



N° 3310

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse générale
Députée

ANNEXE N° 36

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Marc LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE	11
I. LA POURSUITE DE LA MAÎTRISE DE LA GESTION	11
A. L'HÉRITAGE BIENVENU DE LA PRÉSIDENTE PRÉCÉDENTE	11
1. L'instauration d'un contrôle annuel de la Cour des comptes	11
2. Une amélioration considérable de la sincérité des comptes et de la gestion	12
B. LA POURSUITE DE LA DÉMARCHE PRÉCÉDEMMENT ENGAGÉE	13
1. La poursuite de l'amélioration des procédures budgétaires et comptables	13
2. La poursuite de l'amélioration des modalités pratiques de gestion	14
a. La limitation de l'engagement global	14
b. Le développement du prélèvement automatique	14
c. La formalisation des procédures relatives aux déplacements	14
3. La mise en place d'une charte de déontologie	15
II. UN EFFORT D'ÉCONOMIE QUI SEMBLE AVOIR ATTEINT SES LIMITES ..	15
1. Des charges de personnel maîtrisées une fois de plus grâce à une réduction supplémentaire des effectifs	17
2. Des charges de fonctionnement étales	20
a. Des dépenses de fonctionnement courant reconduites	21
b. Le parc automobile : une gestion économique, un affichage écologique	22
3. Les dépenses de déplacement : des mesures d'économie qui arrivent à leur terme	22
a. Le transport aérien : des coûts désormais incompressibles ?	22
b. L'abandon, de facto, du recours au train	24
4. La poursuite de la clarification de la situation des résidences présidentielles	25
a. Le fort de Brégançon	25
b. Le pavillon de la Lanterne	26
5. Des dotations aux investissements et travaux reconduites	27

B. DES PRÉVISIONS DE RECETTES RECONDUITES À L'IDENTIQUE	28
1. Une dotation de l'État de nouveau limitée à 100 millions d'euros.....	28
2. Les produits divers de gestion.....	29
a. L'évolution de la structure des produits divers de gestion.....	29
b. Des modalités d'attribution et de gestion des logements clarifiées.....	31
3. Les produits exceptionnels.....	34
C. LE MOBILIER DE LA PRÉSIDENTE : DES PROCÉDURES INTERNES RIGOUREUSES	35
DEUXIÈME PARTIE : LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	37
I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE	37
A. UNE DOTATION VOLONTAIREMENT INCHANGÉE	38
B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2016	39
1. Les dépenses de fonctionnement	41
a. Les charges parlementaires	42
b. Les charges de personnel	43
c. Les autres charges de fonctionnement	44
2. Les dépenses d'investissement	44
II. LE SÉNAT	45
A. UNE DOTATION ÉGALEMENT INCHANGÉE	46
B. LE BUDGET DU SÉNAT AU TITRE DE SA MISSION INSTITUTIONNELLE.....	47
1. Les dépenses de fonctionnement	49
a. Les charges parlementaires	49
b. Les dépenses de personnel.....	50
2. Les dépenses d'investissement	50
C. LES DOTATIONS DU JARDIN ET DU MUSÉE DU LUXEMBOURG.....	51
1. Le jardin du Luxembourg	51
2. Le musée du Luxembourg	52
III. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	54
A. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE-ASSEMBLÉE NATIONALE (LCP-AN).....	55
1. Une dotation qui continue à s'inscrire dans l'effort d'économies de la mission <i>Pouvoirs publics</i>	55
2. Des dépenses maîtrisées, mais des investissements à prévoir	56
B. PUBLIC-SÉNAT	58

TROISIÈME PARTIE : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	59
I. UNE DOTATION CONTINÛMENT MAÎTRISÉE	59
A. LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ, MISSION DU CONSEIL LA PLUS MOBILISATRICE	60
B. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE PUBLIQUE PERFECTIBLE	61
II. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2015 MAÎTRISÉE	62
A. DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS TENUES	63
B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT QUI RESTENT MAÎTRISÉES	64
C. DES DÉPENSES DE TRAVAUX UNE FOIS DE PLUS MOINS LOURDES	66
QUATRIÈME PARTIE : LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	69
I. UNE JURIDICTION DISCRÈTE	69
A. UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE	69
B. UN AVENIR INCERTAIN	71
II. DES DÉPENSES TRÈS LIMITÉES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT	71
A. L'HÉBERGEMENT DE LA COUR : UN COÛT TRÈS ÉLEVÉ	72
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL TRÈS LIMITÉES	74
C. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT STABLES	75
EXAMEN EN COMMISSION	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.

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La mission *Pouvoirs publics* est une mission spécifique. L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit en effet qu'« *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations* ».

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 juillet 2001 sur la LOLF, cette spécificité assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, principe qui est une condition du respect de la séparation des pouvoirs. Ce dispositif permet également la mise en œuvre de la règle selon laquelle « *les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* », règle que le Conseil constitutionnel a réaffirmée dans sa décision du 27 décembre 2001 sur la loi de finances pour 2002.

La mission *Pouvoirs publics* réunit ainsi les dotations budgétaires destinées à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaire et à La Chaîne parlementaire, au Conseil constitutionnel et enfin à la Cour de justice de la République.

L'autonomie financière confère aux pouvoirs publics la non application du principe d'annualité budgétaire, la liberté de fixer leurs propres règles comptables - même si celles qui sont adoptées sont de plus en plus proches des règles applicables à l'État - et la liberté d'organiser le dispositif de contrôle interne et de certification de leurs comptes.

Ces pouvoirs financiers spécifiques, la nature des institutions qui en bénéficient et le volume des crédits demandés ont pu susciter une curiosité, parfois suspicieuse, des médias ou même de l'ensemble de nos concitoyens. À l'abri de l'autonomie financière, ne se dissimulerait-il pas des pratiques inavouables, des modes de gestion contestables ou des éléments de gaspillage de l'argent public ?

En réponse, les institutions constituant les pouvoirs publics ont, chacune selon ses spécificités et à son rythme, développé des dispositions améliorant - et parfois de manière spectaculaire - la transparence et la qualité de leur gestion. Le Rapporteur spécial ne peut que s'en féliciter.

Incontestablement, l'évolution la plus remarquable concerne la Présidence de la République. En permettant à la Cour des comptes d'examiner chaque année les comptes de l'Élysée et de rendre publiques ses constatations, l'ancien président Nicolas Sarkozy a rompu avec l'opacité délétère qui prévalait jusque-là. Désormais, les états financiers de la Présidence (compte de résultat et bilan), ainsi qu'un grand nombre d'informations en termes d'organisation interne ou de dépenses budgétaires sont sur la place publique. Seul un tel regard extérieur et indépendant pouvait valider l'efficacité des mesures de réorganisation et de

maîtrise des coûts mises en œuvre sous l'impulsion de l'ancien président. En toute impartialité, il convient de reconnaître que, depuis 2012, ces efforts ont été poursuivis par le président François Hollande et ses équipes.

De même, sous l'impulsion de M. Bernard Accoyer puis de M. Claude Bartolone, les assemblées parlementaires se sont attachées à renforcer la qualité de l'information destinée au public concernant leurs budgets ou leurs comptes. Depuis de nombreuses années (1994 pour l'Assemblée nationale et 2002 pour le Sénat), elles rendent publics les rapports annuels de leur commission spéciale chargée de la vérification des comptes. Ces rapports, dont le contenu s'est étoffé au fil des années, donnent désormais une information riche sur les comptes d'un exercice, s'agissant aussi bien de l'assemblée concernée au sens strict que des diverses comptabilités annexes (caisses de pensions et fonds de sécurité sociale). Désormais, l'Assemblée nationale publie même le rapport du Collège des Questeurs à la commission spéciale.

En application des dispositions de la LOLF relatives à la certification des comptes généraux, les pouvoirs publics se sont inscrits dans ce processus de certification de leurs comptes. Les deux assemblées ont d'abord confié cette tâche au Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, dont les conclusions sont également rendues publiques. En 2013, elles ont décidé de changer le dispositif en le confiant désormais à la Cour des comptes. De même, le Conseil constitutionnel s'est lui aussi soumis à cette obligation de certification issue de la LOLF : en accord avec la Cour des comptes, les comptes du Conseil constitutionnel sont certifiés par le conseiller financier du Conseil, Président de chambre honoraire à la Cour des comptes.

Pour susciter la confiance de nos concitoyens, cet effort de transparence et d'enrichissement de l'information du public doit évidemment venir en accompagnement d'un souci réaffirmé de bonne gestion des deniers publics.

À cet égard, il est incontestable que les pouvoirs constitutionnels ont décidé de participer à leur niveau, qui reste modeste puisque l'ensemble des crédits de la mission ne représente que 0,2 % de l'ensemble des crédits du budget général, à l'effort de maîtrise de la dépense publique et de réduction de nos déficits. Les dotations demandées par l'Assemblée nationale et le Sénat sont reconduites à l'identique depuis 2012. Celle du Conseil constitutionnel diminue régulièrement depuis 2009. Quant à celle de la Présidence de la République, après être passée de 31,8 millions d'euros en 2007 à 112,5 millions d'euros en 2010, pour intégrer tout un ensemble de dépenses qui ne figuraient pas à son budget, elle a régulièrement diminué, pour attendre 100 millions d'euros en 2015.

Cette année, les dotations demandées sont toutes identiques à celles de l'an dernier, y compris – enfin – celle de Public Sénat ; la dotation demandée par le Conseil constitutionnel est même en légère diminution, de 2,65 %.

CHIFFRES-CLÉS

MISSION *POUVOIRS PUBLICS* RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR DOTATION*

Numéro et intitulé de la dotation	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution
501 – Présidence de la République	100 000 000	100 000 000	–
511 – Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	–
521 – Sénat	323 584 600	323 584 600	–
541 – La Chaîne parlementaire	35 489 162	35 489 162	–
531 – Conseil constitutionnel	10 190 000	9 920 462	– 2,65 %
533 – Cour de justice de la République	861 500	861 500	–
Total pour la mission	988 015 262	987 745 724	– 0,03 %

* Les autorisations d'engagement sont égales aux crédits de paiement.

PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

I. LA POURSUITE DE LA MAÎTRISE DE LA GESTION

A. L'HÉRITAGE BIENVENU DE LA PRÉSIDENTE PRÉCÉDENTE

En janvier 2007, notre collègue René Dosière publiait un ouvrage, intitulé *L'argent caché de l'Élysée*, qui fit un certain bruit. Notre collègue y exposait que le budget voté par le Parlement lors de l'examen de la loi de finances était parfaitement virtuel et ne représentait en réalité qu'une fraction minoritaire des dépenses effectivement réalisées par ou pour la Présidence de la République. L'écart constaté concernait principalement les personnels mis à disposition par certains ministères ou organismes publics et le coût des déplacements effectués dans les avions relevant du ministère de la Défense.

1. L'instauration d'un contrôle annuel de la Cour des comptes

Dès son élection, le président Nicolas Sarkozy décida de mettre fin à cet état de fait.

La mesure fondatrice du changement ainsi entrepris fut la décision du nouveau président de soumettre au contrôle de la Cour les comptes la gestion de la Présidence de la République. Cette décision fut officialisée en novembre 2007, lors de l'audience solennelle tenue par la Cour à l'occasion de son bicentenaire.

L'institution de ce contrôle, qui constituait une première dans l'histoire de notre République, se concrétisa par l'élaboration chaque année d'une lettre adressée au Président de la République par le Premier Président de la Cour des comptes, et publiée par celle-ci sur son site internet.

Trois de ces « rapports » ont été ainsi publiés par la Cour sous la présidence de Nicolas Sarkozy, en juillet 2009, en juillet 2010 et juillet 2011. Cette pratique s'est désormais institutionnalisée : depuis l'élection du président François Hollande, quatre nouveaux rapports annuels ont été publiés – un chaque année – en décembre 2012, juillet 2013, juillet 2014 et juillet 2015.

À l'occasion de ces contrôles, la Cour formule des remarques sur la gestion de la présidence et des recommandations. À l'origine, ces remarques et recommandations concernaient d'une part la nécessaire consolidation du budget de la présidence et, d'autre part, la mise en œuvre de nouvelles procédures de gestion afin d'alléger les charges et de maîtriser les coûts. Preuve des progrès réalisés, elles portent désormais sur l'approfondissement des réformes effectuées, sur des aspects sectoriels de la gestion de la présidence, voire des erreurs ponctuelles de procédure.

2. Une amélioration considérable de la sincérité des comptes et de la gestion

L'ampleur des progrès réalisés, année après année, dans la gestion des crédits de la Présidence de la République, peut d'abord se mesurer à travers l'évolution du périmètre de son budget. C'est ainsi que les rapports du rapporteur spécial de la mission *Pouvoirs publics* de l'époque, notre collègue Jean Launay, ont fait apparaître que la réintégration au sein du budget des divers concours apportés à la présidence par les autres administrations publiques a fait passer le total des dépenses de l'Élysée de 35 511 130 euros en 2007 à 113 204 258 euros en 2008, la dépense ne progressant ensuite que du rythme de l'inflation.

Parallèlement à cette mise aux normes du périmètre de la Présidence de la République, un considérable effort d'assainissement de gestion a été entrepris. Suite aux recommandations successives de la Cour, cet assainissement, effectué sous la direction du directeur de cabinet du président de la République, M. Christian Frémont, a d'abord porté sur l'établissement de conventions de mise à disposition de personnels entre la présidence et les administrations ou organismes d'origine. Les premières conventions ont été signées en janvier 2008. Elles ont toutes été renouvelées au cours de l'été 2012, au début de la nouvelle mandature. Le Rapporteur spécial a publié dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2014 une analyse du contenu de ces conventions, à laquelle il renvoie.

Dès 2008 ont été mis en place un bilan d'ouverture au 1^{er} janvier et un compte de résultat au 31 décembre de l'exercice. Des décisions ont été prises en matière de comptabilité d'engagement et de rapprochement mensuel des engagements. Une analyse des coûts a été engagée.

Le contrôle de gestion est devenu opérationnel en 2010. Un chargé de mission a été recruté afin d'assurer le suivi et l'évaluation d'une cinquantaine d'indicateurs d'activité et de performance des services, dont les résultats chiffrés sont centralisés chaque mois et servent à l'établissement de tableaux de bord.

Enfin, dès 2008 également, la révision de tous les contrats ou dépenses supérieurs au seuil des marchés publics a été engagée.

Alors que, jusqu'en 2008, les commandes de la présidence, passées au coup par coup, ne donnaient pas lieu à mise en concurrence, la procédure des appels d'offres, soumis à l'examen d'une commission unifiée d'ouverture des plis, a été généralisée.

Dans ses communications successives, la Cour des comptes fait apparaître les économies générées par cette mise en concurrence des fournisseurs. Elle cite notamment, en 2012, une diminution, entre 2009 et 2011 de 32 % des dépenses d'achat de fleurs, de 31 % de celles des fêtes de l'arbre de Noël ou encore de 10 à 20 % sur le prix des denrées destinées à la restauration administrative.

B. LA POURSUITE DE LA DÉMARCHE PRÉCÉDEMMENT ENGAGÉE

Cette politique de sincérité de la dépense et de maîtrise des coûts a été poursuivie, depuis 2012, par le président François Hollande.

En 2013, les principaux progrès ont concerné la formalisation des règles budgétaires et comptables, l'élargissement du recours aux marchés publics, la formalisation des règles et des procédures de validation en matière de déplacement et enfin le suivi des dépenses de restauration. Le Rapporteur spécial, qui avait détaillé ces mesures dans son rapport précédent, y renvoie pour leur description.

En 2014 et 2015, cinq actions spécifiques ont approfondi les efforts précédemment menés. Du fait des progrès déjà réalisés, la portée d'ensemble de ces actions est désormais plus faible que celle des améliorations précédentes.

1. La poursuite de l'amélioration des procédures budgétaires et comptables

Dans ses rapports publics sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République pour 2013 et 2014, la Cour des comptes avait souligné l'absence de cadre juridique en matière de gestion budgétaire et comptable, et recommandé à la présidence de la République d'« *adopter un cadre juridique approprié* » en se conformant, autant que possible, aux procédures de gestion administrative et de contrôle applicable à l'ensemble des services de l'État.

Dans ce cadre, la préparation d'un nouveau cadre budgétaire et comptable a été achevée. Un règlement comptable et financier a été élaboré qui se réfère aux procédures de gestion administrative et de contrôle applicables à l'ensemble des services de l'État décrites par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Des aménagements ont été apportés eu égard au principe d'autonomie financière ou pour répondre à d'éventuels impératifs de sécurité ou de confidentialité. L'ordonnateur principal sera le directeur de cabinet et le comptable le directeur (aujourd'hui une directrice) chargé des finances. Ce nouveau règlement devrait entrer en vigueur au premier semestre 2016.

La mise en œuvre de ce nouveau cadre budgétaire et comptable aura des incidences sur l'organisation des services et sous-tendra un système d'information optimisé et rénové, partagé par les gestionnaires et le comptable de la présidence de la République pour une meilleure sécurisation des opérations depuis l'engagement jusqu'au paiement des dépenses.

Les services de la Présidence se sont aussi attachés à formaliser les normes internes destinées à mieux encadrer la gestion. Un recueil des procédures réunit désormais l'ensemble des règles applicables. Ce recueil est en cours de transformation en guide des procédures qui prendra la forme d'un fichier informatisé renvoyant, le cas échéant, à des formulaires associés et aux notes internes applicables.

2. La poursuite de l'amélioration des modalités pratiques de gestion

a. La limitation de l'engagement global

À la suite d'une recommandation de la Cour des comptes visant à limiter le recours à l'engagement juridique global, des instructions précises ont été communiquées aux services gestionnaires.

Il a ainsi été demandé aux services de comptabiliser les engagements juridiques dès lors que le tiers et le montant de l'opération pouvaient être définis de manière précise – c'est le cas pour les bons de commande simples ou sur marché, les marchés forfaitaires et les abonnements dont le montant ferme est défini au moment de l'engagement.

