion finit toujours par fragiliser le fonctionnement de notre démocratie.

Concernant l'élargissement du recours aux contractuels, votre Rapporteur appelle à la vigilance. Il y a sans doute encore des tâches annexes qui peuvent être confiées à des contractuels ou déléguées au privé, mais cela ne peut concerner le travail parlementaire, qui est au cœur de l'activité de l'Assemblée nationale. Tous les députés et leurs collaborateurs peuvent mesurer à quel point les fonctionnaires leur permettent de travailler dans les meilleures conditions au quotidien. Le travail des fonctionnaires de l'Assemblée nationale est particulièrement exigeant, notamment en raison des amplitudes horaires. Notre assemblée a besoin d'une fonction publique stable, neutre, indépendante. C'est aussi cela qui lui permettra d'être plus forte et de prouver sa pleine utilité à nos concitoyens.

Il faut ajouter que l'Assemblée nationale a plutôt su maîtriser la progression de sa masse salariale.

En effet, les charges de personnel étaient de 144,02 millions d'euros en 2000. De 2000 à 2017, leur augmentation s'établit à 21,93 % en euros courants (une part de cette hausse résultant des revalorisations successives du point d'indice), mais en tenant compte de l'érosion monétaire sur la même période (34,39 %), elles connaissent une baisse en euros constants d'environ 5 %.

### **III. UNE CULTURE DE LA TRANSPARENCE QUI RESTE À CONSTRUIRE**

#### **A. L'OBSTRUCTION FAITE AUX DEMANDES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Après les recommandations qu'il avait formulées dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteur, accompagné par Mme Lise Magnier, a effectué le 17 janvier 2017 un contrôle sur pièces et sur place dans les locaux du bâtiment qui abrite les services administratifs de l'Assemblée. Une telle démarche, faut-il le rappeler, n'est nullement insolite, quelle que soit l'institution auprès de laquelle elle est menée. Du reste, dans le cadre des rapports spéciaux qui lui ont été précédemment confiés, votre rapporteur a déjà procédé à des démarches similaires lors d'une visite du port du Havre, d'une visite de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ou du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Les informations demandées étaient les suivantes :

– liste des quarante premiers traitements de fonctionnaires ou de contractuels (cette demande ne vise pas à jeter l'opprobre sur les fonctionnaires ou contractuels qui en bénéficient mais à comprendre la manière dont sont construites ces rémunérations et à apprécier leur justification) ;

– liste des logements de fonction ;

- modalités de calcul des primes des fonctionnaires, leur régime de congés, leur temps de travail ; existence ou non d'un compte épargne-temps ;
- rémunération du déontologue de l'Assemblée nationale, nature et coût des moyens qui lui sont attribués ;
- liste des dix voyages ou déplacements les plus coûteux en 2017 ;
- liste des dix réceptions et événements les plus coûteux en 2017 ;
- liste détaillée et chiffrée des appartements accordés aux questeurs (véhicules, appartements de fonction, personnel) et utilisation de ces moyens en 2017, avec notamment le taux d'occupation des appartements de fonction ;
- note sur le fonctionnement de l'association pour la gestion des restaurants administratifs de l'Assemblée nationale (AGRAN) ;
- liste des dix premiers contrats de prestataires (il s'agit ici pour votre rapporteur spécial de s'assurer que l'Assemblée nationale, qui impose des règles strictes aux entreprises et aux collectivités territoriales en matière de marchés publics se conforme à ces mêmes règles avec rigueur) ;
- Hôtel de Broglie : éléments sur la négociation du prix d'achat et l'évaluation du prix des travaux.

Les réponses, dans leur grande majorité lacunaires ou imprécises, ne sont parvenues que plus d'un mois après, accompagnées d'une lettre des questeurs datée du 22 février.

Il a donc été envoyé au premier questeur le 13 mars une nouvelle liste de questions plus détaillées.

