

ASSEMBLÉE NATIONALE



**RÈGLEMENT
DES COMPTES
DE
L'EXERCICE
2012**



**RAPPORT DE LA COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE DE VÉRIFIER
ET D'APURER LES COMPTES**

LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES,

Vu l'article 16 du Règlement,

Vu le Règlement budgétaire, comptable et financier, et notamment ses articles 36,37 et 38,

Après avoir pris connaissance :

- du rapport du Collège des Questeurs pour le règlement des comptes de l'exercice 2012,
- des réponses à ses questions écrites du 4 juin 2013,

Après avoir entendu :

- le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables au cours de sa réunion du 18 juin 2013,
- le Collège des Questeurs au cours de sa réunion du 2 juillet 2013,

Après ses vérifications de virements de crédits et de marchés publics,

Après en avoir délibéré dans ses réunions des 4 juin, 18 juin et 2 juillet 2013,

Sur le rapport de M. Bernard ACCOYER,

1. Considérant qu'à défaut d'autonomie budgétaire, l'Assemblée nationale ne garantirait pas l'exercice du pouvoir législatif dans les conditions d'une séparation des pouvoirs déterminée ; que cette autonomie couvre l'intégralité du processus budgétaire, depuis la fixation du montant des crédits nécessaires à l'exercice, par l'Assemblée nationale, de sa mission de pouvoir public constitutionnel et la répartition et l'utilisation de ces crédits jusqu'au contrôle de leur emploi ; que cette autonomie n'est pas une latitude que les députés s'accordent à eux-mêmes ou une immunité qu'ils accordent aux fonctionnaires à leur service, mais un devoir constitutionnel au bénéfice de l'ensemble des citoyens ;

2. Considérant que l'autonomie budgétaire n'a ni pour objet ni pour effet de permettre aux députés et aux fonctionnaires à leur service de s'abstraire des principes qui fondent, qu'il s'agisse d'une entreprise, d'une administration ou d'un pouvoir public constitutionnel, la régularité de la gestion, la tenue d'une comptabilité sincère et la nécessaire information publique ;

3. Considérant que l'Assemblée nationale dispose d'un règlement budgétaire, comptable et financier arrêté par le Bureau, qui définit ses procédures comptables à ses articles 32 à 39, procédures fondées sur les principes de l'indépendance des exercices, des droits constatés et de la non-contraction des dépenses et des recettes ; que la comptabilité générale est tenue en partie double par le trésorier, conformément au plan comptable établi selon les normes du plan comptable général, sous réserve du traitement des immobilisations corporelles conformément à la norme n° 6 du recueil des normes comptables de l'État et du traitement des engagements de retraite conformément à la recommandation du Conseil national de la comptabilité n° 2003-R01 ; que l'intégralité des flux comptables sont centralisés sous le progiciel SAP ; que le trésorier vérifie systématiquement la régularité des engagements des dépenses et la validité des pièces justifiant de la réalité du service fait ; qu'il est seul habilité à manier les fonds, hormis l'existence de trois régies pour des dépenses urgentes et d'un montant limité ;

4. Considérant que la comptabilité de l'Assemblée nationale, et les comptabilités annexes des caisses de pensions et de retraites, des fonds de sécurité sociale et les comptes des représentants au Parlement européen donnent lieu à l'établissement, par le trésorier, d'un compte financier annuel comprenant l'état d'exécution du budget, le bilan, le compte de résultat et la balance générale des comptes ; qu'en outre les comptes annuels comprennent un bilan agrégé, un compte de résultat agrégé et une annexe présentant les règles et méthodes comptables et des explications sur les principales rubriques du bilan et du compte de résultat agrégé ; que ces comptes agrégés sont certifiés par une entité extérieure après un audit contractuel conduit conformément aux normes professionnelles de l'audit comptable applicables en France ; qu'ainsi les comptes retracent l'ensemble des opérations de la période, l'ensemble des actifs et des passifs à la date de clôture ;

5. Considérant que l'Assemblée nationale dispose également d'un règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel, d'un règlement intérieur sur les marchés publics reprenant les dispositions applicables aux marchés publics de l'État ainsi que de règlements de la caisse de pensions et du fonds de sécurité sociale des députés, de la caisse des retraites et du fonds de sécurité sociale du personnel ; que ces règlements sont arrêtés par le Bureau ;

