



N° 2236

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 janvier 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION de Mmes et MM. Jean-Marc AYRAULT, Delphine BATHO, Patrick BLOCHE, Didier MIGAUD, Jean LAUNAY, Jérôme CAHUZAC, François BROTTES, George PAU-LANGEVIN et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés, *tendant à la création d'une commission d'enquête sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits budgétaires votés par le Parlement depuis 2007* (n° 2123),

PAR M. OLIVIER CARRÉ,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION AU REGARD DU DROIT PARLEMENTAIRE	7
A.– LA DÉTERMINATION DES FAITS DONNANT LIEU À ENQUÊTE	7
B.- LE TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION PORTE SUR DES DÉPENSES DONT LES MONTANTS PRÉCIS ET L'USAGE SONT PEU CONNUS	8
1.– Une information actuellement parcellaire	8
2.– La question de l'information du Parlement	9
II.– LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION AU REGARD DU PRINCIPE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES POUVOIRS PUBLICS	11
A.– EN L'ÉTAT, LA PROPOSITION MÉCONNAÎT CE PRINCIPE D'AUTONOMIE	11
B.– MODIFIER LE CHAMP DE L'ENQUÊTE PERMETTRAIT D'ÉVITER CE MOTIF D'INCONSTITUTIONNALITÉ	12
EXAMEN EN COMMISSION	13
TABLEAU COMPARATIF	21
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	23

INTRODUCTION

À l'initiative du Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, les comptes de la Présidence sont depuis 2007 examinés chaque année par la Cour des comptes. Dans son rapport sur l'exercice 2008, publié le 15 juillet 2009, la Cour des comptes a notamment relevé plusieurs anomalies concernant la passation et l'exécution d'une convention d'exécution de sondage signée entre M. le directeur de cabinet du Président de la République et le directeur du cabinet d'études Publifact.

Comme pour l'ensemble des études commandées par les services de la Présidence de la République en 2008, la Cour a fait porter son analyse sur les conditions de passation du marché, sur le montant de la dépense et sur le respect ou non des règles d'exécution de la dépense publique par les services. Celle-ci a ensuite, dans une lettre du 16 juillet 2009 remise au Président de la République et rendue publique, énuméré les procédures restant à améliorer.

Cette observation de la Cour des comptes a motivé le dépôt, par M. Jean-Marc Ayrault, le 23 juillet 2009, d'une première proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête « *sur les études commandées et financées par la Présidence de la République* ». Cette proposition a été renvoyée à la commission des Lois qui a considéré, le 17 novembre dernier, la proposition recevable mais contraire à l'article 67 de la Constitution relatif au régime de responsabilité du Président de la République.

La commission des Finances de notre assemblée a quant à elle pu avoir connaissance de cet aspect de l'activité des services de la Présidence de la République par le biais de l'examen des crédits pour 2010 de la mission *Pouvoirs publics*, sur le rapport de notre collègue Jean Launay, Rapporteur spécial. La Commission a procédé à l'audition du directeur de cabinet du Président de la République. Celui-ci a répondu en détail aux questions précises qui lui étaient posées. Puis, à la demande du Rapporteur spécial, il a transmis à la Commission la liste des sondages réalisés en 2008 et 2009, des organismes les ayant effectués et des coûts afférents. Le Parlement a donc pu remplir sa mission de contrôle des dépenses publiques, et tous ces éléments ont été publiés dans le rapport spécial de la commission des Finances ⁽¹⁾.

M. Jean-Marc Ayrault et les membres du groupe SRC ont déposé une nouvelle proposition de résolution, aujourd'hui soumise à notre examen. Cette proposition est inscrite à l'ordre du jour de la séance publique de notre assemblée le 27 janvier 2010.

(1) Rapport spécial (n°1967 annexe 33) sur le projet de loi de finances pour 2010 (crédits de la mission Pouvoirs publics) présenté par M. Jean Launay, 14 octobre 2009.

Les faits donnant lieu à enquête, tels qu'ils sont mis en exergue par les auteurs de la présente proposition, ne seraient pas les mêmes que ceux qui avaient été désignés lors de la première proposition : si les premiers concernaient les études commandées et financées par l'Élysée, les seconds concernent les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits budgétaires votés par le Parlement depuis 2007. Il s'agit de vérifier que leur utilisation ne contrevient pas au bon fonctionnement de la démocratie.

Le rôle de la Commission saisie de toute demande de commission d'enquête est défini par l'article 140 du règlement de l'Assemblée nationale. Conformément à ses dispositions, le Rapporteur examinera la recevabilité de la proposition et l'opportunité de créer une commission d'enquête sur les sujets qu'elle mentionne.

I.- LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION AU REGARD DU DROIT PARLEMENTAIRE

L'article 138 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et les articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale posent trois conditions à la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête :

– d'une part, les propositions « *doivent déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* »⁽¹⁾ ;

– d'autre part, « *Est irrecevable toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre* » ;

– enfin, « *Si le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion* »⁽²⁾.

Les deux derniers points ne s'opposant pas à la recevabilité de la proposition, seul le premier devra être ici analysé.