Cette demande n'a pas reçu de réponse, malgré une relance en date du 17 avril. Votre Rapporteur a fait état de cette situation au président de la commission des finances, qui a souligné à juste titre, dans sa réponse annexée au présent rapport, la faiblesse des moyens de contrainte effectifs dont disposent les rapporteurs spéciaux. Il a toutefois précisé qu'aux termes de l'article 57 de la LOLF, un rapporteur spécial « *pouvait procéder à toutes les investigations sur pièces et sur place [...] qu'ils jugent utiles* » et que « *tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent [...], réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis* ».

Le 31 mai dernier, lors de la commission d'évaluation des politiques publiques portant notamment sur la mission *Pouvoirs publics*, Joël Giraud, rapporteur général du budget, est également allé dans ce sens : « *S'agissant des dépenses de l'Assemblée nationale, sur lesquelles l'accent est mis, je veux répéter que disposent de pouvoirs spéciaux le président de la commission des finances et le rapporteur général ainsi que, dans le cadre de l'exercice de leur fonction, les*

*rapporteurs spéciaux pour pouvoir mener toute investigation sur pièces et sur place. À ce titre, quand bien même il existerait des mesures d'autocontrôle, réalisées par un certain nombre d'organismes dont l'Assemblée nationale, celles-ci ne seraient en aucun cas exclusives du contrôle que doivent effectuer les rapporteurs spéciaux au titre de leurs pouvoirs.»* Cendra Motin, députée de l'Isère et membre de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes a ajouté : « *L'Assemblée nationale s'est dotée de cet organe non pas pour remplacer mais pour compléter le rôle du rapporteur spécial, dont les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place ne doivent pas être remis en cause.* »

Le président de l'Assemblée nationale, également saisi par un courrier en date du 16 mai 2018, n'a pas apporté de réponse. Dans la journée du 31 mai, date de la commission d'évaluation des politiques publiques portant notamment sur la mission *Pouvoirs publics*, il a en revanche transmis à votre Rapporteur un échange avec les Questeurs dans lequel il écrit que « *l'intervention du rapporteur spécial après le vote du budget conduirait à remettre en cause les compétences de la commission prévue à l'article 16 de notre règlement (commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes)* ».

Cet argument peut paraître surprenant : tout d'abord parce qu'il part du postulat que le règlement de l'Assemblée nationale aurait une valeur juridique supérieure à la LOLF, qui s'apparente à la « Constitution financière » de la France ; ensuite parce qu'il sous-entend que les démarches d'évaluation ne peuvent se faire qu'au moment de l'examen du budget, et non pendant toute l'année ; enfin parce qu'il met en concurrence les missions de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes et celles du rapporteur spécial, alors qu'elles sont complémentaires et qu'elles visent de la même manière à s'assurer de la bonne utilisation de l'argent public.

Votre Rapporteur indique enfin que le Président de l'Assemblée nationale lui a proposé le 12 juin de le rencontrer le 4 juillet prochain pour échanger sur ces sujets.

Pour conclure, votre Rapporteur tient à souligner que, par contraste, aucune autre institution ou structure de la mission *Pouvoirs publics* n'a opposé la moindre difficulté à lui fournir tous les documents et compléments d'information demandés.

## **B. LE RÔLE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DANS LE CONTRÔLE ET L'ÉVALUATION DU BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'argument principal que l'on formule à l'appui de la limitation des pouvoirs du rapporteur spécial lorsqu'il s'agit du budget de l'Assemblée nationale est que le contrôle interne est déjà assuré par une commission spéciale de quinze membres chargée de vérifier et d'apurer les comptes<sup>(1)</sup>. En outre, l'article 37 du

---

(1) Article 16 du règlement de l'Assemblée nationale.

règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée prévoit qu'« un rapport établi par les questeurs présentant les opérations de l'exercice est remis aux membres de la commission » et que ceux-ci « peuvent, en outre, prendre connaissance de l'ensemble des documents mentionnés à l'article 36 et consulter les mandats et leurs pièces justificatives ». Il prévoit aussi que « la commission peut entendre les questeurs et leur adresser un questionnaire ».