6. Considérant que la division fonctionnelle des services de l'Assemblée nationale, et le contrôle hiérarchique y afférent, sont articulés sur de clairs principes d'organisation ;

7. Considérant que la culture professionnelle des personnels, à laquelle contribuent les modalités du recrutement et la durée des fonctions au service de l'Assemblée nationale, donne l'assurance raisonnable d'une expérience et d'une connaissance de l'institution propices à la réalisation des tâches, conformément aux objectifs fixés, et dans le respect des règles en vigueur, de l'économie de moyens et de la conservation du patrimoine affecté ;

8. Considérant qu'il incombe aux députés eux-mêmes d'organiser le contrôle des services de l'Assemblée, et d'en garantir l'effectivité ; qu'à cette fin, ils peuvent recourir à l'expertise d'une entité extérieure dans le respect de l'autonomie budgétaire ; qu'en conséquence cette entité ne peut contrôler l'administration de l'Assemblée nationale ou l'un de ses services sans y être expressément habilitée par les autorités politiques compétentes de l'Assemblée nationale, pour une durée limitée, une mission précisément définie quant à sa nature, son champ, les modalités suivant lesquelles elle est mise en œuvre et suivant lesquelles il en est rendu compte à ces mêmes autorités ;

9. Considérant que les moyens et procédures de contrôle doivent être proportionnés aux risques budgétaires et comptables encourus et que, pour le bon emploi des crédits, les services doivent remplir des tâches apportant un réel service aux députés ;

10. Considérant que si la dotation budgétaire de l'Assemblée nationale constitue 52,25 % du total des dotations aux pouvoirs publics, elle ne représente que 0,17 % des dépenses nettes hors fonds de concours du budget général et 0,19 % des recettes fiscales nettes ;

Chiffres clés 2012

▪ Dotation : 517,89 M€ (- 3%)	▪ Dépenses
▪ Députés : 577	– rémunérations <i>lato sensu</i> : 429,99 M€
▪ Collaborateurs de députés : 2 181 (nombre de contrats)	– autres dépenses : 107,79 M€ (dont investissements : 21,59 M€)
▪ Personnel : 1 322	▪ Actif net immobilisé : 841,38 M€ (+ 7,15 %) (bilan agrégé)
	▪ Résultat budgétaire de l'Assemblée : - 17,66 M€
	▪ Résultat comptable : 4,25 M€ (Assemblée seule) 6,52 M€ (agrégé)

11. Considérant que l'exercice 2012 a été marqué par le changement de législature, que ce dernier augmente globalement les charges de fonctionnement de l'exercice, qu'en outre l'interruption de l'activité parlementaire, pendant les campagnes électorales, a été mise à profit pour réaliser des travaux de rénovation augmentant d'autant les dépenses d'investissement de l'année ; que l'exercice a coïncidé avec l'évaluation triennale de la valeur des immeubles non spécifiques par France Domaine ; qu'est également intervenue l'externalisation de la gestion du Fonds d'assurance mutuelle, différentielle et dégressive de retour à l'emploi des anciens députés, confiée à la Caisse des dépôts et consignations et accompagnée du transfert des réserves de l'ancien Fonds de garantie des ressources des anciens députés ;

Faits marquants de 2012

▪ *Dépenses de fonctionnement*

- Renouvellement de 40 % des députés (dont la première élection de 11 députés élus par les Français de l'étranger et de 5 députés supplémentaires dans des circonscriptions d'outre-mer).
- Licenciement de 839 collaborateurs de députés.
- Liquidation des droits à pension de 162 anciens députés de la précédente législature.
- Création de deux groupes politiques supplémentaires.

▪ *Dépenses d'investissement*

- Fin de la réfection des parkings du Palais-Bourbon.
- Rénovation de la régie vidéo de l'Hémicycle.
- Rénovation d'une salle de réunion au sous-sol du Palais-Bourbon et transformation en bureaux d'un appartement de l'hôtel de la Questure.
- Ravalement de la façade de l'aile Est du Palais-Bourbon.
- Rénovation du système de production d'eau glacée.

▪ *Actif immobilisé*

Estimation de la valeur vénale des immeubles non spécifiques confiée à France Domaine, comme en 2009, faisant apparaître une augmentation de valeur nette de 53,1 M€ à périmètre et surfaces inchangés par rapport à la précédente évaluation.

