



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 30

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Jean LAUNAY

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION EN TRANSITION	11
I.– UNE DOTATION DONT LE PÉRIMÈTRE EST EN RÉALITÉ AU MOINS LE TRIPLE	12
A.– L'INSUFFISANTE TRAÇABILITÉ DES CHARGES DE PERSONNEL	13
B.– LES AUTRES DÉPENSES NON RETRACÉES	15
II.– EN 2008, UNE DOTATION STABILISÉE EN VOLUME	16
A.– UNE AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL PRESQUE COMPENSÉE PAR LA DIMINUTION DES CHARGES DE SERVICE	16
B.– UNE ÉVOLUTION MODÉRÉE DE LA DOTATION MALGRÉ UN AUTOFINANCEMENT FAIBLE.....	19
1.– Une dotation dont la progression est très modérée	19
2.– L'absence de reprise de l'excédent.....	20
3.– La faiblesse de l'autofinancement.....	20
III.– VERS UN MEILLEUR CONTRÔLE PARLEMENTAIRE	21
A.– LA VOLONTÉ AFFICHÉE D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE	21
B.– LA LÉGITIMITÉ D'UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.....	22
CHAPITRE II : L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DOTATION SOUS LE SIGNE DE LA RIGUEUR	25
I.– UNE GESTION CARACTÉRISÉE JUSQU'À PRÉSENT PAR DEUX PRINCIPES : AUTOFINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ET TRANSPARENCE	26
A.– D'IMPORTANTES PRÉLÈVEMENTS SUR DISPONIBILITÉS EN 2006 ET 2007	26
B.– UNE VOLONTÉ DE TRANSPARENCE ACCRUE	27
1.– Les comptes de l'année 2006 sont disponibles.....	27
2.– La mise en place d'une procédure de certification des comptes.....	28
II.– EN 2008, UNE DOTATION STABILISÉE, TÉMOIN D'UNE GESTION SOUCIEUSE DE MÉNAGER LES DENIERS PUBLICS	28

A.– LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	28
B.– DES CHOIX DE GESTION QUI MÉNAGENT LES DENIERS PUBLICS	29
1.– L'évolution très modérée de la dotation de l'Assemblée nationale.....	29
2.– L'investissement en baisse, toujours largement autofinancé.....	30
CHAPITRE III : LE SÉNAT : UNE DOTATION EN LÉGÈRE PROGRESSION.....	31
I.– UNE GESTION SOUCIEUSE DE PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE FINANCIER À MOYEN ET LONG TERME	31
A.– LES RÉALISATIONS PASSÉES TÉMOIGNENT DE LA VOLONTÉ DU SÉNAT DE LIMITER SON APPEL À LA DOTATION DE L'ÉTAT.....	31
1.– La mobilisation des réserves propres du Sénat	31
2.– La modération de la dotation demandée à l'État.....	32
B.– UNE GESTION TRANSPARENTE, QUI PRÉSERVE L'AVENIR	32
1.– Le choix d'une transparence accrue, avec la certification des comptes	32
2.– Des choix de gestion soucieux de préserver l'équilibre financier à moyen et long terme	33
II.– EN 2008, UNE DOTATION DONT LA PROGRESSION EST LIÉE AU RENOUVELLEMENT PARTIEL	34
A.– UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT LIÉE À L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE SÉNATEURS	34
B.– UN IMPORTANT EFFORT D'INVESTISSEMENT	35
III.– VERS UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES BUDGETS DU JARDIN DU LUXEMBOURG ET DU MUSÉE DU LUXEMBOURG.....	35
A.– LE JARDIN DU LUXEMBOURG : LA STABILISATION DES DÉPENSES	35
B.– LE MUSÉE DU LUXEMBOURG : VERS UNE DIMINUTION DES DÉPENSES	36
CHAPITRE IV : LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE : UNE DOTATION AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE	37
I.– LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE : UN OUTIL INDÉNIABLEMENT INSTALLÉ, DESTINÉ À VALORISER L'ACTION PARLEMENTAIRE.....	38
A.– UN BUDGET CONFORME AU RESPECT DU CAHIER DES CHARGES.....	38
1.– La loi de 1999 visait à permettre la valorisation de l'action parlementaire	38
2.– En 2006 et 2007, l'ambition éditoriale de La Chaîne Parlementaire a répondu à cet objectif.....	38
B.– UNE APPROCHE DE PERFORMANCE : UNE CHAÎNE QUI S'IMPOSE PROGRESSIVEMENT DANS LE PAYSAGE AUDIOVISUEL FRANÇAIS.....	40
1.– Jusqu'à présent, une audience qui n'a cessé de progresser.....	40
2.– Plus difficile à mesurer, la notoriété de la chaîne se développe également	42

II.– EN 2008, LA PROGRESSION DE LA DOTATION SERA ENCORE DIRECTEMENT LIÉE AU COÛT DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE	43
A.– LA PROGRESSION DE LA DOTATION EST ESSENTIELLEMENT DUE À LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE.....	43
1.– Le poids de la télévision numérique terrestre.....	43
2.– L'effort particulier de LCP-AN envers les personnes sourdes et malentendantes ..	45
B.– UNE STRUCTURE DE COÛT COHÉRENTE ET RAISONNABLE	46
1.– Une structure de coût de type entrepreneurial	46
2.– Un coût de fonctionnement qui n'est comparativement pas excessif	47
III.– QUEL AVENIR POUR LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE ?	48
A.– LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CANAL UNIQUE PARTAGÉ.....	48
B.– VERS DEUX CANAUX DISTINCTS ?.....	49
CHAPITRE V : LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN : UNE DOTATION SANS SURPRISE	51
I.– LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN SONT GÉRÉES PAR LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	52
A.– LES MODALITÉS DE GESTION DES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN	52
B.– LES CRÉDITS DÉPENSÉS EN 2006 DONNENT UN APERÇU DES CONTRAINTES DE GESTION INDUITES POUR LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	53
II.– EN 2008, LA DOTATION STAGNERA, EN ATTENDANT L'HARMONISATION PRÉVUE AU NIVEAU EUROPÉEN	54
A.– EN 2008, UNE DOTATION STAGNANTE	54
B.– LA RÉFORME DE L'UNION EUROPÉENNE RELATIVE AU STATUT DES DÉPUTÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN	54
CHAPITRE VI : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UNE DOTATION DONT LE PÉRIMÈTRE S'ÉLARGIT	57
I.– DES DÉPENSES CYCLIQUES, UN EFFORT PERMANENT D'ÉCONOMIE ET DE TRANSPARENCE	58
A.– EN 2006 ET 2007, UN SURCOÛT CONJONCTUREL LIÉ À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE	58
B.– LA MODÉRATION STRUCTURELLE DES DÉPENSES	60
C.– LE SOUCI DE LA TRANSPARENCE	62
II.– EN 2008, UNE AUGMENTATION LIÉE À L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE	63
A.– LA DOTATION DE 2008 REFLÉTERA MIEUX LE COÛT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	63
B.– DE GROS TRAVAUX DE RÉNOVATION EN 2008.....	64
C.– UNE PERFORMANCE ACCRUE	65

CHAPITRE VII : LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION EN DIMINUTION, GRÂCE À UNE BONNE GESTION	67
I.- UNE GESTION RIGOREUSE	68
A.- HORS FRAIS DE JUSTICE, UNE GESTION PRÉVISIONNELLE ASSEZ PRÉCISE	68
B.- UNE GESTION VERTUEUSE : LA RESTITUTION DES EXCÉDENTS.....	69
II.- EN 2008 ENCORE, LES PRINCIPAUX POSTES BUDGÉTAIRES TÉMOIGNENT DE L'INTERACTION INÉVITABLE AVEC LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE.....	70
A.- LES DEUX PRINCIPAUX POSTES BUDGÉTAIRES SONT LE LOYER ET L'INDEMNITÉ DES MAGISTRATS	70
1.- Le loyer	70
2.- Les indemnités des magistrats	71
B.- LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE ET LA COUR DE CASSATION SUPPORTENT CHACUNE DES DÉPENSES QUI INCOMBENT EN RÉALITÉ À L'AUTRE	72
EXAMEN EN COMMISSION	75
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	77

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires (les dotations des assemblées parlementaires, de La Chaîne Parlementaire, des indemnités des représentants français au Parlement européen, ne sont pas concernées par ces questionnaires).

À cette date, 63 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, seule manquant alors la réponse de la Présidence de la République. Cette dernière a fait parvenir le 22 octobre 2007 une note apportant les éléments de réponse relatifs à la présidence actuelle.

Synthèse

En 2008, les crédits regroupés au sein de la mission Pouvoirs publics s'élèveront à 939 152 706 d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, répartis en huit dotations :

– la dotation n°501 *Présidence de la République* s'élève à 32,20 millions d'euros, en hausse de 1,6 % par rapport à l'année précédente. Elle représente un peu moins de 3,5 % de l'ensemble des crédits de la mission ;

– la dotation n°511 *Assemblée nationale* s'élève à 533,91 millions d'euros, en hausse de seulement 0,75% par rapport à l'année précédente. Elle représente un peu moins de 57% de l'ensemble des crédits de la mission ;

– la dotation n°521 *Sénat* s'élève à 327,69 millions d'euros, en hausse de 4,2 % par rapport à l'année précédente, en raison du renouvellement partiel de 2008 et de la progression du nombre de sénateurs. Elle représente un peu moins de 35 % de l'ensemble des crédits de la mission ;

– la dotation n°541 *La Chaîne Parlementaire* s'élève à 28,6 millions d'euros, en hausse de 8,54 % par rapport à l'année précédente, dont 14 millions d'euros destinés à La Chaîne parlementaire–Assemblée nationale (LCP-AN) et 14,595 millions d'euros à Public Sénat. Elle représente 3% de l'ensemble des crédits de la mission ;

– la dotation n°542 *Indemnités des représentants français au Parlement européen* s'élève à 8,03 millions d'euros, en hausse de 0,15 % par rapport à l'année précédente. Elle représente moins de 1 % de l'ensemble des crédits de la mission ;

– la dotation n°531 *Conseil constitutionnel* s'élève à 7,75 millions d'euros, en hausse de 7 % par rapport à l'année précédente. Elle représente moins de 1 % de l'ensemble des crédits de la mission ;

– la dotation n°532 *Haute Cour de justice* n'est traditionnellement pas abondée ;

– la dotation n°533 *Cour de justice de la République* s'élève à 0,87 millions d'euros, en baisse de 1,38 % par rapport à l'année précédente. Elle représente un peu moins de 0,1 % de l'ensemble des crédits de la mission.

INTRODUCTION

Depuis la mise en œuvre de la LOLF, la mission *Pouvoirs publics* permet d'apporter un éclairage sur les crédits relatifs au fonctionnement des différents pouvoirs publics constitutionnels. L'article 7 de la LOLF dispose en effet qu'« *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations* ».

Les dotations de cette mission sont celles de la *Présidence de la République*, de l'*Assemblée Nationale*, du *Sénat*, de *La Chaîne Parlementaire*, des *indemnités des représentants français au Parlement européen* (pour la seconde année), du *Conseil constitutionnel*, de la *Haute Cour de justice* (pour mémoire) ainsi que de la *Cour de justice de la République*.

En 2008, le total des crédits de la mission *Pouvoirs publics* s'élèvera à 939,15 millions d'euros, en progression de 2,23 % par rapport à l'année précédente.

Cette mission est spécifique parce que les dépenses qu'elle englobe ne peuvent pas faire l'objet d'une évaluation de la performance. Il s'agit d'un dispositif qui « *assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »⁽¹⁾.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé qu'il ne saurait être fait obstacle à « *la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* » et que « *cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs* »⁽²⁾.

C'est dans le cadre de cette autonomie financière des pouvoirs publics que votre Rapporteur spécial a exercé la mission de contrôle qui lui incombait, n'oubliant pas que des amendements aux crédits ne seraient pas en eux-mêmes irrecevables.

Cette année, votre Rapporteur spécial a tenu à rencontrer les principaux acteurs de chacun des pouvoirs publics de la mission⁽³⁾. Ces entretiens lui ont permis d'éclairer son analyse du présent projet de loi de finances, et constituent un progrès du point de vue de la transparence.

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448, DC - 25 juillet 2001, « *loi organique relative aux lois de finances* ».

(2) Décision du Conseil constitutionnel n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, « *loi de finances pour 2002* ».

(3) La liste de ces auditions figure en annexe du présent rapport.

L'objectif de votre Rapporteur spécial consiste en effet avant tout à apporter à l'Assemblée nationale l'information la plus complète, pour faire vivre le principe posé par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en vertu duquel « *la Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

CHAPITRE PREMIER

LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION EN TRANSITION

En 2008, la dotation n° 501 destinée à la Présidence de la République s'élève à 32,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en hausse de 1,6 % par rapport à l'année précédente. Elle représente un peu moins de 3,5 % de l'ensemble des crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

Votre Rapporteur spécial a pris note de la volonté présidentielle de prendre des initiatives pour que le budget de l'Élysée obéisse à de meilleures conditions de transparence. À cet égard, il a été reçu par Mme Emmanuelle Mignon, directrice de cabinet du Président de la République, ce qui est un gage inédit de cette volonté ⁽¹⁾.

Si le budget de la Présidence de la République pour 2008 ne la reflète pas encore, des réponses, plus denses que celles de l'année précédente, ont été apportées au questionnaire budgétaire.

Le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, qui travaille notamment sur les questions relatives au contrôle du budget de la Présidence de la République, ne doit rendre ses conclusions que pour le 1^{er} novembre 2007. « *Ce décalage de calendrier conduira donc le Gouvernement à demander au Parlement, vraisemblablement devant le Sénat, une modification de la dotation allouée à la Présidence. Dans le même esprit, le rôle du Parlement quant au budget de la Présidence de la République, et la nature des informations qu'il est en droit d'obtenir ou que la Présidence doit lui fournir systématiquement, devront également être précisés* » ⁽²⁾.

La Présidence semble attendre cette clarification avec autant d'impatience que le Parlement. Elle entend appliquer pleinement et le plus rapidement possible les nouvelles règles qui seront fixées.

La dotation de la Présidence de la République modifiée devrait notamment intégrer l'ensemble du personnel travaillant à l'Élysée, et pourrait atteindre 100 millions d'euros ⁽³⁾. Les questions relatives à la rémunération du

(1) Mme Emmanuelle Mignon indique dans une note du 22 octobre 2007 en réponse au questionnaire budgétaire que « cette rencontre préfigure une collaboration intelligente et durable entre le Rapporteur spécial et la Présidence, ce dont la Présidence se réjouit ».

(2) Extrait de la note adressée par Mme Emmanuelle Mignon le 22 octobre 2007 en réponse au questionnaire budgétaire.

(3) Extrait de la note adressée par Mme Emmanuelle Mignon le 22 octobre 2007 en réponse au questionnaire budgétaire, portant sur les perspectives de la dotation de la Présidence de la République et reproduit à la fin de ce chapitre.

Président de la République, ainsi que celle relatives au statut des anciens Présidents de la République et à la nécessité de leur conférer une base juridique plus solide, devraient également être réglées.

En tout état de cause, le Président de la République a indiqué que son objectif était de « *parvenir d'ici janvier prochain à une profonde modernisation du fonctionnement de notre démocratie* » ⁽¹⁾.

Par conséquent, la nécessaire évolution de la dotation de la Présidence de la République semble imminente.

I.- UNE DOTATION DONT LE PÉRIMÈTRE EST EN RÉALITÉ AU MOINS LE TRIPLE

En 2006, le taux de consommation global des crédits a été de 98,64 %. Il témoigne d'une gestion prévisionnelle très précise, du point de vue quantitatif. Sur le plan qualitatif, l'exécution du budget 2006 reflète les deux démarches volontaristes qui ont été mises en place : le choix de comportements écoresponsables et l'amélioration de l'efficacité des services. Cependant, seul le tiers environ des dépenses réelles afférentes à la Présidence de la République sont retracées.

L'EXÉCUTION DU BUDGET 2006 DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

(en euros)

Catégorie	Crédits ouverts en LFI	Crédits dépensés en 2006	Variation en %
Charges des services	16 953 000	16 824 160	- 0,76 %
Dotation du chef de l'État	100 683	101 125	+ 0,44 %
Frais de personnel	14 657 000	14 634 956	- 0,15 %
Impôts et taxes	800 000	504 536	- 36,93 %
Charges exceptionnelles	320 000	318 736	- 0,40 %
Total	32 830 683	32 383 513	- 1,36 %

Source : Rapports annexés au PLF 2006 et au PLR 2006

(1) Lettre de mission du Président de la République au Président du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la 1^{ère} République (18 septembre 2007).

A.– L'INSUFFISANTE TRAÇABILITÉ DES CHARGES DE PERSONNEL

TABLEAU DES EFFECTIFS DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE AU 1^{ER} JUILLET 2007

Entité	Catégorie			Total
	A	B	C	
Secrétariat général et cabinet	49			49
État-major particulier	8	22	19	49
Commandement militaire et sécurité	10	38	293	341
Services administratifs * :				
administration et conservation des résidences présidentielles :				
à Paris	2	15	59	76
en Province	-	4	38	42
audiovisuel	2	4	6	12
correspondance présidentielle	31	28	48	107
financier et personnel	5	3	3	11
intendance, cuisines et restaurant des personnels	3	4	70	77
protocole	1	5	5	11
secrétariats	12	51	65	128
télécommunications et informatique	11	13	13	37
autres services	13	11	19	43
Total	147	198	638	983
dont personnels civils				591
dont personnels militaires				392

* Services comportant plus de 10 collaborateurs

Source : Rapport annexé au PLF 2008

Au 1^{er} juillet 2007, les effectifs globaux de la Présidence de la République s'établissaient à 983 personnes, dont 591 fonctionnaires civils et 392 personnes de statut militaire. À titre de comparaison, au 1^{er} janvier 2006, 957 personnes travaillaient à la Présidence, dont 579 civils et 378 militaires.

26 personnes supplémentaires sont par conséquent présentes dans les effectifs de la Présidence de la République. Elles se répartissent comme suit : 4 personnes au poste « secrétariat général et cabinet » (toutes de catégorie A), 8 au « commandement militaire et de sécurité » (dont 5 catégories B et 3 catégories C), 8 à la « correspondance présidentielle » (+ 4 catégories A, - 2 catégories B, + 6 catégories C), 6 aux « secrétariats administratifs » (- 1 catégorie A, + 12 catégories B, - 5 catégories C), 1 au poste « télécommunications et informatique » (catégorie C), et 1 personne en moins à « l'administration et conservation des résidences présidentielles en province » (catégorie C).

Le rapport explicatif annexé au projet de loi de finances pour 2008 n'indique pas clairement si ces personnes supplémentaires sont présentes depuis le 1^{er} janvier 2007 ou depuis le 1^{er} juillet 2007, dans la mesure où les deux dates sont mentionnées.