Votre rapporteur n'ignore pas que les membres de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes sont dotés, dans le champ restreint du budget de l'Assemblée, de pouvoirs comparables à ceux des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Il considère néanmoins que le rôle de la commission spéciale et celui du rapporteur spécial des crédits de la mission *Pouvoirs publics* sont complémentaires. L'exercice de l'ensemble des prérogatives conférées par la LOLF aux rapporteurs spéciaux ne constitue en aucune façon une atteinte à l'autonomie budgétaire des assemblées parlementaires et ne remet nullement en cause les compétences des organes de contrôle internes.

Le rapport du collège des questeurs est par nature très neutre et descriptif, et le rapport produit en retour par la commission spéciale se réduit à quelques pages de considérations formelles. De même, la certification des comptes par la Cour des comptes ne donne lieu qu'à une approbation tout aussi formelle.

À l'opposé, les rapports spéciaux *Pouvoirs publics* des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat permettent de produire chaque année une analyse critique des comptes de chaque chambre et d'en mettre en exergue les points saillants. Ces rapports établissent des comparaisons, formulent des critiques, ouvrent des perspectives d'amélioration à travers des recommandations. Ils sont le vecteur privilégié du débat politique sur ces questions. Or il est vital pour nos institutions que ce débat ait lieu en toute transparence et qu'il échappe à la désinformation qui est trop souvent la règle s'agissant du fonctionnement des assemblées.

Pour renforcer cette complémentarité, il serait sans doute opportun que les rapporteurs spéciaux des crédits de la mission *Pouvoirs publics* soient membres à part entière de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes. L'accès aux informations s'en trouverait facilité, et le croisement des points de vue ne peut avoir que des effets positifs.

La remise du rapport du collège des questeurs pourrait même donner lieu à la rédaction par le rapporteur spécial d'un rapport particulier distinct.

Il convient enfin de rappeler que le budget de l'Assemblée était jadis voté en séance publique. Il paraît particulièrement pertinent à votre rapporteur spécial de réfléchir au rétablissement d'une telle procédure, qui donnerait lieu à un débat public spécifique fondé sur des données complètes et transparentes, et qui permettrait d'associer plus étroitement l'ensemble des élus de la nation à l'élaboration du budget de l'Assemblée nationale.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 15 heures, le jeudi 31 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Christophe CASTANER, secrétaire d'État auprès du premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.*

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).



## ANNEXE 1

# RÈGLEMENT INTÉRIEUR 2014-1 RELATIF AUX CONCESSIONS DE LOGEMENTS POUR LES PERSONNELS DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE



PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE

### Règlement intérieur 2014-1 relatif aux concessions de logements pour les personnels en fonctions à la Présidence de la République

#### Préambule :

L'évolution du dispositif réglementaire applicable aux concessions de logements pour les agents de l'Etat (décrets n° 2012-752 du 9 mai 2012 et n° 2013-651 du 19 juillet 2013) a conduit la Présidence de la République à redéfinir et encadrer les modalités d'attribution et de gestion des logements pour les personnels de la Présidence. Celles-ci s'inscrivent dans les principes généraux définis dans le cadre de cette réforme, tout en tenant compte du contexte et des spécificités inhérents à la Présidence de la République.

#### 1. Les principes généraux régissant les règles d'attribution des logements

##### 11- Les différentes catégories d'occupation

- Trois modes d'attribution des logements sont définis par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement :
  - *La nécessité absolue de service (NAS)* : l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate, notamment pour des motifs de sûreté, de sécurité ou de responsabilité.
  - *La convention d'occupation précaire avec astreinte (COP/A)* : l'agent est tenu d'accomplir un service d'astreinte partielle et ne remplit pas les conditions ouvrant droit à NAS qui renvoient au caractère permanent de l'astreinte.
  - *L'autorisation d'occupation précaire (AOP)* : l'agent peut disposer d'un logement, appartenant au domaine public de l'Etat, sans que l'occupation de celui-ci ne soit liée à des considérations de service.
- Les attributions de logements par NAS et COP/A reposent exclusivement sur la nature et les conditions d'exercice des fonctions et non sur l'appartenance à des statuts particuliers.