▪ *Périmètre de consolidation*

Externalisation de la gestion du Fonds d'assurance mutuelle, différentielle et dégressive de retour à l'emploi, confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

12. Considérant la permanence, pour l'exercice 2012, par rapport à l'exercice précédent, des principes comptables et de la méthode d'agrégation des états financiers ;

13. Considérant qu'en conséquence les processus et méthodes permettant la fiabilité des informations budgétaires et comptables, requises pour l'approbation des comptes par la commission spéciale, sont valablement mis en oeuvre ;

– SUR L'INFORMATION DES DÉPUTÉS ET DU PUBLIC SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET LES COMPTES

14. Considérant la compétence à ce titre de la commission spéciale depuis la révision du Règlement du 10 octobre 1995 et la pratique constamment suivie en son nom par ses présidents successifs ;

15. Considérant la nécessité de remplir cette obligation sans méconnaître l'évolution des attentes des députés et de l'opinion publique ni les possibilités offertes par les techniques d'information et de communication par voie électronique ;

16. Considérant toutefois que ni l'exigence de transparence ni celle d'exemplarité n'autorisent à méconnaître les devoirs de la séparation des pouvoirs, de laquelle il résulte que seuls les organes politiques compétents de l'Assemblée nationale, pouvoir public constitutionnel, ont le choix des modalités de l'information institutionnelle sur l'exécution de son budget et de ses comptes ;

17. Considérant que les modalités et le contenu de cette information doivent être suffisants et de bonne foi ;

18. Considérant, quant aux modalités, qu'une publication par voie électronique, sur le site public, répond de façon adéquate à cette exigence ;

19. Considérant, quant au contenu, qu'une publication du rapport du Collège des Questeurs à la commission spéciale sur le règlement des comptes du dernier exercice clos, lorsque ce rapport est remis à la commission, ainsi que des états financiers ayant été soumis à l'entité tierce, répond à cette exigence, s'agissant du premier, en raison d'une pratique constamment suivie, depuis plusieurs législatures, quant à l'exhaustivité des chapitres dont il est rendu compte et au niveau de détail des explications qu'il apporte, et, s'agissant des seconds, en raison des garanties apportées par leur établissement conformément au plan comptable général et leur certification par une entité extérieure suivant les normes professionnelles de l'audit comptable applicables en France ;

20. Considérant que le rapport du Collège des Questeurs pour le règlement des comptes de l'exercice 2012 a été établi sans changement ni de contenu ni de méthode par rapport aux exercices précédents, qu'il rend compte de façon détaillée et de bonne foi de l'exécution du budget de 2012, et qu'en ce qui concerne les comptes, les états financiers de l'exercice ont été établis sans changement de méthode par rapport aux exercices précédents ;

21. Considérant la demande de la commission spéciale au Collège des Questeurs d'une publication par voie électronique, sur le site public, du rapport du Collège des Questeurs et des états financiers susvisés pour l'exercice 2012 ;

22. Considérant qu'une telle publication n'est pas intervenue à la date de la réunion de la commission spéciale consacrée à l'approbation des comptes de 2012 ; qu'il s'agit toutefois de la première publication par voie électronique, sous une rubrique dédiée à cette fin sur le site public ;

23. Considérant qu'en conséquence les conditions d'information des députés et du public sur l'exécution du budget et sur les comptes, préalables à l'approbation des comptes de 2012 par la commission spéciale, sont satisfaites ;

- SUR L'EXÉCUTION DU BUDGET

24. Considérant que la commission spéciale exerce sa compétence d'approbation des comptes du dernier exercice clos dans le respect des compétences du Bureau et du Collège des Questeurs, qu'en particulier il ne lui appartient pas d'apprécier l'opportunité des dépenses ou l'utilisation des crédits ;

25. Considérant que le taux de consommation des crédits (98,68 % pour les crédits de fonctionnement et 87,37 % pour les crédits d'investissement), comme la faible proportion des crédits virés en cours d'année pour ajustement aux besoins, en matière d'investissement ou de fonctionnement, (0,70 % des dépenses totales), témoignent de la qualité des évaluations budgétaires ;