Les charges de personnel du budget de l'Élysée comprennent :

– le remboursement des rémunérations allouées à 61 personnes, mises à disposition de la Présidence, dans le cadre de conventions conclues avec divers organismes (la Poste, France Télécom, l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, la Ville de Paris, etc.). Le montant de ces remboursements s'élèvera à 1,5 million d'euros en 2008. Le rapport explicatif annexé au projet de loi de finances pour 2007 indiquait, quant à lui, que 64 personnes faisaient l'objet d'un remboursement ;

– le salaire, pour 4,18 millions d'euros, de 98 contractuels (91 contractuels un an plus tôt) rémunérés sur les crédits de l'Élysée ; outre les collaborateurs de cabinet, ces contractuels exercent, à titre permanent, des fonctions de personnel de service ou de personnel administratif ; s'y ajoute un nombre variable de contractuels occasionnels recrutés pour les réceptions officielles ;

– les indemnités pour sujétions particulières versées à tous les personnels en fonction à la Présidence de la République, soit 7,744 millions d'euros prévus en 2008 ;

– les charges sociales et diverses (3,356 millions d'euros en 2008).

Ainsi, 159 personnes sont payées ou remboursées *via* le budget de l'Élysée. Sur les 983 personnes qui y travaillent effectivement, il en reste donc 824, soit 84 % des effectifs, figurant sur d'autres missions du budget de l'État, voire sur les budgets d'autres personnes publiques.

La Présidence de la République n'ayant jamais eu ses propres corps de fonctionnaires, ses effectifs sont essentiellement constitués de fonctionnaires mis à disposition et payés par les administrations centrales de l'État.

Sans se prononcer sur la nécessité de la présence d'un nombre aussi important de personnels, votre Rapporteur spécial souhaiterait :

– d'une part, que le remboursement à divers organismes des rémunérations allouées à 61 personnes soit détaillé dans le rapport annexé au projet de loi de finances ou, le cas échéant, dans les réponses au questionnaire budgétaire (nombre de personnes par organisme, catégorie, montant du remboursement, caractère exhaustif ou non du remboursement) ;

– d'autre part, que figurent, dans le rapport annexé au projet de loi de finances ou, le cas échéant, dans les réponses au questionnaire budgétaire, les éléments d'information relatifs aux personnels non pris en charge par le budget de la Présidence (nombre de personnes par ministère ou organisme de rattachement, catégorie, montant de la rémunération charges sociales comprises). La transparence serait ainsi respectée. A l'heure actuelle seuls les services du Premier ministre ont indiqué avoir, en 2006, mis à la disposition de la Présidence de la

République quatre agents (un de catégorie A, un de catégorie B et deux de catégorie C) pour un montant total de 201 369 euros ⁽¹⁾. La prise en compte de la réalité du périmètre de la dotation de la Présidence de la République justifierait l'intégration de ces personnes dans le budget de la Présidence, ce qui conduirait au minimum à le doubler.

La Présidence a indiqué vouloir poursuivre le même objectif que celui indiqué par votre Rapporteur spécial, ce dont il ne peut que se réjouir ⁽²⁾.

B.- LES AUTRES DÉPENSES NON RETRACÉES

Les crédits nécessaires aux travaux des grosses réparations ou des travaux importants des locaux et résidences affectés à la Présidence de la République (Palais de l'Élysée, hôtel Marigny, immeubles des 2, 4 et 14 rue de l'Élysée, Palais de l'Alma, pavillon de la Lanterne, Fort de Brégançon, domaines nationaux de Marly-le-Roi et de Rambouillet, domaine de Souzy-la-Briche) sont rattachés au ministère de la Culture, au titre de la conservation du patrimoine de l'État, tandis que leur entretien courant relève du budget de la Présidence. Ces dépenses ne sont cependant retracées, à titre d'information, dans aucun document.

Le domaine national de Marly-le-Roi, monument historique ouvert au public et comprenant un pavillon parfois affecté à des chefs d'État étrangers, ainsi que le domaine national de Rambouillet, monument historique ouvert au public, et parfois utilisé pour des rencontres internationales, ne sont pas actuellement utilisés par la Présidence de la République. Il en est de même du domaine de Souzy-la-Briche, donné à l'État en 1972, et dont l'utilisation pourrait, selon la Présidence, certainement être mieux valorisée sous réserve des conditions de la donation. De plus, ce domaine n'étant pas classé monument historique ni ouvert au public, cela conduit à s'interroger sur l'opportunité de faire relever les travaux, qui le cas échéant y sont réalisés, du budget du ministère de la Culture.

D'une manière générale, beaucoup de dépenses effectuées par d'autres ministères pour le compte de l'Élysée ne sont pas retracées sur la dotation n°501. Telles notamment les dépenses relatives :

– à l'escadron de transport, d'enchaînement et de calibrage (ETEC), pour les voyages relevant de la Présidence ;

– à l'entretien du fort de Brégançon par le ministère de la Défense ;

– au paiement des chasses dans le domaine de Rambouillet et à Chambord par le ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables ;

(1) Réponse à une question écrite parlementaire - JO du 9 octobre 2007 page 6124.

(2) Extrait de la note adressée par Mme Emmanuelle Mignon le 22 octobre 2007 en réponse au questionnaire budgétaire, portant sur les perspectives de la dotation de la Présidence de la République et reproduit à la fin de ce chapitre.

– aux missions effectuées pour la Présidence de la République et payées par le ministère de l’Outre-mer ;

– à la dotation des anciens Présidents de la République, qui est prise en charge par les services du Premier ministre (Secrétariat général du Gouvernement).

Votre Rapporteur spécial souhaiterait qu’il fût possible à la représentation nationale de disposer d’une image réelle du « vrai » budget de l’Élysée, qui s’élève probablement au triple du montant actuellement retracé au sein des *Pouvoirs publics*, sans justification de fond.

À l’inverse, certaines dépenses trouveraient sans doute une meilleure place dans un budget autre que celui de la Présidence de la République. C’est les cas des charges exceptionnelles, qui correspondent aux aides financières accordées par le Chef de l’État aux personnes en difficulté financière sur rapport des services sociaux locaux (300 000 euros en 2008) et pour une part plus modeste aux concours apportés depuis toujours par la présidence de la République aux œuvres sociales des écoles militaires et à des fondations reconnues d’utilité publique (20 000 euros en 2008).

II.– EN 2008, UNE DOTATION STABILISÉE EN VOLUME

Dans l’attente de décisions relatives au contrôle des crédits de l’Élysée, la dotation ne progresse en 2008 que du montant de l’inflation estimée (1,6 %), soit une stabilisation en volume.

A.– UNE AUGMENTATION DES CHARGES DE PERSONNEL PRESQUE COMPENSÉE PAR LA DIMINUTION DES CHARGES DE SERVICE

CHARGES ET RESSOURCES DE LA DOTATION DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE EN 2008

(en euros)

	Budget 2008	Variation 2008/2007 en valeur absolue	Variation 2008/2007 (en %)
Charges des services	15 320 000	- 1 633 000	- 9,63
Dotation du Président de la République	101 488	0	0
Charges de personnel	16 780 652	+ 2 006 152	+ 13,58
Impôts et taxes	135 000	0	0
Charges exceptionnelles	320 000	0	0
Total des charges	32 657 140	+ 373 152	+ 1,16
Ressources : produits divers	365 000	0	0
Reprise des résultats de l’exercice N-2	-	-	-
Dotation (charges nettes totales)	32 292 140	508 535	+ 1,6

Source : Rapport annexé au PLF 2008

Les charges de personnel progresseront en 2008 de 13,6 %, pour atteindre un montant de 16,78 millions d'euros. Cette augmentation s'explique par l'importance de l'activité présidentielle (renforcement du pôle correspondance, renforcement des effectifs assurant la sécurité du Président en raison d'un nombre très élevé de déplacements, etc.).

Le traitement du Président de la République est celui du groupe hors échelle G de la grille des traitements de la fonction publique, soumis en totalité à l'impôt sur le revenu. Il paraît faible au regard de la responsabilité exercée. La rémunération du Président de la République n'est, en effet, prévue par aucun texte (à la différence des ministres et du Premier ministre), et est notablement inférieure à celle des membres du gouvernement et des homologues étrangers du chef de l'État. Aucun complément indemnitaire ne s'y ajoute. En 2008, les crédits alloués au Président de la République seront reconduits (101 488 euros). Ils pourraient être revus à la lumière des conclusions des travaux du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions.

LES CHARGES DE SERVICE DU BUDGET DE LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE EN 2008

(en euros)

	Budget 2008	Variation 2008/2007 en valeur absolue	Variation 2008/2007 (en %)
Fonctionnement	14 070 000	- 969 500	- 6,45
dont			
Fonctionnement courant et entretien des immeubles	8 570 000	- 610 500	- 6,65
Télécommunications, informatique et Internet	4 500 000	- 259 000	- 5,44
Autres charges de fonctionnement (frais postaux, documentation, assurances)	1 000 000	- 100 000	- 9,09
Équipement et travaux	1 250 000	- 663 500	- 34,68
Total	15 320 000	- 1 633 000	- 9,63

Source : Rapport annexé au PLF 2008

Les charges de service représentent 46,9 % du budget de la Présidence de la République. En 2008, elles diminueront de près de 10 %. Cette forte baisse relativement importante témoigne du souci de réaliser des économies, sans toutefois que cette recherche d'efficacité ne s'effectue au détriment de la qualité (mise en place d'outils de gestion performants tels que la comptabilité analytique, mise en concurrence systématique, examen de tous les postes de dépenses à la manière de la révision générale des politiques publiques, etc.).

Les charges des services ne comprennent pas les déplacements du Chef de l'État en France et à l'étranger, qui font l'objet de dotations spécifiques apportées par différents ministères (Affaires étrangères, Intérieur, Outre-mer, Défense), ni le financement des travaux importants, rattaché au ministère de la Culture.

Le principal poste de crédits *Fonctionnement courant et entretien des immeubles* (8,57 millions d'euros) se décompose comme suit :

– 5,65 millions d'euros pour les moyens de fonctionnement du secrétariat général, du cabinet et des services, comprenant : 2,2 millions d'euros pour l'achat de fournitures, de petit équipement et de mobilier de bureau, la location et la maintenance des équipements, le nettoyage des locaux ; 800 000 euros pour les services logistiques (entretien des véhicules du parc automobile, achat de carburant, impression de documents protocolaires, travaux photographiques, installations audiovisuelles) ; 2,25 millions d'euros de dépenses d'intendance (dont 1,7 million d'euros d'achats et 550 000 d'euros de prestations extérieures) ; 0,4 million d'euros pour le fonctionnement de la crèche et les frais de location des locaux situés au 22 rue de l'Élysée ;

– 2,92 millions d'euros pour les immeubles affectés à la Présidence de la République, dont 0,87 million d'euros de fluides, 0,3 million d'euros d'achat de matériaux et d'outillage, 0,9 million d'euros de réparations et travaux d'entretien, 0,85 million d'euros de maintenance des différentes installations.

Le taux de vacance des bureaux est nul sur l'ensemble des sites, la situation actuelle étant au contraire caractérisée par une pénurie de bureaux. Le manque d'investissement dans le Palais de l'Élysée depuis de nombreuses années se traduit, selon la Présidence, par une dégradation de l'état général du bâtiment et une mauvaise utilisation de l'espace. Une mission des monuments historiques sera prochainement diligentée sur ce point.

Les appartements de fonction répondent, selon la Présidence, à une nécessité absolue de service, en raison des horaires de travail et de la nature de l'activité professionnelle exercée. Les occupants de ces logements acquittent la taxe d'habitation et celle des ordures ménagères. Par ailleurs, ces appartements font l'objet d'une déclaration aux services fiscaux au titre des avantages en nature. La somme correspondant à ces avantages en nature s'ajoute aux revenus imposables. Outre l'appartement que le Président peut utiliser au Palais de l'Élysée (appartement dit du Roi de Rome), ces appartements sont situés au Palais de l'Alma, à raison de 13 logements pour des proches collaborateurs du Président de la République et des chefs de service, et 49 pour des personnels en charge de fonctions techniques. Par ailleurs, dans les domaines nationaux de Marly-le-Roi et de Rambouillet, une partie des agents (surveillance et jardiniers) est logée, comme dans tous les domaines nationaux (Marly-le-Roi : 5 logements ; Rambouillet : 7 logements). À l'hôtel de Marigny, au Fort de Brégançon, dans le domaine de Souzy-la-Briche, au pavillon de la Lanterne, il existe par ailleurs un logement pour chaque gardien de ces résidences.

Le poste de crédits *Télécommunications, informatique et Internet* regroupe les communications téléphoniques pour 1,45 million d'euros, le fonctionnement du standard et les frais de maintenance des installations (réseau

téléphonique, liaisons louées, réseaux) pour 1,6 million d'euros, l'achat de consommables et de licences d'exploitation pour 0,25 million d'euros, la maintenance et l'évolution des applications pour 0,3 million d'euros, la maintenance et la location de matériels pour 0,75 million d'euros, le site Internet de la Présidence pour 0,15 million d'euros.

Le poste *Autres charges de fonctionnement* recouvre les frais d'assurance, de documentation (abonnements, achat d'ouvrages) et les frais postaux, pour 1 million d'euros.

Le poste d'*Équipement et travaux* représente 8,2 % des charges de service et comprend les charges de renouvellement du parc automobile de l'Élysée (55 véhicules et 7 scooters au 1^{er} juillet 2007), ainsi que les charges d'équipements techniques (télécommunications, vidéo, informatique), pour un montant total de 1,25 million d'euros.

De nombreuses initiatives sont prises dans tous les domaines pour que la Présidence de la République participe à l'effort de l'État dans le domaine de l'éco-responsabilité. À titre d'exemple, 51 % des véhicules fonctionnent au gazole biocarburant, dont les 2 véhicules du Président de la République. Lors du renouvellement des véhicules, le choix est guidé par des priorités relatives au respect de l'environnement (par exemple, acquisition de véhicules électriques : le parc en totalisera 4 en 2008).

Le total des charges prévisionnelles (charges de service, dotation du Président de la République, charges de personnel, impôts et taxes, charges exceptionnelles) augmentera en 2008 de 1,2 % par rapport à 2007.

B.– UNE ÉVOLUTION MODÉRÉE DE LA DOTATION MALGRÉ UN AUTOFINANCEMENT FAIBLE

1.– Une dotation dont la progression est très modérée

L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

(en euros)

Année	Dotations de l'État	Variation annuelle (en %)	Taux d'inflation (en %)
2004	31 335 791	+ 1,5	1,9
2005	31 899 835	+ 1,8	1,8
2006	32 465 683	+ 1,8	1,6
2007	31 783 605	- 2,1*	1,3
2008	32 292 140	+ 1,6	1,6

* Grâce à une économie de 665 000 euros en raison de la disparition de la taxe sur les salaires, soit une stabilisation à périmètre constant.

Source : Rapports annexés aux PLF et PLR ; rapport économique, social et financier joint au PLF 2008 ; INSEE

Depuis plusieurs années, la dotation de la Présidence de la République augmente à un rythme sensiblement équivalent à celui de l'inflation.

Si l'excédent de 2006 avait été repris dans les comptes prévisionnels pour 2008, elle aurait été stable en 2008 (+ 0,3 %).

2.– L'absence de reprise de l'excédent

La présentation budgétaire relative à la Présidence de la République pour 2007 avait repris le solde de l'année 2005, qui venait (il s'agissait d'un résultat excédentaire) en déduction de la dotation demandée à l'État. Cette reprise de l'excédent constaté en loi de règlement favorisait la lisibilité ainsi que la transparence budgétaire.

L'EXCÉDENT ANNUEL DU BUDGET DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

(en euros)

	Exécution 2005	Exécution 2006	Prévision 2007	Prévision 2008
Total des charges	32 111 058	32 383 513	32 283 988	32 657 140
Total des ressources	346 606	330 617	365 000	365 000
Reprise de l'excédent N-2			135 383	
Dotation de l'État	31 899 835	32 465 683	31 783 605	32 292 140
Excédent réalisé	135 383	412 787		

Source : Rapports annexés aux PLF et PLR.

Le rapport annexé au projet de loi de règlement pour 2006 indique que le résultat bénéficiaire de l'exercice 2006 (412 787 euros) viendra en déduction de la dotation nécessaire au fonctionnement de la Présidence de la République en 2008. La présentation budgétaire annexée au projet de loi de finances pour 2008 ne reprend pas cet excédent. Par conséquent, la dotation demandée à l'État pourrait être moindre.

3.– La faiblesse de l'autofinancement

L'AUTOFINANCEMENT DU BUDGET DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

(en euros)

	Exécution 2004	Exécution 2005	Exécution 2006	Prévision 2007	Prévision 2008
Charges	31 476 570	32 111 058	32 383 513	32 283 988	32 657 140
Ressources (produits divers)	333 377	346 606	330 617	365 000	365 000
Autofinancement (en %)	1,06	1,08	1,02	1,13	1,12

Source : Rapports annexés aux PLF et PLR.

Les produits divers, relativement faibles, sont notamment constitués des contributions des personnels au fonctionnement de la crèche, ainsi que des intérêts du compte de dépôt de fonds au Trésor (sur ce compte chèques, dont l'ouverture résulte d'une décision du ministre de l'Économie et des finances du 15 juin 1981, sont assignées et effectuées toutes les opérations de recettes et de dépenses de la Présidence de la République).

L'autofinancement global avoisine 1 %.

III.- VERS UN MEILLEUR CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

A.- LA VOLONTÉ AFFICHÉE D'UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE

Le Président de la République, notamment lors de son discours d'Épinal du 12 juillet 2007, a affirmé sa volonté de prendre des initiatives pour que le budget de l'Élysée obéisse à des conditions de transparence qu'il estime indispensables.

Extrait de l'Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de son déplacement à Épinal sur le thème de la démocratie irréprochable, le 12 juillet 2007 :

« Il y a un débat sur l'étendue des pouvoirs du Président de la République ? Eh bien mettons le sujet sur la table et je prendrai des initiatives dans quelques jours pour que le budget de l'Élysée et de la Présidence de la République obéisse à des conditions de transparence indispensables dans notre pays. Je demanderai au Président de la Cour des comptes de contrôler le budget de la Présidence de la République, ce qui n'a jamais été fait jusqu'à présent. »

Le Secrétaire général de l'Élysée a lui aussi déclaré vouloir le respect de règles inspirées de la comptabilité publique et songer à la création d'une instance de contrôle qui resterait à définir, où siègeraient des magistrats de la Cour des comptes⁽¹⁾.

Ces questions de la transparence et du contrôle du budget de la Présidence de la République figurent parmi les sujets impartis au comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République⁽²⁾.

Extrait de la lettre de mission du Président de la République au Président du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République (18 septembre 2007).

« Il convient dès lors :

(...)