A.- LA DÉTERMINATION DES FAITS DONNANT LIEU À ENQUÊTE

L'exposé des motifs de la proposition n'expose pas de faits précis mais émet l'hypothèse d'une utilisation des sondages à mauvais escient par les pouvoirs publics.

La faculté pour les gouvernants de commander des sondages, « *outils de compréhension de l'opinion* » n'est pas contestée. Cependant le deuxième paragraphe de l'exposé des motifs traduit une vigilance et une méfiance à l'égard du rôle des sondages si les données qu'ils apportent sont versées dans le débat public. Les auteurs de la proposition de résolution font valoir que les sondages peuvent alors devenir « *des éléments à charge ou à décharge des décisions prises* », que « *publiés opportunément, en totalité ou judicieusement tronqués, ils contribuent à ouvrir ou fermer « des séquences médiatiques »* ». Ils orienteraient alors les commentaires de la presse, ouvrant la voie à des manœuvres de manipulation de l'opinion.

(1) Article 137.

(2) Article 141, alinéa 2.

Le Rapporteur souligne qu'aucun fait précis n'est reproché aux services de la Présidence de la République ni aux administrations ministérielles à travers cet exposé traduisant une saine circonspection face aux sondages. Cette partie de l'exposé des motifs relayerait plutôt des articles de presse publiés lors de la présentation du rapport de la Cour des comptes.

Le troisième paragraphe mentionne l'influence des sondages sur les choix politiques. Il n'est pas aisé de discerner ici s'il s'agit d'une suspicion de manipulation de l'opinion publique avant les élections, ou de manipulation des adhérents d'un parti politique avant le choix, au sein de ce parti, de candidats à des élections nationales ou locales. Les faits soumis à enquête n'apparaissent donc pas clairement.

Le quatrième paragraphe aborde la question de l'importance de la dépense publique consacrée à la commande des sondages d'opinion : la question est ici plus précise et mérite l'examen et le contrôle du Parlement.

Le septième paragraphe fait allusion à un « système » d'alimentation confidentielle des médias en sondages financés par le pouvoir exécutif. Sa formulation n'apporte pas d'élément concret pour étayer cette supposition.

Quant à l'article unique qui constitue le dispositif de la proposition, il conduirait à ouvrir un champ d'investigation très large, recouvrant des aspects qui ont été mis en évidence par la commission des Lois et qui ont conduit celle-ci à rejeter la proposition de résolution n° 1886. Le Rapporteur a dès lors souhaité prendre la mesure des investigations qu'il conviendrait de mener pour ne pas aboutir à la même conclusion.

B.- LE TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION PORTE SUR DES DÉPENSES DONT LES MONTANTS PRÉCIS ET L'USAGE SONT PEU CONNUS

1.- Une information actuellement parcellaire

La proposition de résolution n° 2123 indique que l'enquête portera sur « *les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits budgétaires votés par le Parlement depuis 2007* ». Les dépenses identifiées au sein des programmes et des actions sont en général les dépenses de communication, au sein desquelles les dépenses d'opinion ne constituent qu'un sous-ensemble.

Il peut être utile de mesurer le volume de la commande publique en matière d'enquêtes d'opinion, avant même d'en analyser l'usage.

En ce qui concerne la dépense d'enquêtes d'opinion de **la Présidence de la République**, elle est aujourd'hui parfaitement connue : elle s'élève à 3,28 millions d'euros pour l'année 2008. Cette dépense devrait être de 1,9 million d'euros en 2009 et 1,4 million d'euros ont été demandés pour 2010. Il appartient

aux services de la Présidence de mettre en œuvre les préconisations de la Cour et aux rapporteurs spéciaux du Parlement d'exercer leur contrôle sur la mise en œuvre de ces préconisations.

Les services du Premier ministre disposent d'un service d'information, placé sous l'autorité du Premier ministre et du Secrétariat général du Gouvernement. Il est chargé de plusieurs missions mais en particulier d'analyser l'évolution de l'opinion publique et le contenu des médias.

En 2008, le Service d'information du Gouvernement (SIG) bénéficiait, sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, d'une ouverture de crédits de 5,6 millions d'euros, portés à 10 millions en exécution. La décision des services du Premier ministre de renforcer le pôle d'information afin d'unifier la communication gouvernementale et mieux coordonner les initiatives des différents ministères a conduit à doter le SIG de manière beaucoup plus importante pour 2009, puisque le montant des crédits ouverts en provenance de la loi de finances s'est élevé à 21,27 millions d'euros. Cette évolution de l'enveloppe budgétaire du service s'est effectuée par redéploiement de crédits de communication en provenance des différents départements ministériels. Les crédits sont reconduits pour 2010.

Le projet annuel de performances pour 2010 fait apparaître sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement* un montant de 3,9 millions d'euros au titre de « l'analyse de l'opinion et des médias ».

Au ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et au ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, des actions de communication sont mises en place chaque année. Les dépenses de communication font également l'objet d'une information au Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances.