Dans les autres cas, et notamment lorsque le montant ne peut être défini de manière précise au moment de l'engagement, une réservation de crédits peut être recommandée en amont pour s'assurer de la disponibilité des crédits au moment du paiement. Le montant à réserver peut être déterminé sur des bases statistiques (niveau des dépenses de même nature réalisé l'année précédente...) ou prévisionnelles (montant programmé initialement dans le budget notifié...).

b. Le développement du prélèvement automatique

Compte tenu des avantages du prélèvement automatique pour les créances répétitives (diminution sensible des délais de règlement, réduction de la charge de gestion, plus grande sécurisation dans la perception des recettes...), celui-ci a été proposé aux usagers de la crèche (fin 2014 pour une mise en œuvre dès le mois de janvier 2015) ainsi qu'aux occupants des logements du palais de l'Alma pour le paiement de leurs charges locatives. Une nouvelle campagne d'information sera menée afin d'obtenir l'adhésion d'un plus grand nombre de redevables.

c. La formalisation des procédures relatives aux déplacements

Afin d'assurer une plus grande cohérence de la gestion et une diminution des coûts, l'organisation des déplacements du Président de la République à l'étranger a fait l'objet fin 2013 d'une note du Secrétaire général adressée aux membres du cabinet et aux chefs de service.

L'organisation mise en place s'appuyait sur trois principes : une prévision de la programmation des déplacements par une association étroite entre la cellule diplomatique et le bureau du chef de cabinet, une prévision budgétaire consolidée par le recueil de l'expression des besoins à chaque étape de la préparation du voyage et enfin un effort permanent d'économies.

En mars 2015, une nouvelle note a rappelé avec précision à tous les missionnaires les modalités budgétaires et comptables relatives aux frais de déplacement liés aux voyages officiels et aux missions individuelles.

Cette note indique notamment que :

– seuls les devis validés par la chefferie de cabinet peuvent constituer un bon de commande et engager juridiquement la présidence à l'égard d'un tiers ;

– la facture transmise devra mentionner les références de ce bon de commande et la certification du service fait sera réalisée par la chefferie de cabinet, ou à défaut, par l'un des délégataires du directeur de cabinet habilité à cet effet.

La note définit en outre les pièces justificatives à produire pour les dépenses qui n'ont pas donné lieu à engagement préalable.

3. La mise en place d'une charte de déontologie

La plus symbolique des actions récentes est sans doute la mise en place d'une charte de déontologie.

La présidence de la République est l'une des premières institutions à avoir demandé l'avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour la rédaction d'une charte de déontologie à destination des collaborateurs du Président de la République.

Après l'avis positif rendu par la Haute Autorité sur le document, la charte a été mise en ligne en tout début d'année 2015, sur le site elysee.fr. Chaque collaborateur du Président de la République en a signé un exemplaire.

II. UN EFFORT D'ÉCONOMIE QUI SEMBLE AVOIR ATTEINT SES LIMITES

Le projet de budget établi par la présidence de la République pour 2016 s'établit comme suit.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE

(en euros)

	2011 exécution	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 prévision	2016 prévision	Évolution 2015/2016
Charges de personnel	68 047 775	67 516 363	67 611 943	66 326 122	67 500 000	67 500 000	–
Charges de fonctionnement courant (1)	19 909 540	17 659 385	14 712 060	13 750 126	14 421 126	14 350 000	– 0,49 %
Dotation d’amortissement et provisions	4 605 647	2 063 376	4 331 764	5 438 132	4 300 000	4 300 000	–
Déplacements	17 682 201	14 330 095	14 745 867	14 516 153	14 328 874	14 300 000	– 0,20 %
Charges exceptionnelles	219 324	34 100	3 516	13 644	– (2)		–
Équipements et travaux	5 077 841	4 051 685	4 024 102	3 666 057	4 000 000	4 100 000	+ 2,5 %
Charges totales	115 658 287	105 655 003	105 429 252	103 710 234	104 550 000	104 550 000	– 0,10 %
Dotation	110 052 726	102 899 893	101 233 252	100 000 000	100 000 000	100 000 000	–
Produits divers	1 959 447	2 385 050	2 748 844	2 016 084	1 200 000	1 200 000	–
Produits exceptionnels	4 206 381	5 756 994	5 000 486	4 885 880	3 350 000	3 350 000	–
<i>Dont quote-part des subventions d’investissement virée aux résultats</i>	–	4 030 394	2 831 764	3 780 732	3 300 000	3 300 000	–
Produits totaux	116 218 554	111 041 936	108 982 582	106 901 963	104 550 000	104 550 000	–
Résultat	560 267	5 386 932	3 553 330	3 191 726	–	–	–

(1) Hors dotation d’amortissement et provisions

(2) la disparition, dans le budget prévisionnel, des charges exceptionnelles a pour origine, en application d’une recommandation de la Cour des comptes, le transfert des montants consacrés aux dons, subventions et secours accordés par le service social au sein des charges de fonctionnement courant.

Source : annexes aux PLR 2011 à 2014 et annexes aux PLF 2015 et 2016.

Avec 104,45 millions d’euros, ce budget est identique au budget de l’an dernier. Pour la première fois, les prévisions de charges de la présidence de la République ne diminuent pas. La stabilité par rapport à 2015 est même opérée poste par poste : les prévisions de charges de personnel sont strictement identiques à celles de l’an dernier ; les diminutions de celles de fonctionnement courant (– 0,49 %) et de déplacement (– 0,20 %) relèvent de la symbolique.

L’an dernier, le Rapporteur spécial avait fait observer que la faiblesse des diminutions des charges entre l’exécution de 2012 et la prévision de 2015 (– 1,05 %), contrastant avec le pourcentage de diminution entre les exécutions 2011 et 2012, (– 8,64 %) semblait bien indiquer que la gestion des crédits de l’Élysée depuis l’élection du président Hollande semblait bien avoir conduit ceux-ci à un étiage, en dessous duquel il ne serait plus possible de les faire descendre qu’à la marge. La reconduction à l’identique du budget, de même que la faiblesse de l’écart de l’exécution des charges entre 2012 et 2014 (– 1,84 %) le confirment dans cette opinion.

Il en est de même du maintien, pour la deuxième année consécutive, de la dotation demandée par la présidence de la République, compte tenu de ses ressources propres, au montant symbolique de 100 millions d'euros, montant du reste déjà atteint en 2014, mais cette fois en exécution.

1. Des charges de personnel maîtrisées une fois de plus grâce à une réduction supplémentaire des effectifs

Comme chaque année depuis le début de la mandature, les charges de personnel sont marquées par l'augmentation mécanique de certains déterminants de la masse salariale : mesures catégorielles des ministères, glissement vieillesse-technicité (GVT) positif et accroissement des cotisations, notamment de la contribution aux pensions civiles et militaires de l'État.

Dans ces conditions, la maîtrise de ce poste, essentielle eu égard à son poids dans le budget de la présidence – près des deux-tiers des dépenses –, conduit à un effort régulier sur les effectifs.

Ainsi, entre le 1^{er} juillet 2013 et le 1^{er} juillet 2014 les effectifs de la présidence de la République sont passés de 854 à 829 équivalents temps plein (ETP), soit une diminution de 25 ETP et 2,9 %.

Ce mouvement s'est poursuivi l'an dernier. Certes, les effectifs ne sont passés que de 829 à 810, soit 19 ETP de moins et une diminution de 2,3 % ; cependant, l'exercice précédent avait aussi vu la suppression des cinq emplois attachés à Mme Trierweiler. Une fois de plus, les efforts ont particulièrement porté sur le nombre de secrétaires, grâce à la poursuite de la mutualisation des secrétariats, sur les chauffeurs de la régulation et sur les chargés de mission. En revanche, selon la présidence de la République, il n'y a pas eu dans les autres services d'évolution significative des effectifs entre juillet 2014 et juillet 2015.

C'est sans doute là la preuve que, après une réduction de 9 % des effectifs depuis 2011, on arrive à la fin du processus de réduction du nombre d'emplois à la présidence de la République. Les services du Président de la République ont du reste confirmé au Rapporteur spécial que l'effectif ainsi atteint était un effectif minimal en dessous duquel la Présidence ne saurait plus descendre.

Contribue aussi à la maîtrise de la dépense la politique d'encadrement salarial notamment pour les rémunérations les plus élevées, conformément à l'inflexion donnée par le Président de la République dès le début de la mandature, avec la diminution de 30 % de sa rémunération – elle est, en 2015, de 14 910 euros en brut et de 13 764,89 en net – et le plafonnement à un maximum de 13 000 euros de celles de ses collaborateurs. La présidence précise que le montant de la rémunération du Président de la République ne connaîtra pas d'autre variation que celle appliquée aux traitements de la fonction publique.

Ainsi, du fait de la politique menée, la masse salariale de la présidence de la République est stable depuis 2012, malgré l'inflation et la hausse des cotisations au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

La répartition des effectifs entre les personnels mis à disposition par les administrations et organismes publics et les contractuels recrutés directement par la présidence de la République est stable : respectivement 83,5 % (676) et 16,5 % (134) des ETP. La répartition en termes de masse salariale est également stable.

RÉPARTITION DE LA MASSE SALARIALE ENTRE CATÉGORIES DE PERSONNEL

(en euros)

	2013 exécution	2014 prévision	2015 prévision	2016 prévision
Mis à disposition	55 957 112	56 758 824	56 686 500	56 703 500
Contractuels	10 449 405	10 851 176	10 813 500	10 796 500
Total	67 110 049	67 610 000	67 500 000	67 500 000

Source : Présidence de la République.

Rappelons que les personnels mis à disposition le sont contre remboursement au titre de conventions qui en précisent notamment les modalités : transmission d'un état de remboursement pour contrôle, suivie de l'émission d'un titre de perception ou de factures. Les agents contractuels recrutés par la Présidence sont rémunérés sur son budget.

Si, compte tenu des effectifs nécessaires à la sécurité du palais, les deux premiers ministères pourvoyeurs sont logiquement ceux de l'Intérieur (330 mises à disposition) et de la Défense (102 mises à disposition), il faut aussi noter l'importance du nombre de mises à disposition en provenance du ministère des Finances (66).

ÉTAT DES PERSONNELS MIS À DISPOSITION

	Au 01/01/2013	Au 01/07/2014	Au 01/07/2015
Ministères			
Affaires étrangères	37	36	30
Affaires sociales	9	9	9
Agriculture	4	4	4
Culture et communication	39	38	32
Défense	108	104	102
Écologie, développement durable et énergie	6	6	5
Éducation nationale	12	12	20
Enseignement supérieur et recherche	2		
Finances et comptes publics	68	69	66
Intérieur	342	333	330
Justice	7	7	7
Secrétariat général du Gouvernement	6	8	8
Transports (Direction générale de l'aviation civile)	1	1	1
Travail, emploi et dialogue social	–	1	1
Organismes publics			
Agence française du développement	1	1	1
Assistance publique/Hôpitaux de Paris	9	9	9
Caisse des dépôts et consignations		1	1
Commissariat à l'énergie atomique	1	1	1
Centre national de la fonction publique territoriale	1	1	1
COFACE	1	1	1
Conseil d'État	4	3	1
Cour des comptes	2	1	–
DATAR	1	1	1
France Telecom/Orange	24	20	19
La Poste	5	5	5
Préfecture de police de Paris	12	13	17
Collectivités locales			
Ville de Clamart (Hauts-de-Seine)			1
Ville de Vélizy (Yvelines)	1	1	1
Ville de Paris	2	2	2
Département de Seine et Marne	1	–	–

Source : Présidence de la République.

Il faut enfin dire un mot de l'ampleur des heures supplémentaires. En 2012 l'Élysée a versé à ce titre 1,8 million d'euros, indemnisant près de 91 000 heures supplémentaires. 420 personnes en avaient bénéficié (soit près de la moitié des personnels), dont 327 fonctionnaires mis à disposition (pour un total de 57 300 heures supplémentaires, soit 175 heures en moyenne par personne) et 93 contractuels (pour un total de plus de 33 300 heures, soit 358 heures en moyenne par personne).

L'année 2013 avait montré une évolution certes réelle, mais relativement limitée, de cette situation : 85 670 heures supplémentaires rémunérées, pour 1,55 million d'euros, soit une diminution du poste de l'ordre de 15 % en coût, mais de seulement 6 % en volume d'heures. Lors de son entretien avec le Rapporteur spécial, en septembre 2014 la directrice du cabinet du Président de la République s'est montrée soucieuse des efforts à réaliser en ce domaine, tout en soulignant le caractère épineux du dossier. Nombre d'heures supplémentaires rémunèrent en effet une disponibilité assez rare de certains personnels, le rythme de vie de la présidence de la République s'insérant difficilement dans une planification d'horaires de travail prévisibles et réguliers, y compris pour des personnels d'intendance ou d'exécution, amenés à accompagner régulièrement le Président de la République dans ses déplacements internationaux ou à réaliser des prestations en soirée et le week-end.

À première vue, la difficulté reste d'actualité : pendant l'année 2014, le nombre d'heures supplémentaires est remonté à 90 184, pour un montant de 1,62 million d'euros. Le principal résultat de la nouvelle gestion semble d'abord être la diminution du tarif moyen de l'heure supplémentaire payée : 19,78 euros en 2012, 18,09 en 2013, 17,99 en 2014.

Cependant, les services de l'Élysée ont expliqué au Rapporteur spécial que l'année 2015 devrait voir une diminution du nombre d'heures supplémentaires, du fait de l'instauration d'un dispositif de permanences indemnitaires.

2. Des charges de fonctionnement étales

La dotation demandée pour 2015 au titre des dépenses de fonctionnement s'élève à 18,35 millions d'euros, en diminution de 70 000 euros – ou plus précisément 71 126 euros –, soit 0,38 %. Autant dire qu'elle est étale.

Elle regroupe les dépenses de fonctionnement courant et la dotation aux amortissements.

Avec 4,3 millions d'euros, la dotation aux amortissements est exactement reconduite par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

C'est donc sur les dépenses de fonctionnement courant proprement dites (14,35 millions d'euros) que s'impute la diminution de 71 126 euros. La réduction de 0,49 % qu'elle représente par rapport aux crédits demandés à ce titre pour 2015 permet de considérer que le niveau de cette dotation est étale.

a. Des dépenses de fonctionnement courant reconduites

Les dépenses de fonctionnement courant sont les dépenses liées au fonctionnement des services et aux réceptions organisées à l'Élysée. Ce sont principalement :

- les fournitures, ameublement, frais postaux, téléphonie et informatique, la documentation et les abonnements, les assurances ;

- l'entretien des bâtiments et la consommation de fluides ;

- les coûts liés à l'organisation de réceptions et d'événements récurrents (journées du patrimoine, arbre de Noël) ;

- les impôts et taxes ;

- et enfin les secours des services sociaux, autrefois classés sous la rubrique « charges exceptionnelles », supprimée après observation de la Cour des comptes ; pour information, en 2014, les bénéficiaires de ces secours ont été des personnes en difficulté, pour 190 000 euros – l'aide financière est versée sur rapport des services sociaux –, le Foyer de l'Institution nationale des Invalides, pour 3 000 euros, et enfin des associations sportives de l'Élysée, pour 16 478 euros – association sportive section football pour 11 400 euros, association sportive section rugby pour 2 200 euros et association sportive section arts du Budo pour 2 878 euros.

Selon la présidence de la République, la prévision pour 2016 est la résultante de plusieurs composantes. La première est la prévision d'un niveau de prestations événementielles au palais de l'Élysée élevé, comparable aux hypothèses formulées pour la construction du projet de budget pour 2015.

La seconde concerne le gaz naturel et l'électricité, avec la disparition des tarifs réglementés, d'une part, et l'adhésion de la présidence de la République à un regroupement de la commande publique dans ces deux secteurs d'achat, de l'autre.

La troisième est l'élargissement des procédures de mise en concurrence, avec la passation de nouveaux marchés notamment pour le recrutement des maîtres d'hôtel d'extra, les prestations de blanchissage, mais aussi, par exemple, celles de formation professionnelle.

Du fait des efforts déjà accomplis dans ce domaine, de nouvelles économies semblent désormais plus difficiles à obtenir. Ainsi, alors que l'exécution 2013 en matière de charges de fonctionnement courant s'était élevée à 14,7 millions d'euros au lieu de 17,7 en 2012, soit une réduction de 16,7 %, l'économie – qu'il faut néanmoins saluer – tirée de l'exécution 2014 (13,75 millions d'euros) n'a été que de 6,52 %.

La reconduction à l'identique de la prévision pour 2015 semble donc logique, d'autant que, comme en 2015, celle-ci doit aussi prendre en compte le coût des nouveaux modes d'organisation, et notamment le coût de fonctionnement du *data centre* délocalisé, le développement de l'assistance informatique ou encore la mise en place d'un plan de formation professionnelle.

b. Le parc automobile : une gestion économique, un affichage écologique

L'examen des crédits de fonctionnement est l'occasion d'analyser la politique de gestion du parc automobile de la présidence.

Le nombre de véhicules au sein du parc automobile de la présidence de la République a encore diminué, de quatre unités cette fois. Après être passé de 88 au 15 mai 2012 à 67 au 1^{er} juillet 2014, il est de 63 au 30 juin 2015 – les deux Citroën SM de prestige non comprises.

Depuis septembre 2013, le parc automobile de l'Élysée comporte des véhicules électriques, en l'occurrence des Renault Zoé. Celles-ci sont désormais au nombre de neuf. Une double borne de recharge a été installée dans les sous-sols de l'hôtel Marigny.