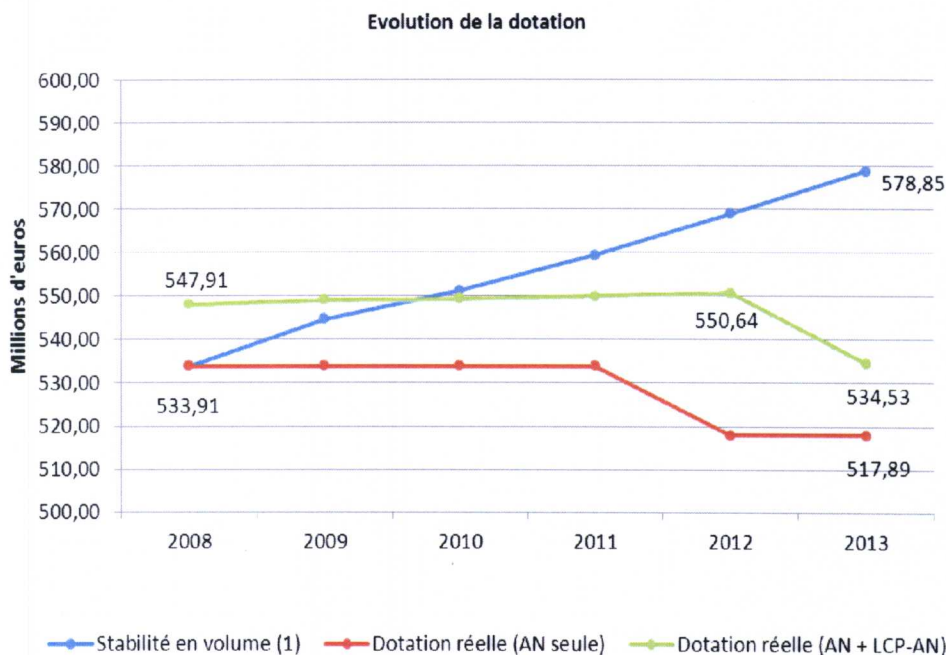
26. Considérant que le niveau soutenable de dépenses s'apprécie par rapport aux ressources pérennes ; que la dotation budgétaire inscrite en loi de finances constitue cette ressource à raison même de sa part dans le total des ressources budgétaires de l'Assemblée – 98,83 % en 2012 ;

Part de la dotation dans les recettes budgétaires

2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁽¹⁾
99,21 %	99,06 %	99,04 %	99,18 %	98,83 %	99,15 %

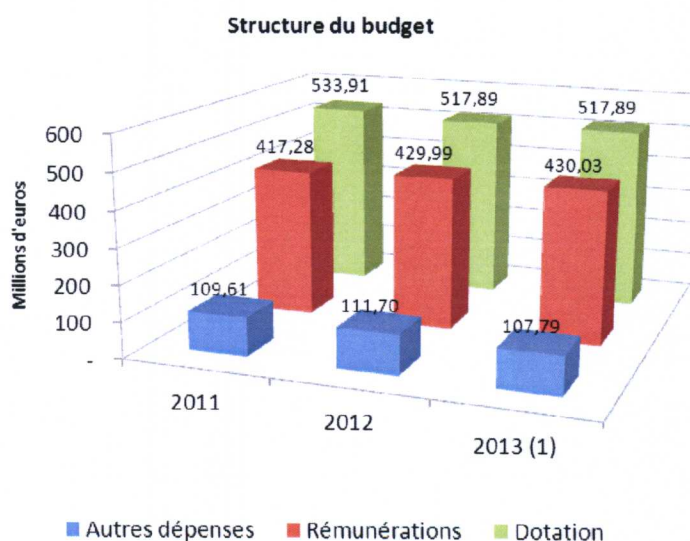
(1) Prévisions

27. Considérant que l'Assemblée nationale ne saurait s'abstraire des contraintes budgétaires de l'État lorsqu'elle arrête le montant de sa dotation ; qu'ainsi ce montant a été diminué de 3% en 2012 par rapport à 2011, après un strict maintien en valeur – à 533,91 M€ – en 2008, 2009, 2010 et 2011 ; que la dotation a de même été maintenue en valeur à 517,89 M€ pour l'exercice 2013 ;



(1) Évolution suivant le taux d'évolution des prix à la consommation hors tabac en moyenne annuelle associé au projet de la loi de finances.