##### 12- Fonctions ouvrant droit à attribution d'une concession pour raisons de service

La liste des fonctions ouvrant droit à l'attribution d'une concession de logements par nécessité absolue de service et sous convention d'occupation précaire avec astreinte est arrêtée par décision du directeur de cabinet. Elle figure en annexe au présent règlement intérieur.

## 2. Redevance et durée d'occupation des logements

### 21 - Principe et assiette de la redevance

L'occupation des logements à la Présidence de la République donne lieu au paiement d'une redevance, à l'exception des logements nus attribués dans le cadre d'une nécessité de service.

La redevance est calculée par référence à la valeur locative réelle. Pour les logements du palais de l'Alma, elle représente au 1er janvier 2014 :

- 20 €/ m<sup>2</sup> pour une surface inférieure ou égale à 40 m<sup>2</sup>
- 18 €/ m<sup>2</sup> pour une surface supérieure à 40 m<sup>2</sup>

### 22 - Calcul des redevances selon les catégories

- Pour les personnels logés par NAS :
  - un logement nu ne donne pas lieu à redevance,
  - un logement meublé et équipé donne lieu à une redevance égale à 15 % de la valeur locative réelle (superficie en m<sup>2</sup> X 15 % de la valeur locative réelle au m<sup>2</sup>).
- Pour les personnels logés dans le cadre d'une COP/A, la redevance est égale à 30 % de la valeur locative réelle (superficie en m<sup>2</sup> X 30 % de la valeur locative réelle au m<sup>2</sup>). Elle est plafonnée à 15 % du revenu net imposable minoré de la CSG non déductible du bénéficiaire de l'astreinte (la mise en œuvre du plafonnement est calculée sur la base du bulletin de paye du mois de décembre).
- Pour les personnels bénéficiant d'une autorisation d'occupation précaire :
  - la redevance est égale à 85 % de la valeur locative réelle si le revenu fiscal figurant sur l'avis d'impôt de l'année précédente est supérieur, en fonction de la composition du foyer, aux plafonds figurant dans le tableau ci-dessous,
  - la redevance est égale à 50 % de la valeur locative réelle si le revenu fiscal figurant sur l'avis d'impôt de l'année précédente est inférieur ou égal, en fonction de la composition du foyer, aux plafonds figurant dans le tableau ci-dessous :

<i>Composition du foyer</i>	<i>Plafond de ressources applicable</i>
<i>Personne seule</i>	<i>41 000€</i>
<i>2 personnes</i>	<i>61 000 €</i>
<i>3 personnes : couple + 1 enfant ou 1 personne seule avec 1 enfant</i>	<i>74 000 €</i>
<i>4 personnes : couple + 2 enfants ou 1 personne seule avec 2 enfants</i>	<i>88 000 €</i>
<i>5 personnes : couple + 3 enfants ou 1 personne seule avec 3 enfants</i>	<i>105 000 €</i>
<i>6 personnes : couple + 4 enfants ou 1 personne seule avec 4 enfants</i>	<i>118 000€</i>
<i>Par personne supplémentaire</i>	<i>13 000 €</i>

Cette redevance ne pourra en aucun cas excéder 20 % du revenu fiscal de référence du foyer.

### 23 – Actualisation de la redevance

La redevance est actualisée chaque année en fonction de l'évolution des loyers sur la base de l'indice de référence des loyers (IRL).

### 24 - La durée des attributions

Les concessions de logement, par NAS, COP/A et AOP sont dans tous les cas accordées à titre précaire et révocable. Elles prennent fin, en toute hypothèse, en cas de changement d'utilisation ou d'aliénation de l'immeuble.