La présidence de la République a expliqué au Rapporteur spécial qu'il s'agissait par là de montrer « *de façon claire et significative l'engagement de la Présidence dans la transition énergétique.* »

Eu égard à son autonomie limitée, la Zoé est utilisée pour les courses *intra-muros* et en moyenne couronne ainsi que les prises et déposes aux aéroports de Roissy et d'Orly. Pendant les cinq premiers mois de 2015, avec 54 250 kilomètres, les neuf Zoé ont parcouru 42,6 % des kilomètres dits de la « régulation », correspondant à ce type de liaison, et 10,15 % du total des kilomètres. Les services de la présidence de la République ont exposé au Rapporteur spécial que, avec neuf Zoé, l'Élysée avait atteint son objectif et qu'il n'en serait pas commandé d'exemplaires supplémentaires en 2016.

Le parc comporte également un deux-roues et six scooters trois-roues, cinq affectés aux services et deux au cabinet, ainsi que deux vélos électriques.

En termes de procédure, les nouveaux véhicules sont achetés après mise en concurrence entre l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) et les constructeurs par un choix sur devis, en s'appuyant sur l'offre la plus économiquement intéressante à produits et équipements équivalents. Cette procédure vaut pour les véhicules électriques.

3. Les dépenses de déplacement : des mesures d'économie qui arrivent à leur terme

a. Le transport aérien : des coûts désormais incompressibles ?

Comme les autres postes de dépenses, avec 14,3 millions d'euros, le budget prévisionnel des déplacements pour 2016 est stable par rapport à celui de 2015.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE DÉPLACEMENT

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 prévision	2016 prévision	Évolution 2015/2016
Diplomatiques	5 105 682	6 589 317	5 870 938	5 835 607	5 415 000	- 7,21 %
Hors diplomatiques	2 500 834	1 595 608	2 010 038	1 944 534	2 226 000	+ 14,47 %
Avions ETEC	6 723 579	6 560 942	6 635 177	6 548 733	6 659 000	+ 1,68 %
Total	14 330 095	14 745 847	14 516 153	14 328 974	14 300 000	- 0,20 %

Sources : annexes aux projets de lois de règlement pour 2012, 2013 et 2014 et aux projets de lois de finances pour 2015 et 2016.

Si, en termes de prévision budgétaire, le montant demandé marque une stabilisation après une diminution continue depuis 2012 (19,4 millions d'euros en 2012, 18,2 en 2013, 17,9 en 2014 et 14,3 en 2015), il correspond en réalité à la poursuite d'une stabilisation beaucoup plus ancienne puisque les budgets exécutés ont été de 14,33 millions d'euros en 2012, 14,75 en 2013, et 14,52 en 2014.

Lors de la présentation des demandes de dotations précédentes, la présidence de la République avait exposé au Rapporteur spécial les actions qui ont permis la mise en œuvre de ces économies.

Les premières portent sur les conditions de transport des délégations elles-mêmes : limitation de leur format, recours systématique, pour leur transport, aux vols les moins coûteux même lorsqu'ils comportent une escale, utilisation renforcée de la classe économique, réduction de la durée des déplacements, choix des prestations les plus économiques en matière d'hébergement, de restauration et de réception.

La présidence de la République a par ailleurs notifié en novembre 2014 un marché de billetterie à Air France, qui vient d'être complété par un avenant relatif au transport « *low cost* ». Un premier bilan de l'incidence de ce marché devrait être effectué en 2016.

Il faut aussi mentionner la refonte du dispositif relatif à l'avion de secours, dit « *spare* ». Ainsi, sauf cas très exceptionnel, un second appareil n'est plus mobilisé lors des déplacements en province ou en Europe. Lorsqu'une solution de secours est toutefois indispensable au regard des caractéristiques du déplacement, elle est assurée par l'avion de la délégation accompagnant le président, qui peut être utilisé en cas d'avarie, ou, en l'absence de second avion, par un appareil en alerte sur l'aérodrome de départ.

Enfin, l'Airbus A330 n'est plus utilisé que pour les vols hors d'Europe. Les vols en France ou en Europe sont assurés par le Falcon FX, moins coûteux. Le Président de la République a emprunté l'Airbus A 330 à huit reprises en 2012, seize en 2013, onze fois en 2014 et cinq fois pendant les cinq premiers mois de 2015.

L'Airbus A330 a également été utilisé, hors d'Europe, notamment par le Premier ministre (une fois en 2014 et trois fois en 2015) et pour des vols militaires d'entraînement avec transport de fret et de personnel au profit des forces françaises ainsi que de rapatriement sanitaire (douze fois en 2014 et six fois pendant les six premiers mois de 2015).

Dans ce domaine aussi, la volonté d'économies semble avoir trouvé ses limites : dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2016 consacrée à la mission *Pouvoirs publics*, la Présidence écrit, en commentaire des crédits demandés pour les déplacements du président : « *Dans cette estimation, la baisse programmée des déplacements à l'étranger et par conséquent une utilisation moindre de l'A330 tendraient à neutraliser la majoration des tarifs ETEC sur cet avion (incidence estimée à 300 k€ avec une hypothèse de temps de vol égal à celui de 2014).* »

Autrement dit, budgétairement, c'est la limitation de l'activité diplomatique internationale du Président de la République qui gage le maintien programmé à 14,3 millions d'euros du budget de la présidence consacré aux déplacements présidentiels !

Sans doute consciente de l'étrangeté de la situation ainsi créée, la Présidence ajoute, *in fine* : « *Bien entendu, le niveau de dépenses est dans ce domaine aussi largement tributaire de l'agenda politique et diplomatique du chef de l'État.* »

b. L'abandon, de facto, du recours au train

En fait, une autre piste pourrait peut-être être explorée pour tenir l'enveloppe demandée : une utilisation plus fréquente par le Président de la République du train, au moins pour ses déplacements en France ou en Europe.

Le Rapporteur spécial ne se permettrait pas de suggérer cette solution si elle n'avait pas été proposée par le Président lui-même, lors de la campagne qui allait conduire à son élection : « *Le train, quand c'est possible, c'est le moyen le plus simple d'aller d'un point à un autre. Si je suis élu, je continuerai de me déplacer ainsi* » avait déclaré le candidat François Hollande en avril 2012.

Or, non seulement l'utilisation du train est, au cours du mandat, toujours restée limitée, mais elle a lentement disparu au fil du temps. Pour ses déplacements en France métropolitaine, le Président Hollande a en effet utilisé en 2012 onze fois le Falcon FX et deux fois le train – pour un déplacement à Lens et des vacances à Brégançon. En 2013, le train a été utilisé de nouveau pour deux déplacements, mais le Falcon pour 31. En 2014, seul le Falcon a été utilisé, pour dix-sept déplacements. Enfin, pendant les six premiers mois de 2015, alors que le Falcon a été utilisé pour vingt déplacements métropolitains, l'usage de la SNCF a disparu !

L'évolution est encore plus nette en ce qui concerne les déplacements à Bruxelles : alors que, en 2012, le Président de la République a utilisé le train cinq fois (et jamais l'avion), il l'a pris trois fois en 2013 (et quatre fois le Falcon), une fois en 2014, contre sept fois l'avion, voyages combinés non compris et enfin pas du tout pendant le premier semestre 2015, contre quatre fois l'avion, là aussi voyages combinés non compris.

Le Rapporteur spécial ne saurait reprocher au Président de la République de recourir aux moyens de transport les plus adaptés à l'exercice de sa fonction. Il a en revanche le droit de s'étonner de l'écart de la pratique au regard du discours de campagne.

4. La poursuite de la clarification de la situation des résidences présidentielles

Depuis le précédent mandat, la situation des résidences présidentielles a fait l'objet de plusieurs rationalisations et réorganisations.

En 2009, tout d'abord, le président Sarkozy a décidé de renoncer aux trois résidences présidentielles du château de Rambouillet et son parc, du pavillon de Marly-le-Roi et du pavillon de Souzy-la-Briche.

a. Le fort de Brégançon

Outre le palais de l'Élysée, le fort de Brégançon, situé dans le Var, constituait en 2012 la dernière résidence mise à la disposition du Président de la République. Son utilisation par les différents présidents a été variable, seuls les présidents Pompidou et Giscard d'Estaing s'y rendant régulièrement.

Le président François Hollande, qui ne s'y est rendu que pour un séjour d'une semaine en août 2012, a finalement décidé de donner le fort de Brégançon en gestion au Centre des monuments nationaux dans le courant de l'année 2014.

Selon le Centre des monuments nationaux, le fort de Brégançon a été ouvert au public le 29 juin 2014. Le fort est visitable du 29 juin au 28 septembre, de 9 heures à 19 heures, sur réservation – il y a un départ en navette toutes les quinze minutes, pour des groupes de vingt personnes. Le tarif est de 10 euros pour les plus de 26 ans. En 2014, il a accueilli, jusqu'au 29 septembre (date de fermeture du site), 55 146 visiteurs (source CMN).

Le président conserve néanmoins la possibilité de s'y rendre. Le statut du fort se rapproche ainsi de celui des ex-résidences présidentielles, telles que le château de Rambouillet ou le domaine de Marly-le-Roi, dans les Yvelines, qui sont maintenant ouvertes au public toute l'année.

Dans son rapport de l'an dernier, le Rapporteur spécial estimait qu'il s'agissait d'une bonne décision qui a le mérite de ne pas obérer l'avenir. Il se bornait à constater que les dépenses de fonctionnement et les travaux nécessaires viendraient grever les charges d'un établissement public au budget tendu.

b. Le pavillon de la Lanterne

Le pavillon de La Lanterne est un ancien pavillon de chasse, édifié en 1787 en bordure du parc du Château de Versailles par le prince de Poix, capitaine des chasses et gouverneur de Versailles.

Par décision de Charles de Gaulle en 1959, cet ancien pavillon de chasse est réservé à l'usage du Premier ministre en fonction, comme résidence de villégiature. Mais c'est André Malraux, alors ministre de la Culture, qui y loge de 1962 à 1969 après que son appartement de Boulogne-Billancourt eut été détruit par un attentat de l'OAS, le Premier ministre Georges Pompidou préférant pour sa part sa propre résidence secondaire, située à Orvilliers.

Le pavillon de la Lanterne a été profondément rénové par Michel Rocard, alors Premier ministre, qui y a notamment fait installer un court de tennis et une piscine.

En 2007, le président Nicolas Sarkozy, nouvellement élu, a souhaité faire du pavillon de la Lanterne la résidence de loisir et de week-end du Président de la République.

À partir de cette année, le pavillon de la Lanterne a été mis à la disposition du Président de la République sur la base d'une convention.

Le président François Hollande a également souhaité conserver l'usage de la Lanterne.

Conformément à une recommandation de la Cour des comptes, la résidence a été administrativement rattachée au domaine de l'Élysée par la loi de finances initiale pour 2014. En conséquence, les crédits inscrits jusqu'ici dans le budget des services du Premier ministre ont été transférés au budget de la Présidence pour un montant de 260 000 euros.

Les principes d'économie en vigueur à la présidence de la République s'appliquent au pavillon de la Lanterne : selon la Présidence de la République, son coût de fonctionnement (hors frais de personnel) a été de 136 965 euros en 2014. Il était de 175 039 euros en 2013.

S'y ajoute la rémunération des deux gardiens pour 110 000 euros (en 2013). Ces gardiens, et leur famille sont les deux seuls agents de l'Élysée logés à la Lanterne par nécessité absolue de service.

Dans son rapport de juillet 2015, la Cour des comptes a cependant exposé que : « *Pour leur part, la résidence et le parc de la Lanterne sont placés sous la protection d'une compagnie républicaine de sécurité (CRS 1) ; le coût correspondant n'est, à ce stade, pas intégré dans le budget consolidé retraçant les moyens mobilisés pour la présidence de la République mais supporté directement par le ministère de l'intérieur. Dès lors que les effectifs correspondants sont*

engagés au bénéfice direct de la sécurité d'une résidence à l'usage exclusif du Président de la République, il serait cohérent, maintenant que la situation juridique du pavillon a été régularisée, que la charge induite soit inscrite sur le budget de la Présidence.

La Présidence a immédiatement tiré les conséquences de cette observation : depuis le 1^{er} août 2015, la sécurité du pavillon de la Lanterne est assurée par la Garde républicaine, sans supplément de coût pour le budget de la Présidence.

5. Des dotations aux investissements et travaux reconduites

En 2016, la dotation aux investissements et travaux a été fixée à 4,1 millions d'euros. Depuis 2012, la fixation d'un montant proche de 4 millions d'euros est devenue une sorte de norme.

ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS ET TRAVAUX

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 prévision	2016 prévision
Investissements et travaux	4 051 685	4 024 102	3 666 057	4 000 000	4 000 000

Source : Présidence de la République.

Cette dotation couvre deux catégories de dépenses.

Il s'agit d'abord, pour 1 million d'euros (au lieu de 800 000 euros en 2015), de satisfaire les besoins de renouvellement régulier des équipements récurrents des services. Sont ainsi prévus 107 000 euros pour le parc automobile et 363 000 euros pour les équipements informatiques et de télécommunication.

Il s'agit ensuite, pour un montant de 3,1 millions d'euros, de réaliser des projets ciblés de sécurité, de sûreté et de mise aux normes des bâtiments et des installations. Pour l'essentiel, ces projets sont les suivants :

– poursuite de la mise en conformité et de la modernisation des ascenseurs et des moyens de levage, pour 175 000 euros ;

– poursuite de la rénovation de la production et de la distribution de froid et remplacement des centrales de traitement d'air, pour 800 000 euros ; la nouvelle installation permettra de réduire sensiblement les rejets de gaz à effet de serre des équipements de production de froid ;

– toujours dans le cadre de la transition énergétique, lancement du renouvellement de la production de chaleur, actuellement assurée par l'utilisation de fioul et de gaz, pour 100 000 euros ;

– réalisation de plusieurs projets dans le domaine des télécommunications et de l’informatique, notamment pour la modernisation et la sécurisation des liaisons d’État, pour 1,38 million d’euros ;

– rénovation des installations audiovisuelles dont le système son numérique de la régie et l’éclairage de la salle des fêtes, pour 100 000 euros.

B. DES PRÉVISIONS DE RECETTES RECONDUITES À L’IDENTIQUE

Le budget de la présidence de la République étant présenté à l’équilibre, les recettes sont identiques aux dépenses prévues.

Ces recettes relèvent de trois catégories : les produits divers, les produits exceptionnels et, bien sûr, la recette primordiale, la dotation demandée par la Présidence de la République à l’État.

1. Une dotation de l’État de nouveau limitée à 100 millions d’euros

Pour la deuxième année consécutive, la dotation demandée par la présidence de la République à l’État est limitée au chiffre symbolique de 100 millions d’euros.

En exécution, cependant, c’est non pas la deuxième mais la troisième année que la dotation se limite à ce montant.

En effet, jusqu’en 2010, l’exécution de la dotation attribuée à la présidence de la République ne procurait aucune surprise. Le montant inscrit en loi de finances initiale (qui était égal à celui présenté dans le projet de loi de finances) était versé intégralement (en un seul versement en début d’année depuis 2009), et restait ensuite intégralement acquis à la Présidence, cette situation entraînant une égalité parfaite entre la prévision budgétaire et l’exécution constatée. Ainsi, en 2010, la dotation initiale et exécutée s’est montée à 112,5 millions d’euros.

Depuis 2011, au contraire, la volonté de la Présidence de participer à l’effort de maîtrise des dépenses publiques l’a amenée à rembourser en fin d’année une partie de la dotation non consommée. On observe donc désormais une différenciation entre la prévision et l’exécution. L’annulation des crédits jugés finalement inutiles se fait à l’occasion de la discussion de la loi de règlement.

Le tableau ci-après montre l’évolution de l’exécution de la dotation de la Présidence et de son exécution depuis 2011. Il montre que la dotation effectivement exécutée a fortement reculé entre 2010 et 2012, passant de 112,5 à 102,9 millions d’euros (soit une diminution de 9,6 millions d’euros, soit - 8,6 %). et que le montant de 100 millions d’euros de dotation consommés a été atteint dès l’exercice 2014.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

(en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dotation initiale	112 298 700	108 929 739	103 483 252	101 660 000	100 000 000	100 000 000
Crédits restitués au budget de l'État	2 245 974	6 029 846	2 250 000	1 660 000		
Dotation exécutée	110 052 726	102 899 893	101 233 252	100 000 000	-	-

Source : annexes aux projets de loi de règlement 2011 à 2013 et annexes aux projets de loi de finances pour 2014 et 2015.

Il montre cependant aussi que, depuis 2012, la diminution de la consommation de la dotation a été beaucoup plus faible, puisqu'entre les exercices 2012 et 2014, année où la consommation de 100 millions d'euros a été atteinte, elle n'a été que de -2,8 %. Cette rupture fournit un exemple de plus des limites rencontrées désormais par la présidence de la République pour diminuer ses coûts de fonctionnement sans altérer son bon fonctionnement. L'Élysée ne prévoit du reste plus de diminution supplémentaire de la dotation avant la fin du mandat de l'actuel président.

Enfin, il faut noter qu'une partie de la dotation non consommée est non pas restituée mais comptabilisée au compte de report à nouveau de l'exercice suivant. C'est ce qu'on appelle en loi de règlement le « résultat » réalisé par la Présidence. En 2014, ce résultat a été de 3 191 726 euros. Ce report à nouveau est ensuite porté au compte « réserves ». Selon la Cour des comptes, le montant de ces réserves était passé de 6,7 millions d'euros fin 2013 à 10,2 fin 2014.

2. Les produits divers de gestion

a. L'évolution de la structure des produits divers de gestion

Avec 1,2 million d'euros, la prévision des produits divers de gestion est reconduite, en 2016, à l'identique de la prévision 2015. Cette reconduction à l'euro près vaut également pour chacun des postes composant cette ligne.

Comme en 2015, il n'est prévu aucune recette au titre des intérêts du compte de dépôt versés par le Trésor. Ces dépôts ont en effet cessé d'être rémunérés, la clé de rémunération (le taux EONIA moins 15 points de base) aboutissant au calcul d'un taux nul.

Avec 610 000 euros, le restaurant de l'Élysée et le remboursement des plateaux-repas constitue le premier poste de recettes.