28. Considérant la stabilité à long terme de la structure du budget, à raison de la nature institutionnelle même de l'Assemblée nationale, les dépenses de rémunérations au sens large représentant près de 80 % des dépenses budgétaires totales (79,38 % en 2012, 79,20 % en 2011 et 79,96 % dans le budget 2013 en cours d'exécution) ;



(1) Prévisions

29. Considérant qu'en 2012, l'équilibre des dépenses et des recettes a été obtenu par un prélèvement de 17,66 millions d'euros sur les disponibilités de l'Assemblée nationale ; que la

mobilisation de ce type de ressources s'apprécie au regard tant du montant total des disponibilités, que de la nature des dépenses particulières à l'exercice ou de l'intervention d'un changement de législation au cours de l'exercice ; qu'un tel changement est intervenu en 2012, avec son impact sur les dépenses de fonctionnement – qu'il s'agisse de dépenses exceptionnelles ou de l'ajustement aux besoins nés de la nouvelle configuration des circonscriptions ou des groupes – et sur les dépenses d'investissement, en particulier s'agissant de la possibilité de réaliser de travaux de rénovation importants, à fort impact sur l'environnement de travail ;

30. Considérant qu'en conséquence sont satisfaites, pour l'approbation des comptes de 2012 par la commission spéciale, les exigences de sincérité des évaluations budgétaires et celles tenant au caractère soutenable, dans la durée, du montant des dépenses par rapport au montant des ressources pérennes ;

– SUR LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE ET LES ÉTATS FINANCIERS

31. Considérant que la compréhension des flux comptables de l'exercice est inhérente à l'accomplissement de sa mission par la commission spéciale ; qu'elle doit avoir l'assurance que les événements survenus et les décisions prises au cours de l'exercice et ayant un impact significatif sur les comptes annuels ont été correctement traduits dans ceux-ci, qu'ils ne comportent pas d'anomalies significatives ;

32. Considérant qu'à cette fin, elle prend en considération l'audit confié à l'entité extérieure conformément à l'article 37 du Règlement budgétaire, comptable et financier, s'agissant d'un audit contractuel comportant les diligences similaires à celles de l'audit légal et réalisé conformément aux normes professionnelles applicables en France, sur le même périmètre de comptes annuels, comprenant les caisses de pensions et de retraites et les fonds de sécurité sociale des députés et des fonctionnaires ;

33. Considérant que la justification par l'entité extérieure de son opinion dans les formes préconisées par les normes professionnelles applicables en France garantit le respect de l'autonomie budgétaire de l'Assemblée nationale, pouvoir public constitutionnel, tout en permettant à cette entité de s'assurer que les comptes présentent sincèrement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Assemblée nationale, caisses de retraite et fonds de sécurité sociale compris, ainsi que le résultat de ses opérations de l'exercice, en termes de régularité, de sincérité et d'image fidèle, conformément au référentiel comptable ;

34. Considérant qu'en application de la convention signée entre l'Assemblée nationale et le Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables en date du 27 mars 2007, celui-ci a été désigné comme entité extérieure, qu'il résulte des stipulations de la convention que cette désignation intervient pour une durée limitée, une mission précisément définie quant à sa nature, son champ, les modalités suivant lesquelles elle est mise en œuvre et suivant lesquelles il en est rendu compte ;

35. Considérant qu'après une année d'examen limité des comptes, cinq audits contractuels, réalisés selon les normes professionnelles applicables en France sur les comptes des exercices 2008 à 2012, ont permis au Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables d'obtenir l'assurance raisonnable que les comptes présentent sincèrement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'Assemblée nationale, caisses de retraite et fonds de sécurité sociale compris, et le résultat de ses opérations pour chaque exercice, en termes de régularité, de sincérité et d'image fidèle, conformément au référentiel comptable ; que ces certifications ont été données successivement sans réserve ; qu'elles constituent en conséquence un acquis pris en compte par la commission spéciale à mesure même de la permanence des principes et méthodes comptables mis en œuvre ;

36. Considérant que les diligences mises en œuvre par l'entité extérieure s'entendent sans préjudice des vérifications que la commission spéciale peut confier à l'un ou plusieurs de ses membres ou choisir de faire réaliser ;