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* comporte, au sein du programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, une action regroupant les effectifs et les moyens du service de la communication, le SIRCOM. Les crédits de paiement prévus pour cette action en 2010 s'élèvent à 21,89 millions d'euros dont 12 millions hors crédits de personnel. Au sein de l'ensemble de ces actions, les études et sondages bénéficient de crédits s'élevant à 1,3 million d'euros, en augmentation, compte tenu de demandes émanant de six cabinets ministériels.

2.– La question de l'information du Parlement

Deux enseignements se dégagent des quelques éléments réunis ici par le Rapporteur. D'abord, les dépenses de communication et, en particulier, celles portant sur les sondages d'opinion ne sont pas négligeables. Ensuite, ces dépenses étant rarement individualisées au sein des programmes, il convient, pour prendre la mesure de la dépense globale, d'interroger chaque administration.

Aujourd'hui, c'est la dépense de la Présidence de la République qui est assurément la mieux connue. Pour le surplus, l'information budgétaire disponible manque donc à la fois d'analyse et de synthèse.

La LOLF permet aux rapporteurs spéciaux de vérifier l'adéquation de la dépense aux besoins d'une politique publique. Certains ont d'ailleurs porté leur attention sur ces dépenses à la suite de la communication par la Présidence de la République des montants consacrés aux sondages d'opinion. Les éléments recueillis sont encore loin de permettre une appréciation d'ensemble.

Certes, chacun convient qu'il est légitime pour le Gouvernement et les différents ministères, avant de définir une politique publique, de disposer d'une enquête sur la perception d'une question au sein de la population concernée.

Notre assemblée peut donc juger utile de porter une appréciation sur ce type de commande publique, en examinant les principaux objets de la commande au cours des dernières années, la manière dont les instituts de sondage ont été choisis et la dépense effectuée, ainsi que l'usage fait des informations recueillies.

Il reste à apprécier la procédure à mettre en place. La création d'une commission d'enquête entraînerait l'ouverture d'une procédure lourde, mobilisant trente parlementaires pour une durée pouvant aller jusqu'à six mois. En fonction de la nature et de l'importance des faits, la constitution d'une mission d'information peut éventuellement apparaître plus appropriée.

Toutefois, en ce cas, on pourrait craindre que les ministères ne se sentent pas tenus de répondre aux questions des membres de la mission, qui ne disposeraient pas de pouvoirs d'investigation aussi étendus que ceux d'un rapporteur spécial budgétaire par exemple. Ce risque peut conduire à privilégier la commission d'enquête.

À ce titre, la création d'une commission d'enquête peut être choisie, conformément aux pouvoirs de contrôle définis par l'article 137 et suivants du règlement de l'Assemblée nationale.

II.— LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION AU REGARD DU PRINCIPE D'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES POUVOIRS PUBLICS

A.— EN L'ÉTAT, LA PROPOSITION MÉCONNAÎT CE PRINCIPE D'AUTONOMIE

Les auteurs de la présente proposition de résolution ont élargi le champ de la commission d'enquête demandée, afin de la faire échapper à l'irrecevabilité qui avait touché la première. Pourtant, en englobant l'ensemble des crédits budgétaires de l'État, la proposition court le même risque car elle amènerait notre assemblée à s'interroger sur la responsabilité de chacun des pouvoirs publics en matière de sondage et de publication de sondages, notamment au regard de la loi relative aux sondages, aux lois protégeant l'indépendance des médias ou plus largement au respect des grands principes démocratiques.

L'irrecevabilité de la précédente résolution, portant le n° 1886, était liée à l'impossibilité pour notre assemblée de mettre en cause la responsabilité du Président de la République, l'un des pouvoirs publics concernés. La commission d'enquête concernée par la présente résolution se heurterait également à un obstacle constitutionnel.

En effet, « *les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* » comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel. Cette règle est inhérente au principe d'autonomie financière, ainsi qu'il l'a rappelé dans le considérant 47 de sa décision n° 2001-456 du 27 décembre 2001 à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des annexes budgétaires créées par la loi de finances pour 2002.

Le principe d'autonomie financière des pouvoirs publics est lui-même une garantie du respect de l'indépendance qu'ils se doivent l'un à l'autre. Ces deux exigences constitutionnelles, principe de la séparation des pouvoirs et principe d'autonomie financière des pouvoirs publics qui en découle, s'imposaient naturellement à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF).

C'est pourquoi la LOLF a réservé un régime particulier aux crédits relatifs aux pouvoirs publics, qui faisaient l'objet d'un titre spécifique dans le régime issu de l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959.

Aujourd'hui, les crédits sont votés par mission. Ils sont spécialisés soit par programme, soit par dotation, au sein de chaque mission. Aux termes du dernier alinéa du I de l'article 7 de la LOLF, « **un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation** ».

Toutefois, en application de ce même article 7, **les dotations** constituent des unités budgétaires dérogatoires, affranchies des contraintes de performance ; elles sont présentées par nature de dépense, et non par destination de la dépense. Elles regroupent pour l'essentiel les crédits des pouvoirs publics constitutionnels, soumis au principe de séparation des pouvoirs, et bénéficiant en conséquence d'une autonomie financière qui serait difficilement conciliable avec la fixation d'objectifs en loi de finances.