Comme en 2015, le produit des charges et loyers des logements occupés par les personnels de la présidence de la République est estimé à 250 000 euros. Il est en nette hausse – d'un tiers – par rapport à 2014, du fait des effets attendus de la réforme des conditions d'attribution des logements intervenue en 2014 et qui s'applique depuis le début de l'actuel exercice. Il faut noter que le report au

printemps 2016 du nouveau régime d'occupation des logements, décrit plus loin, devrait entraîner une baisse des recettes en 2015 par rapport aux recettes prévues : celles-ci ne devraient se monter qu'à 200 000 euros environ au lieu de 250 000 prévus.

Le poste « Autres produits » mérite un commentaire particulier. D'une part, il est extrêmement disparate : y sont en effet comptabilisés le remboursement des repas de la Garde républicaine (25 152 euros en 2014) et un certain nombre de recettes que l'on peut qualifier de « poche » (redevance pour le tournage d'un film, remise *a posteriori* accordée par Air France...).

Surtout, l'année 2013 a été marquée par l'apparition d'un nouveau produit, le remboursement des participations aux voyages officiels des personnes n'appartenant pas à la présidence de la République. Ces remboursements, qui ne représentaient en 2012 que 66 000 euros, constituent désormais l'un des plus importants postes de recettes diverses de la présidence de la République, avec environ 460 000 euros en 2013 et 240 000 en 2014.

Dans son rapport de l'an dernier, le Rapporteur spécial avait exprimé ses doutes sur l'évolution de ce type de recettes. On peut en effet penser que soit les personnes transportées sont invitées par le Président de la République, soit qu'elles profitent de l'opportunité du déplacement pour se rendre parallèlement et à ce moment à l'étranger et qu'elles financent alors leur déplacement sans que le montant n'en soit avancé par la trésorerie de la Présidence. L'an dernier, la présidence de la République lui avait du reste confirmé que le paiement direct avait l'avantage d'être transparent pour les comptes de l'Élysée. De ce fait, d'une part, en 2014, ce poste n'a représenté que 240 000 euros de produits, soit presque moitié moins qu'en 2013, et de l'autre, l'imprévisibilité de la recette amène la présidence de la République à ne pas la provisionner dans son budget initial. C'est cette démarche qui explique pour l'essentiel la différence considérable entre la prévision au titre de cette ligne (180 000 euros, en 2015 comme en 2016) et ses résultats en exécution.

Les services de l'Élysée ont expliqué au Rapporteur spécial que la diminution observée en 2014 avait pour origine d'une part la forte proportion, dans l'activité internationale du chef de l'État, des sommets diplomatiques, qui ne comportent pas d'activités économiques, et de l'autre un usage particulièrement élevé du Falcon, dont la capacité d'emport de passagers est beaucoup plus réduite que celle de l'A 330. Les chefs d'entreprise intéressés à accompagner le président ont de ce fait dû organiser leurs déplacements par leurs propres moyens.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial rappelle que la participation des parents à la crèche de l'Élysée, assise selon un barème tenant compte des revenus, ne couvre que 15 % environ de son coût de fonctionnement.

ÉVOLUTION DES PRODUITS DIVERS DE GESTION

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 prévision	2016 prévision
Intérêts du compte de dépôt	983 147	953 808	583 677	–	–
Recettes du restaurant	606 353	622 091	580 864	610 000	610 000
Produits locatifs logements	177 595	188 510	177 692	250 000	250 000
Participation des parents aux frais de la crèche	63 997	64 847	68 038	65 000	65 000
Ventes de produits	71 969	49 114	35 850	50 000	50 000
Remboursement plateaux-repas	32 410	35 609	33 194	35 000	35 000
Ventes de véhicules	60 888	11 787	24 332	10 000	10 000
Autres produits	388 690	823 078 ⁽¹⁾	512 437 ⁽²⁾	180 000	180 000
Total	2 385 049	2 748 844	2 016 084	1 200 000	1 200 000

(1) Dont 0,46 million d'euros de remboursement de participations à des voyages officiels.

(2) Dont 0,24 million d'euros de remboursement de participations à des voyages officiels.

Source : Présidence de la République et annexes aux projets de lois de finances pour 2015 et 2016.

b. Des modalités d'attribution et de gestion des logements clarifiées

Les logements concédés par la présidence de la République se singularisaient par un régime particulièrement généreux. Là aussi, une opération de remise à plat a été conduite, de façon à inscrire les modalités d'attribution et de gestion des logements pour les personnels de la Présidence dans le cadre des principes généraux définis par la réforme du dispositif réglementaire applicable aux concessions de logements pour les agents de l'État instituée par les décrets n° 2012-752 du 9 mai 2012 et n° 2013 651 du 19 juillet 2013 – tout en tenant compte du contexte et des spécificités inhérents à la présidence de la République.

Trois régimes ont été définis. Le logement par nécessité absolue de service, la convention d'occupation précaire avec astreinte et l'autorisation d'occupation précaire (sans lien avec une astreinte ou une nécessité de service). Une décision de la directrice de cabinet en date du 30 avril 2014 a défini les fonctions des personnels pouvant ouvrir droit à l'attribution d'un logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte au palais de l'Alma et au pavillon de la Lanterne. La décision figure ci-après. Les fonctions ouvrant droit à attribution d'un logement par nécessité absolue de service sont au nombre de 28 pour le palais de l'Alma et de deux (les deux gardiens) pour le pavillon de la Lanterne. Par ailleurs, 19 fonctions ouvrent droit à l'attribution d'un logement au titre d'une convention d'occupation précaire avec astreinte au palais de l'Alma.



Présidence de la République

DECISION DE LA DIRECTRICE DE CABINET

en date du 30 avril 2014 relative aux fonctions pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte

Article 1er : les fonctions pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service (NAS) au palais de l'Alma sont les suivantes :

Secrétaire général	1
Directeur de cabinet	1
Chef de l'État-major particulier (EMP)	1
Conseiller diplomatique	1
Chef de cabinet	1
Chef adjoint de cabinet	1
Adjoints au Chef de l'État-major Particulier	4
Aides de camp	3
Commandant militaire	1
Commandant militaire en second	1
Chef du Groupe de Sécurité du Président de la République (GSPR)	1
Adjoint au Chef du Groupe de Sécurité du Président de la République	1
Chef du Service de l'Administration et de la Conservation des Résidences Présidentielles (SACRP)	1
Adjoint au chef du SACRP en charge du pôle technique et opérationnel	1
Responsable de la cellule maintenance	1
Chef du service de l'Intendance	1
Adjoints au chef du service de l'Intendance	2
Chef des cuisines	1
Chef du Service Télécommunications et Informatique (STI)	1
Adjoint au chef du STI en charge de l'exploitation	1
Chef d'exploitation du STI	1
Gardien du Palais de l'Alma	1
total	28

Article 2 : les fonctions pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité absolue de service (NAS) au pavillon de La Lanterne sont les suivantes :

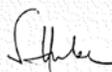
Gardiens du Pavillon de La Lanterne	2
total	2

Article 3 : les fonctions pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une convention d'occupation précaire avec astreinte (COP/A) au palais de l'Alma sont les suivantes :

Maitres d'hôtel du service privé	5
Argentiers	6
Lingères	4
Ouvriers électriciens	2
Chauffagistes/climaticiens	2
total	19

Fait le 30 AVR. 2014

La Directrice de Cabinet,



Sylvie HUBAC

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

La redevance est calculée par référence à la valeur locative réelle. Pour les logements du palais de l'Alma, elle représente au 1^{er} janvier 2014 20 euros par mètre carré pour une surface inférieure ou égale à 40 m² et 18 euros par mètre carré pour une surface supérieure à 40 m².

Le calcul est effectué par catégories. Pour les personnels logés par nécessité absolue de service, un logement nu ne donne pas lieu à redevance ; un logement meublé et équipé donne lieu à une redevance égale à 15 % de la valeur locative réelle (superficie en m² x 15 % de la valeur locative réelle).

Pour les personnels logés dans le cadre d'une convention d'occupation précaire avec astreinte, la redevance est égale à 30 % de la valeur locative réelle (superficie en m² x 30 % de la valeur locative réelle). Elle est plafonnée à 15 % du revenu net imposable minoré de la CSG non déductible du bénéficiaire de l'astreinte (la mise en œuvre du plafonnement est calculée sur la base du bulletin de paye du mois de décembre).

Pour les personnels bénéficiant d'une autorisation d'occupation précaire, la redevance est égale à 85 % de la valeur locative réelle si le revenu fiscal figurant sur l'avis d'impôt de l'année précédente est supérieur, en fonction de la composition du foyer, aux plafonds figurant dans le tableau ci-dessous. Elle est égale à 50 % de la valeur locative réelle dans le cas contraire.

(en euros)

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

Cette redevance ne pourra en aucun cas excéder 20 % du revenu fiscal de référence du foyer. Elle est actualisée chaque année en fonction de l'évolution des loyers sur la base de l'indice de référence des loyers (IRL).

Les prestations accessoires (eau, électricité, gaz, chauffage), les charges et réparations locatives restent à la charge de l'occupant ainsi que les impôts et taxes liés à l'occupation des locaux.

Le nouveau dispositif s'applique à toutes les nouvelles attributions de logement depuis novembre 2013. Il s'applique aux personnes actuellement logées au 1^{er} septembre 2015.

3. Les produits exceptionnels

Comme en 2015, le montant prévu au titre des produits exceptionnels est de 3,35 millions d'euros.

La somme inscrite se répartit en deux parts très inégales.

D'une part, 50 000 euros correspondent à un prélèvement de 50 000 euros sur les 250 630 euros de produits pour la présidence de la République de la vente aux enchères d'une partie de la cave de l'Élysée en mai 2013 – la présidence de la République ayant reversé l'autre moitié du produit de la vente à l'État –, afin de procéder au renouvellement, étalé sur plusieurs années, d'une partie de ladite cave.

D'autre part, 3,3 millions d'euros représentent la quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice. Cette quote-part enregistre comptablement l'amortissement des subventions d'investissements versées par l'État.

Il s'agit de l'application – depuis 2012 – d'une recommandation de la Cour des comptes, qui avait considéré que les subventions d'investissement versées chaque année par l'État (égales à la part de la dotation consacrée aux investissements et travaux et inscrites à l'actif du bilan) devaient être amorties au même rythme que les immobilisations qu'elles ont permis de financer, afin de ne pas majorer indûment les fonds propres.

C. LE MOBILIER DE LA PRÉSIDENTIE : DES PROCÉDURES INTERNES RIGOUREUSES

Dans son rapport de juillet 2014 sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, la Cour des comptes avait consacré une page et demie à la conservation et à la gestion du patrimoine mobilier de la Présidence.

Le Rapporteur spécial s'était donc tout naturellement entretenu avec la directrice du cabinet du Président de la République sur cette question.

Il était ressorti de cet entretien que le régime juridique de prêt du mobilier national à la présidence de la République est en effet tout à fait dérogatoire, puisqu'il est l'héritier direct, comme l'exposait la Cour, du Garde-meubles et du service de la Maison du Roi, mais qu'en revanche, des règles très strictes avaient été mises en place – elles datent du reste de la précédente présidence – : tout nouvel affectataire d'un bureau doit signer, à l'entrée et à la sortie, un inventaire précis du contenu de celui-ci.

Dans le rapport qu'elle a adressé en juillet 2015 au Président de la République, la Cour des comptes réitère sa recommandation que soit précisé, dans un texte publié, le régime juridique des objets mis à la disposition de la Présidence.

Elle convient cependant de « *la pertinence et la fiabilité, pour ce qui est de la responsabilité propre de la présidence de la République, de la procédure interne, mise en place en 2011, de recensement et de suivi des objets ; ceux-ci sont désormais inventoriés et chaque collaborateur en fonction est tenu de signer, à son arrivée puis à son départ, un état des lieux mentionnant les objets et les œuvres en place dans son bureau.* »

Elle est moins positive en ce qui concerne, « *malgré les améliorations enregistrées dans la période récente* », « *la situation d'incertitude qui prévaut encore dans le suivi par les déposants, notamment le Mobilier national, des meubles ou objets mis à la disposition de la présidence de la République et dont ils ne sont toujours pas en mesure soit de les localiser, soit de prouver qu'ils ne leur ont pas été restitués.* »

« À la date du contrôle, poursuit-elle, trois cent dix-sept objets restaient non vus » (dont deux cent quatre-vingt-huit non vus pour la première fois entre 1950 et 2007) mais quatre cent quatorze autres objets présents et inventoriés n'avaient pas été identifiés (parmi lesquels sans doute certains des objets réputés non vus). Il importe que des mesures soient prises par les déposants afin qu'il soit mis fin sans délai à ces insuffisances. »

Elle considère par ailleurs comme trop long le délai de remise des *« rapports définitifs relatifs aux récolements effectués en mai 2012 »* – ces documents ont été déposés à la fin de 2014. La Cour estime que *« les récolements des meubles et objets mis à la disposition de la Présidence réalisés, notamment par le Mobilier national, dans les semaines qui précèdent la fin d'un quinquennat devraient être disponibles plus rapidement et qu'un délai d'un an devrait être considéré comme un maximum. »*

Enfin, la Cour renouvelle son invitation à ce que soient intégrés dans le budget de la Présidence les crédits nécessaires à la couverture des frais engagés par le Mobilier national pour restaurer les meubles ou objets rendus par elle (de l'ordre de 500 000 euros en 2013).

*

**

DEUXIÈME PARTIE : LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les dotations concernant les assemblées parlementaires s'élèveront globalement à 876,96 millions d'euros en 2016, ce qui représente 88,8 % des crédits inscrits dans la mission *Pouvoirs publics*. Ces dotations se répartissent entre l'Assemblée nationale (517,9 millions d'euros, soit 59,1 % du total), le Sénat (323,6 millions d'euros, soit 36,9 %) et *La Chaîne parlementaire* (35,5 millions d'euros, soit 4 %).

Ce montant est identique à celui de 2015. En effet, tant l'Assemblée nationale que le Sénat ont décidé, pour la quatrième année consécutive, de reconduire leurs demandes de crédits au niveau de 2012, consolidant ainsi l'économie adoptée dans les deux assemblées lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012. De plus, contrairement aux années précédentes, il n'y a pas d'augmentation du budget de Public-Sénat, l'une des deux sociétés de programme constituant *La Chaîne parlementaire*.

I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Depuis 2008, sous l'impulsion de M. Bernard Accoyer, l'Assemblée nationale est engagée dans un processus de maîtrise de ses dépenses et d'amélioration de sa gestion. Ce processus se traduit par une stabilisation de la dotation demandée à l'État depuis quatre ans, qui plus est à un montant inférieur de 3 % à ce qu'il était entre 2008 et 2011, et, pour 2016, la reconduction de son budget de 2015.

Parallèlement, elle a adopté une démarche de pleine transparence pour ses documents budgétaires ou financiers. Depuis plusieurs années, le rapport annuel de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes était rendu public : il constituait une synthèse du rapport de gestion que les questeurs remettent à la commission spéciale et comportait les états financiers (comptes de résultat et bilans) de l'Assemblée elle-même et de ses comptabilités annexes (caisses de pensions des anciens députés et du personnel, fonds de sécurité sociale).

Depuis 2013, sous la présidence de M. Claude Bartolone, c'est ce rapport du collège des questeurs sur le règlement des comptes qui est rendu public. Ce document d'une centaine de pages constitue une présentation exhaustive de l'exécution budgétaire de l'exercice.

Les rapports du collège des questeurs sont librement accessibles sur le site internet de l'Assemblée nationale (menu « découvrir l'Assemblée », rubrique « comptes de l'Assemblée »). Cette publication a par ailleurs entraîné la transformation du rapport de la commission spéciale en note de synthèse rapide, signée par son président.

Par ailleurs, les deux assemblées ont décidé de confier à la Cour des comptes la réalisation d'une mission annuelle en vue de la certification de leurs comptes, à compter de l'exercice 2013. Les deux conventions, qui ont été signées le 23 juillet 2013, définissent et organisent la mission de la Cour pour le compte de chaque assemblée selon des principes communs. Les rapports de certification sont rendus publics et sont consultables sur le site de l'Assemblée nationale, sous la même rubrique que le rapport du collège des questeurs. Le deuxième rapport de certification de la Cour des comptes a été transmis en mai 2015 au Président de l'Assemblée. La Cour y écrit :

« Au terme des vérifications auxquelles elle a procédé, la Cour estime avoir collecté les éléments probants nécessaires pour fonder son opinion sur les comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice 2014.

« Pour conduire les travaux de certification, la mission d'audit a notamment pu prendre connaissance des règles de tenue et d'établissement des comptes de l'Assemblée nationale, des livres comptables et mandats justifiant les opérations et les soldes comptables qui y figurent et nécessaires à l'exercice de ses travaux, des dispositifs et procédures concourant au contrôle interne comptable et financier et elle a eu communication des documents nécessaires à la formulation d'une opinion sur les comptes.

« Se fondant sur ces éléments, la Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables, les comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice clos le 31 décembre 2014 sont, dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'Assemblée nationale. »

A. UNE DOTATION VOLONTAIREMENT INCHANGÉE

Entre 2008 et 2011, la dotation de l'État affectée à l'Assemblée nationale avait été fixée à un montant inchangé de 533,91 millions d'euros. Pour l'exercice 2012, le Président de l'Assemblée et les deux questeurs de la majorité avaient fait adopter un amendement au projet de loi de finances visant à réduire de 3 % (soit une diminution de 16,0 millions d'euros) la dotation précédemment approuvée par la commission commune des crédits. La dotation a donc été fixée par la loi de finances initiale à 517,89 millions d'euros.

Ce montant, reconduit en 2013, 2014 et 2015, est également le montant prévu pour 2016, M. Claude Bartolone, l'actuel Président de l'Assemblée, ayant pris la décision de principe de maintenir ce montant pour toute la durée de la législature.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE L'ÉTAT

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000

Source : annexes aux projets de loi de finances.