– en deuxième lieu, et par suite, de permettre au Président de la République d'exercer ses fonctions de manière transparente et naturelle. Vous préciserez à cet effet les conditions dans lesquelles le Président de la République pourrait venir exposer sa politique directement devant le Parlement. De même, je souhaite que le budget de la Présidence de la République ne soit plus un objet de polémique. La Présidence de la République doit se voir reconnaître les moyens de fonctionner tout en soumettant son budget à des principes de contrôle et de transparence. »

(1) *Le Monde* du 6 juillet 2007.

(2) Décret no 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant sur la création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République.

B.– LA LÉGITIMITÉ D'UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Comme tous les pouvoirs publics, la Présidence de la République détermine elle-même les crédits nécessaires à son fonctionnement. Ce principe constitutionnel ne saurait être remis en question. **Si les conditions et les contours du contrôle de son budget restent à définir, il ne s'agit pas d'exercer un contrôle d'opportunité.**

Les crédits budgétaires relatifs au budget de la Présidence de la République sont actuellement exécutés en dehors des règles normales de la comptabilité publique et de son contrôle.

Le rapport de la Cour des comptes portant sur la certification des comptes de l'État de l'exercice 2006 indique le mécanisme qui permettra l'intégration des comptes des assemblées parlementaires dans ceux de l'État au titre de l'exercice 2007 ; il ajoute qu'une démarche similaire devra être mise en œuvre par les autres pouvoirs publics.

Si la procédure de certification des comptes de la Présidence de la République paraît légitimement relever de la Cour des comptes, il n'en est pas de même s'agissant des questions de transparence et d'information.

En effet, la procédure qui sera mise en place doit permettre de concilier l'autonomie financière de la Présidence de la République avec le besoin de transparence et d'information qui est directement lié à l'exercice de la démocratie représentative.

Le cadre de la mission *Pouvoirs publics* s'y prête pleinement.

Extrait de la note adressée par Mme Emmanuelle Mignon, directrice de cabinet du Président de la République, le 22 octobre 2007 en réponse au questionnaire budgétaire, portant sur les perspectives de la dotation de la Présidence de la République.

(...)

« Si les propositions définitives du comité de modernisation et de rééquilibrage des institutions de la cinquième République relatives au budget de l'Élysée ne sont pas encore connues à l'heure où ces lignes sont écrites, elles ont fait l'objet d'échanges et de réunions de travail entre le comité et les services de la Présidence qui permettent à ces derniers d'en anticiper les grandes lignes. Celles-ci sont d'ailleurs conformes aux engagements de la campagne présidentielle. Elles ont pour principe commun la transparence.

Celle-ci exige tout d'abord que soient réintégré dans le budget officiel de l'Élysée l'ensemble des dépenses qui contribuent à son fonctionnement. Au terme d'un travail très approfondi et très précis d'identification et d'examen des dépenses prises en charge par d'autres administrations pour le compte de la Présidence, celle-ci sera en mesure, en principe avant la fin de l'année 2007 pour un budget clarifié et transparent dès 2008, de demander au Parlement une consolidation de sa dotation consistant à rassembler l'ensemble des moyens mis à sa disposition. Cette consolidation de l'existant conduira mécaniquement à une augmentation de la dotation (le budget officiel de la Présidence passant grosso modo – et sur la seule base des dépenses constatées avant l'entrée en fonction du nouveau Président de la République – de 32 à 100 M€), dont la nature est purement comptable. Elle sera sans effet sur le montant réel des dépenses de la Présidence, et compensée par une réduction correspondante des crédits actuellement alloués aux ministères pour financer des activités de la Présidence.

La Présidence de la République attend avec impatience cette clarification, pour des raisons à la fois de transparence et de bonne gestion, comme il a été indiqué plus haut. C'est à l'ensemble de ces crédits qu'elle pourra en effet appliquer ses efforts de rationalisation et d'économie.

Il y a lieu de souligner que la réforme envisagée conduira à faire émarger tout le personnel de l'Élysée sur le budget de la Présidence, aussi bien le personnel permanent que les collaborateurs directs du Président. Ces derniers, lorsqu'ils sont issus de la fonction publique de l'État, ne seront plus rémunérés par leur administration d'origine. Cette évolution, que la Cour des comptes appelle de ses vœux depuis longtemps et dont le comité Balladur devrait proposer l'extension à tous les cabinets ministériels, constituera un outil puissant de réforme des cabinets ministériels, et donc de l'État.

Par ailleurs, chaque année, à compter de 2008, et en vertu là encore du principe de transparence, la Présidence de la République publiera un rapport d'activité retraçant l'utilisation des fonds alloués à son fonctionnement.

.../...

La transparence passe en deuxième lieu par l'instauration d'un contrôle du budget de la Présidence de la République. Dans une démocratie irréprochable, il est tout à fait normal que les citoyens aient connaissance de la nature et du montant des dépenses de la Présidence, qu'ils aient la garantie que celles-ci correspondent à des dépenses effectives et d'intérêt général et que des règles de bonne gestion s'efforcent d'en optimiser l'utilisation et d'en limiter l'ampleur. Pour autant, il est également nécessaire que le statut de pouvoir public constitutionnel de la Présidence de la République soit respecté.

À cet effet, il sera proposé que la Cour des comptes vérifie chaque année la nature des dépenses effectuées et certifie l'exactitude et la sincérité du rapport d'activité de la Présidence et des documents communiqués au Parlement. Ses observations et ses recommandations seront évidemment publiques. Concrètement, la Cour aura accès à tous les documents et pièces comptables de la Présidence. Outre son contrôle sur la nature des dépenses, elle s'assurera que la Présidence a pris les dispositions nécessaires pour assurer la meilleure gestion possible des fonds publics qui lui sont alloués (tenue d'une comptabilité, respect du code des marchés publics, etc.).

Quant au Parlement, il est légitime qu'il puisse connaître, comme l'ensemble des citoyens français, l'usage que fait la Présidence de la République des fonds qui lui sont alloués chaque année par la Représentation nationale. Il doit donc être destinataire de documents explicatifs, il doit pouvoir poser des questions et émettre des commentaires, sans aller naturellement jusqu'à pouvoir mettre en cause la responsabilité du Président, ce que personne d'ailleurs ne propose.

S'agissant enfin de la rémunération du Président de la République, il paraît souhaitable que celle-ci soit fixée par la loi et portée à un niveau comparable à celle du Premier ministre et des homologues étrangers du Président de la République française. Il convient également de donner une base juridique plus solide au statut des anciens Présidents de la République et aux moyens que l'État leur alloue, cette question relevant du secrétariat général du Gouvernement. »

CHAPITRE II

L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE DOTATION SOUS LE SIGNE DE LA RIGUEUR

En 2008, la dotation destinée à l'Assemblée nationale s'élève à 533,91 millions d'euros, en hausse de seulement 0,75 % par rapport à l'année précédente. Elle représente un peu moins de 57 % de l'ensemble des crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

La dotation budgétaire annuelle de l'État constitue la principale ressource de l'Assemblée nationale.

Votre Rapporteur spécial a veillé, pour l'examen de ces crédits, à concilier la mission d'information qui lui incombe, avec le principe de l'autonomie financière des assemblées parlementaires.

Ainsi, Eugène Pierre déclarait déjà il y a plus de cent ans que *« l'indépendance des chambres exige que chacune d'elles ait son budget propre, préparé par elle seule, voté souverainement et définitivement apuré par elle seule, sans aucune immixtion ni du ministère des Finances ni de la Cour des comptes »* ⁽¹⁾.

Ce principe fait toujours autorité et est réaffirmé par l'article 7 de l'ordonnance en vigueur du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Le Conseil constitutionnel a au demeurant jugé que le *« principe d'autonomie des pouvoirs publics (...) relève du respect de la séparation des pouvoirs »* ⁽²⁾.

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Article 7. – « Chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière. Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la cour des comptes désigné par cette juridiction. Deux magistrats de la cour des comptes désignés par cette même autorité assistent la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations. Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission mentionnée à l'alinéa précédent. »

(1) Eugène Pierre, *« Traité de droit politique, électoral et parlementaire ; 1^{ère} édition 1893, p. 1170.*

(2) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances, considérant 25.

Néanmoins, l'Assemblée nationale est très attachée au respect de la transparence financière. Les rapports explicatifs de ses comptes et de ses demandes de crédits sont extrêmement détaillés. Cette année, votre Rapporteur spécial a donc été particulièrement sensible au fait que son collègue Richard Mallié, premier Questeur de l'Assemblée nationale, lui accorde un entretien afin d'évoquer les demandes de crédits pour 2008.

I.- UNE GESTION CARACTÉRISÉE JUSQU'À PRÉSENT PAR DEUX PRINCIPES : AUTOFINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS ET TRANSPARENCE

A.- D'IMPORTANTES PRÉLÈVEMENTS SUR DISPONIBILITÉS EN 2006 ET 2007

Le prélèvement sur disponibilités s'entend comme un prélèvement sur les « stocks » financiers de l'Assemblée nationale, constitués à partir d'excédents cumulés des années antérieures. Il constitue la quasi-totalité des ressources propres de l'Assemblée nationale, le reste étant composé de produits divers (versements ou remboursements de compagnies d'assurance, vente de documents parlementaires, etc.).

L'option retenue par l'Assemblée nationale est celle de faire financer l'essentiel des investissements sans recours à la dotation budgétaire annuelle de l'État, c'est-à-dire par un prélèvement sur les disponibilités. Ce prélèvement s'élevait ainsi à 94 % des dépenses d'investissement en 2006 et à 91 % des dépenses d'investissement en 2007.

L'ÉVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR DISPONIBILITÉS

(en euros)

	Budget 2005 (réalisé)	Budget 2006 (réalisé)	Budget 2007	Budget 2008
Dotation annuelle	491 850 000	502 179 400	529 935 000	533 910 000
Dépenses d'investissement	26 257 655	47 561 865	80 907 100	66 612 600
Prélèvement sur disponibilités	19 800 160	44 768 452	73 701 210	50 635 470
% de l'investissement financé par prélèvement sur disponibilités	75	94	91	76

Source : Rapports annexés aux PLF et rapport n° 3812 portant sur les comptes de l'Assemblée Nationale, exercice 2006

On constate ainsi une montée en puissance du prélèvement sur disponibilités sur les années 2006 et 2007, en raison d'investissements importants liés à des opérations immobilières. Les dépenses d'investissement destinées à la restructuration complète des immeubles du 101 rue de l'Université et du 32 rue Saint Dominique, sont d'ailleurs individualisées. Elles ont atteint en 2006 un montant de 19,73 millions d'euros.

Un budget supplémentaire de 8,83 millions d'euros de nouvelles dépenses a été approuvé par MM. les Questeurs en juillet 2006, en raison des ajustements nécessaires (le budget pour 2006 ayant été arrêté en juillet 2005). Aucune dotation supplémentaire n'a cependant été demandée à l'État. La totalité des dépenses supplémentaires a été financée par prélèvement sur les disponibilités financières.

L'effort d'autofinancement mérite donc d'être souligné notamment si l'on considère l'ensemble des ressources propres : les investissements tendent à être quasi totalement autofinancés et cela même en 2006 (avec 49,71 millions d'euros de recettes propres pour 47,56 millions d'euros d'investissements).

B.- UNE VOLONTÉ DE TRANSPARENCE ACCRUE

1.- Les comptes de l'année 2006 sont disponibles

Cette mise en perspective se révèle particulièrement utile au moment de l'examen des crédits de l'année 2008.

L'an dernier, votre Rapporteur spécial, Pierre Bourguignon, avait souhaité pouvoir disposer du rapport de l'année n-1 de la commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale, au moment du vote des crédits de l'année n+1, afin de pouvoir étayer son analyse au vu de l'exécution des crédits et ce conformément à l'esprit des dispositions de la LOLF.

L'article 46 de la loi organique dispose en effet que le projet de loi de règlement, y compris les documents explicatifs qui doivent y être joints, doit être déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

La commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale a rendu avant le 1^{er} juin 2007 son rapport portant sur les comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice 2006 ⁽¹⁾.

Dans son rapport portant sur la certification des comptes de l'État de 2006, la Cour des comptes a ainsi souligné que « *les commissions spéciales chargées de vérifier et d'apurer les comptes des deux Assemblées ont donné quitus aux questeurs de chaque chambre de leur gestion et pris les dispositions nécessaires pour publier les rapports consacrés aux comptes des deux assemblées avant le 1^{er} juin 2007, respectant le délai fixé par la LOLF pour le dépôt du projet de loi de règlement* ».

(1) Rapport n°3812 de M. Yves Fromion, député.

2.— La mise en place d'une procédure de certification des comptes

La procédure de certification des comptes engagée par l'Assemblée Nationale témoigne d'une volonté de modernisation de ses finances.

La LOLF dispose, dans son article 58, que la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes comporte notamment la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État, laquelle est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées.

Selon le rapport portant sur les comptes de l'Assemblée nationale pour l'exercice 2006, le premier Président de la Cour des comptes a indiqué dans un courrier au Président de l'Assemblée nationale que les comptes de l'Assemblée nationale ne donneraient pas lieu à une certification des comptes proprement dite par la Cour des comptes. L'autonomie des assemblées parlementaires les autorise en effet à recourir à une entité tierce indépendante qui attesterait avoir obtenu une assurance raisonnable de la régularité, de la sincérité et de la fiabilité de la comptabilité. À cette fin une convention a été signée entre l'Assemblée nationale et le Conseil supérieur des experts-comptables, lequel veillera à la mise au point d'un référentiel comptable adéquat et examinera ensuite les comptes de l'Assemblée nationale pour l'exercice 2007 ; il adressera ses conclusions à la commission spéciale, qui les transmettra à la Cour des comptes avec les comptes de l'exercice 2007.

II.— EN 2008, UNE DOTATION STABILISÉE, TÉMOIN D'UNE GESTION SOUCIEUSE DE MÉNAGER LES DENIERS PUBLICS

A.— LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement diminuent de 0,88 % en 2008, avec la disparition des dépenses exceptionnelles destinées à faire face aux conséquences des élections législatives de 2007. Mais cet effort est d'autant plus méritoire que les charges de personnel (164 579 050 euros) et les charges parlementaires (indemnités parlementaires, charges sociales, secrétariat parlementaire, autres charges, soit 287 581 820 euros), pour lesquelles il y a peu de marges de manœuvre, représentent 86,73 % des dépenses de fonctionnement. De plus, certains postes de dépenses connaissent une forte hausse en raison du retour à une activité législative soutenue au cours d'une année complète (dépenses d'énergie, charges de la caisse des pensions, charges des loyers, etc.).

LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2008

(en euros)

	Budget 2007	Budget 2008	Variation 2008/2007 en valeur absolue	Variation 2008/2007 (en %)
Charges totales de fonctionnement	525 957 810	521 32 870	- 4 635 940	- 0,88
Achat de biens et fournitures	8 150 500	8 845 500	695 000	8,53
Services extérieurs	54 711 400	55 667 000	955 600	1,75
Impôts et taxes	3 510 000	3 651 500	141 500	4,03
Charges de personnel*	160 960 000	164 579 050	3 619 050	2,25
Charges parlementaires**	297 676 910	287 581 820	-10 095 000	- 3,39
Charges exceptionnelles et imprévues	949 000	997 000	48 000	5,06

* Ce compte comprend d'une part les charges de rémunération et d'autre part les charges sociales et diverses.

** Ce compte comprend les indemnités parlementaires, les charges sociales, le secrétariat parlementaire, ainsi que les autres charges parlementaires.

Source : Rapport annexé au PLF 2008.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT SUR LES DOUZE DERNIERS EXERCICES

(en %)

Années	Évolution
2008/2007	- 0,88
2007/2006	+ 4,40
2006/2005	+ 2,53
2005/2004	+ 3,03
2004/2003	+ 1,58
2003/2002	+ 7,13
2002/2001	+ 3,07
2001/2000	- 0,17
2000/1999	+ 1,98
1999/1998	+ 1,07
1998/1997	+ 6,31
1997/1996	+ 0,89

Source : Rapport n° 3 812 portant sur les comptes de l'Assemblée nationale, exercice 2006 et rapports annexés aux PLF 2007 et 2008

L'analyse de l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'Assemblée nationale sur le long terme indique que cet effort de gestion rigoureuse est constant.

B.- DES CHOIX DE GESTION QUI MÉNAGENT LES DENIERS PUBLICS

1.- L'évolution très modérée de la dotation de l'Assemblée nationale

La dotation de l'Assemblée nationale pour 2008 connaît une hausse de 0,75 % en valeur par rapport à la dotation pour 2007, mais une baisse en volume de 0,74 %, en prenant comme référence l'hypothèse de hausse des prix retenue par le Gouvernement dans le rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire du 16 juillet dernier. Cette diminution en volume atteint 0,84 % avec une hypothèse d'inflation estimée pour 2008 de 1,6 %.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(en euros)

	Budget 2005	Budget 2006	Budget 2007	Budget 2008
Dotation	491 850 000	502 179 400	529 935 000	533 910 000
Variation annuelle	1,5 %	1,8 %	5,53 %	0,75 %
Taux d'inflation	1,8 %	1,6 %	1,3 %	1,6 %

Source : *Rapports annexés aux différents PLF ; rapport économique, social et financier joint au PLF 2008.*

À l'exception de l'année 2007, qui comportait une hausse inévitable des dépenses, liée au renouvellement, on constate que l'Assemblée nationale s'efforce de demander à l'État une dotation dont la progression n'excède pas le taux d'inflation annuel, et lui est même parfois inférieure. En 2008, cette progression n'atteint pas la moitié du taux d'inflation retenu dans les hypothèses gouvernementales.

2.– L'investissement en baisse, toujours largement autofinancé

Les prévisions des dépenses d'investissement en 2008 baissent de 17,7 % pour s'élever à 66,61 millions d'euros.

Cette diminution s'explique par :

- la décroissance de 26,16 % du programme pluriannuel de restructuration complète des deux immeubles situés au 101 rue de l'Université et au 32 rue Saint-Dominique ;

- l'achèvement du remplacement des équipements informatiques des bureaux occupés à l'Assemblée nationale par les députés, et la diminution des dépenses induites, en particulier l'achat de logiciels.

Le coût des travaux effectués sur les autres immeubles de l'Assemblée nationale augmente cependant de 8,75 % ; ces travaux recouvrent des programmes de sécurité des installations techniques, d'amélioration de la sécurité des personnes et de conservation du patrimoine de l'Assemblée. Ces dépenses d'investissement seront financées aux trois quarts, et pour la sixième année consécutive, par un prélèvement sur les disponibilités.

CHAPITRE III

LE SÉNAT : UNE DOTATION EN LÉGÈRE PROGRESSION

En 2008, la dotation destinée au Sénat s'élève à 327,69 millions d'euros, en hausse de 4,2 % par rapport à l'année précédente. Elle représente un peu moins de 35 % de l'ensemble des crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

La dotation du Sénat comporte trois actions : celle du Sénat (315 487 000 euros en 2008), celle du Jardin du Luxembourg (11 397 000 euros en 2008) et celle du Musée du Luxembourg (810 000 euros en 2008). Ces deux dernières actions s'apparentent à deux « budgets annexes » du budget principal du Sénat.