Pour les NAS et les COP/A, la durée d'occupation est limitée à celle pendant laquelle les intéressés occupent effectivement les fonctions qui les justifient.

Pour les AOP, la durée d'occupation est de 3 ans reconductible 2 fois. Elle prend fin de plein droit lorsque le bénéficiaire d'une AOP cesse son activité à la Présidence de la République.

Lorsque les titres d'occupation, quels qu'ils soient, viennent à expiration, pour quelque motif que ce soit, l'agent est tenu de libérer les lieux sans délai sous peine de se voir appliquer les sanctions prévues à l'article R. 2124-74 du code général de la propriété des personnes publiques applicables aux occupants sans titre.

## 3. Conditions financières et obligations de l'occupant

### 31 - Les obligations de l'occupant

Les prestations accessoires (eau, électricité, gaz, chauffage, etc...) restent dans tous les cas à la charge de l'occupant. A défaut de compteurs individuels, le montant du remboursement des prestations accessoires par l'occupant à la Présidence de la République est facturé forfaitairement.

Les charges et réparations locatives sont à la charge de l'occupant ainsi que les impôts et taxes liés à l'occupation des locaux. L'occupant souscrit dans tous les cas une assurance contre les risques dont il doit répondre en sa qualité d'occupant.

### 32 - Le paiement des charges et des redevances

- Les charges sont calculées trimestriellement par le SACRP et payées par chèque à l'ordre de la Présidence de la République. Celui-ci doit être adressé au SFP.
- Les redevances sont calculées mensuellement par le SFP. Un titre de recettes est adressé à chaque occupant en début de mois pour paiement avant le 5 de ce même mois par chèque à l'ordre de la Présidence de la République. Celui-ci doit être adressé au SFP.

*L'étalement des échéances et la mise en place de nouveaux moyens de paiement sont en cours d'analyse dans la perspective de la généralisation de ce dispositif au 1<sup>er</sup> septembre 2015.*

### 33 - La déclaration des avantages en nature

La fourniture du logement n'est pas considérée comme un avantage en nature lorsque l'agent verse une redevance dont le montant **est supérieur ou égal à la valeur locative cadastrale** communiquée par les services fiscaux.

En revanche, lorsque la redevance acquittée par le bénéficiaire est inférieure à la valeur cadastrale, la différence constitue un avantage en nature.

#### **4. Procédures afférentes aux attributions, à la gestion de l'occupation et aux restitutions de logements**

##### **41- L'instruction de la demande de logement**

- Les demandes de logement sont adressées au service financier et du personnel par un formulaire type dûment complété et signé.
- Le service financier et du personnel, en collaboration avec le service de l'Administration et de la Conservation des Résidences Présidentielles (SACRP), instruit les demandes en tenant compte de la nature des fonctions, entrant dans le champ de la décision relative aux NAS ou aux COP/A, de la disponibilité des logements au regard des besoins du foyer du demandeur, de la date de la demande et de tout autre critère qu'il conviendrait, le cas échéant, de prendre en compte.
- Le service financier et du personnel formule une proposition au directeur de cabinet qui se prononce sur le principe de l'attribution d'un logement, la catégorie d'attribution (NAS, COP/A ou AOP) et la superficie de l'appartement.

##### **42- La décision individuelle d'attribution d'un logement**

- Toute attribution individuelle d'un logement pour raisons de service (NAS et COP/A) ou dans le cadre d'une autorisation d'occupation précaire donne lieu à une décision nominative du directeur de cabinet ou à convention passée entre le directeur de cabinet et le bénéficiaire lorsqu'une redevance est mise à sa charge. Elle mentionne la superficie du logement et les dépendances (cave, parking) ainsi que, le cas échéant, le montant de la redevance due et la durée de l'occupation.
- Des modèles types de décision portant concession de logement par nécessité absolue de service, pour les logements nus, de convention d'occupation de logement par nécessité absolue de service pour les logements meublés ou équipés, de convention d'occupation précaire avec astreinte et convention d'occupation précaire sans astreinte (AOP) ont été élaborés pour formaliser cette décision.