La décision de l'Assemblée de réduire puis de stabiliser le montant de la dotation de l'État la conduit, pour équilibrer son budget, à prévoir des prélèvements sur ses ressources propres. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces prélèvements depuis 2012.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES RESSOURCES PROPRES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Prévisionnel	26 237 500	15 476 571	15 529 966	14 824 980	14 957 918
Exécuté	17 664 142	5 320 720	0 ⁽¹⁾	–	–

(1) Un excédent budgétaire de 3 365 404 euros a finalement été constaté.

Sources : rapports du collège des questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes et annexes aux projets de loi de finances.

Le bilan de l'Assemblée nationale, tel qu'il figure dans le rapport du collège des questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes relatifs à l'exercice 2014, précise le montant des immobilisations financières sur lesquelles sont susceptibles d'être opérés les prélèvements sur les ressources propres. Constituées notamment de fonds communs de placement dédiés gérés par deux banques, pour une valeur nette comptable de 145,43 millions d'euros (mais une valeur liquidative estimées à 310,77 millions d'euros) et d'encours de prêts, pour 92,65 millions d'euros, ces immobilisations financières représentent, au 31 décembre 2014, une valeur une créance de 238,76 millions d'euros (247,35 millions d'euros en 2013). Le collège des questeurs expose que « cette diminution a pour origine la suppression du dispositif de prêts immobiliers en 2010, les remboursements en capital devenant ainsi supérieurs au montant des prêts accordés ».

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2016

Comme M. Bernard Roman, Premier questeur, l'a exposé au Rapporteur spécial, avec 536,72 millions d'euros, le projet de budget de l'Assemblée nationale pour 2016 est construit sur la base d'une très faible diminution des dépenses (-0,04 %) par rapport au budget initial pour 2015. Pour la cinquième année consécutive, la dotation demandée à l'État est reconduite en euros courants pour un montant de 517,89 millions d'euros.

Comme pour les années précédentes, cette demande ne couvre pas l'ensemble des dépenses prévues en 2016 : l'équilibre prévisionnel du budget est

obtenu par un prélèvement de 14,96 millions d'euros sur les disponibilités de l'Assemblée nationale, compte tenu par ailleurs d'un montant de ressources propres de 3,87 millions d'euros. Il faut cependant noter qu'en 2014, il n'a pas été nécessaire de recourir au prélèvement provisionné, et qu'il en sera sans doute de même en 2015.

Le tableau suivant retrace l'évolution des charges et ressources :

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(en milliers d'euros)

	2011 exec	2012 exec	2013 exec	2014 exec	2015 prev	2016 prev	Évol. 2015/2016
Charges							
Fonctionnement	510 857,0	520 101,4	518 309,8	505 290,8	518 426,8	517 429,6	- 0,19 %
Achats de biens et de fournitures	7 664,9	7 772,5	7 339,9	6 722,6	7 648,0	7 669,3	+ 0,28 %
Services extérieurs	36 368,2	32 529,8	33 474,7	30 471,2	34 068,3	33 141,1	- 2,72 %
Impôts et taxes	3 998,7	3 850,5	4 202,9	4 010,7	3 766,5	3 712,9	- 1,42 %
Charges de personnel	173 508,1	170 081,3	183 510,0	175 225,9	176 409,4	175 074,0	- 0,76 %
<i>dont rémunérations</i>	<i>126 631,4</i>	<i>123 927,5</i>	<i>135 398,5</i>	<i>126 081,3</i>	<i>125 268,9</i>	<i>123 605,6</i>	<i>- 1,33 %</i>
<i>Charges sociales et diverses</i>	<i>44 953,8</i>	<i>46 153,8</i>	<i>48 111,4</i>	<i>49 144,6</i>	<i>51 140,5</i>	<i>51 468,4</i>	<i>+ 0,64 %</i>
Charges parlementaires	291 825,4	305 726,0	289 455,3	288 744,6	294 211,6	295 509,4	+ 0,44 %
<i>Dont indemnités parlementaires</i>	<i>50 346,5</i>	<i>49 265,4</i>	<i>50 111,4</i>	<i>49 996,4</i>	<i>50 291,2</i>	<i>50 196,2</i>	<i>- 0,19 %</i>
<i>Charges sociales</i>	<i>60 396,1</i>	<i>62 410,4</i>	<i>63 634,1</i>	<i>61 870,1</i>	<i>60 686,5</i>	<i>60 314 751</i>	<i>- 0,61 %</i>
<i>Secrétariat parlementaire</i>	<i>161 350,5</i>	<i>177 111,0</i>	<i>158 087,8</i>	<i>160 402,0</i>	<i>163 138,5</i>	<i>165 433,0</i>	<i>+ 1,41 %</i>
<i>Autres charges</i>	<i>17 812,1</i>	<i>16 939,1</i>	<i>17 621,9</i>	<i>16 476,0</i>	<i>20 095,5</i>	<i>19 565,5</i>	<i>- 2,64 %</i>
Charges exceptionnelles et imprévues	57,9	141,3	327,0	115,8	2 323,0	2 323,0	0,00 %
Investissement	16 035,3	21 592,1	12 308,0	14 094,4	18 525,2	19 289,3	+ 4,12 %
Total des charges	526 892,3	541 693,5	530 617,8	519 385,2	536 952,0	536 718,9	- 0,04 %
Ressources							
Dotation	533 910,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	0,00 %
Produits divers	4 435,4	6 139,4	7 407,1	4 860,6	4 237,0	3 871,0	- 8,64 %
Prélèvement sur les disponibilités	0,0	17 664,1	5 320,7	0,0	14 825,0	14 957,9	+ 0,90 %
Total des ressources	538 345,4	541 693,5	537 824,8	522 750,6	536 952,0	536 718,9	- 0,04 %

Source : annexes aux projets de loi de finances.

Les charges de la section de fonctionnement sont prévues pour 517,43 millions d'euros, soit une diminution de 997 162 euros (-0,19 %) par rapport au budget 2015. Ce niveau de charges est par ailleurs supérieur de 12,14 milliards d'euros (+2,40 %) à la dépense exécutée en 2014, compte tenu d'une prévision d'activité parlementaire plus soutenue en 2016 qu'en 2014.

Les charges regroupées dans la section d'investissement sont prévues pour un montant de 19,29 millions d'euros, soit une hausse de 764 100 euros (+4,12 %) par rapport à 2015. Ce montant intègre une provision pour dépenses imprévues à hauteur de 3,54 millions d'euros relative à des travaux dont la réalisation dépendra de la durée effective de l'intersession.

Les produits divers sont évalués à 3,87 millions d'euros, en diminution de 8,64 % par rapport au budget 2014 (-366 000 euros).

La principale recette courante correspond au produit des redevances de gestion mises, depuis 2009, à la charge de chacun des deux fonds de sécurité sociale, pour 1,91 million d'euros (-54 000 euros, soit -2,76 % par rapport aux crédits prévus en 2015). Une baisse des ventes de marchandises et d'autres produits, évaluée à 198 000 euros (-119 000 euros, soit -37,54 % par rapport au budget 2015), est également attendue, ces recettes étant par nature fluctuantes d'un exercice à l'autre.

Dans ces conditions, le prélèvement sur les disponibilités financières de l'Assemblée nationale nécessaire pour assurer l'équilibre, se monte à 14,96 millions d'euros. Le prélèvement opéré serait alors proche de celui prévu au budget 2015.

Une incertitude s'attache par nature au niveau de ce prélèvement qui, fonction des dépenses effectives, sera constaté en exécution. Ainsi, comme on l'a vu plus haut, alors que le budget 2014 prévoyait un prélèvement de 15,53 millions d'euros, c'est un excédent qui a finalement été constaté, à hauteur de 3,37 millions d'euros. L'importance de cet écart a tenu à la fois à la baisse de l'activité parlementaire et à l'impossibilité d'engager certaines opérations d'investissement dans les délais prévus.

1. Les dépenses de fonctionnement

Les prévisions de dépenses de fonctionnement, de 517,43 millions d'euros, sont fondées, pour chaque nature de charge, sur une hypothèse d'activité parlementaire normale. Le budget 2016 intègre toutefois, comme pour 2015, une provision pour dépenses imprévues de 3,54 millions d'euros destinée à couvrir le coût potentiel d'une activité parlementaire plus soutenue que prévu.

a. Les charges parlementaires

Les charges parlementaires se montent à 295,51 millions d'euros, en hausse de 1,30 million d'euros (+0,44 %) par rapport à 2015 et de 6,76 millions d'euros (+2,34 %) par rapport à l'exécution 2014.

Les indemnités parlementaires et prestations familiales s'élèvent à 50,20 millions d'euros, en légère diminution (-0,19 %) par rapport à 2015, et reflètent l'hypothèse d'un gel du point d'indice reconduit en 2016.

Les charges sociales (60,31 millions d'euros), qui correspondent à la couverture sociale et au financement des pensions versées aux anciens députés, reculent de 371 700 euros (-0,61 %) par rapport au budget 2015, et de 1,56 million d'euros (-2,51 %) par rapport à l'exécution 2014. Elles enregistrent l'effet d'une hypothèse de réduction (-2,6 %) du nombre d'anciens députés pensionnés et de leurs ayants droit, traditionnellement observée en cours de législature. En leur sein, la contribution et la subvention versées par l'Assemblée à la caisse de pension des députés évoluent par ailleurs respectivement sous l'effet des hypothèses retenues en matière d'augmentation de taux de cotisation, soit + 0,43 point (de 9,26 % au début de 2015 à 9,34 % au 1^{er} juin 2015 et à 9,69 % en 2016), et en matière de revalorisation des pensions, alignée sur l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation (+ 1 % au 1^{er} octobre 2016).

Les crédits correspondant aux frais de secrétariat parlementaire se montent à 165,43 millions d'euros, en hausse de 2,29 millions d'euros (+ 1,41 %) par rapport à 2015 et de 5,03 millions d'euros (+ 3,14 %) par rapport à l'exécution 2014. En leur sein, une dotation de 2 millions d'euros au titre du crédit supplémentaire de fin de mandat est reconduite en 2016. Les dépenses effectives sur ce poste ont oscillé depuis 2008, hors année de renouvellement, entre 200 000 euros et 1,6 million d'euros, ce poste étant soumis par nature à des aléas.

Les frais de secrétariat parlementaire incluent les charges d'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), dont le montant individuel a été réduit depuis 2013 au profit d'une augmentation du plafond individuel du « crédit collaborateur ». Les crédits pour dépenses au titre de l'IRFM se réduisent de 0,26 % à 38,91 millions d'euros. Pour leur part, les dépenses de rémunérations des collaborateurs, et les charges sociales associées, devraient continuer à augmenter en 2016 (+2,12 %) pour se situer à 114,39 millions d'euros, sous l'effet notamment de la revalorisation de la prime d'ancienneté, et de la prise en charge, à compter de 2016, des frais d'assurance complémentaire santé des collaborateurs des députés.

Les contributions aux frais de secrétariat des groupes sont quasiment stables par rapport au budget 2015, à 10,13 millions d'euros (+ 0,15 %).

Parmi les autres charges, les crédits pour frais de voyages et déplacements diminuent de 3,58 % par rapport au budget 2015 à 8,06 millions d'euros, et les crédits pour charges de représentation de l'Assemblée nationale, évalués à 5,20 millions d'euros, reculent de 2,42 %. S'agissant des frais de voyages et de

déplacements, la dépense prévisionnelle pour 2016 est supérieure à l'exécution 2014 (7,33 millions d'euros) et 2013 (7,72 millions d'euros). Les charges de représentation sont également prévues en 2016 à un niveau supérieur aux dépenses exécutées en 2014 (4,37 millions d'euros), année marquée par une activité parlementaire moins soutenue, et en 2013 (4,43 millions d'euros). Les autres charges liées au mandat, soit 5,88 millions d'euros (– 1,87 % par rapport au budget 2015), comprennent pour l'essentiel les frais de communication des députés et leurs dépenses d'équipement informatique en circonscription. Elles augmentent de 1,25 million d'euros par rapport à l'exécution 2014, notamment en raison de la réintégration dans cette catégorie de dépenses, à compter de 2015, des frais d'acquisition de matériel informatique pour les groupes politiques, auparavant comptabilisés en investissement.

b. Les charges de personnel

Les crédits demandés à ce titre sont de 175,07 millions d'euros et diminuent de 0,76 % par rapport au budget 2015 et de 0,09 % par rapport à l'exécution 2014. Ils sont constitués pour 70,6 % par les rémunérations des personnels statutaires et contractuels.

Les rémunérations de base (traitement et indemnité de législature) des personnels statutaires sont prévues en recul de 0,84 % à 75,15 millions d'euros. Sous l'hypothèse d'un nouveau gel du point d'indice de la fonction publique en 2016, cette évolution traduit essentiellement la poursuite en 2016 de la réduction des effectifs, permise par un remplacement seulement partiel des départs en retraite. Les effectifs ont déjà été réduits de 4,13 % entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2015. Les indemnités de travaux supplémentaires sont prévues en baisse de 1,34 % par rapport au budget 2015, à un niveau de 23,48 millions d'euros, et inférieur de près de 2 millions d'euros à l'exécution 2014.

Les crédits destinés à l'ensemble des personnels contractuels de l'Assemblée nationale, en hausse de 7 % par rapport au budget 2015, se montent à 10,07 millions d'euros. Cette évolution tient compte des revalorisations salariales, des recrutements intervenus en 2014, ainsi que d'éventuels recrutements supplémentaires destinés à couvrir des besoins ponctuels sur des postes techniques dans les services.

Les charges de sécurité sociale et de prévoyance, qui constituent la plus grande part des autres charges de personnel, resteraient quasiment stables, à 48,67 millions d'euros (+ 0,27 %) par rapport au budget 2015. En leur sein, le montant de la contribution (part patronale des cotisations) et de la subvention d'équilibre versées à la caisse de retraite des personnels (42,29 millions d'euros au total) a été arrêté en tenant compte de l'évolution des effectifs prévisionnels de la caisse, et des mêmes hypothèses de taux de cotisation et de revalorisation des pensions que pour les députés.

Les crédits consacrés aux charges de prestations directes, de 1,23 million d'euros, poursuivent leur diminution (– 12,03 %) au rythme de la baisse des effectifs des anciens retraités de l'Union française.

c. Les autres charges de fonctionnement

Parmi les autres charges de fonctionnement, les crédits d'achats de biens et fournitures, prévus à 7,67 millions d'euros, augmentent légèrement (+ 0,28 %) par rapport au budget 2015, et plus nettement (+ 946 665 euros, soit +14,08 %) par rapport à l'exécution 2014. Au sein de ces dépenses, les crédits consacrés aux achats de fluides augmentent de 148 000 euros (+ 3,56 %) par rapport au budget 2015 et de 451 831 euros (soit + 11,73 %) par rapport à l'exécution 2014. Cette hausse concerne principalement la fourniture d'eau glacée, de vapeur et d'électricité, soumise à des hausses prévisionnelles de tarifs sur les principaux contrats et à des projections effectuées en matière de chauffage et de climatisation.

L'ensemble des crédits au titre des services extérieurs est évalué à 33,14 millions d'euros et diminue de 2,72 % par rapport au budget 2015, tout en augmentant de 8,76 % par rapport à l'exécution 2014. Les prévisions tiennent compte de l'effet des clauses d'indexation inscrites dans les contrats de nettoyage passés avec les sociétés prestataires et de l'entretien plus coûteux qu'occasionnent certaines installations anciennes.

Les impôts, taxes et versements assimilés, évalués à 3,71 millions d'euros, diminuent de 1,42 % par rapport au budget 2015 du fait de la diminution de la masse salariale des personnels qui réduit le versement dû au syndicat des transports parisiens.

2. Les dépenses d'investissement

Les crédits d'investissement pour 2016 augmentent de 4,12 % par rapport à ceux prévus pour 2015, soit une hausse de 764 000 euros. Ils s'élèvent ainsi à 19,29 millions d'euros.

Les dépenses de construction représenteraient 9,74 millions d'euros en 2016, soit 50,5 % du total des crédits d'investissement de l'Assemblée nationale. S'y ajouteraient 648 000 euros de dépenses d'études et d'ingénierie en cours, soit une augmentation de 46 000 euros (+7,64 %) par rapport au budget 2015. Un calendrier prévisionnel des travaux est établi à horizon 2016-2017 mais demeure soumis aux contraintes du calendrier parlementaire, les principales opérations ne pouvant être conduites qu'à l'intersession. L'Assemblée nationale vient d'engager une démarche de recensement et d'évaluation de ses immobilisations.

Les crédits ont été prévus en tenant compte des éléments suivants :

– le phasage d’opérations de travaux dont la réalisation s’effectuerait pendant les périodes d’intersession sur les exercices 2016 et 2017 : c’est notamment le cas de la restauration des grands murs d’enceinte de l’hémicycle, qui ne peut être réalisée que pendant les périodes d’interruption des travaux parlementaires ;

– la mise à niveau d’équipements arrivés en fin de vie, le remplacement de ces matériels étant effectué par tranches successives en fonction de leur durée de vie propre (onduleurs, armoires électriques) ;

– le report d’un certain nombre d’opérations qui avaient été inscrites dans le projet de budget 2015 mais dont la réalisation ne devrait commencer qu’en 2016 (notamment la rénovation du centre de liaison technique, dit « nodal ») ;

– des opérations nouvelles : il s’agirait essentiellement des travaux relatifs à l’emmarchement (colonnade du Palais-Bourbon), dont les études techniques débutteraient au premier semestre 2016.

La reconduction d’une dotation pour dépenses imprévues de 3,54 millions d’euros vise notamment à intégrer le coût d’une opération supplémentaire de moyenne envergure, en fonction du calendrier parlementaire.

Les dépenses allouées à l’acquisition et au développement de logiciels ont été évaluées à 2,48 millions d’euros (+16,87 % par rapport au budget 2015), et concerneraient la consolidation des infrastructures et des applications, le développement de nouveaux services intégrés, le renforcement de la sécurité informatique et la poursuite de projets de dématérialisation.