À l'instar de ce qui a été indiqué s'agissant de l'Assemblée nationale, votre Rapporteur spécial a bien évidemment tenu compte, pour l'examen de la dotation du Sénat, du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires.

Votre Rapporteur spécial tient cependant à souligner que sa mission lui a été facilitée, non seulement par la tradition de publication par le Sénat de l'information relative à ses crédits, anticipée cette année, mais surtout par l'entretien que lui a accordé M. Jean Faure, alors Questeur délégué du Sénat.

I.- UNE GESTION SOUCIEUSE DE PRÉSERVER L'ÉQUILIBRE FINANCIER À MOYEN ET LONG TERME

A.- LES RÉALISATIONS PASSÉES TÉMOIGNENT DE LA VOLONTÉ DU SÉNAT DE LIMITER SON APPEL À LA DOTATION DE L'ÉTAT

1.- La mobilisation des réserves propres du Sénat

L'ÉVOLUTION DU PRÉLÈVEMENT SUR DISPONIBILITÉS

(en euros)

	Budget réalisé 2005	Budget réalisé 2006	Budget prévisionnel 2007	Budget prévisionnel 2008
Dotation annuelle (action Sénat)	290 640 100	295 903 800	301 865 785	315 487 000
Dépenses d'investissement	8 215 899	10 758 312	9 228 000	13 275 000
Prélèvement sur disponibilités	1 337 069	5 599 759	7 414 000	8 418 000
% de l'investissement financé par prélèvement sur disponibilités	16	52	80	63

Source : Rapports annexés aux PLF et rapports n° 128 et n° 318 relatifs à l'exécution des comptes du Sénat, exercices 2005 et 2006.

On constate, en 2006 et en 2007, une augmentation du prélèvement sur disponibilités, témoignant de la volonté du Sénat de financer une large partie de ses investissements sur ses réserves propres. Le choix a en effet été fait d'utiliser ce moyen pour financer les investissements à caractère exceptionnel.

2.– La modération de la dotation demandée à l'État

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DU SÉNAT

(en euros)

	Budget 2005	Budget 2006	Budget 2007	Budget 2008
Dotation Sénat	290 640 100	295 903 800	301 865 785	315 487 000
Variation annuelle	3,36 %	1,81 %	2,01 %	4,51 %
Dotation globale avec les 3 actions	303 470 400	308 917 700	314 487 165	327 694 000
Variation annuelle	3,30 %	1,80 %	1,80 %	4,2 %
Taux d'inflation	1,8 %	1,6 %	1,3 %	1,6 %

Source : Rapport économique, social et financier joint au PLF 2008 et rapports annexés aux différents PLF.

On constate, en 2006 et en 2007, une augmentation du prélèvement sur disponibilités, témoignant de la volonté du Sénat de financer une large partie de ses investissements sur ses réserves propres. Le choix a en effet été fait d'utiliser ce moyen pour financer les investissements à caractère exceptionnel.

Hors années de renouvellement partiel, le Sénat s'efforce de faire évoluer son budget de manière à avoir un recours limité à la dotation de l'État, à un niveau légèrement supérieur à celui de l'inflation.

B.– UNE GESTION TRANSPARENTE, QUI PRÉSERVE L'AVENIR

1.– Le choix d'une transparence accrue, avec la certification des comptes

À l'instar de l'Assemblée nationale, le Sénat a entamé une procédure de certification de ses comptes destinée à moderniser ses finances, conformément à l'article 58 de la LOLF.

Le rapport de la Cour des comptes portant sur la certification des comptes de l'État de l'exercice 2006 précise ainsi que « *pour harmoniser les logiques comptables avec celle de l'État, les assemblées parlementaires ont décidé de bâtir un nouveau référentiel d'écritures comptables qui permettra l'intégration de leurs comptes dans les comptes généraux de l'État. Elles ont également décidé de mettre en place une procédure d'examen de leurs comptes de l'exercice 2007 par une entité tierce. À l'issue de ses travaux, l'entité tierce, qui bénéficiera pour la conduite de sa mission, d'une complète autonomie, remettra aux commissions spéciales chargées, dans chaque assemblée, de vérifier et d'apurer les comptes les conclusions de ses vérifications, que les commissions transmettront à la Cour* ».

C'est pourquoi le Sénat s'est adressé, afin d'établir un nouveau référentiel comptable, au Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables. Une convention, établie sur un texte commun avec l'Assemblée nationale, a été signée.

Les délais requis par cette démarche permettront d'aboutir à l'intégration des comptes du Sénat dans ceux de l'État au titre de l'exercice 2007.

De plus, cette année, l'examen des crédits a été facilité par la mise en perspective rendue possible par le dépôt antérieur au 1^{er} juin 2007, du rapport portant sur les comptes du Sénat de l'exercice 2006⁽¹⁾. Dans son rapport portant sur la certification des comptes de l'État de 2006, la Cour des comptes a d'ailleurs souligné cet aspect positif.

2.– Des choix de gestion soucieux de préserver l'équilibre financier à moyen et long terme

Le Sénat a décidé, comme il l'avait annoncé l'an passé, de mettre en place pour 2008 un système dit d'autorisations de programmes et de crédits de paiement. Il s'agit d'une présentation qui lui permettra de mieux appréhender ses engagements à moyen terme, et de mieux suivre l'exécution de ses opérations pluriannuelles. 2008 étant une année expérimentale, seules les opérations les plus significatives sont concernées, relevant aussi bien de la section de fonctionnement que de la section d'investissement. On peut citer, à titre d'exemple, l'opération de travaux de restructuration des façades en investissement. Au total, sept opérations (dont une sur le budget du Jardin du Luxembourg) bénéficieront de ce système en 2008. Ce système devrait permettre davantage de souplesse de gestion et a vocation à être ensuite étendu à d'autres dépenses.

Une opération pluriannuelle correspond à une dépense identifiée, étalée sur deux exercices au moins. Elle comporte une date d'ouverture et une date de clôture ainsi qu'un échéancier de consommation des crédits par exercice. Les crédits qui n'auront pas été utilisés au cours d'un exercice seront automatiquement reportés sur le suivant. Par contre les crédits du budget « opérations pluriannuelles » ne seront pas fongibles avec ceux du budget annuel.

S'agissant de la gestion financière de ses caisses de retraite le Sénat a, à la différence de l'Assemblée nationale, choisi un système mixte qui combine le système de la répartition avec l'utilisation des revenus des capitaux affectés à ses caisses. Cette part de capitalisation permet de payer une partie des pensions et de préserver au maximum l'avenir. Les retraites des sénateurs et des fonctionnaires sont ainsi gagées sur le long terme.

Le Sénat veille à ne pas affaiblir sa capacité à investir, sans faire appel à la dotation de l'État, en utilisant le produit de ses placements pour alimenter le prélèvement sur ses ressources propres.

(1) Rapport d'information n° 318 de M. Marc Massion, fait au nom de la commission spéciale chargée d'apurer les comptes, en date du 29 mai 2007.

II.- EN 2008, UNE DOTATION DONT LA PROGRESSION EST LIÉE AU RENOUELEMENT PARTIEL

A.- UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT LIÉE À L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DE SÉNATEURS

L'augmentation de la dotation du Sénat pour 2008 (+ 4,2 %) s'explique en particulier par l'impact des dépenses liées au renouvellement partiel du Sénat à l'augmentation de 331 à 343 du nombre des sénateurs, qui représentent une hausse estimée à 8 804 000 euros (+2,69 % de la dotation totale).

À périmètre constant, la dotation progresse de 1,51 %, soit une stabilité en volume, reflétant ainsi la volonté sénatoriale de modérer son recours à la dotation de l'État.

LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU SÉNAT EN 2008

(en euros)

	Budget 2007	Budget 2008	Variation 2008/2007 en valeur absolue	Variation 2008/2007 (en %)
Charges totales de fonctionnement	305 117 285	315 412 850	+ 10 295 565	+ 3,37
Achat de biens et fournitures	7 035 500	7 060 800	+ 25 300	+ 0,36
Services extérieurs	35 981 010	38 237 680	+ 2 256 670	+ 6,27
Impôts et taxes	1 257 400	1 242 300	- 15 100	- 1,20
Rémunérations et charges sociales *	164 086 800	166 761 430	+ 2 674 630	+ 1,63
Autres charges de gestion courante **	96 755 075	101 918 640	+ 5 163 565	+ 5,34
Charges exceptionnelles	1 500	192 000	+ 190 500	+ 12 700

* Ce compte comprend d'une part les rémunérations et les charges sociales relatives aux parlementaires.

** Ce compte comprend les charges relatives à l'accomplissement du mandat parlementaire.

Source : Rapport annexé au PLF 2008.

Ce sont ainsi essentiellement les dépenses de fonctionnement, en hausse de 3,37 %, qui expliquent l'augmentation de la dotation demandée à l'État.

Les indemnités des sénateurs (29 144 200 euros) augmentent de 2,62 %, en raison notamment de la création de dix nouveaux sièges lors du renouvellement triennal d'octobre 2008, en sus des sièges de Saint Barthélémy et Saint Martin.

La rémunération des personnels titulaires enregistre un taux de progression historiquement faible de 0,58 %, en raison essentiellement de la diminution des effectifs budgétaires ramenés de 1210 à 1203 en 2008.

Les dépenses qui concourent à l'accomplissement du mandat parlementaire (crédit collaborateurs, moyens matériels divers et indemnité représentative de frais de mandat) progressent de 5,80 % pour atteindre 99 404 500 euros en 2008. Cette hausse est due à la progression de la subvention versée à l'association pour la gestion des assistants de sénateurs (+ 8,57 %), à l'augmentation du nombre de sénateurs, et à l'augmentation induite des crédits destinés à l'équipement bureautique individuel des sénateurs (+ 20 %).

B.– UN IMPORTANT EFFORT D'INVESTISSEMENT

Les investissements s'élèvent en 2008 à 13 275 000 euros, en augmentation de 43,86 %. Le prélèvement sur les réserves propres du Sénat atteint 8 418 000 euros en 2008, en progression de 13,54 %. Le Sénat prévoit ainsi d'autofinancer aux deux tiers ses investissements.

Les chantiers envisagés sont essentiellement :

- la transformation de plusieurs appartements de fonction en bureaux dans l'immeuble 75, rue Bonaparte (3,3 millions d'euros) ;

- la restauration de la Cour de jonction (1,56 million d'euros) ;

- la réfection d'installations techniques pour 2,48 millions d'euros (pré-câblage informatique, mise aux normes du système de sécurité incendie, remplacement des autocommutateurs) ;

- l'acquisition de matériels dont le remplacement du matériel audiovisuel (1,125 million d'euros) ;

- les achats de mobilier.

III.– VERS UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES BUDGETS DU JARDIN DU LUXEMBOURG ET DU MUSÉE DU LUXEMBOURG

A.– LE JARDIN DU LUXEMBOURG : LA STABILISATION DES DÉPENSES

En 2008, la dotation demandée à l'État est quasiment identique à celle de 2007.

LE BUDGET DU JARDIN DU LUXEMBOURG

(en euros)

	Réalisé 2006	Budget 2007	Budget 2008	Variation 2008/2007 en %
Dotation	10 363 597	11 405 380	11 397 000	- 0,07
Dépenses de fonctionnement	10 334 584	10 803 880	10 981 500	+ 1,64
Dépenses d'investissement	54 583	626 500	441 500	- 29,53

Source : Rapport explicatif annexé au PLF 2008

La masse salariale augmente de 4,72 %, principalement en raison de la nouvelle organisation de la conservation des jardins. Les effectifs budgétaires passent de 125 à 128 pour combler trois vacances d'emploi de jardinier et une vacance d'emploi de surveillant du jardin, tandis que le poste de conservateur du jardin disparaît définitivement.

La diminution des dépenses d'investissement est liée à la réduction des crédits destinés au projet de production florale de Longpont-sur-Orge (construction de serres).

B.– LE MUSÉE DU LUXEMBOURG : VERS UNE DIMINUTION DES DÉPENSES

En 2008, la dotation demandée à l'État pour le Musée du Luxembourg diminue de plus d'un tiers.

Le Sénat a renouvelé, suite à un appel d'offres, l'autorisation d'occupation temporaire du Musée du Luxembourg accordée à la société privée SVO-ART pour une période allant du 1^{er} août 2005 au 31 décembre 2008. Cette société assume la charge de l'organisation des expositions et en reverse une partie au Sénat, qui ne supporte que les dépenses résultant de ses obligations d'affectataire des locaux ainsi que celle engendrées par les manifestations qu'il prend à son compte.

L'année 2008 sera marquée par :

- une réduction de 27,33 % des dépenses de fonctionnement ;
- une progression des recettes attendues de 24,24 % ;
- une stabilisation des crédits d'investissement.

LE BUDGET DU MUSÉE DU LUXEMBOURG

(en euros)

	Réalisé 2006	Budget 2007	Budget 2008	Variation 2008/2007 (en %)
Dotation	647 011	1 216 000	810 000	- 33,39
Dépenses de fonctionnement	766 751	1 193 000	876 000	- 27,33
Produits divers*	429 755	330 000	410 000	+ 24,24
Dépenses d'investissement	310 015	353 000	353 000	0

* Reversement par SVO-ART de la part des recettes de la billetterie des diverses expositions.

Source : Rapport explicatif annexé au PLF 2008.

CHAPITRE IV

LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE : UNE DOTATION AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE

La dotation de La Chaîne Parlementaire pour 2008 s'élève à 28,6 millions d'euros, dont 14 millions d'euros destinés à La Chaîne parlementaire–Assemblée nationale (LCP-AN) et 14,595 millions d'euros à Public Sénat. Elle représente 3 % de l'ensemble des crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

Espace du débat public et citoyen, la chaîne d'information du politique compte sept années d'existence : elle émet depuis le 25 avril 2000. Deux sociétés de programmes sont regroupées sous cette entité : LCP-AN et Public Sénat. Elles partagent à parité le temps d'antenne d'un canal commun.

Ce sont l'Assemblée nationale et le Sénat qui décident du montant de leurs crédits annuels. La loi du 30 décembre 1999⁽¹⁾ portant création de La Chaîne Parlementaire dispose ainsi que « *chaque société de programme conclut annuellement avec l'assemblée dont elle relève une convention précisant les modalités d'exécution de sa mission, ainsi que le montant de la participation financière dont elle est dotée par cette assemblée* ».

Les grandes démocraties se sont progressivement dotées de leur chaîne parlementaire : C-Span aux États-Unis, Phoenix en Allemagne, BBC Parliament au Royaume-Uni, C-Pac au Canada, etc. De la même façon, La Chaîne Parlementaire s'avère un outil utile au service de la démocratie parlementaire. Votre Rapporteur spécial a donc souhaité aborder cette dotation de la manière suivante : les crédits sont-ils justifiés compte tenu des objectifs fixés ?

Naturellement, l'aspect strictement budgétaire et financier de La Chaîne Parlementaire, ne peut être isolé de son fonctionnement, de la manière dont elle s'impose dans le paysage audiovisuel français, et surtout du rôle qu'elle joue au service de la démocratie parlementaire. À cet égard, votre Rapporteur spécial se félicite de la qualité des entretiens qu'il a eus avec M. Richard Michel, président-directeur général de LCP-AN et avec M. Jean-Pierre Elkabbach, président-directeur général de Public Sénat.

(1) Loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de La Chaîne Parlementaire.

I.— LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE : UN OUTIL INDÉNIABLEMENT INSTALLÉ, DESTINÉ À VALORISER L'ACTION PARLEMENTAIRE

A.— UN BUDGET CONFORME AU RESPECT DU CAHIER DES CHARGES

1.— La loi de 1999 visait à permettre la valorisation de l'action parlementaire

La loi du 30 décembre 1999 portant création de La Chaîne Parlementaire dispose que « *l'Assemblée nationale et le Sénat produisent et font diffuser, sous le contrôle de leur bureau, par câble et par voie hertzienne, un programme de présentation et de compte rendu de leurs travaux. Ce programme peut également porter sur le fonctionnement des institutions parlementaires et faire place au débat public, dans le respect du pluralisme des groupes constitués dans chacune des assemblées.* »

Deux sociétés de programme, respectivement dénommées « La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale », et « La Chaîne parlementaire-Sénat » (Public Sénat), sont chargées de concevoir et de programmer des émissions de présentation des travaux des assemblées parlementaires ainsi que des émissions d'accompagnement. Elles en assurent la production et la réalisation.

L'objectif fixé à La Chaîne Parlementaire par le législateur est donc de remplir « *une mission de service public, d'information et de formation des citoyens à la vie publique, par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques* ».

2.— En 2006 et 2007, l'ambition éditoriale de La Chaîne Parlementaire a répondu à cet objectif

L'esprit de la loi qui a prévalu lors de la création de La Chaîne Parlementaire était de la rendre accessible gratuitement à l'ensemble des citoyens. Cette dernière s'est donc fixé comme objectif de pouvoir être reçue à terme par 95 % de la population, dans le cadre du développement de la télévision numérique terrestre, pour lequel des crédits importants ont d'ores et déjà été engagés (en 2007 respectivement 2 350 000 euros pour LCP-AN et 2 252 000 euros pour Public Sénat).

La diffusion du travail parlementaire constitue bien sûr le cœur de mission de Public Sénat et de LCP-AN, qui retransmettent notamment en direct certaines séances publiques, mais également des travaux de contrôle permettant d'éclairer le fonctionnement du Parlement français tels que le travail préparatoire en commission, les auditions de ministres et d'experts.

Le Président de LCP-AN a indiqué vouloir se recentrer en 2008 sur l'activité parlementaire *stricto sensu*. L'exercice clos le 31 décembre 2006 a ainsi été marqué par le renforcement du traitement de l'ensemble de l'actualité parlementaire (commissions permanentes, commissions d'enquêtes, missions à l'étranger).

RÉPARTITION DES PROGRAMMES DIFFUSÉS SUR LCP-AN EN 2006

	Heures de programmes diffusées	Temps d'antenne
Total	4 580	100 %
Dont :		
Retransmissions parlementaires	724	15,81 %
Émissions parlementaires	236	5,15 %
Commission d'enquête et émissions « Outreau »	508	11,09 %
Émissions	3 112	67,95 %

Source : LCP-AN

En 2006, les retransmissions et émissions parlementaires ainsi que la couverture des travaux de la commission d'enquête « Outreau » représentent donc 32 % du total des heures de programmes diffusées sur LCP-AN. Il faut y ajouter 48 % de journaux et magazines relatifs à la vie parlementaire. Tant LCP-AN que Public Sénat assurent donc la couverture du travail parlementaire, avec en sus un nombre d'heures de programme croissant. Ainsi sur LCP-AN, les heures de programme sont passées de 3 163 heures de programme en 2003 à 4 580 heures en 2006.