##### **43- Les documents à produire et délivrés par le SFP**

- Outre les documents permettant de définir le montant de la redevance pour les AOP et de bénéficiaire, le cas échéant, du dispositif de plafonnement de la redevance (cf. 22)<sup>1</sup>, devront obligatoirement être transmis au SFP :
  - une attestation d'assurance dès l'entrée dans les lieux et au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année
  - une déclaration sur l'honneur de la composition du foyer, permettant la liquidation des charges, dès l'entrée dans les lieux et lors de toute modification de cette composition.

---

<sup>1</sup> En l'absence de production de ces documents, le taux de 85 % sera appliqué pour les AOP et aucun plafonnement ne pourra être mis en œuvre.

- Les attestations de résidence ainsi que les quittances sont délivrées à la demande. Elles sont signées par le chef du service financier et du personnel.

#### **44- L'état des lieux d'entrée et de sortie**

- Lors de la remise des clés, un état des lieux contradictoire est effectué par le résident et le SACRP ; cet état établi en 2 exemplaires (un exemplaire joint à la convention et remis au bénéficiaire, l'autre conservé par le SACRP) décrit le logement attribué et ses dépendances ainsi que les équipements qu'il comporte.
- Lors du départ du bénéficiaire, un nouvel état des lieux est réalisé préalablement à la restitution des clés.

#### **5. Date d'effet du dispositif**

- Les dispositions décrites dans les paragraphes 1 à 4 ci-dessus sont immédiatement applicables à toute nouvelle demande de logement, y compris s'il s'agit d'une demande de changement de logement émanant d'un occupant actuel du palais de l'Alma.
- Pour les occupants logés au Palais de l'Alma antérieurement au 1<sup>er</sup> décembre 2013, les dispositions des paragraphes 1 et 2 s'appliqueront à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2015.

Le chef du service financier et du personnel est chargé de l'exécution du présent règlement intérieur.

Fait le 30 AVR, 2014

La Directrice de Cabinet



Sylvie HUBAC

## ANNEXE 2

# LETTRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL AU PRÉSIDENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL



ASSEMBLÉE  
NATIONALE

**PHILIPPE VIGIER**

DEPUTE D'EURE-ET-LOIR

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Monsieur Laurent FABIUS  
Président du Conseil constitutionnel  
2, rue de Montpensier  
75 001 Paris

Nos références PV/EH/140518-1

Paris, le 14 juin 2018

Monsieur le Président,

Par la présente, je souhaite attirer votre attention sur les conclusions des travaux que je mène actuellement dans le cadre du rapport spécial sur la mission « Pouvoirs publics », qui m'a été confié cette année.

Comme vous le savez, le Conseil constitutionnel avait porté sa dotation de 9,9 millions d'euros en 2016 à 13,7 millions en 2017, en prévision des surcoûts occasionnés par les opérations de contrôle des élections et par l'examen des recours. Un budget annexe de près de 2 millions d'euros avait été prévu à cette fin. Il ressort de mes conclusions que ce budget n'a été exécuté qu'à hauteur de 1,5 million.

Par ailleurs, j'ai noté que d'autres postes de dépenses plus prévisibles ont été largement sous-exécutés : ainsi les dépenses de personnel, inférieures aux prévisions de 780 000 euros (- 13,8 %), et les dépenses d'investissement, inférieures de 850 000 euros (- 53,6 %) au budget initial, en raison des opérations de contrôle électoral qui ont empêché la conduite des travaux prévus, comme vous l'avez souligné.

L'exécution du budget fait donc apparaître un solde global de + 2,1 millions d'euros, soit 15,3 % de la dotation initiale de 13,7 millions.

Or la dotation du Conseil votée pour 2018 s'élève à 11,7 millions d'euros, soit 1 million de plus que l'exécution 2016 – laquelle doit être le point de comparaison puisque l'exercice 2017 avait un caractère exceptionnel.