II. LE SÉNAT

Il est de tradition républicaine qu’une assemblée parlementaire ne procède pas à un examen approfondi du budget de l’autre assemblée. Le Rapporteur spécial se contentera donc de quelques remarques générales, renvoyant pour plus de précisions au rapport de la commission commune des crédits figurant dans l’annexe au projet de loi de finances relative à la mission *Pouvoirs publics*, ainsi que, pour la gestion 2014, au rapport d’information n° 459 (2014-2015) de M. Gérard Miquel, rapporteur pour la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l’évaluation interne, rapport qui contient également la certification des comptes du Sénat par la Cour des comptes.

A. UNE DOTATION ÉGALEMENT INCHANGÉE

Entre 2008 et 2011, sur décision de M. Gérard Larcher, son président de l'époque, la dotation de l'État affectée au Sénat avait été fixée à un montant inchangé de 327,69 millions d'euros. Pour l'exercice 2012, le Président du Sénat et les questeurs avaient proposé un amendement au projet de loi de finances visant à réduire de 3 % (soit une diminution de 10,01 millions d'euros) la dotation précédemment approuvée par la commission commune des crédits ⁽¹⁾. La dotation a donc été fixée par la loi de finances initiale à 323,58 millions d'euros (en recul de 1,3 % par rapport à 2011).

Ce montant, reconduit en 2013, 2014 et 2015, reste le montant prévu pour 2016.

Le Sénat fait valoir que cette stabilisation correspond à une réduction en euros constants (le maintien en valeur nominale correspond à une diminution en termes réels de 4,5 % entre 2012 et 2016).

Par ailleurs, le budget du Sénat bénéficie de produits dont le montant pour 2016 est estimé à 4,9 millions d'euros (contre 5,03 au budget de 2015 et 6,86 réalisés en 2014).

Le budget du Sénat pour 2016 prévoit des charges de fonctionnement de 323,48 millions d'euros, en baisse de 5,99 millions d'euros (- 1,82 %), et des dépenses d'investissement de 9,05 millions d'euros, en baisse de 1,70 million d'euros (- 15,80 %).

Au total, les dépenses du Sénat en 2016 s'élèveraient donc à 332,52 millions d'euros, en baisse de 2,26 % par rapport aux crédits inscrits en 2015, mais quasi-stables par rapport çà l'exécution 2014 (332,07 millions d'euros). La dotation demandée à l'État pour 2016 couvrirait 97,3 % des dépenses prévisionnelles de l'exercice, le financement du solde de ces dépenses (hors charges exceptionnelles) devant être assuré par les produits.

La construction budgétaire conduit à envisager un prélèvement sur les ressources propres de 4,04 millions d'euros, contre 11,60 prévus en 2015. Le niveau définitif du prélèvement sur ressources propres dépendra cependant du montant des produits, qui a régulièrement été supérieur aux prévisions budgétaires, et du résultat de l'exécution des dépenses, qui, en 2014, s'est avéré inférieur de 20 millions d'euros environ par rapport au budget initial.

(1) Celui-ci s'établissait à 333 592 600 euros, en augmentation de 1,8 % par rapport à 2012 afin de garantir un gel en valeur.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES RESSOURCES PROPRES DU SÉNAT

(en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
Prévisionnel	18 484 000	12 049 540	12 893 840	23 437 220	11 600 340
Exécuté	8 352 824	460 847	0	1 633 025	—

Source : rapports de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne et annexes aux projets de loi de finances.

Le bilan du Sénat, tel qu'il figure dans le rapport de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne relatif à l'exercice 2013, précise le montant de la réserve spéciale d'intervention sur laquelle sont susceptibles d'être opérés les prélèvements sur les ressources propres. Cette réserve est inscrite à l'actif pour une valeur nette comptable de 112,1 millions d'euros. Il convient de rappeler que l'essentiel des immobilisations financières du Sénat est inscrit aux bilans des deux caisses de retraites (sénateurs et personnel) pour un total global de 1,14 milliard d'euros, en couverture des engagements de retraite. Il est à noter que le document publié par la commission spéciale ne mentionne aucune valeur liquidative, contrairement aux informations publiées à l'Assemblée nationale.

Depuis l'exercice 2011, la dotation affectée au Sénat ainsi que le budget de celui-ci sont répartis en trois actions : le Sénat au titre de sa mission institutionnelle, le jardin du Luxembourg et le musée du Luxembourg. C'est ce plan d'exposition que suivra le Rapporteur spécial.

B. LE BUDGET DU SÉNAT AU TITRE DE SA MISSION INSTITUTIONNELLE

La dotation de l'État versée au Sénat au titre de sa mission institutionnelle est fixée en 2016 à 311,63 millions d'euros. Avec un prélèvement sur les ressources propres prévu à 3,51 millions d'euros et des produits de 4,45 millions d'euros les crédits dont disposera le Sénat pour ses missions institutionnelles s'élèveront en 2016 à 319,59 millions d'euros, hors report de crédits.

Le tableau qui suit retrace l'évolution détaillée des charges et des produits d'une année sur l'autre :

ÉVOLUTION DU BUDGET DU SÉNAT

(en euros)

	Exécution 2014	Budget 2015	Budget 2016	en %
Section de fonctionnement	309 373 301	317 469 940	311 785 210	- 1,79
60 Achats de biens et fournitures	4 590 452	5 544 700	4 817 400	- 13,12
61 et 62 Services extérieurs	28 105 671	31 433 250	30 515 470	- 2,92
63 Impôts et taxes	1 324 192	1 502 000	1 610 000	+ 7,19
64 Rémunération et charges sociales	168 256 492	172 426 960	169 015 960	- 1,98
<i>Dont indemnités des Sénateurs</i>	30 825 172	31 155 100	30 973 700	- 0,58
<i>Dont charges de sécurité sociale, de prévoyance et de pensions et accessoires de pension des Sénateurs</i>	13 027 929	14 029 700	13 486 600	- 3,87
<i>Dont rémunération des personnels titulaire, stagiaire, contractuel et temporaire</i>	101 147 959	102 210 700	99 833 100	- 2,33
<i>Dont charges sociales, de prévoyance et de pension et accessoires de pension des personnels</i>	21 339 995	22 332 960	22 559 460	+ 1,01
<i>Dont autres charges des personnels et autres charges sociales</i>	1 915 437	2 698 500	2 163 100	- 19,84
65 Autres charges de gestion courante	107 286 943	105 182 530	105 322 880	+ 0,13
<i>Dont aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	105 237 199	102 852 000	103 029 400	+ 0,17
<i>Dont diverses autres charges de gestion courante</i>	2 049 744	2 330 530	2 293 480	- 1,59
67 Charges exceptionnelles	-190 450	1 380 500	503 500	- 63,53
Section d'investissement	10 571 770	9 701 500	7 801 200	- 19,59
<i>Dont logiciels</i>	435 773	735 000	450 000	- 38,78
<i>Dont constructions</i>	7 463 310	4 120 000	3 547 400	- 13,90
<i>Dont installations</i>	1 437 467	2 631 000	1 800 000	- 31,58
<i>Dont autres immobilisations corporelles</i>	1 235 220	2 215 500	2 003 800	- 9,56
Total des deux sections	319 945 070	327 171 440	319 586 410	- 2,32
Produits	6 280 323	4 576 600	4 448 200	- 2,81
<i>Prélèvement sur les disponibilités</i>	2 037 047	10 967 140	3 510 510	- 67,99
Dotation du budget de l'État	311 627 700	311 627 700	311 627 700	-

Source : projet annuel de performances

Les charges nettes de la section de fonctionnement ressortent à 311,79 millions d'euros. Les deux principaux postes en sont les dépenses en faveur des sénateurs et les dépenses de personnel.

La section d'investissement totalise, quant à elle, 7,8 millions d'euros, soit une baisse de 19,59 % par rapport à la prévision de l'année précédente – au cours de laquelle deux projets immobiliers ont été achevés.

Le total des dépenses des deux sections s'élève donc à 319,59 millions d'euros, soit une diminution de 7,59 millions d'euros (- 2,32 %) par rapport à 2015. Compte tenu des produits attendus, il est envisagé un prélèvement sur les ressources propres de 3,51 millions d'euros pour équilibrer le budget du Sénat au titre de sa mission institutionnelle.

1. Les dépenses de fonctionnement

Comme l'an dernier, le Rapporteur spécial s'en tiendra aux postes de dépenses les plus importants.

a. Les charges parlementaires

Les dépenses en faveur des 348 sénateurs comprennent leurs indemnités (30,97 millions d'euros), les charges de sécurité sociale et de prévoyance pour les sénateurs (11,57 millions d'euros) et les aides à l'exercice du mandat parlementaire (103,03 millions d'euros).

Le premier poste, quasiment stable par rapport à l'exécuté 2014, est en baisse de 0,58 % par rapport au budget réparti 2015 en raison de la diminution du versement d'allocations d'aide au retour à l'emploi et de la mise sous condition de ressources des indemnités à caractère familial.

Le deuxième, en hausse de 4,6 % par rapport à l'exécution 2014, reste stable par rapport au budget réparti 2015 : l'augmentation enregistrée en 2015 résultait du renouvellement partiel de septembre 2014 qui a accru le nombre de sénateurs pensionnés.

La troisième baisse légèrement par rapport à l'exécuté 2014 (- 2,1 %) mais augmente de 0,17 % par rapport au budget réparti 2015. Les deux déterminants majeurs en sont d'une part la dotation versée à l'association de gestion des assistants de sénateurs (AGAS), d'autre part l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM).

La dotation à l'AGAS subit chaque année l'incidence mécanique du complément salarial d'ancienneté. Elle est portée à 63,3 millions d'euros (+ 0,48 % par rapport à 2015). Le nombre de collaborateurs de sénateurs est passé de 946 au 31 décembre 2012 à 953 au 31 décembre 2013, puis 856 au 31 décembre 2014.

S'agissant de l'IRFM, la baisse de 3 % de son montant unitaire en 2012 continue à produire une économie annuelle de 800 000 euros. Le montant inscrit en 2016 (27,40 millions d'euros) est identique à celui de 2015.

En outre les crédits relatifs aux déplacements, missions et réceptions sont alloués aux sénateurs (frais de déplacement) et pour le solde sont, pour leur plus grande partie, liés à l'activité parlementaire. S'ils diminuent de 5,2 % par rapport au réparti 2015, ils sont en forte progression (+11,4 %) par rapport à l'exécuté 2014 – mais l'année 2014 a été une année de renouvellement partiel où l'activité parlementaire s'était trouvée réduite.

b. Les dépenses de personnel

Les dépenses au titre du *personnel titulaire et stagiaire* comportent principalement les dépenses de rémunération (93,71 millions d'euros de traitements, primes et indemnités) et les charges de sécurité sociale et de prévoyance (16,98 millions d'euros).

Les dépenses de rémunération ont été calculées à partir de l'hypothèse du maintien du gel de la valeur du point de la fonction publique. Elles sont en baisse de 1,9 % par rapport à l'exécuté 2014 et de 2,55 % par rapport au budget réparti 2015.

Cette baisse correspond à un ajustement aux besoins constatés. Les crédits de rémunération effectivement utilisés ont en effet été moindres que prévu à cause d'un nombre relativement élevé de départs anticipés, qui s'est traduit par une diminution de la masse indiciaire globale (effet de rajeunissement) et par l'existence de postes temporairement non pourvus. Par ailleurs, les effectifs des emplois réglementaires seront ramenés de 1 016 en 2015 à 1 009 en 2016. La légère baisse des traitements de base est accompagnée d'un mouvement de même sens de l'indemnité de travaux supplémentaires qui représente 27,74 millions d'euros.

Les *charges sociales* sont en légère baisse (– 0,41 %) par rapport au budget réparti 2015 mais en hausse de près de 4 % par rapport à l'exécuté 2014. La diminution des charges de personnel en activité est en fait compensée par l'accroissement des charges de personnel retraité.

Le *personnel contractuel et temporaire* (62 contrats en 2016) est principalement permanent : 39 CDI contre 23 CDD. Cette situation engendre un GVT positif qui explique en partie, à effectifs constants à une unité près entre 2015 et 2016, l'augmentation des crédits destinés à sa rémunération (+0,95 % par rapport au réparti 2015 et + 7,7 % par rapport à l'exécuté 2014). Les charges de sécurité sociale et de prévoyance, à 2,2 millions d'euros connaissent une progression plus rapide : + 3,96 % par rapport au réparti 2015, + 15,1 % par rapport à l'exécuté 2014.

2. Les dépenses d'investissement

Les crédits ouverts à ce titre en loi de finances pour 2014 ont été consommés à hauteur de 10,57 millions d'euros. Ils ont été ramenés à 9,70 millions d'euros dans le budget 2015 (– 8,2 %) et sont encore réduits, à 7,80 millions d'euros, dans le présent budget (– 19,6 %).

La plus grande partie des charges d'investissement provient des opérations sur les bâtiments et de la rénovation des installations techniques. Or, 2016 verra une pause dans les opérations sur les bâtiments, après la réception en 2015 des deux opérations de restructuration lourdes susmentionnées (77, rue Bonaparte et

64, boulevard Saint-Michel). Les dépenses de construction sont donc inscrites en baisse de 13,9 % par rapport à 2015, soit à 3,55 millions d'euros, financées à la fois sur crédits annuels et pluriannuels. De même les opérations de rénovation d'installations techniques mobiliseront moins de crédits (- 31,58 % par rapport à 2015). L'évolution sera identique pour les autres immobilisations corporelles (- 13 %), les dépenses de renouvellement du parc automobile désormais organisé sur une base pluriannuelle restant stables tandis que les investissements informatiques seront réduits, tant pour les matériels que pour les logiciels.

C. LES DOTATIONS DU JARDIN ET DU MUSÉE DU LUXEMBOURG

1. Le jardin du Luxembourg

La dotation du budget de l'État prévue en 2016 pour le jardin du Luxembourg, qui fait partie du domaine immobilier du Sénat ouvert au public, s'élève à 11,96 millions d'euros, montant identique à celles de 2015 et 2014.

Le budget 2016 est quasiment inchangé par rapport au budget 2015 (- 0,31 %) et en hausse de 6,5 % par rapport à l'exécution 2014. Il se monte à 12,85 millions d'euros, répartis entre 9,38 % pour l'investissement et 90,62 % pour le fonctionnement.

Cette stabilité est la résultante de deux mouvements de sens contraire.

D'une part, les dépenses d'investissement poursuivent leur progression encore qu'à un rythme ralenti (+ 90,7 % par rapport au budget exécuté 2014, + 23,9 % par rapport au budget réparti 2015). Les opérations de construction consistent en l'achèvement de la rénovation du chauffage des serres et la première partie de la restauration de la fontaine Médicis (400 000 euros sur 2016). S'y ajoutent des travaux techniques de mise aux normes et l'achat de divers matériels ;

D'autre part, les dépenses de fonctionnement sont contenues : à 11,64 millions d'euros, elles s'établissent quasiment au même niveau qu'en exécution 2014 et accusent une légère baisse de 2,28 % par rapport au réparti 2015. La masse en est constituée par les dépenses de rémunération : 9,61 millions d'euros, soit 82,6 % du total. Ces dépenses sont orientées à la baisse : - 1,26 % par rapport à l'exécution 2014, - 2,5 % par rapport au budget réparti 2015. Les emplois de titulaires ont été ramenés de 116 à 114.

Les produits divers de gestion courante (redevances versées par les dix-sept exploitants titulaires de concessions dans le jardin du Luxembourg) sont prévus à 200 000 euros, en légère augmentation par rapport aux sommes effectivement perçues en 2014 (183 559 euros).

Le tableau ci-dessous détaille les charges et ressources du jardin du Luxembourg :

BUDGET DU JARDIN DU LUXEMBOURG

(en euros)

	Exécution 2014	Budget 2015	Budget 2016	Évolution en %
Section de fonctionnement	11 430 943	11 915 600	11 643 500	- 2,28
60 – Achat de biens et fournitures	567 500	690 400	662 400	- 4,06
61 et 62 – Services extérieurs	1 024 856	1 249 000	1 254 500	+ 0,44
63 – Impôts et taxes	81 168	80 000	83 000	+ 3,75
64 - Rémunérations et charges sociales	9 736 904	9 859 900	9 613 600	- 2,50
<i>Dont rémunération des personnels titulaire, stagiaire, contractuel et temporaire</i>	<i>7 819 328</i>	<i>7 912 100</i>	<i>7 747 900</i>	<i>- 2,08</i>
<i>Dont charges de sécurité sociale, de prévoyance, de pension et accessoires de pension des personnels</i>	<i>1 877 373</i>	<i>1 848 300</i>	<i>1 792 400</i>	<i>- 3,02</i>
<i>Dont autre charges des personnels et autres charges sociales</i>	<i>40 203</i>	<i>99 500</i>	<i>73 300</i>	<i>- 26,33</i>
65 – Autres charges de gestion courante	20 517	36 300	30 000	- 17,36
Section d'investissement	631 960	972 500	1 205 000	+ 23,91
<i>Dont constructions</i>	<i>229 502</i>	<i>642 000</i>	<i>1 125 000</i>	<i>+ 75,23</i>
<i>Dont installations</i>	<i>32 765</i>	<i>65 500</i>	<i>30 000</i>	<i>- 54,20</i>
<i>Dont autres mobilisations corporelles</i>	<i>369 694</i>	<i>265 000</i>	<i>50 000</i>	<i>- 81,13</i>
Total des deux sections	12 062 904	12 888 100	12 848 500	- 0,31
Produits	330 658	202 000	202 000	0,00
Prélèvement sur les disponibilités	-224 654	729 200	689 600	- 5,43
Dotations du budget de l'État	11 956 900	11 956 900	11 956 900	0,00

Source : projet annuel de performances

Le Rapporteur spécial réitère les interrogations formulées dans ses rapports précédents sur le fait que, même si des raisons historiques l'expliquent, une dotation soit affectée par l'État au Sénat au titre de la gestion du jardin du Luxembourg. Cela aboutit à faire supporter par l'ensemble des contribuables français la gestion d'un jardin de près de 25 hectares (soit un coût de 480 000 euros à l'hectare) qui n'est utilisé principalement que par les habitants de la capitale. Un transfert de la gestion à la Ville de Paris mettrait sans doute plus en cohérence la vérité budgétaire et l'usage du jardin.