37. Considérant qu'il appartient ainsi à la commission spéciale de déterminer le seuil à partir duquel une éventuelle irrégularité ou inexactitude est considérée comme significative pour sa mission d'approbation des comptes, dès lors qu'une telle irrégularité ou inexactitude modifierait sensiblement la présentation de la situation financière, du patrimoine, du résultat ou de l'interprétation qui pourrait en être faite ou qu'elle soit de nature à porter préjudice à l'Assemblée nationale ou à un tiers ; que ce seuil doit être cohérent avec les flux de l'exercice et permettre des vérifications par sondage suffisamment précis ; que conformément à la pratique du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables, ce seuil a été fixé à 2,5 M€ pour l'exercice 2009, 2,75 M€ pour les exercices 2010 et 2011 et 2,5 M€ pour l'exercice 2012 ;

38. Considérant qu'en 2012, la gestion de l'Assemblée nationale se traduit par l'augmentation de 6 % du total de bilan et de 7,15 % de l'actif net immobilisé, et par une diminution de 71 % du résultat de l'exercice ;

Bilan et comptes de résultat agrégés (évolution en pourcentage)

	2012/2011	2011/2010	2010/2009
Bilan (en %)			
Actif net immobilisé	+ 7,15	- 0,83	+ 2,78
Actif circulant	- 6,66	+ 86,24	+ 27,66
Capitaux propres	+6,71	+ 2,83	+ 4,09
Provision pour risques et charges	+5,22	- 20,36	+ 36,80
Dettes	- 9,26	+ 12,09	- 5,49
Total Bilan	+ 6,0	+ 3,17	+ 3,71
Compte de résultat (en %)			
Produits d'exploitation	-2,34	+ 0,49	+0,04
Produits financiers	+ 104,60	+ 83,80	- 54,83
Charges d'exploitation	+ 1,81	+ 0,71	- 0,58
- dont charges parlementaires	+5,05	+ 0,11	+ 0,74
- dont charges de personnel	-1,64	+ 1,63	- 1,58
Résultat de l'exercice en %	-71,10	-27,86	- 36,56

39. Considérant que, compte tenu de ses hypothèses actuarielles, le cabinet d'actuaire indépendant évalue à 3,06 milliards d'euros les engagements de pensions et de retraite ; que cette information figure dans l'annexe aux états financiers accompagnée de l'indication des hypothèses actuarielles retenues ;

40. Considérant que la provision pour risque contentieux s'élève à 0,2 M€ ;

41. Considérant qu'en conséquence sont satisfaites, pour l'approbation des comptes de 2012 par la commission spéciale, les exigences d'exactitude et de sincérité ces comptes ;

- SUR LES COMPTES DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN

42. Considérant que le montant des indemnités parlementaires versées aux deux députés ayant opté pour le rattachement national, ainsi que celui des charges sociales et de prévoyance afférentes, s'imputent sur le reliquat des crédits non consommés des exercices antérieurs ; que ces indemnités et charges s'élèvent à 0,21 M€ pour l'exercice 2012 et le reliquat des crédits non consommés à 0,68 M€ ;

43. Considérant qu'en conséquence la commission spéciale est fondée à approuver, à ce titre, les comptes de l'exercice 2012.

– SUR LES QUITUS À MME ET MM. LES QUESTEURS ET AU TRÉSORIER

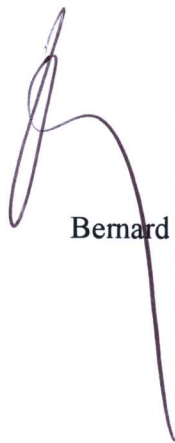
44. Considérant qu'en conséquence, il appartient à la commission spéciale, de déclarer Mme et MM. les Questeurs quittes de leur gestion pour l'exercice 2012 et de donner décharge au trésorier.

DÉCIDE

1. d'approuver les comptes de l'exercice 2012 ;
2. de donner quitus de leur gestion à Mme et MM. les Questeurs et décharge au trésorier ;
3. d'autoriser en conséquence :
 - son Bureau à signer les arrêtés d'approbation des comptes et de quitus pour l'exercice 2012 ;
 - son Président à publier le présent rapport par voie électronique, sur le site public.

Le 2 juillet 2013

Le Président de la commission spéciale
chargée de vérifier et d'apurer les comptes

A handwritten signature in dark ink, consisting of a large, stylized 'B' followed by a long, sweeping horizontal stroke that ends in a small hook.

Bernard ACCOYER