Lors des travaux préparatoires de la LOLF, le rapporteur de la proposition de loi organique à l'Assemblée nationale, M. Didier Migaud, a contribué à ce qu'une disposition spécifique soit consacrée aux dotations des pouvoirs publics, afin de prendre en considération la nature spécifique de ces dépenses qui ne peuvent être assimilées à des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention ou d'investissement de l'État.

Ce traitement particulier a été validé par le Conseil constitutionnel, lequel a considéré qu'il permet d'assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* », au considérant 25 de sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001. Cette jurisprudence du Conseil constitutionnel doit nous conduire à exclure du champ de la commission d'enquête les dépenses payées sur dotations, au sens de la LOLF.

Après avoir souligné qu'elles font l'objet chaque année d'un examen attentif de la part du rapporteur spécial de la mission *Pouvoirs publics*, on rappellera que ces dotations concernent la Présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat, la Chaîne parlementaire, les Indemnités des représentants français au Parlement européen, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour, la Cour de justice de la République.

B.– MODIFIER LE CHAMP DE L'ENQUÊTE PERMETTRAIT D'ÉVITER CE MOTIF D'INCONSTITUTIONNALITÉ

Ainsi, afin que soit respecté le principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, et en vertu des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, éclairées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il convient que la commission d'enquête porte strictement sur les crédits des programmes du budget de l'État.

À cet effet, la Commission a été saisie de deux amendements du rapporteur tendant à modifier en ce sens les termes de la présente proposition de résolution, afin de répondre à l'objection de fond qui constituerait un motif d'irrecevabilité.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 20 janvier 2010 à 10 heures, la Commission examine la proposition de résolution relative à la création d'une commission d'enquête sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits budgétaires votés par le Parlement depuis 2007.

M. le Président Didier Migaud. L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de résolution relative à la création d'une commission d'enquête sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits budgétaires votés par le Parlement depuis 2007, déposée par le groupe SRC. Olivier Carré a été désigné, la semaine dernière, comme rapporteur de cette proposition. Je lui donne la parole.

M. Olivier Carré, rapporteur. Conformément aux articles 138 et 139 du Règlement de l'Assemblée nationale, j'ai d'abord examiné la recevabilité de cette proposition de résolution.

Premièrement, aucune mission d'information ne s'est constituée sur les faits ici évoqués et aucune commission d'enquête antérieure ne les a examinés. Deuxièmement, aucune poursuite judiciaire n'est en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition. Cette proposition respecte donc ces conditions de recevabilité.

Par ailleurs, la proposition de résolution doit, selon l'article 137 de notre Règlement, « *déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* », et il convient de se prononcer en opportunité en se demandant si les faits retenus sont de nature à justifier la création d'une commission d'enquête.

C'est un point essentiel et je souhaite rappeler le contexte qui nous a conduits à examiner cette proposition aujourd'hui.

Le sujet des sondages, notamment commandités par l'Élysée, a fait l'objet de questions posées par notre rapporteur spécial des crédits de la mission *Pouvoirs publics* et également d'observations par la Cour des comptes qui a été amenée à examiner la gestion des services de la Présidence de la République.

Les points soulevés ont fait l'objet d'interrogations publiques et je note que notre rapporteur spécial a obtenu toute une série d'informations à ce sujet, dans le cadre de l'élaboration de son rapport budgétaire.

À partir de là, une première proposition de résolution du groupe SRC tendant à la création d'une commission d'enquête « *sur les études commandées et financées par la Présidence de la République* » a été examinée par la commission des Lois qui a fait savoir au Président de notre assemblée qu'elle considérait qu'elle était contraire à l'article 67 de la Constitution, pas tant au regard de la séparation des pouvoirs que du statut particulier du Président de la République.

Cela a abouti à la décision du Président de l'Assemblée nationale qui, après consultation du Bureau de l'Assemblée, l'a déclarée irrecevable.

Il est donc important de vérifier si la proposition, dans sa nouvelle rédaction, ne court pas le même risque d'irrecevabilité. L'intitulé de la proposition a été sensiblement modifié et couvre un champ plus large que précédemment. La situation est donc différente. On retrouve toutefois une difficulté dans la mesure où ce champ, très large, inclut notamment celui retenu par la précédente proposition qui avait été entachée d'irrecevabilité. La question de fond, qui n'est pas nouvelle, est donc de savoir en quoi consiste le contrôle de l'Assemblée nationale sur les crédits qu'elle vote. Elle doit en contrôler l'exécution et, d'ailleurs, l'évolution est à une exigence de transparence toujours plus grande. Mais, lors de l'élaboration de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, il a été considéré que l'Assemblée nationale ne pouvait fixer des objectifs et des indicateurs de performance en ce qui concerne les pouvoirs publics. D'où la distinction qui a été faite entre programmes, avec des crédits fléchés vers la réalisation d'objectifs – dont le Gouvernement doit rendre compte – et dotations.

C'est pourquoi je propose de modifier la proposition de résolution en précisant le champ de la commission d'enquête qui porterait sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits des programmes du budget de l'État, donc sur celles demandées par le Gouvernement mais non par les pouvoirs publics. De cette manière, on leverait l'obstacle et la proposition échapperait au risque d'irrecevabilité.