De plus, les dépenses prévisionnelles d'investissement pour cette même année 2018 s'élèvent à 1,8 million, en hausse de 15 % par rapport à la prévision 2017.

Dans ces conditions, il me semblerait légitime et nullement pénalisant pour le bon fonctionnement du Conseil que l'excédent constaté en 2017 soit reversé au budget de l'État.

**Assemblée nationale**  
26 rue de l'Université  
75 335 Paris 07 SP  
Téléphone : 01 40 63 01 55  
Mail : [pvigier@assemblee-nationale.fr](mailto:pvigier@assemblee-nationale.fr)

**Permanence parlementaire de Châteaudun**  
33 rue Gambetta  
28 200 Châteaudun  
Téléphone : 02 37 45 28 24  
Mail : [secretariat@philippe-vigier.fr](mailto:secretariat@philippe-vigier.fr)



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Je vous sais comme moi attaché à la bonne utilisation de l'argent public et je vous serai donc reconnaissant de bien vouloir m'indiquer votre position sur cette recommandation que je formulerai dans mon rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.



**Philippe VIGIER**  
Député de l'Eure-et-Loir



**Assemblée nationale**  
26 rue de l'Université  
75 335 Paris 07 SP  
Téléphone : 01 40 63 01 55  
Mail : [pvigier@assemblee-nationale.fr](mailto:pvigier@assemblee-nationale.fr)

**Permanence parlementaire de Châteaudun**  
33 rue Gambetta  
28 200 Châteaudun  
Téléphone : 02 37 45 28 24  
Mail : [secretariat@philippe-vigier.fr](mailto:secretariat@philippe-vigier.fr)

### ANNEXE 3

## RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES AU RAPPORTEUR SPÉCIAL

ASSEMBLÉE NATIONALE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION DES FINANCES,  
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE  
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

*Le Président*

PARIS, le 26 avril 2018

n° 148

Cher Collègue, *cher Philippe,*

Par courrier en date du 18 avril dernier, vous appelez mon attention sur l'absence de réponse, à ce jour, au questionnaire que vous avez adressé le 13 mars au Premier Questeur dans le cadre de vos activités de rapporteur spécial des crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

Il ne m'appartient évidemment pas de me prononcer sur cette absence de réponse. En revanche, je souhaite vous préciser quelles sont les dispositions pertinentes relatives aux pouvoirs des rapporteurs spéciaux ainsi que la portée de ces dispositions.

Comme vous le savez, aux termes de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux [...]. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis. »

Le respect de ces dispositions est assorti de deux types de sanctions, dont l'efficacité est pour le moins incertaine.

Monsieur Philippe VIGIER  
Député d'Eure-et-Loir  
Casier de la Poste

D'une part, l'article 59 de la LOLF dispose que « lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte ».

La doctrine s'accorde toutefois sur le fait que cette procédure d'astreinte peut certes trouver à s'appliquer à l'encontre de collectivités territoriales, d'établissements publics, d'entreprises publiques ou de structures privées investies d'une prérogative de puissance publique mais pas à l'encontre l'État lui-même. En effet, les assemblées parlementaires, n'étant pas dotées d'une personnalité morale distincte, font elles-mêmes partie de l'État. Dès lors, une astreinte versée par l'État à une assemblée parlementaire paraîtrait dépourvue de signification et elle le serait d'autant plus s'agissant de l'utilisation d'une telle procédure à l'encontre d'une assemblée parlementaire elle-même.

D'autre part, le dernier alinéa du IV de l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, dans sa rédaction résultant de l'article 31 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, prévoit, pour les personnes physiques, que « le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs d'investigation [des rapporteurs spéciaux] est puni de 15 000 euros d'amende ». Il convient néanmoins de souligner que cette sanction, essentiellement de nature dissuasive, n'a encore jamais été prononcée ni même requise.

Je vous prie de croire, Cher Collègue, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*amical on cd*



Éric WOERTH