LCP-AN et Public Sénat traitent le travail parlementaire quantitativement mais aussi qualitativement. La diffusion en continu des séances publiques se raréfie car elle ne correspond pas au « mode de consommation » actuel des téléspectateurs ; le traitement journalistique, ayant une vocation explicative, est généralement préféré à la restitution de l'intégralité des débats. Les deux présidents de chaîne ont assuré votre Rapporteur spécial de leur volonté de donner au citoyen-téléspectateur les clefs pour comprendre les enjeux de l'actualité. Leur objectif consiste non seulement à rendre compte de la vie parlementaire, mais aussi à produire des rendez-vous civiques et citoyens ayant une dimension pédagogique. La ligne éditoriale fixée doit ainsi permettre de créer des synergies et d'utiliser au mieux les crédits alloués.

Le choix des thématiques traduit bien la manière dont les deux chaînes remplissent leur mission d'information citoyenne. Elles ont notamment diffusé en 2006 les auditions de la commission d'enquête parlementaire « Outreau », les débats inédits entre les candidats à l'investiture du Parti socialiste, les forums de l'UMP, ont couvert en 2007 les élections présidentielle et législatives. Public Sénat a inscrit le débat au cœur de ses priorités avec la stratégie des « 3 D » (Direct, Débat, Documentaire). LCP-AN a mis en place à la rentrée 2007 un grand rendez-vous politique interactif intitulé « Ça Vous Regarde ». Le Président de

Public Sénat considère d'ailleurs que La Chaîne Parlementaire, ayant vocation à favoriser les débats tout en permettant l'expression de personnalités diverses, constitue la seule télévision « politiquement incorrecte ».

Il faut enfin souligner la richesse et la multiplicité des partenariats créés par les deux chaînes. Public Sénat a une tradition bien ancrée dans ce domaine, et entretient notamment une forte interactivité avec la chaîne américaine C-Span. LCP-AN privilégie les partenariats avec les principaux magazines français que sont Marianne, Le Point, Le Nouvel Observateur et l'Express, et plus récemment avec Le Monde.

B.- UNE APPROCHE DE PERFORMANCE : UNE CHAÎNE QUI S'IMPOSE PROGRESSIVEMENT DANS LE PAYSAGE AUDIOVISUEL FRANÇAIS

1.- Jusqu'à présent, une audience qui n'a cessé de progresser

La Chaîne Parlementaire n'est, certes, pas soumise à l'audience, et n'est pas dépendante de la publicité. Elle privilégie à cet égard la qualité des débats sur l'audience. Néanmoins, la mesure de l'audience et de sa progression constitue un critère de performance, qui se situe parfaitement dans l'esprit de la LOLF et permet de mieux juger de la justification des crédits.

La Chaîne Parlementaire est distribuée sur des supports variés : télévision numérique terrestre, câble, satellite, téléphonie mobile et internet. La télévision numérique terrestre (TNT) devrait quant à elle permettre de couvrir 80 % du territoire fin 2007, avec 113 émetteurs répartis dans toute la France. En 2011, La Chaîne Parlementaire devrait être accessible gratuitement pour l'ensemble des foyers français grâce au développement de la TNT sur 95 % du territoire.

Le nombre de téléspectateurs potentiels en millions de foyers est actuellement de 4,5 pour la TNT, 1,5 pour l'ADSL, 4 pour CanalSat et 3 pour le Câble. Le potentiel offert par la TNT à terme est de 20 millions de téléspectateurs.

Deux fois par an (et pas davantage en raison de la cherté de cette opération), LCP-AN mesure l'audience cumulée hebdomadaire sur cinq semaines via Médiamétrie.

LCP-AN : COÛT ET AUDIENCE

	Budget en millions d'euros	Audience cumulée hebdomadaire	Coût par téléspectateur en euros
2003	6,8	550 000	12,7
2005	10	2 500 000	4
2006	11	7 000 000	1,7
2007 (mai-juin)	12,5	10 000 000	1,2

Source : Médiamétrie

L'impact de LCP-AN a ainsi connu une progression constante, avec une audience hebdomadaire passant de 550 000 téléspectateurs en 2003 à 10 millions à la mi-2007. Le corollaire est bien sûr une diminution substantielle du coût par téléspectateur, qui sur la même période a baissé de 91 %. Entre 2003 et 2007, la dotation de LCP-AN progressait de 86 %, passant de 6 860 206 euros à 12 750 000 euros.

Auditionné par votre commission des Finances ⁽¹⁾, M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions, a implicitement confirmé cette progression inéluctable de l'audience de La Chaîne Parlementaire. Il a en effet indiqué que *« le paysage audiovisuel français est en pleine révolution et que les chaînes historiques, qu'elles soient publiques ou privées, sont en train d'affronter le plus grand bouleversement de leur histoire. En quelques mois, le succès triomphal de la télévision numérique terrestre (TNT), les progrès de la télévision sur ADSL et l'irruption des sites de partage de vidéo dans le paysage audiovisuel ont radicalement modifié les comportements des téléspectateurs. Les audiences deviennent imprévisibles. En quelques mois, les « nouvelles chaînes » de la TNT concentrent près de 20 % de l'audience et le téléspectateur, même le moins technophile, se construit désormais une télévision à la carte. »*

Depuis son lancement, en avril 2005, le site www.lcp.fr connaît un taux de connexion en constante progression. Hors événements spéciaux (Outreau, campagnes électorales, etc.), la progression mensuelle moyenne des visiteurs du site est de 30 % depuis 2005. Le site www.publicsenat.fr est lui aussi de plus en plus fréquenté, avec 13 000 visites par jour en moyenne en 2006, soit 375 000 par mois. Des pics ont été atteints au lendemain du grand débat de l'entre-deux tours Ségolène Royal-Nicolas Sarkozy, le 3 mai 2007 avec 344 000 connexions et le 4 mai avec 162 000 connexions. Il existe effectivement un public spécifique sur Internet. Public Sénat et LCP-AN ont donc fait le choix de diffuser sur Internet vingt-quatre heures sur vingt-quatre à compter de janvier 2008. Depuis le mois de septembre, LCP-AN permet également le visionnage après coup, sur son site, de l'ensemble des émissions de la grille, grâce à des « séances de rattrapage » dites « Catch-up TV ».

(1) *Audition de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, ouverte à la presse, commune avec la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, de M. Patrick de Carolis, président-directeur général de France Télévisions sur le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions pour 2006-2010. Mardi 25 septembre 2007, séance de 15 heures. Compte rendu n° 18.*

2.— Plus difficile à mesurer, la notoriété de la chaîne se développe également

Un extrait du flash de NPA Conseil (Nouveaux Paysages Audiovisuels) présentant la part de visibilité dans la presse télévisuelle des chaînes hertziennes et TNT permet de mesurer (sur quatorze magazines de télévision) la notoriété de La Chaîne Parlementaire ainsi que sa progression ⁽¹⁾.

**LA PART DE LA VISIBILITÉ DANS LA PRESSE TÉLÉVISUELLE
DES CHAÎNES HERTZIENNES ET TNT**

(en pourcentage)

Part de visibilité	Avril-Juin 2006	Sept-Oct 2006	Nov-Déc 2006	Jan-Mars 2007	Variation : 1 ^{er} trimestre 2007 / 2 ^{ème} trimestre 2006
France 2 *	19,29	17,70	17,76	18,05	- 6
TF1 *	17,29	20,56	19,65	17,45	1
M6 *	15,42	12,84	12,60	14,11	- 8
France 3 *	12,93	13,47	11,98	13,81	7
Canal + *	11,22	11,93	13,01	11,28	1
Arte *	10,95	10,77	10,64	10,93	0
France 5 *	5,60	6,01	6,43	5,67	1
France 4	1,58	1,97	2,35	2,36	49
W9	0,95	0,83	1,28	1,16	22
E 2 TV	0,67	0,41	0,60	0,98	46
TMC	1,22	0,90	0,58	0,82	- 33
LCP-AN	0,55	0,38	0,67	0,80	45
Gulli	0,36	0,52	0,61	0,66	83
Direct 8	0,36	0,34	0,59	0,61	69
NRJ 12	0,68	0,79	0,66	0,52	- 24
Public Sénat	0,23	0,03	0,20	0,33	43
NT1	0,40	0,38	0,28	0,31	- 23
I Télé	0,20	0,18	0,12	0,14	-30
BFMTV	0,10	0,00	0,02	0,01	- 90

* Chaîne diffusée en hertzien analogique

Source : NPA conseil

La visibilité de LCP-AN et de Public Sénat a considérablement progressé en presque une année, de respectivement 45 % et 43 %. Seules cinq chaînes sur les dix-neuf chaînes présentées réalisent une meilleure progression. Par ailleurs, avec 0,80 % de part de visibilité, LCP-AN arrive en cinquième position des chaînes dites de la TNT.

(1) NPA Conseil est une agence regroupant des consultants et des analystes qui suivent les développements et les évolutions du monde de l'audiovisuel.

II.- EN 2008, LA PROGRESSION DE LA DOTATION SERA ENCORE DIRECTEMENT LIÉE AU COÛT DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE

A.- LA PROGRESSION DE LA DOTATION EST ESSENTIELLEMENT DUE À LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE

1.- Le poids de la télévision numérique terrestre

La Chaîne Parlementaire est actuellement diffusée sur le Multiplex R1 avec les chaînes du service public (France 2, France 3, France 5, Arte) et les chaînes locales. Pour la mise en œuvre de la TNT prévue par la loi, France 2, France 3, France 5, Arte, LCP-AN et Public Sénat ont créé le 22 septembre 2004 une société distincte chargée d'être l'opérateur du multiplex commun : GR1. 2008 sera le quatrième exercice de GR1.

Le lancement de la TNT en France a été un succès. Deux ans après le lancement, huit millions de terminaux permettant la réception de la TNT ont été vendus ou loués, soit 22 % de taux de pénétration dans les foyers. En juillet 2007, 70 % de la population française pouvait donc recevoir la TNT. Le calendrier initial de déploiement des 113 premiers sites a pris du retard mais l'objectif d'une couverture à 80 % du territoire à la fin de l'année reste réalisable.

La mise en place de la TNT comporte deux types de coûts incontournables pour La Chaîne Parlementaire.

Tout d'abord, le coût de réaménagement du spectre (le réaménagement des fréquences pour l'extinction de l'analogique en 2011) est partagé entre vingt-huit éditeurs. LCP-AN et Public Sénat paient donc $1/28^{\text{ème}}$ de ce coût.

Ensuite, il existe des coûts de diffusion qui sont fonction du nombre d'émetteurs : le coût de revient pour GR1 des cent dix émetteurs, s'élève à 18 millions d'euros. Au même titre que France 2, France 3, France 5 ainsi qu'Arte, LCP-AN et Public Sénat paient un sixième de cette somme, soit six millions d'euros chacune. On notera évidemment que, rapportée à la faiblesse de la dotation de La Chaîne Parlementaire, cette somme pèse lourd dans les budgets de LCP-AN et de Public Sénat, en comparaison de ce qu'elle pèse dans le budget de France Télévision.

De plus, la disparition de l'analogique sera génératrice d'économies pour les chaînes hertziennes : on estime ainsi les coûts de diffusion analogique (et donc les économies à venir) à 165 millions d'euros pour France Télévision. Non seulement LCP-AN et Public Sénat ne maîtrisent pas le coût lié à la TNT qu'elles ont à supporter, mais en sus celui-ci apparaît comme relativement inéquitable.

**POIDS DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE (TNT) DANS LA DOTATION
DE LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE POUR 2008**

(en euros)

	LCP-AN	Public Sénat	Total : La Chaîne Parlementaire
Dotation	14 000 000	14 595 000	28 595 000
Variation 2008/2007 de la dotation, en valeur absolue	1 250 000	1 000 000	2 250 000
Variation 2008/2007 de la dotation, en %	+ 9,80 %	+7,36 %	+8,54 %
Coût total de la TNT, en valeur absolue	3 000 000	3 000 000	6 000 000
Part de l'augmentation annuelle de la dotation liée à la TNT, en valeur absolue	900 000	1 000 000 *	1 900 000
% de l'augmentation annuelle de la dotation liée à la TNT	72 %	100 %	84,44 %
Part du coût total de la TNT dans la dotation	21,43 %	20,56 %	20,98 %

* dont 760 000 en exploitation et 240 000 en investissement

Source : La Chaîne Parlementaire

Jusqu'en 2005 le budget de La Chaîne Parlementaire était stable, s'élevant à 19 644 060 euros. Depuis, les coûts liés à la TNT ne cessent de croître. Ainsi en 2008, on constate que 21 % du budget de la Chaîne Parlementaire sont consacrés à la TNT (mais seulement 0,1 % du budget de France Télévision, qui s'élève à 2,8 milliards d'euros). Hors TNT, la dotation de La Chaîne Parlementaire n'aurait donc progressé que de 15 % entre 2005 et 2008, contre 46 % effectivement.

Sur la période 2006-2007, 4,5 millions d'adaptateurs ont été vendus. La TNT permet donc également d'élargir l'audience, ce qui est positif, s'agissant notamment d'une approche en termes de performance. De plus, la TNT est gratuite (hors le cas échéant les frais d'installation), tandis que le câble et le satellite ne le sont pas et ne touchent que 22 à 25 % du public.

En mars 2007 ⁽¹⁾ a été votée la loi sur la Télévision du Futur. Elle définit le cadre de la diffusion télévisuelle en France dans les prochaines années. Parmi les principales dispositions figure l'extinction de l'analogique prévue au plus tard le 30 novembre 2011. À cette fin, la loi impose aux chaînes analogiques historiques d'étendre leur couverture numérique jusqu'à 95 % du territoire. Les autres chaînes de la TNT ont pris des engagements de couverture complémentaire vis-à-vis du CSA. À la fermeture de la diffusion analogique en 2011, ce sont donc 95 % des foyers qui devraient recevoir la TNT. Les membres du GR1 prévoient pour cette couverture à 95 % un doublement des coûts de diffusion. Il s'agit donc d'un risque financier non maîtrisé dans l'avenir.

(1) Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

2.- L'effort particulier de LCP-AN envers les personnes sourdes et malentendantes

Si la totalité de la progression de la dotation de Public Sénat pour 2008 est liée à la TNT, une partie de l'augmentation de la dotation de LCP-AN est liée au choix qu'elle a fait de se soumettre à la loi sur le handicap de février 2005. LCP-AN propose en effet depuis le 10 juin 2007 une traduction de ses programmes pour les personnes sourdes ou malentendantes. Le coût de cette traduction pour les sourds et malentendants progresse de 340 000 euros en 2008 ; il s'élevait à 150 000 euros en 2007.

La loi du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » fait obligation aux chaînes dont l'audience moyenne annuelle dépasse 2,5 % de l'audience totale des chaînes de télévision, de rendre accessible, dans un délai de cinq ans, l'ensemble de leurs programmes télévisés aux personnes sourdes. Ces mesures ne s'appliquent théoriquement donc pas à LCP-AN. Mais, soucieuse de montrer l'exemple, LCP-AN n'a pas voulu se situer hors des enjeux de la société française. De plus, elle estime légitime que, d'un point de vue démocratique, une chaîne déploie les efforts nécessaires pour permettre aux citoyens handicapés de participer pleinement à la vie de la cité.

Pour la mise en œuvre de cette disposition, deux techniques étaient possibles : la traduction en langue des signes ou le sous-titrage pour Sourds et Malentendants utilisées pour les programmes dits de stock. Les programmes de LCP-AN étant pour l'essentiel diffusés en direct ou presque direct (enregistrement dans les conditions du direct quelques heures avant la diffusion), seule la première solution pouvait s'appliquer. LCP-AN, en l'absence de technologie disponible en France, a donc contracté avec une société britannique, RedBee Media, précurseur en Europe dans ce domaine. Cette société assure notamment des traductions pour le groupe BBC ou pour Channel 4. Depuis la rentrée de septembre 2007, LCP-AN propose du sous-titrage pour les personnes sourdes et malentendantes sur 40 % de ses programmes, avec une montée en charge progressive.

B.– UNE STRUCTURE DE COÛT COHÉRENTE ET RAISONNABLE

1.– Une structure de coût de type entrepreneurial

LA STRUCTURE DE COÛT DE LCP-AN À TRAVERS SON BUDGET 2008

(en euros)

	Budget de LCP-AN pour 2008	Part dans le budget total de LCP-AN
Charges d'exploitation	13 850 000	
dont		
Programmes	7 700 000	55 %
Coûts de diffusion TNT	3 000 000	21 %
Services administratifs et généraux	2 000 000	14 %
Internet	150 000	1 %
Communication	350 000	3 %
Traduction pour les sourds et les malentendants	490 000	4 %
Droits SACEM	160 000	1 %
Investissements	150 000	1 %
TOTAL	14 000 000	

Source : LCP-AN

55 % du budget de LCP-AN sont consacrés aux programmes stricto sensu, tandis que seulement 14 % le sont aux services administratifs et généraux. M. Richard Michel insiste ainsi sur la nécessité de modifier la perception que l'on peut avoir de La Chaîne Parlementaire et de prendre en compte le fait qu'elle n'est pas une administration.

LCP-AN produit elle-même 85 % de programmes, qu'ils soient « frais » ou non. Sur 7 700 000 euros consacrés aux programmes en 2007, seuls 400 000 euros l'ont été pour des achats de programmes, soit 5 %. D'une manière générale, on peut estimer que les achats sont compris entre 5 % et 15 % maximum.

Deux heures de programmes « frais » sont réalisées chaque jour sur cinq jours, soit dix heures hebdomadaires. À titre de comparaison, la plus grosse société européenne de production audiovisuelle (Endemol) produit vingt heures de programmes « frais » par semaine. Les programmes de LCP-AN sont généralement rediffusés cinq à six fois.

Les chaînes se trouvent de plus parfois confrontées à des contraintes techniques. Ainsi à l'Assemblée nationale, seules deux salles de réunion, dont la salle Lamartine (temporairement indisponible), sont équipées pour la retransmission audiovisuelle. La diffusion des travaux du comité de réflexion et

de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, présidé par Édouard Balladur, a ainsi coûté 100 000 euros à LCP-AN (location et problème de captation du son).

Public Sénat rembourse au Sénat les loyers relatifs aux locaux du Palais du Luxembourg et du 92 boulevard Raspail. En 2006, ce remboursement s'élevait à 172 000 euros ; il devrait atteindre plus de 200 000 euros en 2007, en raison d'une surface plus grande, valorisé au prix moyen du mètre carré. Public Sénat rembourse également à son assemblée de tutelle les différentes charges afférant au ménage, fluides, fiscalité du locataire, régime de location, etc.

2.- Un coût de fonctionnement qui n'est comparativement pas excessif

LE COÛT HORS INVESTISSEMENTS DE LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

(en euros)

	LCP-AN	Public Sénat	TOTAL
Dotation 2006	11 000 000	10 741 000	21 741 000
Dotation 2008	14 000 000	14 595 000	28 595 000
dont			
Subvention d'exploitation 2008	13 850 000	13 755 000	27 605 000
Subvention d'investissement 2008	150 000	840 000	990 000

Source : Rapport annexé au projet de loi de finances pour 2008, relatif à La Chaîne Parlementaire

En 2008, le total du budget d'exploitation de La Chaîne Parlementaire s'élève à 27,6 millions d'euros, pour deux chaînes.