2. Le musée du Luxembourg

En 2000, le Sénat a repris la gestion du musée du Luxembourg, avec la volonté de mettre en œuvre un ambitieux programme d'expositions. Le bâtiment, jusqu'alors affecté au ministère de la Culture, lui a été affecté par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

En 2010, la gestion du musée du Luxembourg a été confiée à la Réunion des musées nationaux (RMN) dans le cadre d'une délégation de service public. La RMN verse une redevance d'exploitation de 235 000 euros. Divers remboursements de la RMN au Sénat (TVA sur travaux, fluides), portent le total des recettes à 250 000 euros.

En regard, les dépenses engagées par le Sénat sont limitées : elles ont été de 66 201 euros en exécution 2014 ; les crédits portés au budget 2016 sont de 90 000 euros. Elles couvrent le coût des travaux de gros et petit entretien et la maintenance du système de sécurité incendie incombant au Sénat en vertu de son contrat avec la RMN.

Pour le Sénat, le budget du musée du Luxembourg est excédentaire. Il l'a été de 179 366 euros en exécution 2014. L'excédent est estimé à 160 000 euros dans le budget 2016. Cet excédent vient dans le budget de la mission Sénat en déduction du prélèvement sur disponibilités.

Le budget du musée du Luxembourg ne comporte pas de dotation du budget de l'État.

BUDGET DU MUSÉE DU LUXEMBOURG

(en euros)

	Exécution 2014	Budget 2015	Budget 2016	Variation 2016/2015 (%)
Section de fonctionnement	31 258	83 000	50 000	- 39,76
Achats de biens et fournitures	964	0	1 000	-
Services extérieurs	30 293	83 000	49 000	- 40,96
Section d'investissement	34 943	70 000	40 000	- 42,86
<i>Dont constructions</i>	34 943	70 000	40 000	- 42,86
Total des deux sections	66 201	153 000	90 000	- 41,18
<i>Produits</i>	<i>245 568</i>	<i>249 000</i>	<i>250 000</i>	<i>+ 0,40</i>
Excédent	179 367	96 000	160 000	+ 66,67

Source : *Projet annuel de performances*

III. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

La Chaîne parlementaire a été créée par la loi du 30 décembre 1999, qui a modifié la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. L'article 45-1 de cette dernière prévoit désormais 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.* »

L'article 45-2 dispose que *La Chaîne parlementaire* remplit une mission de service public, d'information et de formation des citoyens à la vie publique, par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques. Elle comporte les émissions des deux sociétés de programme, l'une pour l'Assemblée nationale (LCP-AN), l'autre pour le Sénat (Public Sénat), chargées de concevoir et de programmer des émissions de présentation des travaux de leur assemblée respective ainsi que des émissions d'accompagnement et d'en assurer la production et la réalisation. Le même article précise que les sociétés de programme, ainsi que les émissions qu'elles programment, ne relèvent pas de l'autorité du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

Sur le plan financier, l'article 45-2 indique 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. Cette dotation est inscrite au sein de la mission *Pouvoirs publics*.

Le tableau ci-dessous montre que, sur la période 2010-2014, la dotation attribuée à LCP-AN n'a augmenté que de 8,8 % (soit environ 1,3 million d'euros), alors que celle attribuée à Public Sénat a progressé de 20,6 % (soit 3,2 millions d'euros supplémentaires).

Selon l'annexe *Pouvoirs publics* au projet de loi de finances pour 2016, la raison en est que la référence d'inflation prévue pour le calcul de la dotation par le contrat d'objectifs et de moyens signé entre le Sénat et la chaîne pour la période 2013-2015 avait été non pas l'inflation constatée mais l'inflation estimée. C'est cet élément qui aurait conduit, puisque l'inflation constatée a été continûment inférieure, à une augmentation régulière de la dotation, alors que LCP-AN, au contraire, suivait la décision de l'Assemblée nationale de ne plus augmenter sa demande de dotation jusqu'à la fin de la législature.

De ce fait, la part de Public Sénat dans la dotation globale de *La Chaîne parlementaire* est passée de 50,5 % en 2010 à 53,1 % en 2015.

Si le Rapporteur spécial se réjouit de constater qu'il est mis fin en 2016 à la progression continue du budget de Public-Sénat, il n'en constate pas moins que, en 2016 comme en 2015, la dotation de Public Sénat est, avec 18,85 millions d'euros, supérieure de 11,54 % à celle de LCP-AN (16,64 millions d'euros) alors que les deux chaînes partagent la même antenne.

RÉPARTITION DE LA DOTATION DE LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

(en euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
LCP-AN	15 300 000	15 990 000	17 180 154	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162
Public Sénat	15 635 000	16 135 000	17 857 000	17 857 000	18 569 000	18 848 000	18 848 000
Total	30 935 000	32 125 000	35 037 514	34 498 162	35 210 162	35 489 162	35 489 162

Source : annexes aux projets de loi de finances.

A. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE-ASSEMBLÉE NATIONALE (LCP-AN)

1. Une dotation qui continue à s'inscrire dans l'effort d'économies de la mission *Pouvoirs publics*

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre LCP-AN et l'Assemblée nationale le 12 décembre 2012 a figé le montant de la dotation attribuée à la chaîne pour la période 2013-2015. C'est pourquoi, cette dotation reste fixée à 16,6 millions d'euros pour 2016, soit le même montant qu'en 2013. Il est à noter que ce montant représente une diminution de 3,1 % par rapport à 2012.

Le Rapporteur spécial se félicite que l'effort d'économie et de maîtrise des dépenses que s'est imposé l'Assemblée nationale soit également supporté par sa chaîne parlementaire.

Le COM était assorti de budgets annuels prévisionnels qui ont été ajustés depuis sa signature, compte tenu de l'arrêté des comptes des exercices 2012 et 2013 et des premières décisions de gestion de l'entreprise en 2014. Les budgets révisés restent toutefois globalement proches du COM.

Pour 2016, le budget prévisionnel de la chaîne s'établit à 16,91 millions d'euros, montant quasi-identique à celui de 2015 (16,96 millions d'euros). Des hypothèses plus bases ont été formulées en cas de passage de LCP-AN sur un autre *multiplex* de diffusion satellite que l'actuel, mais elles sont aujourd'hui trop peu formalisées pour être envisagées ici.

Le tableau ci-après présente l'exécution et l'évolution du budget depuis 2013.

VENTILATION DES DÉPENSES ET PRODUITS DE LCP – AN

(en euros)

	2013 exécuté	2014 exécuté	Budget 2015 revu	Budget prev 2016
Production interne *	6 336 370	6 505 891	6 562 262	6 754 000
Antenne et achats de programmes *	1 267 265	1 342 288	1 299 197	1 303 000
Exploitation	5 603 074	5 544 253	5 564 712	5 455 000
Total prod - prog - exploitation	13 206 710	13 392 932	13 426 371	13 512 000
Communication – internet	512 091	558 750	686 551	695 766
Frais généraux	1 788 290	1 728 890	1 777 952	1 801 866
Frais exceptionnels	10 500	218 380	132 520	132 700
Total des charges	15 517 590	15 898 452	16 023 394	16 142 332
Investissements	1 606 008	1 135 720	940 230	768 830
Total des dépenses	17 123 598	17 034 172	16 963 624	16 911 162

Subvention A.N.	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162
Autres produits	459 959	401 092	322 462	270 000
<i>dont facturations à Public Sénat</i>	<i>71 547</i>	<i>101 073</i>	<i>112 300</i>	<i>120 000</i>
Total des produits	17 101 121	17 042 254	16 963 624	16 911 162

*Les coproductions sont comptabilisées en investissements.

Source : LCP – AN.

2. Des dépenses maîtrisées, mais des investissements à prévoir

Le tableau-ci-dessous fait apparaître l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement (hors coûts de fonctionnement de la TNT et de la télévision connectée, considérés comme exogènes) et de masse salariale.

Inférieurs au montant constaté en 2014, les frais de fonctionnement devraient aussi se situer en 2015 3,1 % en deçà de l'objectif du COM. En 2016, il est prévu une légère augmentation par rapport à 2015, le montant budgété restant très proche de la norme fixée par le COM pour 2015.

Les dépenses de masse salariale devraient elles aussi rester en ligne avec le COM, en 2015 comme en 2014. En 2016, la masse salariale consacrée aux personnels permanents devrait évoluer de 0,47 %.

**EVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL
ET DE FONCTIONNEMENT DE DE LCP-AN**

(en euros)

	2013 exécution	2014 exécution	2015 revu	2016 prévision	Évol. 2016/2015 revu
Personnels permanents	5 505 649	5 581 673	5 695 627	5 723 382	- 0,47 %
Fonctionnement	5 643 514	5 786 226	5 695 627	5 998 950	+ 5,31 %

Source : LCP-AN.

En 2014, l'effectif se composait de 66 salariés CDI ou CDD (en ETP) et 10 salariés en équivalent temps plein (ETP) intermittents, journalistes pigistes compris.

Hors coproductions, les coûts directs de *production interne* en 2015 devraient demeurer en ligne avec le COM. En 2016, hors masse salariale, ils passeraient de 2,29 à 2,35 millions d'euros, soit une hausse de 2,62 %.

Avec 5,46 millions d'euros, les dépenses *d'exploitation* devraient diminuer de près de 2 % en 2016. Au sein de ces dépenses, les dépenses de diffusion/liaison/ingénierie devraient, avec 1,16 million d'euros, retrouver, ou presque, leur niveau de 2014.

Avec 1,8 million d'euros en 2016, personnels administratifs compris, les frais généraux devraient être équivalents à ceux de 2014.

Les 768 830 euros *d'investissements* incluent 500 000 euros de coproductions, montant stable par rapport à 2015.

Enfin, outre la subvention de l'Assemblée nationale, LCP-AN devrait dégager 270 000 euros de produits propres, dont 120 000 euros de facturations à Public Sénat.

Au-delà de cette analyse de la gestion annuelle, le Rapporteur spécial doit faire observer l'obsolescence progressive du matériel technique de LCP-AN, qui date de 2008. Selon sa présidente-directrice générale, Mme Marie-Ève Malouines, le coût de son renouvellement s'élèverait à 3 millions d'euros.

À l'inverse, des économies de fonctionnement pourraient être tirées d'un changement de *multiplex* de LCP-AN pour la diffusion satellitaire. Selon les deux cas envisagés, les économies possibles seraient de l'ordre de 600 000 euros ou de 1,3 million d'euros par an, l'un des points nodaux étant la capacité de diffusion du *multiplex* choisi sur le territoire.

L'an dernier, le Rapporteur spécial avait consacré un développement spécifique à l'audience de LCP-AN. Il se bornera à rappeler ici que, d'après les informations transmises par la chaîne, celle-ci enregistre une part d'audience moyenne de 0,4 %, qui signifie que jusqu'à 16 millions de téléspectateurs la regardent chaque semaine, pour une durée d'écoute supérieure à dix minutes. C'est la moitié de l'audience de I-télé et le tiers de celle de BFM-TV.

Selon LCP-AN, la saison 2014-2015 a enregistré une progression à la fois du taux moyen d'audience (+10 %) et de la durée d'écoute quotidienne (35 minutes par téléspectateur en moyenne).

En octobre 2015, à l'initiative de la nouvelle présidente, Mme Marie-Ève Malouines, la grille de la chaîne a été remodelée. Les principales évolutions sont consignées dans le dossier de presse élaboré à l'occasion de la présentation de la nouvelle grille, et qui figure sur le site internet de la chaîne.

Ainsi, même si la cohabitation avec Public Sénat gêne parfois la cohérence de sa programmation, LCP-AN est une vraie chaîne de télévision.

B. PUBLIC-SÉNAT

Pour les raisons déjà évoquées concernant le Sénat, le Rapporteur spécial ne fera que quelques développements rapides sur la chaîne Public Sénat.

Le Rapporteur spécial s'est déjà étonné plus haut des conditions du calcul de la dotation par le contrat d'objectifs et de moyens signé entre le Sénat et Public-Sénat pour la période 2013-2015, qui ont permis une augmentation régulière de celle-ci alors qu'à partir de 2012 les dotations des pouvoirs publics, Sénat compris, soit se sont stabilisées, soit ont diminué, cette évolution touchant aussi LCP-AN.

Le Rapporteur spécial se réjouit donc de pouvoir constater que, dans l'attente de l'adoption du nouveau contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2018, la hausse de la subvention totale (17,86 millions d'euros en 2013, 18,57 en 2014, 18,85 en 2015) est interrompue en 2016, avec la reconduction du montant de 2015.

En réalité, c'est l'ensemble du budget 2015 qui est reconduit à l'identique, tant du côté des recettes que de tous les postes de dépenses et des crédits d'investissement, la subvention couvrant 98,6 % du budget total.

L'annexe au projet de loi de finances mentionne néanmoins que le caractère effectif de cette stabilisation sera tributaire des résultats des négociations sur le nouveau contrat d'objectifs et de moyens.

À ce propos, la même annexe mentionne que comme en 2015, la chaîne supportera en 2016 la charge de l'emprunt de 750 000 euros contracté en 2013 pour financer une partie des travaux du 20, rue de Vaugirard, avec une annuité de remboursement de 142 000 euros.

*

En conclusion de cette partie relative aux chaînes parlementaires, le Rapporteur spécial réaffirme la nécessité de fusionner les deux chaînes, la réponse constituée par la mutualisation n'étant qu'un faux-semblant.

*

* *

TROISIÈME PARTIE : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

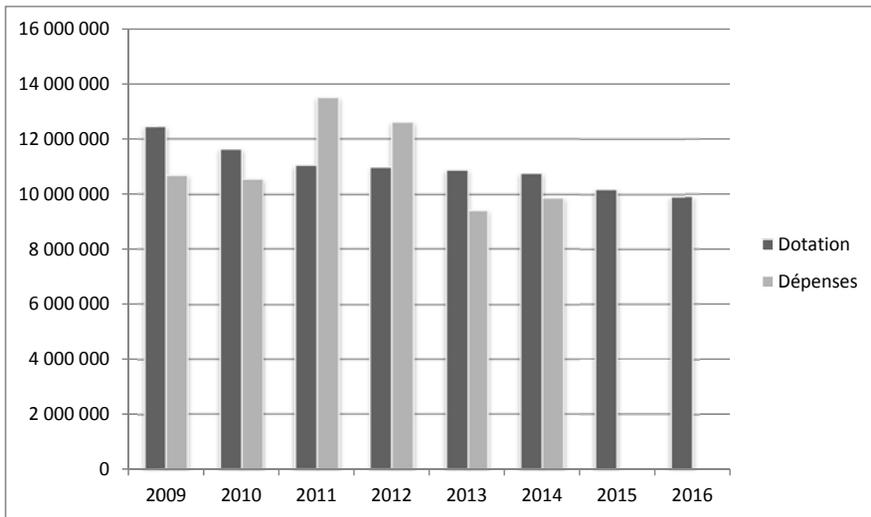
I. UNE DOTATION CONTINÛMENT MAÎTRISÉE

Le budget prévisionnel du Conseil constitutionnel pour 2016 s'établit à 9,92 millions d'euros, en recul de 2,65 % par rapport à celui de 2015 (soit une réduction de 270 000 euros).

Comme le rappelle le Conseil, cette baisse est la septième consécutive depuis 2010, c'est-à-dire depuis l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) cette même année.

Il faut noter que l'exécution est régulièrement inférieure aux prévisions. Tel a encore été le cas en 2014, avec un solde créditeur de 900 310 euros.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION ET DES DÉPENSES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DEPUIS 2009



Source : annexes aux PLR 2009 à 2014 ; annexes aux PLF 2015 et 2016.

Par ailleurs, en tant que pouvoir public, le Conseil dispose de réserves financières : elles sont de 3,499 millions d'euros. Ce montant inclut une dotation de 1,087 million d'euros obtenue au budget 2014 pour des travaux de rénovation des locaux de Conseil qui n'ont pas encore été engagés.

Enfin, en accord avec la Cour des comptes, les comptes du Conseil constitutionnel sont certifiés par le conseiller financier du Conseil, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, qui vérifie la régularité et la sincérité de ces derniers.

A. LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ, MISSION DU CONSEIL LA PLUS MOBILISATRICE

Instituée par l'article 61-1 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, organisée par la loi organique du 10 décembre 2009 et entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010, la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) permet à tout citoyen de faire constater par le Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, qu'une disposition législative invoquée à son encontre à l'occasion d'une instance devant une juridiction porte atteinte aux droits et libertés garanties par la Constitution.

La QPC est devenue la plus mobilisatrice des missions du Conseil : comme le montre le tableau ci-après, du 1^{er} mars 2010 au 30 juin 2015, le Conseil a pris 413 décisions QPC, soit le tiers des 1 126 décisions de contrôle de constitutionnalité prises depuis sa création, et plus des trois quarts des décisions prises depuis la création de la QPC elle-même.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉCISIONS RELEVANT DU CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

	QPC	Autres décisions ⁽¹⁾	Total
1958-1967		34	34
1968-1977		55	55
1978-1987		142	142
1988-1997		161	161
1998-2007		166	166
2008		12	12
2009		26	26
2010	64	24	88
2011	110	23	133
2012	74	17	91
2013	66	23	89
2014	67	25	92
2015 (jusqu'au 30 juin)	32	5	37
1958-2015	(413)	713	1 126
2010-2015	413	117	530

(1) Décisions portant sur des lois ordinaires, des lois organiques, des traités, des lois de pays ou les règlements des assemblées.