M. le Président Didier Migaud. Avant d'aborder les amendements, je propose d'ouvrir une discussion générale sur la proposition de résolution.

M. Jérôme Cahuzac. Je tiens d'abord à souligner que tout le monde s'accorde à regarder comme recevable cette proposition de résolution. C'est sur l'opportunité d'instituer la commission d'enquête que les avis divergent. Avant la réforme constitutionnelle de 2008, la majorité acceptait ou refusait la création d'une commission d'enquête en se fondant sur le critère de l'opportunité. Au cours des débats sur la révision constitutionnelle, M. Jean-François Copé, président du groupe majoritaire, et M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des Lois, nous assurèrent que le rôle du Parlement serait revalorisé par la réforme, laquelle permettrait notamment à l'opposition de disposer désormais d'un droit de tirage d'une commission d'enquête par session. Ce progrès incontestable constituait un engagement de la majorité qui s'interdisait dans ce cas tout jugement en opportunité.

À la différence du rapporteur, je ne considère pas que le Président de l'Assemblée nationale, en jugeant qu'une commission d'enquête ne peut se pencher sur l'activité d'autres pouvoirs publics, ait rendu une décision pouvant faire jurisprudence. Il aurait fallu pour cela qu'il ait consulté et sollicité des avis qu'il n'a pas pris, par exemple l'avis du Conseil d'État. Il est du reste contradictoire de souligner la qualité du travail de notre collègue Jean Launay,

rapporteur spécial, qui s'est penché sur les comptes de l'Élysée, et de refuser à une commission le droit de le suivre dans cette voie. Ce qu'un parlementaire fait seul, plusieurs le peuvent *a fortiori*.

Au nom du groupe socialiste, je conteste donc à la majorité le droit de juger en opportunité d'une demande de commission d'enquête formulée dans le cadre du droit de tirage. La commission des Finances ne saurait être liée par une quelconque décision antérieure.

Les amendements qui nous sont soumis ne poursuivent qu'un but : empêcher que la commission d'enquête ne se penche sur des dépenses engagées par l'Élysée sur des fonds publics. Leur adoption ne serait pas saine pour la démocratie. Il est admis que le Président de la République ne répond pas pénalement des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision de 1999 relative au traité portant statut de la Cour pénale internationale. Il est également admis qu'il n'engage pas sa responsabilité politique devant les chambres, même s'il peut, depuis la révision constitutionnelle de 2008, prendre la parole devant le Congrès réuni à cet effet. N'ajoutons pas l'irresponsabilité budgétaire à l'irresponsabilité pénale et à l'irresponsabilité politique.

Vous craignez que la commission d'enquête perce à jour une vérité que d'autres pourtant sauront découvrir. Nous sommes quant à nous opposés aux amendements qui modifieraient le titre de la proposition de résolution et restreindraient le champ des investigations de la commission. La majorité n'aurait-elle pas au demeurant la majorité au sein de la commission d'enquête désignée à la proportionnelle des groupes ? Elle fait preuve d'un excès de précaution qui me paraît aussi inutile que suspect. Il n'est pas dans l'intérêt du Parlement, et encore moins dans l'intérêt de la commission des Finances, de la suivre. Le groupe socialiste souhaite que la commission se prononce par scrutin sur cet amendement déposé par un rapporteur qui n'est pas du même groupe politique que l'auteur de la proposition. Pareil choix n'a jamais eu lieu qu'une seule fois en cinquante ans, à la commission des Lois. Sa décision était au demeurant sans précédent et ne me paraît toujours pas devoir en créer.

M. Jérôme Chartier. Je reviens sur trois aspects que vous traitez de manière inexacte et injuste à l'égard du rapporteur. Vous lui imputez d'agir sur commande ? Je considère au contraire qu'il a réalisé un travail de fond sur une proposition qui était bancale et mal définie. Par son amendement, il vise seulement à apporter des précisions nécessaires sur la délimitation du champ d'investigation de la commission d'enquête. Vous prétendez qu'il chercherait à éviter qu'elle s'intéresse aux sondages de l'Élysée ? Dans l'exposé des motifs de la résolution, rien n'indique que ce serait un objet d'investigation pour la commission d'enquête. Je ne sais où voir ici le faux-semblant. Il est question de se pencher sur les conditions dans lesquelles les sondages sont réalisés et diffusés. Je suis assuré que l'exécutif n'a rien à cacher ni à se reprocher sur ce chapitre. Le président de la commission d'enquête sera du reste issu de vos rangs, ce qui garantira

l'indépendance de cette instance. Vous reprochez aux membres de la majorité parlementaire de se retrancher derrière l'autonomie des pouvoirs publics ? Nous défendons seulement les principes et les usages de la Cinquième République, qui garantissent notamment les pouvoirs du Président de la République. C'est pourquoi le groupe UMP, qui était dès l'origine opposé à cette proposition, soutient l'amendement proposé par le rapporteur. Je n'ai aucun doute que les travaux de la commission d'enquête montreront que l'exécutif réalise des sondages en toute transparence.