Par ailleurs, Public Sénat compte 40 salariés dont deux tiers de journalistes, tandis que LCP-AN, ayant intégré les anciens contrats intermittents, a un effectif total de 54 personnes.

Le résultat net de l'année 2006 était bénéficiaire pour les deux chaînes, avec un bénéfice de 4 557 euros pour LCP-AN et un bénéfice de 10 097 euros pour Public Sénat.

Ces chiffres permettent de comparer le coût des deux chaînes (subvention d'exploitation, effectifs, résultat d'exécution) à celui d'autres chaînes dites de la TNT. Ainsi :

- en 2006, le chiffre d'affaires (qui s'entend hors investissement) de la chaîne « I télé » atteignait 37 millions d'euros, avec un résultat déficitaire et un effectif de 145 personnes ;

- le chiffre d'affaires de LCI s'élevait en 2006 à 50 millions d'euros et l'effectif était de 200 personnes ; le déficit, englobé dans les comptes de TF1, n'est pas individualisable (sans compter une probable sous-évaluation liée à la synergie avec TF1) ;

– BFM télé avait en 2006 un chiffre d'affaires de 25 millions d'euros, dont 10 millions de déficit ;

– enfin, le chiffre d'affaires de Direct 8 se montait à 35 millions d'euros, avec un effectif de 150 personnes.

Le budget annuel de Public Sénat représente environ deux jours du budget de France Télévision. Il en est de même pour LCP-AN.

III.– QUEL AVENIR POUR LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE ?

A.– LES DIFFICULTÉS LIÉES AU CANAL UNIQUE PARTAGÉ

La loi du 30 décembre 1999 dispose que La Chaîne parlementaire *« comporte, à parité de temps d'antenne, les émissions des deux sociétés de programme, l'une pour l'Assemblée nationale, l'autre pour le Sénat. »*

Cette disposition se traduit concrètement par 12 heures de programme également réparties entre LCP-AN et Public Sénat. Les 24 heures de chaque journée sont préalablement réparties entre chacune des chaînes, avec des passages d'antenne pouvant aller jusqu'à 9 par jour. Cette grille de diffusion comportant 24 heures ressemble ainsi à un « millefeuille », selon l'expression du Président de LCP-AN. Elle se traduit par l'absence totale de souplesse de fonctionnement.

La diffusion en direct se révèle être un exercice parfois périlleux. Lorsque deux événements se déroulent en même temps à l'Assemblée et au Sénat, cela pose problème. Lorsqu'un débat est important, le temps d'antenne n'est généralement pas suffisant pour le couvrir dans son intégralité.

Des cessions d'antenne peuvent, certes, intervenir entre LCP-AN et Public Sénat, afin de permettre certaines retransmissions, mais leur gestion s'avère compliquée. En 2006, sur 4 580 heures de diffusion sur LCP-AN, 333 heures et 45 minutes ont été diffusées en commun avec Public Sénat, soit 7,29 %.

Il arrive par ailleurs qu'il y ait des ruptures d'antenne sur le canal partagé.

Ce mode de fonctionnement a bien sûr pour corollaire l'absence de cohérence d'ensemble des programmes.

Ce mode de développement en alternance, que l'on pourrait qualifier de bureaucratique, est à l'évidence un obstacle au développement des deux chaînes. Il semble peu viable à long terme, d'autant que la hausse de l'audience qui devrait accompagner le développement de la TNT en fera davantage apparaître les incohérences.

B.– VERS DEUX CANAUX DISTINCTS ?

La solution la plus économique pour pallier cette incohérence de fonctionnement, qui oblige deux entités distinctes à partager un canal commun, serait bien sûr la fusion des deux sociétés en une chaîne unique. Une telle fusion est cependant peu probable.

Elle nécessiterait tout d'abord un accord, tant du point de vue juridique que budgétaire, des deux actionnaires que sont l'Assemblée Nationale et le Sénat. En effet, en vertu de la loi du 30 décembre 1999 « *le capital de chacune des sociétés est détenu en totalité par celle des deux assemblées à laquelle elle se rattache. Le financement des sociétés de programme est assuré par des dotations annuelles, chaque assemblée dotant sa société directement de la totalité des sommes qu'elle estime nécessaires à l'accomplissement de ses missions.* »

La fusion semble donc peu compatible avec le principe du bicamérisme.

La solution alternative consisterait à créer deux canaux distincts, l'un pour LCP-AN et l'autre pour Public Sénat, lequel aspire à la création de son canal propre en 2011, date de l'avènement définitif de la TNT.

Elle trouverait sa justification dans la singularité de chacune des assemblées et de ses pouvoirs législatifs, qui sont modulés en fonction de missions constitutionnelles différentes. Le rôle dévolu au Sénat par la Constitution inspire naturellement la ligne éditoriale de Public Sénat, davantage tournée vers les territoires français (les régions, les départements, l'étranger, davantage de suivi des déplacements des sénateurs à l'étranger, etc.).

Le « dividende numérique », qui résultera de l'arrêt de l'analogique, légitime également l'hypothèse de la création de deux canaux distincts. Des outils plus offensifs, comme la télévision numérique personnelle, seront disponibles. Mais les coûts liés à la TNT demeurent à ce jour non maîtrisables et beaucoup d'incertitudes subsistent quant à la fragilité du modèle économique qui en résultera.

La revalorisation de l'action du Parlement plaide également en faveur des canaux séparés, et ce d'autant que la prochaine mise en œuvre des propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République devrait se traduire par une révision constitutionnelle augmentant les pouvoirs du Parlement.

Cette solution a cependant un coût élevé. Le Président de LCP-AN, Richard Michel, évalue le budget de fonctionnement d'un canal distinct pour sa chaîne à 22 millions d'euros, comprenant la prise en charge des coûts de diffusion, d'élaboration d'une nouvelle grille de programmes, et de personnel. Jean-Pierre Elkabbach pour Public Sénat considère lui aussi que les frais de diffusion seraient multipliés par deux.

Du point de vue juridique, le cadre légal n'interdit pas la mise en place des deux canaux. Ainsi que le mentionnait notre collègue Didier Mathus, rapporteur ⁽¹⁾ de la loi du 30 décembre 1999, à propos du second article : « *le texte de l'article ne précisant pas que la chaîne a vocation à être diffusée sur un canal unique, la possibilité reste ouverte, dans le futur, d'une diffusion en multiplexage qui donnerait une exposition maximale aux programmations des deux sociétés.* »

Aspiration légitime mais coûteuse, la création de canaux de diffusion séparés mérite que soit pris le temps de la réflexion ainsi que de l'acquisition d'une meilleure visibilité. Nécessitant une réflexion non seulement du point de vue économique, mais également du point de vue stratégique et professionnel, cette création relève *in fine* d'un choix politique.

(1) Rapport n° 1996 du 14 décembre 1999 fait au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur la proposition de loi de M. Laurent Fabius portant création de La Chaîne Parlementaire.

CHAPITRE V

LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN : UNE DOTATION SANS SURPRISE

En 2008, la dotation destinée à couvrir les indemnités des représentants français au Parlement européen s'élève à 8,03 millions d'euros, en hausse de 0,15 % par rapport à l'année précédente. Elle représente moins de 1 % de l'ensemble des crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

Bien que les représentants français au Parlement européen ne constituent pas au sens strict un pouvoir public, le choix a été fait, en raison de la pratique de gestion, de rattacher cette dotation à la mission *Pouvoirs publics*, pour la deuxième année consécutive. Les crédits figuraient jusqu'en 2005 au chapitre 37-92 du budget des Charges communes, et ils avaient été inscrits dans le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* dans la loi de finances pour 2006.

Les crédits nécessaires au paiement des indemnités des représentants de la France au Parlement européen sont en effet gérés et contrôlés par les assemblées parlementaires dans les mêmes conditions que les dépenses du Parlement. Les crédits ouverts par la loi de finances sont partagés par les deux assemblées en fonction du nombre de représentants qu'elles ont à gérer.

**Loi n°79-563 du 6 juillet 1979, relative à l'indemnité des représentants
au Parlement européen**

Version consolidée au 22 août 2003

Article 4 - Modifié par la loi n°90-55 du 15 janvier 1990 art. 17 (JORF 16 janvier 1990).

Les crédits nécessaires au versement de l'indemnité sont ouverts au budget de l'État. Ils sont fixés dans les conditions prévues par l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Leur gestion et leur contrôle sont assurés par les assemblées parlementaires à concurrence des sommes versées par chacune d'elles.

La commission commune des crédits a ainsi déterminé le montant de la dotation pour 2008 ; l'exécution des dépenses de 2006 a, quant à elle, été retracée par les commissions spéciales chargées de vérifier et d'apurer les comptes de chaque assemblée parlementaire.

I.- LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN SONT GÉRÉES PAR LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

A.- LES MODALITÉS DE GESTION DES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN

Loi n°79-563 du 6 juillet 1979, relative à l'indemnité des représentants au Parlement européen

Version consolidée au 22 août 2003

Article 1 - Modifié par Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 art. 17 (JORF 16 janvier 1990).

Le régime d'indemnités applicable aux représentants français au Parlement européen qui ne sont ni député ni sénateur est identique à celui qui s'applique aux membres du Parlement français, tel qu'il est défini aux articles 1er, 2 et 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Il est exclusif de tous remboursements de frais, autres que ceux qui pourraient être alloués par le Parlement européen.

Article 3- Modifié par Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 art. 17 (JORF 16 janvier 1990).

Les indemnités mentionnées aux articles précédents sont versées par l'Assemblée nationale ou par le Sénat. Les représentants français au Parlement européen disposent d'un délai d'un mois pour faire connaître l'assemblée qui leur versera leur indemnité pendant la durée de leur mandat.

Article 6 - Modifié par Loi n°2003-775 du 21 août 2003 art. 41 (JORF 22 août 2003).

Les représentants au Parlement européen qui ne sont ni député ni sénateur sont affiliés, pour la durée de leur mandat et selon le choix qu'ils auront fait en application des dispositions de l'article 3, soit au régime des prestations de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale, soit à celui du Sénat.

Pour les pensions de retraite, ils sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale et au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques en application de l'article L. 4 du Code de la sécurité sociale. Les indemnités prévues à l'article 1er, éventuellement réduites dans les conditions prévues à l'article 2, sont soumises aux cotisations prévues à l'article 41 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale et aux cotisations dues au titre du régime complémentaire.

Toutefois, les membres du Conseil économique et social élus au Parlement européen demeurent affiliés à la caisse des retraites instituée en application de la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957.

Le versement des indemnités des représentants français au Parlement européen est effectué, en vertu de l'article 3 de la loi du 6 juillet 1979, suivant le choix des représentants, soit par l'Assemblée nationale soit par le Sénat.

Ces indemnités comprennent une indemnité de base, une indemnité de résidence, une indemnité de fonction et, le cas échéant, des indemnités à caractère familial du même montant que celles des parlementaires français (article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1979).

Il faut ajouter à ce montant les dépenses destinées à acquitter les charges sociales (article 6 de la loi du 6 juillet 1979). Celles-ci comprennent la contribution de l'employeur versée au régime de sécurité sociale d'affiliation (au Fonds de sécurité sociale des députés de l'Assemblée nationale ou à la Caisse autonome de sécurité sociale des sénateurs), dont le montant est identique à celui versé pour les parlementaires nationaux. Elles comprennent également la contribution de l'employeur pour l'affiliation à l'assurance vieillesse du régime général et au régime complémentaire de retraite des agents non titulaires des collectivités publiques, laquelle entraîne le paiement de cotisations, respectivement auprès de l'URSSAF et de l'IRCANTEC.

B.- LES CRÉDITS DÉPENSÉS EN 2006 DONNENT UN APERÇU DES CONTRAINTES DE GESTION INDUITES POUR LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

L'EXÉCUTION DU BUDGET 2006

(en euros)

	Budget réalisé 2006 Sénat	Budget réalisé 2006 Assemblée nationale	Total
Indemnités	1 678 746	4 804 480	6 483 226
dont			
Indemnités parlementaires (de base, de résidence et de fonction)	1 650 185	4 798 031	6 448 216
Prestations familiales	28 561	6 449	35 010
Charges sociales totales	370 705	1 006 776	1 377 481
dont			
Sécurité sociale	148 163	360 540	508 703
Assurance vieillesse de base (URSSAF)	77481	226 331	303 812
Régime de retraite complémentaire (IRCANTEC)	139 832	405 512	545 344
Contribution solidarité autonomie	-	14 393	14 393
Capital décès	0	0	0

Source : Rapports n°3812 et n°318 relatifs à l'exécution des comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat, exercice 2006

Les dépenses retracées pour 2006 témoignent de l'ensemble des aspects induits par la gestion des indemnités des représentants français au Parlement européen pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

II.– EN 2008, LA DOTATION STAGNERA, EN ATTENDANT L’HARMONISATION PRÉVUE AU NIVEAU EUROPÉEN

A.– EN 2008, UNE DOTATION STAGNANTE

Sur 78 représentants au Parlement européen, 57 sont pris en charge par l’Assemblée nationale et 21 par le Sénat.

En l’absence de modification du nombre de représentants au Parlement européen pris en charge, la dotation demandée pour 2008 est quasiment stable.

LA DOTATION DES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN

(en euros)

	Budget 2007	Budget 2008	Variation 2008/2007
Dotation	8 022 500	8 034 650	+ 0,15 %
Nombre de représentants au Parlement européen	78	78	0 %
Montant moyen par représentant au Parlement européen	102 853	103 008	+ 0,15 %

Source : *Rapports explicatifs annexés aux PLF 2007 et 2008*

B.– LA RÉFORME DE L’UNION EUROPÉENNE RELATIVE AU STATUT DES DÉPUTÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN

La décision adoptée par le Parlement européen le 28 septembre 2005 fixe l’indemnité des députés européens à 38,5 % du traitement de base d’un juge à la Cour de justice des Communautés européennes, soit environ 7 000 euros.

Elle prendra effet avec la prochaine mandature, en 2009. Les États membres peuvent cependant choisir, s’agissant de l’indemnité de leurs représentants, d’arrêter une réglementation dérogatoire jusqu’en 2019.

À terme, les indemnités des représentants français au Parlement européen devraient donc logiquement relever du budget de l’Union européenne.

**DÉCISION DU PARLEMENT EUROPÉEN DU 28 SEPTEMBRE 2005
PORTANT ADOPTION DU STATUT DES DÉPUTÉS AU PARLEMENT
EUROPÉEN (2005/684/CE, Euratom) - Extraits**

**TITRE I - DISPOSITIONS ET CONDITIONS GÉNÉRALES RÉGISSANT
L'EXERCICE DES FONCTIONS DES DÉPUTÉS AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Article 9

1. Les députés ont droit à une indemnité appropriée qui assure leur indépendance.
2. À l'issue de leur mandat, ils ont droit à une indemnité transitoire et à une pension.
3. Les accords relatifs à l'utilisation de l'indemnité, de l'indemnité transitoire et de la pension à des fins autres que privées sont nuls et nonavenus.
4. Les ayants droit des députés ou des anciens députés décédés ont droit à une pension de survie.

Article 10

L'indemnité est égale à 38,5 % du traitement de base d'un juge de la Cour de justice des Communautés européennes.

TITRE II - DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 25

1. Les députés qui faisaient déjà partie du Parlement avant l'entrée en vigueur du statut et ont été réélus peuvent opter, s'agissant de l'indemnité, de l'indemnité transitoire et des diverses pensions, pour toute la durée de leur activité, en faveur du régime national actuel.
2. Ces versements sont à la charge du budget de l'État membre.

Article 26

1. Les députés qui souhaitent continuer, en vertu de l'article 25, paragraphe 1, à adhérer au régime national actuel communiquent cette décision par écrit au président du Parlement européen dans les trente jours suivant l'entrée en vigueur du présent statut.
2. Cette décision est définitive et irrévocable.
3. Si cette communication n'a pas été faite dans le délai imparti, les dispositions du présent statut sont d'application.

Article 29

1. Chaque État membre peut, pour les députés qui sont élus en son sein, arrêter une réglementation dérogatoire aux dispositions du présent statut en matière d'indemnité, d'indemnité transitoire, de pension d'ancienneté, d'invalidité et de survie, applicable durant une période de transition qui ne peut dépasser la durée de deux législatures du Parlement européen.
2. Cette réglementation place les députés au moins à égalité avec les députés des parlements nationaux respectifs.
3. Les divers paiements sont à la charge du budget des États membres respectifs.
4. Les droits des députés au titre des articles 18 à 22 du présent statut ne sont pas affectés par une telle réglementation.

TITRE III - DISPOSITION FINALE

Article 30

Le présent statut entre en vigueur le premier jour de la législature du Parlement européen qui débute en 2009.

CHAPITRE VI

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UNE DOTATION DONT LE PÉRIMÈTRE S'ÉLARGIT

La dotation du Conseil constitutionnel pour 2008 s'élève à 7,75 millions d'euros, en hausse de 7 % par rapport à l'année précédente. Elle représente moins de 1 % de l'ensemble des crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

Garantie indispensable de son indépendance, l'autonomie financière du Conseil constitutionnel n'est expressément mentionnée dans aucun texte. Elle est cependant présente dans sa jurisprudence constitutionnelle, en particulier dans deux décisions de 2001. En tout état de cause, elle est reconnue et respectée par les autres institutions. Elle conforte ainsi la position de la juridiction constitutionnelle au sein des pouvoirs publics.

Votre Rapporteur spécial a pu constater que le Conseil constitutionnel considère aussi l'autonomie financière dont il dispose comme une source de responsabilité : il a mis en place une procédure lui permettant de veiller à la bonne utilisation de ses deniers. Il a également fait le choix de la transparence ainsi que de la publicité, en matière financière.

À cet égard, votre Rapporteur spécial tient à souligner la rapidité avec laquelle le Conseil constitutionnel a répondu au questionnaire budgétaire le concernant. Il a par ailleurs pu s'entretenir avec M. Jean-Louis Debré, Président du Conseil constitutionnel.

I.- DES DÉPENSES CYCLIQUES, UN EFFORT PERMANENT D'ÉCONOMIE ET DE TRANSPARENCE

A.- EN 2006 ET 2007, UN SURCÔÛT CONJONCTUREL LIÉ À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

DÉPENSES 2006 DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL – RÉPARTITION EN ACTIONS

(en euros)

Action	Dotation initiale	Dépense effective	Variation
I – Contrôle des normes	1 785 900	1 764 994	- 0,01 %
II – Élections	1 400 050	1 232 119	- 0,12 %
III - Relations extérieures et formation	1 009 850	1 018 011	+ 0,81 %
IV – Entretien et travaux	266 200	248 020	- 0,07 %
V – Frais généraux	1 270 000	1 183 745	- 6,79 %
Total	5 732 000	5 446 889	

Source : Rapport annexé au PLR 2006

Les dépenses effectuées en 2006 témoignent d'une gestion prévisionnelle très maîtrisée. L'exercice se solde par un excédent de 285 111 euros, soit 5 % de la dotation votée. Il s'explique par des achats reportés au début de l'année 2007.