M. Jean-Marc Ayrault. Il s'agit pour moi d'une question de principe. Si imparfait soit-il aux yeux du groupe socialiste, le règlement révisé donne à l'opposition des droits nouveaux, même modestes. Ces droits sont-ils effectifs ou seulement formels ? Hier, j'ai défendu le droit individuel des députés à donner leur avis sur un projet de loi, aujourd'hui je ne veux pas transiger sur l'application de l'article 141 du Règlement, qui prévoit que « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire (...) qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139 -comme c'est le cas ici, soit inscrit d'office à l'ordre du jour* ». Je comprends que cette demande puisse ne pas vous plaire, mais c'est vous qui avez concédé ce droit à l'opposition. Hier, à la Conférence des présidents, le groupe Nouveau Centre, groupe minoritaire, a déposé une demande tendant à la création d'une commission d'enquête sur la campagne de vaccination contre la grippe H1N1. Quoique cette proposition puisse, elle aussi, déplaire au groupe UMP, la Conférence des présidents a reconnu ce droit au groupe Nouveau Centre, sans chicaner sur les différentes formes de grippe devant faire l'objet d'investigations. En refusant aujourd'hui d'adopter cette proposition de résolution, vous portez atteinte à un droit reconnu par le Règlement, alors que vous pourriez simplement voter contre elle en séance publique. Monsieur le rapporteur, vous devez vous borner à vérifier la recevabilité de la proposition, sans en altérer le contenu.

M. François Goulard. Je voudrais d'abord dire que je suis tout à fait prêt à exprimer un vote solidaire de la majorité à laquelle j'appartiens et que par ailleurs, je doute de la pureté des intentions de l'opposition qui a déposé cette proposition de résolution. Je voudrais toutefois exprimer quelques remarques.

D'abord, l'argument de la séparation des pouvoirs que j'ai entendu dans la bouche de mes collègues et *moderato cantabile* dans la bouche du rapporteur me paraît être un argument totalement inopérant pour ne pas dire sot car le Parlement contrôle par essence l'exécutif. L'argument traditionnel de l'irresponsabilité politique du Président de la République sous la Cinquième République a plus de portée quand le Président de la République exerce ses prérogatives dans la tradition originelle de cette Cinquième République. Cependant personne ne peut nier qu'il y a depuis quelques années un glissement pour ne pas dire une rupture dans la pratique institutionnelle, dans la mesure où le Président de la République intervient davantage dans la conduite des politiques publiques que ses

prédécesseurs. En conséquence, l'argument devient moins solide. De ce fait, nous assistons à un transfert des services du Premier ministre vers ceux du Président de la République en matière de commande de sondages puisque ceux dont il s'agit étaient davantage commandés auparavant par les services du Premier ministre.

Par ailleurs, la présidence de la République elle-même a manifesté une volonté de transparence, volonté symbolisée par la venue du directeur de cabinet du Président de la République devant notre commission. Il ne faut pas que la volonté de la majorité soit interprétée comme un refus d'aller vers cette transparence qui me paraît nécessaire.

M. Jean Launay. J'interviens puisque le rapporteur m'a cité en tant que rapporteur spécial. Nous avons, en effet, obtenu la venue du directeur de cabinet du Président de la République devant notre commission. Nous lui avons demandé la liste des sondages commandés par l'Élysée, qu'il nous a donnée. Cela reste tout de même formel. Les listes n'informent que sur les masses financières données à ces instituts avec en regard, des thèmes. Je constate qu'au fond, à la suite de ce rapport spécial et de l'écho médiatique qui a suivi, ce que retient le public, c'est qu'il y a beaucoup d'argent dépensé pour des sondages sur des questions à caractère personnel. J'estime donc qu'il faut corriger quelques anomalies en particulier relatives au montant des crédits dépensés par l'Élysée, à la mise en place d'appels d'offres et à la création d'une direction de la stratégie. Cette commission d'enquête doit être l'occasion de se poser la question de la déontologie en matière de sondages et de l'évolution des questionnaires eux-mêmes. Je pense, en définitive, que nous devons travailler collectivement, dès lors que nous avons le souci de la gestion de l'argent public.

M. Michel Bouvard. On a sans doute de vraies questions à se poser, comme le dit Jean Launay, sur les coûts globaux, les questions, la déontologie et le texte proposé par le rapporteur permet effectivement d'engager cet examen. Mais il ne faut pas se leurrer, derrière tout cela, il y a la volonté de porter un jugement sur la pratique et l'utilisation des sondages par la présidence de la République.

Je voudrais revenir sur la séparation des pouvoirs. Nous sommes bien, s'agissant des pouvoirs publics, sur des dotations au sens budgétaire. Elles ne sont pas assorties d'indicateurs de performance : nous sommes dans le suivi de la consommation et non pas dans l'appréciation de la finalité de l'utilisation des crédits. C'est bien cette différence qui ne nous permet pas de nous intéresser à ce qui est fait au niveau de la présidence de la République. Raisonsons par l'absurde. Que dirions-nous si le Sénat créait une commission d'enquête sur la façon dont l'Assemblée nationale utilise ses crédits dans le cadre de sa propre dotation budgétaire ? Il ne peut donc y avoir d'évaluation de la qualité de la dépense.