Seule l'action III « Relations extérieures – formation » connaît une légère progression. Elle résulte du coût de l'organisation du congrès de l'association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) ; celui-ci n'était pas prévu et s'est tenu du 13 au 15 novembre 2006, avec 115 participants. Une autre manifestation importante a été organisée le 6 octobre 2006 : il s'agissait d'un colloque ayant pour thème « l'intérêt général », qui a accueilli 170 participants. De nombreuses délégations étrangères ont également été reçues par le Conseil constitutionnel. 22 collaborateurs ont bénéficié d'un plan de formation.

Les dépenses d'entretien et de travaux correspondent à la peinture et au nettoyage de fond de plusieurs bureaux, au nettoyage de tapis du Mobilier national, à la pose de parquet, à la restauration d'un plafond situé au premier étage, et à des travaux d'électricité et d'ébénisterie.

En 2006, le Conseil constitutionnel a bénéficié du versement d'une dotation supplémentaire de 630 000 euros, accordée en 2005 pour le référendum. Il en a ensuite restitué le solde (52 527 euros). Cela explique que le montant des crédits de paiement à la disposition du Conseil constitutionnel en 2006 (indiqués dans le rapport annexé au projet de loi de règlement pour 2006) s'élève à 6 309 473 euros, et ne corresponde pas aux 5 732 000 euros ouverts en loi de finances initiale pour 2006. Cependant, les recettes et dépenses (la restitution du solde) ont fait l'objet d'une contraction, dérogeant ainsi au principe de l'universalité budgétaire, en vertu duquel il doit être fait recette du montant

intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses. De plus, les éléments d'explication relatifs au Conseil constitutionnel figurant dans ce même rapport ne font état que de la dotation initiale.

DÉPENSES EFFECTUÉES AU TITRE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE EN 2006 ET 2007

(en euros)

Postes budgétaires	Dépenses effectuées en 2006	Dépenses du 1 ^{er} au 30 juin 2007
Informatique	157 340	49 459
Observatoire de la presse quotidienne nationale et régionale	36 646	81 698
Acquisition de matériel	46 241	38 269
Travaux de sécurisation	10 828	11 267
Dépenses de contrôle : reçus-dons	13 079	–
Frais de restauration et de publication	–	33 024
Frais de mission Outre Mer	–	70 802
Sous-traitance des états de frais des magistrats	–	16 744
Rémunérations et charges	–	170 108
Total	264 134	471 371

Source : Conseil constitutionnel

Une dotation exceptionnelle de 424 000 euros avait été votée en 2006, au titre de l'élection présidentielle. En effet, l'équipement informatique était devenu obsolète et la salle des séances devait être informatisée. La mise en place d'un observatoire de la presse quotidienne et régionale a permis de transmettre les informations relatives aux dépenses de campagne à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). L'acquisition de matériel de photocopie, télécopie ou téléphonie a été réalisée dès 2006. Des travaux de sécurisation ont été effectués et le Conseil constitutionnel a payé les reçus-dons pour le compte de la CNCCFP.

Le solde de la dotation a été reporté sur le budget 2007, s'agissant notamment de l'informatique et de la sécurisation. En 2007, des crédits exceptionnels d'un montant de 1 709 000 euros ont été ouverts pour la deuxième phase de l'élection présidentielle.

Au 30 juin 2007, les vacations et remboursements kilométriques, dus aux magistrats nommés pour le contrôle des bureaux de vote en métropole et outre-mer lors des deux tours de scrutin, n'avaient pas encore été versés. Ils correspondent à 2 154 ordres de mission (déléguant des présidents des cours d'appel ainsi que des présidents des tribunaux administratifs et tribunaux supérieurs administratifs).

Les élections législatives des 10 et 17 juin 2007 n'ont, quant à elles, pas fait l'objet d'une demande budgétaire supplémentaire : les dépenses générées par le contentieux électoral sont supportées par le budget des opérations courantes (fournitures de bureau, photocopies, organisation de séances).

L'impact des élections présidentielle et législatives se mesure également par le nombre de décisions du Conseil constitutionnel.

NOMBRE DE DÉCISIONS PAR CATÉGORIE

Catégorie de décision	Année 2006	Du 1 ^{er} au 15 juillet 2007
Loi ordinaire	11	6
Loi organique	1	2
Traité	1	-
Règlements des assemblées	1	-
Loi du pays	1	-
Sous-total contrôle des normes	15	8
Déclassement	6	1
Déclassement outre-mer	-	1
Élection du Président de la République	1	11
Élections à l'Assemblée nationale	-	43
Élections au Sénat	-	-
Référendum	-	-
Divers élections	-	2
Sous-total élections	1	56
Déchéance	2	1
Incompatibilité	2	-
Fin de Non-Recevoir	-	-
Avis d'article 16	-	-
Nomination de membres	-	4
Autres nominations	1	2
Décisions d'organisation interne	-	2
Autres textes et décisions	-	-
Total	27	75

Remarque : Il convient d'y ajouter les activités consultatives et les avis rendus par le Conseil constitutionnel sur différents projets de texte, notamment en période électorale.

Source : Conseil constitutionnel

COMPARAISON DES DÉPENSES CONSTATÉES AU 30 JUIN 2006 ET AU 30 JUIN 2007

(en euros)

Action	1 ^{er} semestre 2006	1 ^{er} semestre 2007
Contrôle des normes	930 772	576 582
Elections	609 304	1 491 439
Relations extérieures	472 302	433 338
Entretien, travaux	495 302	167 005
Frais généraux	633 077	638 824
Total des dépenses	3 140 757	3 307 458

Source : Conseil constitutionnel

Les écarts observés entre les crédits consommés au premier semestre 2006 et ceux consommés au premier semestre 2007 sont directement liés aux missions qui incombent au Conseil constitutionnel. Le contrôle des normes a été exercé jusqu'au mois de mars 2007 et a repris avec la nouvelle législature. Les réceptions de délégations étrangères ont été reportées au second semestre.

B.- LA MODÉRATION STRUCTURELLE DES DÉPENSES

Les méthodes de gestion du Conseil constitutionnel sont guidées par un souci d'économie :

– il est fait systématiquement appel à la concurrence et à la comparaison de devis ;

– les collaborateurs du Conseil constitutionnel sont appelés à faire preuve de polyvalence ;

– les chefs de service ont la responsabilité de leur propre budget de fonctionnement (documentation, informatique, relations extérieures) ; ils sont invités à gérer au mieux leurs besoins dans le cadre de cette enveloppe ;

– le Conseil a externalisé son parc automobile en 2007. Seuls cinq véhicules font maintenant l’objet d’un contrat longue durée : cette solution a permis d’économiser le coût de deux véhicules de réserve ;

– l’entretien de l’aile Montpensier est effectué par six agents, recrutés directement par le Conseil constitutionnel. Cette option se révèle fiable et moins coûteuse que le recours à une société de service.

EFFECTIFS ET VENTILATION PAR STATUT

(en unités)

Année	Fonctionnaires détachés	Fonctionnaires mis à disposition	Agents non titulaires	Total
2000	11	2	40	53
2001	12	3	40	55
2002	12	3	41	56
2003	11	1	47	59
2004	12	1	46	59
2005	11	2	44	57
2006	12	2	41	55
2007	13	1	41	55

Source : Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a choisi de ne pas renouveler une partie de son personnel titulaire. Il s’agit d’un réel effort compte tenu de la faiblesse de ses effectifs.

En 2002, 2003 et 2004, des recrutements avaient été nécessaires, dans des domaines spécifiques (notamment les nouvelles technologies de l’information et la sécurité). Depuis 2004, les effectifs sont passés de 59 à 55 personnes, suite à des départs en retraite non remplacés (chauffeurs, secrétaires, agents de sécurité). Les charges de travail ont été redistribuées, compte tenu de la polyvalence du personnel, et des gains de productivité ont été dégagés, notamment grâce à l’informatique et à Internet. En 2008, les effectifs devraient rester stables. Le seul poste libéré par un départ à la retraite, prévu le 30 décembre, sera pourvu.

Les 55 personnes actuellement en poste sont réparties de la manière suivante : 7 pour le secrétariat des membres, 5 pour le secrétariat général, 6 pour

le service juridique, 6 pour le service de la documentation, 4 pour le service des relations extérieures, 5 pour le service du greffe et de l'informatique, 5 pour le service administratif et financier, 17 pour l'intendance.

Aux termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 « *le Président et les membres du Conseil constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'État classés hors échelle* ».

ÉVOLUTION DES INDEMNITÉS (MEMBRES) ET DES TRAITEMENTS (PERSONNELS) EN 2006

(en euros)

	Année 2006	Variation 2006/2005
Membres	1 313 833	+ 2,1 %
Personnels administratifs et techniques	2 074 485	- 2,2 %
Personnels d'entretien	60 985	+ 1,7 %
Total	3 449 303	- 0,5 %

Source : Conseil constitutionnel

Ainsi, en 2006, les indemnités et traitements ont diminué de 0,5 %.

Le Conseil constitutionnel est attributaire d'une partie de l'aile Montpensier du Palais Royal⁽¹⁾ et ne paie donc pas de loyer. Il déclare 1 525 m² de bureaux, soit un ratio de 23 m² pour les 66 personnes accueillies (55 membres du personnel et 11 membres). Il paie à ce titre la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage (TSBCS), couramment appelée « taxe sur les bureaux », due, sauf cas particuliers, par les propriétaires des locaux, dans les limites territoriales de la région Île-de-France.

C.– LE SOUCI DE LA TRANSPARENCE

Se fondant sur l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que « *la société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* », le Conseil constitutionnel a souhaité contribuer à une meilleure lisibilité du fonctionnement et de la gestion de ses institutions. Depuis l'examen des crédits budgétaires pour l'année 2005, il a fait le choix d'accroître la transparence de sa gestion financière. Afin de répondre à cet objectif, il a rendu publiques les données budgétaires qui le concernent : elles figurent désormais sur le site Internet du Conseil.

Le Conseil n'est pas soumis au principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. La procédure de réalisation d'une dépense du Conseil constitutionnel se déroule en deux phases. Lors de la phase administrative, le Secrétaire général (l'ordonnateur), qui dispose d'une délégation permanente du Président du Conseil constitutionnel, engage et liquide la dépense. La deuxième

(1) Décision du 13 juin 1959 portant attribution de locaux situés dans l'immeuble du Palais Royal, 2 rue Montpensier, Paris 1er conjointement affectés au Conseil constitutionnel et à la Cour arbitrale de la communauté (publication au JO du 14 juin 1959, p. 5891).

phase, comptable, consiste à payer la facture ; c'est le Trésorier qui a délégué au Président à cette fin.

Le Conseil constitutionnel n'est traditionnellement pas soumis au principe budgétaire de la spécialisation des crédits, selon lequel un crédit ne peut pas être affecté à une autre dépense que celle initialement prévue dans le projet de budget. Par conséquent, il modifie librement l'affectation de ses crédits entre les rubriques. En tout état de cause, depuis l'application de la LOLF à compter du budget 2006, les crédits étant fongibles au sein d'une dotation comme d'un programme, le Conseil se trouve désormais dans le régime de droit commun à cet égard.

L'autonomie de gestion du Conseil constitutionnel lui permet également de disposer d'un fonds de roulement. Le Conseil peut donc constituer une réserve avec les crédits qu'il n'aurait pas utilisés au cours de l'exercice. Cette réserve correspond à un trimestre de fonctionnement. Elle permet de faire face à des charges imprévues ou de financer des opérations internes.

Compte tenu de son autonomie financière, le Conseil constitutionnel se montre soucieux de gérer scrupuleusement ses finances. À cette fin, il accueille un conseiller maître à la Cour des comptes, qui n'exerce pas de fonction juridictionnelle mais apporte un concours technique et déontologique. Ce conseiller est associé à toutes les phases d'élaboration et d'exécution du budget et donne des conseils éclairés sur l'élaboration ou l'exécution du budget.

II.- EN 2008, UNE AUGMENTATION LIÉE À L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE

BUDGET PRÉVISIONNEL 2008

(en euros)

Action	Montant prévisionnel	Variation 2008/2007
I – Contrôle des normes	3 124 000	+ 106 %
II – Élections	452 500	- 86 %
III – Relations extérieures et formation	1 077 000	+ 7 %
IV- Entretien et travaux	1 214 000	+ 422 %
V – Frais généraux	1 884 973	+ 52 %
Total	7 752 473	+ 7 %

Source : Rapports annexés aux PLF 2007 et 2008

A.- LA DOTATION DE 2008 REFLÈTERA MIEUX LE COÛT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

L'enveloppe de crédits intègre en effet une dépense nouvelle de 495 473 euros liée à la facturation par le ministère de la Défense des services de garde statique assurés par la gendarmerie au profit du Conseil constitutionnel, à compter du 1^{er} janvier 2008. 7 gendarmes seront pris en charge par le Conseil,

qui, en raison du caractère confidentiel des documents qu'il conserve, ne peut renoncer à cette prestation. Le périmètre de la dotation du Conseil, élargi, reflétera mieux son coût, ce qui est conforme à l'esprit de la LOLF.

Le budget des opérations courantes (hors élections) est également majoré du fait de l'extension en année pleine en 2008 de la prise en charge d'un membre de droit et d'un membre nommé en mars 2007 (son prédécesseur était rémunéré à demi-taux car il avait conservé ses fonctions de professeur d'université).

Pour la première année s'applique l'article 63 de la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Cette dernière fixe par décret une contribution employeur, de 50,74 % en 2007, aux charges de pension des fonctionnaires. Le Conseil constitutionnel accueille quinze fonctionnaires en détachement.

B.- DE GROS TRAVAUX DE RÉNOVATION EN 2008

D'importants investissements seront réalisés en 2008. Ils justifient des crédits exceptionnels qui portent sur :

– d'une part, l'étude préalable d'un montant de 40 204 euros et les travaux, estimés à 857 500 euros, de rénovation de l'entrée et de l'escalier d'honneur du Conseil constitutionnel (dont les pierres sont sales, les éclairages quasi inexistantes, et l'électricité pas aux normes). Cette opération est confiée à un architecte en chef des Monuments historiques ;

– d'autre part, à hauteur de 39 300 euros, une étude à mener avant juin 2008 pour la rénovation des quatrième et cinquième étages. Ces locaux sont en effet vétustes et posent des problèmes de sécurité (un audit a révélé que les tableaux électriques sont hors normes). Ces étages accueillent les gendarmes pour leur mission de sécurité et les personnes chargées du contrôle de l'élection présidentielle (rapporteurs-adjoints, vérificateurs du ministère de l'Intérieur, inspecteurs et collaborateurs du Conseil constitutionnel). Ils feront l'objet d'une remise aux normes des réseaux électriques et informatiques, d'un réaménagement des espaces et d'un traitement de l'air, compte tenu de leur situation sous les combles. Les travaux proprement dits seront réalisés en 2009 et devraient faire l'objet à cette fin d'une demande de dotation exceptionnelle.

Le montant de la dotation exceptionnelle pour 2008 s'élève à 937 milliers d'euros.

C.– UNE PERFORMANCE ACCRUE

DÉLAIS MOYENS ENTRE LES SAISINES ET LES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (2000 – 15 JUILLET 2007)

Type de décisions	Délai moyen en jours
DC01 (traités)	19
DC02 (règlements des assemblées)	9
DC03 (lois organiques)	13
DC04 (lois ordinaires)	14
DC05 (lois du pays)	17
Délai moyen pour les décisions de conformité à la Constitution	14
AN (élections législatives)	80
SEN (élections sénatoriales)	44
L (déclassements)	11
I (incompatibilités)	30
D (déchéances)	18
Délai moyen pour toutes les décisions	25

Source : Conseil constitutionnel

L’an dernier, le délai moyen (calculé sur la période 1996-1^{er} août 2006) était de 32 jours pour l’ensemble des décisions. À effectifs constants, l’efficacité du Conseil constitutionnel s’est donc améliorée.

Une partie des rémunérations est modulée en fonction de l’implication des collaborateurs. Les personnels de catégorie B et C déclarent les heures supplémentaires effectuées au-delà du temps légal. Ils peuvent en outre, s’ils sont volontaires lors d’opérations exceptionnelles (travail les samedis, dimanches ou jours fériés) percevoir un supplément de rémunération. Les personnels de catégorie A peuvent aussi bénéficier d’un supplément de rémunération pour leur présence les samedis et dimanches. Cette modulation de la rémunération en fonction de l’activité fournie relève de l’appréciation du Secrétaire général et du Président.

CHAPITRE VII

LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION EN DIMINUTION, GRÂCE À UNE BONNE GESTION

En 2008, la dotation destinée à la Cour de justice de la République s'élève à 874 443 euros, en baisse de 1,38 % par rapport à l'année précédente. Elle représente un peu moins de 0,1 % de l'ensemble des crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

C'est l'affaire dite du « sang contaminé » qui a conduit à la création de la Cour de justice de la République, spécialisée pour juger les ministres, la Haute Cour de justice ne conservant alors compétence que pour juger le Président de la République en cas de haute trahison ⁽¹⁾.

Afin de parvenir à un « équilibre entre le judiciaire et le parlementaire », le choix a été fait de procéder à une large, mais non totale « judiciarisation » de l'institution en la rapprochant du droit commun, tout en maintenant des garde-fous destinés à prévenir tout « harcèlement procédural » des ministres à des fins partisans, et à éviter un danger d'immixtion des juges dans l'exercice de l'activité gouvernementale ⁽²⁾.

Cette interaction d'un pouvoir public constitutionnel avec le ministère de la justice, se retrouve, on le verra, dans l'analyse des crédits de la Cour de justice de la République.

À cet égard votre Rapporteur spécial a pu disposer, afin d'étayer son analyse, de réponses au questionnaire budgétaire extrêmement précises, rendues dans les délais, ainsi que d'un entretien accordé par M. Henri Le Gall, Président de la Cour de justice de la République.

(1) Articles 67 et 68 de la Constitution modifiés par la loi constitutionnelle n°2007-238 du 23 février 2007 portant modification du Titre IX de la Constitution, qui réforme le statut pénal du chef de l'État. Loi constitutionnelle n°93-952 du 27 juillet 1993 « portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses Titres VIII, IX, X et XVI » et loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 « sur la Cour de justice de la République ».

(2) Doc. Sénat CR 1992-1993, n°316. – JOAN CR 6 octobre 1996, p. 3947. – Doc. AN 1993, n°550 – Cour de justice de la République, fascicule n°20 rédigé par Henri Le Gall.

I.- UNE GESTION RIGOUREUSE

A.- HORS FRAIS DE JUSTICE, UNE GESTION PRÉVISIONNELLE ASSEZ PRÉCISE

COMPARAISON PRÉVISIONS / DÉPENSES RÉELLES COURANTS EN 2006

(en euros)

	Prévisions 2006	Dépenses 2006	Solde	Solde en %
Loyer	421 400	403 838	17 562	- 4 %
Énergie (gaz, électricité)	14 000	13 108	892	- 6 %
Eau	4 500	2 592	1 908	- 42 %
Frais postaux	6 000	4 299	1 701	- 28 %
Téléphone	22 000	20 409	1 591	- 7 %
Mobilier et matériel de bureau	5 000	0	5 000	100 %
Fournitures de bureau	17 000	11 749	5 251	- 31 %
Documentation	14 000	15 219	-1 219	+ 9 %
Nettoyage des locaux	3 000	5 241	- 2 241	+ 75 %
Autres prestations	5 000	146	4 854	- 97 %
Informatique	15 000	7 033	7 967	- 53 %
Entretien des véhicules	11 000	9 346	1 654	- 15 %
Frais de représentation	7 000	8 272	-1 272	+ 18 %
Travaux de rénovation intérieure	10 000	0	10 000	- 100 %
Maintenance des installations techniques (A)	22 000	15 583	6 417	- 29 %
Matériel technique (B)	2 000	10 616	- 8 616	+ 431 %
(A) + (B)	24 000	26 199	- 2 199	+ 9 %
Entretien des locaux	7 000	5 167	1 833	- 26 %
Indemnités des magistrats	130 000	138 304	- 8 304	+ 6%
Total	715 900	670 921	44 979	- 6%

Source : Cour de justice de la République

L'exécution des crédits se traduit globalement en 2006 par une réalisation inférieure de 6 % au prévisionnel, hors frais de justice. Compte tenu de la faiblesse de la dotation, des dépenses qui sont par nature aléatoires, ainsi que de l'impossibilité d'effectuer, suite à un sinistre, les travaux de rénovation intérieure prévus (remise en état des lustres et appliques situés dans les couloirs) ainsi que l'achat du mobilier de bureau, cela est relativement faible. D'une manière générale, l'analyse des dépenses témoigne du souci d'une gestion économe.

La comparaison entre les prévisions budgétaires et les dépenses réalisées au 30 juin 2007 confirme ce diagnostic.

COMPARAISON PRÉVISIONS / DÉPENSES RÉELLES AU 30 JUIN 2007

(en euros)

	Prévisions 2007	Dépenses à mi-2007	Solde	Solde en %
Loyer	438 000	214 704	223 296	51 %
Loyer parking	580	277	303	52 %
Énergie (gaz, électricité)	14 500	6 319	8 181	56 %
Eau	4 600	3 914	686	15 %
Frais postaux	23 000	5 228	17 772	77 %
Téléphone	6 000	1 672	4 328	72 %
Matériel et fournitures de bureau	22 000	9 709	12 291	56 %
Documentation	14 500	6 773	7 727	53 %
Nettoyage des locaux	3 000	1 089	1 911	64 %
Informatique	15 000	1 306	13 694	91 %
Véhicules	20 000	5 691	14 309	72 %
Frais de représentation	7 000	839	6 161	88 %
Frais d'entretien bâtiment	30 500	6 956	23 544	77 %
Sécurité bâtiment	2 000	616	1 384	69 %
Autres prestations	5 000	0	5 000	100 %
Indemnités des magistrats	131 000	70 085	60 915	46 %
Frais de justice	150 000	0	150 000	100 %
Total	886 680	335 180	551 500	62 %

Source : Cour de justice de la République

Par ailleurs, en raison du caractère aléatoire inhérent aux frais de justice, seuls 6 442 euros ont été dépensés sur les 222 378 euros votés en 2006.

En tout état de cause, l'absence de consommation de la totalité des crédits ouverts sur cette ligne est largement relativisée par le fait que la Cour de justice de la République restitue en fin d'année les crédits qu'elle n'a pas dépensés.

B.- UNE GESTION VERTUEUSE : LA RESTITUTION DES EXCÉDENTS

Les excédents ne sont pas capitalisés mais restitués en fin d'année. La Cour de justice de la République est la seule des institutions concernées par la mission *Pouvoirs publics* à avoir mis, de son propre chef, cette pratique en place.

Chaque année avant la clôture de l'exercice financier, un reliquat de crédits est restitué. La Cour de justice de la République ne dispose donc pas d'excédents capitalisés et n'effectue pas de placements de trésorerie.

La dotation inscrite en loi de finances pour 2006, s'élevait à 945 900 euros. Seuls 677 363 euros ont été dépensés. De plus, la totalité des crédits n'a pas été versée. En effet, par un arrêté du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie en date du 28 mars 2006, des crédits d'un montant de

28 377 euros ont été ouverts au profit de la Cour de justice de la République. Le budget de la Cour ayant été équilibré dès le versement de la dotation initiale, il a été décidé de ne pas solliciter l'engagement de cette somme, qui a été remise à disposition par lettre en date du 15 novembre 2006.

II.— EN 2008 ENCORE, LES PRINCIPAUX POSTES BUDGÉTAIRES TÉMOIGNENT DE L'INTERACTION INÉVITABLE AVEC LE MINISTÈRE DE LA JUSTICE

A.— LES DEUX PRINCIPAUX POSTES BUDGÉTAIRES SONT LE LOYER ET L'INDEMNITÉ DES MAGISTRATS

En 2006 déjà, si l'on considère la répartition des dépenses hors frais de justice, les indemnités de magistrats représentaient 19 % du total, le loyer 57 %, les autres frais de fonctionnement 18 %, et 6 % de crédits étaient non utilisés.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES POUR L'ANNÉE 2008

(en euros)

Rubriques	Prévisions 2008	Solde en % du sous-total	Solde en % du total
Loyer	466 045	60 %	53 %
Indemnités des magistrats	142 300	18,5 %	16,5 %
Autres dépenses de fonctionnement	166 098	21,5 %	19 %
Sous-total (chapitre 0533-10)	774 443	100 %	88,5 %
Frais de justice	100 000	100 %	11,5 %
Sous-total (chapitre 0533-20)	100 000	100 %	11,5 %
Total	874 443		100 %

Source : Cour de justice de la République

1.— Le loyer

La Cour de justice de la République occupe la totalité d'un hôtel particulier, d'une superficie de 805 m², situé au 21 rue de Constantine à Paris 7^{ème}, comprenant un sous-sol aménagé, un rez-de-chaussée, un entresol partiel, trois étages à usage de bureaux et salles de réunions, et un quatrième étage mansardé à usage de logement de gardiennage. Un bail reconductible tous les trois ans a été signé avec le propriétaire, Azur GMF.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : ÉVOLUTION DU LOYER

(en euros)

	Montant	Variation annuelle
1996	322 139	-
1997	322 139	0 %
1998	333 974	3,7 %
1999	333 250	- 0,2 %
2000	338 781	1,7 %
2001	343 396	1,4 %
2002	357 753	4,2 %
2003	367 016	2,6 %
2004	380 132	3,6 %
2005	398 620	4,9 %
2006	403 838	1,3 %
2007 (prévision)	438 000	8,5 %
2008 (prévision)	466 045	6,4 %

Source : Cour de justice de la République

En 2008 l'augmentation du loyer tient compte de l'application en cours d'année de l'indice d'augmentation des loyers ainsi que des charges remboursables au bailleur (contrat de maintenance de l'ascenseur par Azur GMF auparavant conclu avec la société Otis et réglé par la Cour de justice).

2.— Les indemnités des magistrats

Le président de la Cour de justice de la République, les juges titulaires et suppléants de cette cour, les membres titulaires et suppléants de la commission d'instruction et de la commission des requêtes, ainsi que les magistrats assurant le ministère public perçoivent une indemnité dont le montant est fixé par le décret n° 96-692 du 9 mai 1995. Celui-ci prévoit 20 % du traitement brut mensuel moyen d'un conseiller à la Cour de cassation pour le président ainsi que le procureur général, 4,5 % de ce même traitement pour un membre titulaire de la formation de jugement, 15 % de ce même montant pour un membre titulaire de la commission des requêtes ou de la commission d'instruction, 17 % de ce même montant pour les présidents de la commission des requêtes et de la commission d'instruction, 15 % de ce même montant pour le premier avocat général et un avocat général, une vacation journalière égale au trentième de ce même montant pour un membre suppléant.

L'indemnité du président de la Cour ainsi que celle du procureur général sont mensuelles. L'indemnité du président de la commission des requêtes, du président de la commission d'instruction, des membres de ces deux commissions ainsi que du premier avocat général est à caractère mensuel. Elle est due si, au moins une fois au cours du mois écoulé, ils ont siégé dans la formation à laquelle ils appartiennent ou ont exercé les fonctions de ministère public. Les indemnités, calculées mensuellement, sont versées trimestriellement et font l'objet de la CSG, de la CRDS et de la contribution de solidarité.

La commission des requêtes siège en séance au moins une fois par mois et la commission d'instruction procède aux actes d'information relatifs aux trois procédures dont elle est actuellement saisie.

Les agents affectés au greffe de la Cour de justice de la République ne perçoivent pas d'indemnité.

La consommation des frais de justice, qui constituent le troisième poste budgétaire, est liée à l'activité de la Cour, et est par définition difficile à anticiper. La commission d'instruction de la Cour de justice de la République est actuellement saisie de plusieurs dossiers. Toutefois, il a été décidé de ne pas reconduire la somme de 150 000 euros et de la réduire à 100 000 euros en 2008.

B.— LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE ET LA COUR DE CASSATION SUPPORTENT CHACUNE DES DÉPENSES QUI INCOMBENT EN RÉALITÉ À L'AUTRE

La Cour de justice de la République est une juridiction pénale d'exception, mais elle n'est pas souveraine dans la mesure où ses décisions sont susceptibles de pourvoi devant la Cour de cassation qui peut être appelée à en contrôler la légalité.

Elle a été construite comme un édifice à trois étages : commission des requêtes, commission d'instruction et formation de jugement, correspondant aux trois fonctions assignées à l'institution : exercice des poursuites, instruction pénale et jugement. Comme toutes les juridictions, elle comporte en outre un ministère public, dont le rôle se conjugue ici avec celui de la commission des requêtes pour la mise en mouvement de l'action publique, et un service de greffe qui assure le secrétariat de la Cour ⁽¹⁾.

La commission des requêtes est composée de sept membres titulaires et trois membres suppléants, soit trois conseillers à la Cour de cassation dont l'un exerce les fonctions de président, deux conseillers d'État et deux conseillers maître à la Cour des comptes, et de trois membres suppléants, tous élus, pour cinq ans, par leur juridiction d'origine.

(1) *Cour de justice de la République, fascicule n°20 rédigé par M. Henri Le Gall.*

La commission d'instruction est composée de trois membres titulaires et trois membres suppléants, conseillers à la Cour de cassation, dont l'un exerce les fonctions de président, tous élus, pour trois ans, par les magistrats du siège hors hiérarchie de la Cour de cassation.

La formation de jugement est composée de six députés titulaires et six députés suppléants, six sénateurs titulaires et six sénateurs suppléants, élus par leurs pairs pour la durée de la législature, trois juges titulaires et trois juges suppléants, élus pour trois ans, parmi les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation.

Le président de la Cour de justice de la république est lui-même élu par les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation parmi les juges titulaires.

Le ministère public est exercé par le procureur général de la Cour de cassation, assisté d'un premier avocat général. Les magistrats, membres de la commission des requêtes, de la commission d'instruction et le président, sont tous conseillers à la Cour de cassation et ne bénéficient pas de décharge de service.

S'agissant des agents du greffe, le greffier en chef de la Cour de cassation est de droit greffier en chef de la Cour de justice de la République, à disposition de laquelle il met le personnel nécessaire à son fonctionnement⁽¹⁾.

Au 30 juin 2007, sept agents étaient ainsi mis à disposition de la Cour de justice de la République, soit une personne de catégorie A, deux personnes de catégorie B, quatre personnes de catégorie C.

L'interaction entre la Cour de justice de la République et la Cour de cassation est flagrante. Les charges de loyer sont intégralement supportées par le Cour de justice de la République alors que certains magistrats de la Cour de cassation y possèdent leur bureau. À l'inverse, les crédits destinés à payer le traitement des agents de la Cour de cassation mis à disposition de la Cour de justice de la République sont imputés sur le budget du ministère de la justice. La parfaite traçabilité des dépenses et des coûts supposerait une réintégration de la masse salariale correspondante dans la dotation de la Cour de justice de la République, qui se déchargerait en contrepartie d'une part de ses dépenses de loyer. Cependant, il convient de veiller à ne pas affaiblir la portée de l'autonomie d'une institution voulue comme telle par le législateur.

(1) Article 10 de la loi organique n°93-1252 du 23 novembre 1993.

Ainsi, la dénomination « Cour de justice de la République » ne figurait pas dans le projet initial de la loi constitutionnelle qui l'a créée, laquelle se bornait à énoncer que les membres du Gouvernement « sont jugés par une Cour de justice » dont la composition était indiquée. En proposant cette appellation, sur la suggestion du garde des Sceaux, votre commission des Lois avait entendu marquer la spécificité de la juridiction, « entièrement distincte de la haute Cour de justice »⁽¹⁾. La Cour de justice de la République ne doit en effet être perçue ni comme une émanation du Parlement, ni, ce qu'ont tenu à souligner les parlementaires, comme un démembrement de la Cour de cassation, qui fournit pourtant une grande part de son personnel⁽²⁾. C'est bien une juridiction originale et autonome, placée sous la seule direction de son président⁽³⁾.

(1) *Doc. Assemblée nationale 1993 n°550.*

(2) *JOAN CR 6 octobre 1993, p. 3953.*

(3) *Cour de justice de la République, fascicule n°20 rédigé par M. Henri Le Gall.*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du jeudi 25 octobre 2007 à 9 heures, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

Une discussion générale a suivi l'exposé de votre Rapporteur spécial.

Le **Président Didier Migaud** a précisé que seul le budget d'investissement de l'Assemblée nationale est en grande partie « autofinancé ».

M. Frédéric Lefebvre a estimé que la rigueur de gestion souhaitée par le nouveau Président de l'Assemblée nationale est une bonne nouvelle.

Le **Président Didier Migaud** a fait remarquer que le budget de l'Assemblée nationale pour 2008 a été en grande partie préparé sous la précédente législature.

M. Frédéric Lefebvre a souligné que les engagements pris par le Président de la République pendant la campagne électorale sur le budget de l'Élysée sont largement tenus. Un certain nombre de dispositions sont déjà prises par anticipation sur des recommandations de la « commission Balladur ».

Le **Président Didier Migaud** a fait remarquer que cet effort de transparence et de rigueur quant à la réalité des dépenses aura nécessairement une incidence sur le périmètre retenu, ce qui fera mécaniquement apparaître une augmentation du volume du budget de l'Élysée.

M. Jérôme Chartier a noté que le Rapporteur spécial propose l'adoption des crédits de la mission en raison de la relation qu'il a su établir avec les personnes auditionnées et de leur effort de transparence. C'est une condition nécessaire du passage à une ère de démocratie irréprochable et de pouvoirs publics tout aussi irréprochables. L'extension du périmètre du budget de l'Élysée concernera notamment la réintégration des 4/5èmes des fonctionnaires qui sont actuellement pris en charge par d'autres administrations. Il en appelle à une « expression adulte » pour y voir non une explosion du budget mais une réorganisation comptable et financière. Après des années de pesanteur, l'Élysée entame une modernisation de sa gestion, notamment par l'instauration d'une comptabilité analytique.

M. Jérôme Chartier a salué le travail du rapporteur spécial, qui participe, en bonne intelligence, à l'effort de transparence de la vie politique qui est attendu par nos concitoyens.

Après avoir constaté que la comptabilité analytique n'est pas encore la règle partout, le **Président Didier Migaud** a rappelé que la LOLF est aussi une réforme comptable et qu'il est très important que l'on puisse veiller à sa bonne application.

M. René Couanau a reconnu la montée d'audience des deux chaînes parlementaires, mais a estimé qu'il faudrait prendre toutes les précautions nécessaires pour évaluer les conséquences financières de la création de deux canaux distincts. La montée en puissance de ces chaînes a paradoxalement pour effet de pousser les autres chaînes à s'exonérer d'une couverture des débats parlementaires porteurs d'enjeux politiques importants, tendance qu'elles ont déjà spontanément.

M. Patrice Martin-Lalande a salué la qualité des deux chaînes parlementaires mais a aussi rappelé la nécessité de la recherche de synergies, comme on le demande ailleurs, par exemple dans l'audiovisuel public. Si les critiques qui ont pu être faites au Sénat n'ont pu que l'inciter à s'affirmer par une chaîne distincte, leur disparition devrait faciliter un rapprochement.

M. Jean Launay, Rapporteur spécial, a observé que le mot-clé, repris par tous, est celui de transparence. L'esprit de la LOLF doit souffler partout, la comptabilité analytique n'étant que l'un des outils. La dotation de l'Élysée, actuellement de 32 millions d'euros, pourrait tripler si son contour était ajusté à la réalité. Le calendrier voulu par la Présidence de la République est rapide, puisque ce réajustement pourrait intervenir dès le projet de loi de finances pour 2008.

Il a considéré qu'il reste à débattre des places respectives du contrôle parlementaire et du rôle de la Cour des comptes vis-à-vis des Pouvoirs publics. Du point de vue de l'information et de la transparence, le Parlement est légitime à jouer un rôle de dialogue et d'aller-retour avec les Pouvoirs publics dans l'examen des comptes.

Le **Président Didier Migaud** a précisé qu'en ce qui concerne les assemblées parlementaires, leurs comptes font l'objet d'une procédure spécifique de certification.

M. Jean Launay, Rapporteur spécial, a entendu les préoccupations relatives au coût de la création de deux canaux distincts pour les chaînes parlementaires et de la nécessaire synergie entre elles. Il a néanmoins estimé que la question reste posée, qu'elle est liée au bicamérisme de nos institutions et qu'il faut aussi prendre en compte le contexte d'une arrivée de la TNT et de la télévision sur internet.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

● **Dotation *Présidence de la République***

Entretien avec Mme Emmanuelle Mignon, directrice de cabinet du Président de la République.

● **Dotation *Assemblée nationale***

Entretien avec M. Richard Mallié, premier Questeur de l'Assemblée nationale.

● **Dotation *Sénat***

Entretien avec M. Jean Faure, alors Questeur délégué du Sénat.

● **Dotation *La Chaîne Parlementaire***

Entretien avec M. Richard Michel, président-directeur général de LCP-AN et avec M. Jean-Pierre Elkabbach, président-directeur général de Public Sénat.

● **Dotation *Conseil constitutionnel***

Entretien avec M. Jean-Louis Debré, Président du Conseil constitutionnel.

● **Dotation *Cour de justice de la République***

Entretien avec M. Henri Le Gall, Président de la Cour de justice de la République.