Au-delà de cette question, nous ne pouvons que nous réjouir de ce que le Président de la République, comme l'Assemblée nationale, ait ouvert ses livres à la Cour des comptes qui est, elle, équidistante entre le pouvoir législatif et le

pouvoir l'exécutif. Étant donné la capacité de suite de la Cour des comptes, les problèmes relevés devraient trouver une solution.

Mme Delphine Batho. Nous ne sommes pas, en l'espèce, dans la procédure classique, mais dans le cadre du droit de tirage. De ce fait, ni la commission, ni le rapporteur ne peuvent se prononcer en opportunité. L'article 141 du règlement ne fait référence qu'aux articles 137 à 139 qui portent sur des conditions formelles – lesquelles ont été vérifiées et font que la proposition de résolution est recevable – et en aucun cas, sur l'opportunité ou le champ de l'enquête car si la majorité peut réécrire les propositions de l'opposition en matière de commission d'enquête, alors il n'y a plus de droit de tirage.

Deuxièmement, j'attire votre attention sur ce qui est proposé en supprimant la référence aux crédits budgétaires : comment expliquer qu'il n'est pas possible à l'Assemblée nationale de créer une commission d'enquête portant sur les crédits qu'elle a elle-même votés ? Cela pose un problème.

Je regrette que le rapporteur n'ait pas tenu compte du communiqué de presse du bureau de l'Assemblée nationale en ce qui concerne la séparation des pouvoirs. Je lis le communiqué du président de l'Assemblée nationale : « le bureau a d'abord réfuté comme l'avait fait la commission des Lois les arguments en faveur de l'irrecevabilité de la résolution tenant au principe de la séparation des pouvoirs ». Il a rappelé que la notion de commission d'enquête était antinomique avec celle de séparation des pouvoirs puisque l'objet même d'une commission d'enquête est de permettre au Parlement d'exercer un contrôle en particulier sur le pouvoir exécutif. Ensuite, si on se réfère à la LOLF et à la décision du Conseil constitutionnel qui encadrent la séparation des pouvoirs dans le domaine des lois de finances, la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la LOLF dans ses considérants 25, 100 et 101 indique qu'il y a des missions particulières qui sont celles des pouvoirs publics détenant l'autonomie financière mais elle rappelle aussi que l'Assemblée nationale a le pouvoir d'évaluer toute question relative aux finances publiques.

De la même façon, l'article 57 de la LOLF définissant les pouvoirs des rapporteurs spéciaux chargés du contrôle budgétaire n'institue pas deux catégories de rapporteurs spéciaux, ceux qui suivraient l'exécution des programmes budgétaires et ceux qui suivraient les dotations budgétaires avec moins de pouvoirs. Ce sont les mêmes pouvoirs qui ne sont limités que par les termes de l'article 57 de la LOLF : les rapporteurs peuvent obtenir « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical ». Ce sont les seules restrictions limitant les pouvoirs des rapporteurs spéciaux.

C'est pourquoi le bureau de l'Assemblée nationale avait rappelé qu'en aucun cas la révision récente de la Constitution ne pourrait aboutir à restreindre le champ des commissions d'enquête au point qu'une proportion importante des commissions qui ont été créées par le passé ne pourrait plus l'être aujourd'hui. Or l'amendement qui est proposé par le rapporteur n'est pas un amendement de précision mais de régression ; il aboutirait à ce que si l'Assemblée nationale voulait créer aujourd'hui une commission d'enquête sur la libération des infirmières bulgares, elle ne le pourrait plus et ne pourrait plus auditionner le secrétaire général de la présidence de la République ; en ce sens, il s'agit bien d'un recul.

M. Daniel Garrigue. Comme l'a souligné François Goulard, évoquer la séparation des pouvoirs a une signification s'agissant des prérogatives du Président de la République. Or, la présidence intervient dans des domaines de plus en plus larges et s'est emparée d'attributions qui relevaient jusqu'alors du Gouvernement. La notion de séparation des pouvoirs – qui était légitime lorsqu'elle se restreignait au domaine réservé – n'a plus du tout la même acception aujourd'hui.

Par ailleurs, comment peut-on soutenir que la Cour des comptes se trouve à équidistance de l'exécutif et du législatif ? Les textes adoptés ces dernières années ont conduit la Cour des comptes à devenir l'auxiliaire du Parlement, et en particulier de la commission des Finances, en matière de contrôle. La Cour des comptes a d'ailleurs rendu un rapport sur les sondages de l'Élysée et il serait paradoxal que l'Assemblée nationale ne puisse pas enquêter là où son auxiliaire le peut !

M. le président Didier Migaud. Le débat est clos. Avant de donner la parole au rapporteur, je préciserai que le principe d'autonomie financière, affiché par la LOLF et rappelé par le Conseil constitutionnel, n'est pas exclusif du droit de contrôle : il faut distinguer entre autonomie financière, transparence et contrôle. Pourquoi avons-nous fait une distinction entre les missions avec leurs programmes et les dotations ? Parce qu'on ne peut considérer sur le même plan les pouvoirs publics et les missions et programmes des administrations de l'État : on ne pourrait appliquer la démarche de performance voulue par la LOLF aux pouvoirs publics. Quel sens donner à la performance budgétaire de l'Élysée, du Conseil constitutionnel ou du Parlement ? Voilà la signification de la distinction, sachant – et le Conseil constitutionnel l'a rappelé – qu'un pouvoir public n'a pas capacité à réduire une proposition de dotation d'un autre pouvoir public : c'est l'application du principe d'autonomie financière qui veut qu'un pouvoir public ne soit pas empêché d'agir. Mais ce principe n'est pas exclusif de la transparence et d'un certain contrôle. Dernière précision : l'intervention de la Cour des comptes a eu lieu sur la demande du Président de la République lui-même, donc du pouvoir public.

M. Olivier Carré, rapporteur. Je tiens à rappeler qu'en vertu de la séparation des pouvoirs, la Présidence de la République n'a pas à rendre de comptes directement au Parlement. Contrairement à ce que soutient l'opposition, nous assistons à une évolution spectaculaire de la transparence et du contrôle puisque nous débattons d'un rapport de la Cour des comptes sur la gestion des services de la Présidence de la République, qui a été demandé par la Présidence de la République elle-même et qui permet à la commission des Finances de travailler dans un cadre de plus en plus transparent.

Mais, dès l'exposé des motifs, ce projet de proposition de résolution fait état d'une interrogation quant à l'opportunité des sondages et d'une volonté d'apprécier l'usage des fonds, ce qui ne correspond plus à un contrôle budgétaire. Dans ces conditions, je maintiens mes amendements.

M. le président Didier Migaud. Je suis donc saisi d'une demande de vote par scrutin. En vertu de l'article 44, alinéa 2 du Règlement, le vote par scrutin est de droit lorsqu'il est demandé par le dixième au moins des membres de la Commission. Ce scrutin doit-il être public ou secret ? Notre règlement réserve strictement les scrutins secrets à la désignation de personnes. Par ailleurs, il m'apparaît contraire au principe de responsabilité politique de voter de façon secrète sur un amendement. Par conséquent, il sera procédé à un scrutin public par appel nominal.

Sur un total de 73 inscrits et de 66 votants, par 38 voix pour, 25 voix contre et 3 abstentions, les amendements CF 1 et CF 2 sont adoptés.

Ont voté pour : M. Xavier Bertrand, M. Jean-Marie Binetruy, M. Michel Bouvard, Mme Chantal Brunel, M. Bernard Carayon, M. Olivier Carré, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Jean-Louis Christ, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Olivier Dassault, M. Richard Dell'Agnola, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Claude Flory, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Michel Fourgous, M. Georges Ginesta, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Jean-Pierre Gorges, Mme Arlette Grosskost, M. Laurent Hénart, M. Marc Laffineur, M. Jean-François Lamour, M. Marc Le Fur, M. Richard Mallié, M. Jean-François Mancel, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mathis, Mme Béatrice Pavy, M. Jacques Péliissard, M. Nicolas Perruchot, M. Camille de Rocca Serra, Mme Valérie Rosso-Debord, M. François Scellier, Mme Isabelle Vasseur et M. Philippe Vigier.

Ont voté contre : M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Claude Bartolone, M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Pierre Brard, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, M. Daniel Garrigue, M. Marc Goua, M. David Habib, M. François Hollande, M. Jean Launay, M. Patrick Lemasle, M. Didier Migaud, M. Pierre Moscovici, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, M. Alain Rodet, M. François de Rugy, M. Michel Sapin, M. Michel Vergnier.

Se sont abstenus : M. François Goulard, M. Hervé Mariton, Mme Marie-Anne Montchamp.

Puis la proposition de résolution ainsi modifiée est adoptée (voir document n° 2236, annexe n°0).

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
<p>Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits <i>budgétaires</i> votés par le Parlement depuis 2007.</p>	<p>Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits <i>des programmes du budget de l'État</i>, votés par le Parlement depuis 2007.</p>
<p>Article unique</p>	<p>(Amendement CF-2)</p>
<p>Conformément aux articles 137 et suivants du Règlement, il est créé une commission d'enquête de trente membres sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits <i>budgétaires</i> votés par le Parlement depuis 2007.</p>	<p>Article unique</p>
	<p>Conformément aux articles 137 et suivants du Règlement, il est créé une commission d'enquête de trente membres sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits <i>des programmes du budget de l'État</i>, votés par le Parlement depuis 2007.</p>
	<p>(Amendement CF-1)</p>

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

N° CF 1
AMENDEMENT
Présenté par M. Olivier Carré rapporteur au nom de la commission des Finances -----
ARTICLE UNIQUE
Remplacer le mot : « budgétaires » par les mots : « des programmes du budget de l'État, ».

N° CF 2
AMENDEMENT
Présenté par M. Olivier Carré rapporteur au nom de la commission des Finances -----
TITRE
Remplacer le mot : « budgétaires » par les mots : « des programmes du budget de l'État, ».

(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.