Source : Conseil constitutionnel.

Il convient de noter que le Conseil statue, en matière de QPC, en moyenne dans un délai de 70 jours, soit sensiblement moins que le délai de trois mois imparti par la loi organique du 10 décembre 2009.

Les Rapporteurs spéciaux précédents ont régulièrement cherché à identifier les coûts supplémentaires dus à la QPC. En effet, le Conseil a dû procéder à des adaptations profondes pour se mettre en état de remplir la nouvelle et essentielle mission qui lui était confiée. S'il a quelque peu augmenté les effectifs qui composent son personnel, il a aussi dû construire une salle d'audiences publiques, une salle de retransmission publique des séances et une salle des avocats. La publicité des séances a aussi entraîné le besoin d'étoffer le dispositif de la Garde républicaine, qui assure la sécurité du Conseil.

Ces investissements et adaptations relèvent désormais du passé ; le Rapporteur spécial se bornera donc à rappeler que, selon le Conseil lui-même, la QPC, représente environ les trois quarts de son activité globale.

B. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE PUBLIQUE PERFECTIBLE

Le tableau ci-dessous précise la répartition par action des dépenses du Conseil constitutionnel. C'est en effet sous cette forme qu'il présente traditionnellement son projet de budget au public, dans l'annexe au projet de loi de finances consacrée aux *Pouvoirs publics*.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DEPUIS 2011

(en euros)

	2011 exécution	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 prévision	2016 prévision
01. Contrôle des normes	3 896 719	3 749 743	4 227 496	4 271 996	4 307 650	4 508 960
02. Élections	556 326	2 351 772	234 327	199 835	143 000	108 767
03. Relations extérieures. Formation	1 462 941	1 026 495	1 579 219	1 482 899	1 598 850	1 528 944
04. Entretien, travaux	6 197 573	4 099 634	1 816 410	2 232 086	1 970 750	2 366 466
05. Frais généraux	1 339 967	1 388 605	1 558 504	688 875	614 250	1 407 325
Total charges	13 513 528	12 616 248	9 415 957	9 875 690	10 190 000	9 920 462
Dotation	11 070 000	10 998 000	10 888 000	10 776 000	10 190 000	9 920 462

Source : annexes aux projets de loi de règlement 201 à 2014 ; annexes aux projets de loi de finances pour 2015 et 2016.

Depuis trois ans, le Rapporteur spécial s'interroge sur la présentation, par actions, des comptes du Conseil au sein de l'annexe au projet de loi de finances consacrée aux Pouvoirs publics. Parallèlement, il se félicite des informations délivrées en réponse au questionnaire budgétaire : pour la troisième fois cette année, le Conseil a en effet transmis au Rapporteur spécial par nature de dépenses le budget exécuté de l'année passée, le budget prévisionnel de l'année en cours et le budget prévisionnel tel qu'il figure au projet de loi de finances.

C'est en effet cette présentation par nature de dépenses qui semble au Rapporteur spécial la plus conforme à l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit qu'« une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations ». En effet, les « dotations » constituent des unités budgétaires dérogatoires, présentées par nature et non par objectifs de dépenses. Elles retracent des dépenses qui, notamment parce qu'il est difficile de les soumettre à des indicateurs de performance, ne peuvent faire l'objet de programmes ni donc logiquement d'actions, qui relèvent d'un niveau inférieur de la nomenclature budgétaire.

C'est à partir de cette présentation – qui pourrait être publiée au sein de l'annexe au projet de loi de finances consacrée aux *Pouvoirs publics* – que le Rapporteur spécial analysera ci-après les crédits du Conseil.

II. UNE DOTATION BUDGÉTAIRE POUR 2015 MAÎTRISÉE

Ventilé par nature de dépense, le budget pour 2016 du Conseil constitutionnel se présente comme suit.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (par nature de dépenses)

(en euros)

	2014 exécution	2015 prévision	2016 prévision	Évolution 2015/2016
Membres	2 304 610,74	2 340 000,00	2 340 000,00	0,00 %
Traitements	1 773 689,34	1 790 000,00	1 790 000,00	0,00 %
Charges sociales	419 731,40	440 000,00	440 000,00	0,00 %
Frais de déplacement	111 190,00	110 000,00	110 000,00	0,00 %
Personnels	5 052 661,17	4 633 500,00	4 861 292,00	4,69 %
Traitements personnels	2 833 081,48	2 715 000,00	2 808 881,00	3,34 %
Traitements personnels	145 857,64	135 000,00	149 324,00	9,59 %
Traitements personnels	107 492,82	105 000,00	142 493,00	26,31 %
Charges sociales	946 961,89	929 000,00	971 594,00	4,38 %
Formation	8 710,00	5 000,00	30 000,00	83,33 %
Transports et déplacements	25 303,20	20 000,00	30 000,00	33,33 %
Indemnités de transports (remb.)	28 384,79	56 000,00	56 000,00	0,00 %
Action sociale	179 825,87	78 500,00	83 000,00	5,42 %
Garde républicaine	777 043,48	590 000,00	590 000,00	0,00 %
Fonctionnement	1 315 498,05	1 293 500,00	1 326 170,00	2,46%
Mobilier, matériel, fournitures	85 083,93	49 000,00	49 000,00	0,00 %
Parc automobile	78 279,18	80 000,00	125 250,00	36,13 %
Entretien du bâtiment	112 327,24	78 000,00	89 500,00	12,85 %
Documentation, publications	184 762,16	200 000,00	200 000,00	0,00 %
Traductions	27 089,37	60 000,00	50 000,00	-20,00 %
Fonctionnement <i>stricto sensu</i>	228 033,15	244 500,00	241 920,00	-0,17 %
Colloques, accueils de	128 574,64	150 000,00	150 000,00	0,00 %
Frais de représentation	113 523,70	120 000,00	132 000,00	9,09 %
informatique	357 066,28	312 000,00	285 500,00	-9,28 %
Dépenses exceptionnelles	758,40	3 000,00	3 000,00	0,00 %
Investissement	1 202 920,36	1 780 000,00	1 323 000,00	-34,54 %
Immobilisations incorporelles et corporelles	1 142 364,47	1 680 000,00	923 000,00	-82,02 %
Restauration de mobilier	60 555,89	100 000,00	400 000,00	75,00 %
Élections	0,00	143 000,00	70 000,00	-104,29 %
TOTAL	9 875 690,32	10 190 000,00	9 920 462,00	-2,65 %

Source : Conseil constitutionnel

Les 9,92 millions d'euros de budget se répartissent entre 8,597 millions d'euros destinées aux dépenses de fonctionnement courant (8,41 millions d'euros en 2015) et 1,32 million d'euros de dépenses de travaux destinées à la poursuite de la rénovation des locaux et des équipements du Conseil constitutionnel (1,78 million d'euros en 2015).

A. DES DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS TENUES

- Les dépenses relatives aux *membres* du Conseil constitutionnel sont reconduites strictement à l'identique, qu'il s'agisse des traitements et charges sociales ou des frais de déplacement. Il est à noter que deux anciens présidents de la République, MM. Jacques Chirac et Nicolas Sarkozy ne sont plus rémunérés par le Conseil, l'un depuis mars 2011, l'autre depuis l'été 2013.

- Avec 4,86 millions d'euros, les dépenses relatives au *personnel* sont en revanche en augmentation de 4,69 %. Selon le Conseil, il s'agit d'anticiper d'éventuels besoins résultant du changement de présidence, qui doit intervenir en 2016. Le budget pour 2016 provisionne ainsi le recrutement de deux personnes supplémentaires, ainsi que celui d'un apprenti pour le service de la documentation.

Au 1^{er} janvier 2016, le Conseil constitutionnel devrait donc compter (hors membres) 64 collaborateurs rémunérés à titre principal par lui, représentant 54,8 équivalent temps plein, auxquels sont adjoints à titre occasionnel dix rapporteurs adjoints, un conseiller technique issu de la Cour des comptes, des stagiaires et des collaborateurs temporaires (professeurs de langue, interprètes...).

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'augmentation prévue est la première depuis 2012. Le Conseil constitutionnel encadre très strictement ses emplois. Grâce à des redéploiements internes, la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité n'avait nécessité le recrutement que de quelques personnels supplémentaires.

Compte tenu de la technicité des emplois, les personnels de catégorie A représentent, aujourd'hui, près de 42 % des effectifs, contre moins de 35 % en 2010.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ADMINISTRATIFS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (prév.)
Catégorie A	17	21	24	23	27	26	27
Catégorie B	14	15	16	17	14	12	14
Catégorie C	18	19	21	21	20	23	23
Total	49	55	61	61	61	61	64

Source : Conseil constitutionnel (chiffres au 1^{er} janvier).

S'agissant de l'origine des personnels, le Conseil constitutionnel bénéficie d'une seule mise à disposition, celle d'un administrateur de l'Assemblée nationale affecté au service juridique. Elle fait l'objet d'un reversement, conformément à la convention passée entre les deux institutions.

Par ailleurs, à ce jour, 14 fonctionnaires sont détachés auprès du Conseil, en provenance du Conseil d'État (2), des services du Premier ministre (1), des ministères de la Justice (5), de la Culture (2), de la Défense (2) et du ministère des Finances (1) et de la santé (1). On compte également 3 universitaires en autorisation de cumul et 43 agents non titulaires, recrutés directement par le Conseil.

Au 1^{er} janvier 2015, les emplois du Conseil constitutionnel étaient répartis comme suit entre les services :

VENTILATION DES EMPLOIS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Présidence	2
Secrétariat général	2
Service juridique	10
– juristes	8
– greffe	2
Service administratif et financier	33
– administration, finances	4
– informatique	4
– personnels de soutien	17
– entretien	8
Service de la documentation	8
Service des relations extérieures	6

Source : Conseil constitutionnel.

B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT QUI RESTENT MAÎTRISÉES

Avec 1,33 million d'euros, les dépenses de *fonctionnement* sont en hausse de 2,46 % par rapport à la prévision pour 2015, mais quasi-identiques à l'exécution de 2014.

Les dépenses de fonctionnement relatives aux *membres* comprennent les frais de représentation de l'institution (les membres eux-mêmes ne disposent pas de frais de représentation : ceux-ci sont destinés à l'institution et non aux personnes) et les frais de déplacement.

Le montant inscrit en 2016 au titre des frais de représentation de l'institution est en légère augmentation du fait de l'arrivée du nouveau Président et de deux nouveaux membres. Les frais de déplacement en revanche restent stables, dans la continuité des années précédentes.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT RELATIVES AUX MEMBRES

(en euros)

	Frais de représentation de l'institution	Frais de déplacement
2011	123 906,32	62 731,63
2012	110 319,20	70 794,21
2013	105 600,14	110 099,82
2014	113 523,70	111 190,00
2015 (prév.)	120 000,00	110 000,00
2016 (prév.)	132 000,00	110 000,00

Source : Conseil constitutionnel.

Par rapport à 2015, les budgets relatifs aux déplacements des personnels, à la documentation et aux publications, et enfin aux dépenses de mobilier et matériel sont reconduits à l'identique.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT RELATIVES AU PERSONNEL

(en euros)

	Déplacements	Documentation, publications	Matériel, mobilier, fournitures
2011	42 094,67	248 799,59	103 468,55
2012	37 991,51	112 700,97	60 833,49
2013	38 926,09	165 592,28	77 394,10
2014	28 384,79	184 762,16	85 083,93
2015 (prév.)	56 000,00	200 000,00	49 000,00
2016 (prév.)	56 000,00	200 000,00	49 000,00

Source : Conseil constitutionnel.

Parmi les autres dépenses de fonctionnement, le budget de l'informatique est en diminution (-9,28 %) par rapport à 2015 du fait de nouveaux contrats négociés par le biais de réseaux d'acheteurs de marchés publics (UGAP, service des achats de l'État du ministère de la Justice...).

Il a été fait le choix de changer la totalité du parc automobile afin de l'harmoniser ce dernier et surtout d'avoir les mêmes échéances, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Ceci amènera donc le Conseil à rompre de manière anticipée les contrats actuels et de passer de nouveaux contrats sur une période plus courte ; c'est là la raison de l'augmentation de 36 % pour ce poste, qui ne devrait donc concerner que l'année 2016.

Enfin, les dépenses courantes, tant en entretien du bâtiment qu'en dépenses de fonctionnement, sont en augmentation, du fait de la réévaluation de certains postes suite à l'annonce d'augmentation des tarifs énergétiques et de la mise en place de contrats de nettoyage et d'entretien supplémentaires. Les renégociations, notamment en ce qui concerne la téléphonie, se sont poursuivies afin de maîtriser les coûts.

AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

(en euros)

	Informatique	Parc automobile	Entretien du bâtiment	Fluides, taxes, maintenance
2013	513 790,62	78 814,66	83 654,83	235 790,37
2014	357 066,28	78 279,18	112 327,24	228 033,15
2015 (prév.)	312 000,00	80 000,00	78 000,00	244 500,00
2016 (prév.)	285 500,00	125 250,00	89 500,00	241 920,00

Source : Conseil constitutionnel.

C. DES DÉPENSES DE TRAVAUX UNE FOIS DE PLUS MOINS LOURDES

Depuis sa création, le Conseil constitutionnel siège dans l'aile Montpensier du Palais-Royal. Cette affectation résulte d'une décision du 13 juin 1959 portant attribution de locaux.

Ce n'est cependant que progressivement qu'il a pu donner cohérence et fonctionnalité à ses locaux d'implantation.

Un arrêté du 10 janvier 1962 a procédé à une nouvelle répartition des lieux, affectant les 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} étages au ministère de la Culture. Entre 1976 et 1985, ce ministère a néanmoins quitté par étapes successives, l'aile Montpensier, gardant toutefois un appartement de fonction au 4^{ème} étage, des locaux à l'entresol, une imprimerie en rez-de-chaussée et l'usage de l'escalier avec une sortie par le n° 8 de la rue Montpensier.

Peu à peu, ces locaux ont été restitués au Conseil constitutionnel : en 2008 un local situé au 4^{ème} étage, quatre petits bureaux à l'entresol ainsi que l'escalier du 8, rue de Montpensier, en 2010 l'ancien bureau de l'administrateur du Palais-Royal au Centre des monuments nationaux, enclavé dans les locaux du Conseil et en 2011 l'ancienne imprimerie du ministère au rez-de-chaussée.

En janvier 2012, le Conseil a signé avec France domaine une nouvelle convention d'utilisation des locaux, entièrement refondue, qui tient compte de ces restitutions successives. Cette convention, qui se substitue à l'arrêté de 1962, définit précisément le périmètre des locaux affectés au Conseil et précise notamment les conditions financières de cette affectation. Le Conseil ne verse aucun loyer, mais prend en charge l'entretien et les travaux.

Outre l'aménagement des locaux récupérés, le Conseil a dû mettre en œuvre un important chantier de rénovation et de mise aux normes, en raison de l'absence de travaux pendant des décennies. Ces travaux de rénovation ont également porté sur la rénovation des façades sur le jardin et la cour d'honneur du Palais-Royal.

Enfin, d'importants travaux ont été réalisés pour mettre en place les espaces nouveaux dédiés à la QPC.

Pour 2016, les dépenses prévisionnelles de *travaux* seront une nouvelle fois en recul. Le Conseil constitutionnel inscrit à ce titre 1,32 million d'euros, au lieu de 1,61 en 2015 et 2,1 en 2014.

Ces montants seront notamment consacrés à des travaux de rénovation et de rafraîchissement des locaux, pour 500 000 euros, de restauration du mobilier, détenu par le Conseil ou mis à sa disposition, (pour 400 000 euros), de sécurité (pour 100 000 euros) et à des investissements en matériels et logiciels informatiques (pour 148 000 euros).

QUATRIÈME PARTIE : LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

Juridiction prévue par les articles 68-1 et 68-2 de la Constitution, la Cour de justice de la République constitue, en termes budgétaires, le plus petit des Pouvoirs publics.

En effet, sa dotation pour 2016 s'élève cette année encore à moins de 900 000 euros (861 500 euros), soit 0,09 % des crédits ouverts dans la mission *Pouvoirs publics*. Cette dotation est identique à celle de 2015.

I. UNE JURIDICTION DISCRÈTE

A. UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE

La Cour de justice de la République a été instituée par la révision constitutionnelle intervenue le 27 juillet 1993, sa création s'inscrivant dans le contexte de l'affaire du sang contaminé au cœur de l'actualité à l'époque. Son organisation et la procédure suivie devant elle sont précisées par la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993.

Les compétences de la Cour sont définies à l'article 68-1 de la Constitution : elle est la juridiction compétente pour juger les membres du Gouvernement pour les « *actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis* ».

La Cour est composée de trois formations distinctes aux compétences clairement définies.

Composée de trois magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation, deux conseillers d'État et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes désignés pour cinq ans (article 12 de la loi organique), la *commission des requêtes* reçoit les plaintes des personnes qui se prétendent lésées par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions et apprécie les suites à leur donner : classement sans suite ou transmission de la plainte au procureur général près la Cour de cassation (qui exerce de droit le ministère public près la Cour de justice de la République) aux fins de saisine de la commission d'instruction. La commission des requêtes siège en moyenne une fois par mois. Elle rend ses décisions dans un délai de deux mois. Ces décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.

De 1994 au 1^{er} septembre 2015, la commission des requêtes a été saisie de 1 237 requêtes. Elle a émis 40 avis favorables à la saisine de la commission d'instruction, 30 sur plaintes de particuliers ou d'associations et 10 sur requêtes du procureur général soit à la suite d'une décision d'incompétence de la juridiction de droit commun (juge d'instruction et chambre de l'instruction) soit sur saisine d'office.

Composée de trois membres titulaires et de trois membres suppléants désignés pour trois ans parmi les magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de Cassation (article 11 de la loi organique), la *commission d'instruction* informe en vertu d'un réquisitoire du procureur général et procède, selon les règles édictées par le code de procédure pénale et spécialement celles relatives aux droits de la défense (instruction à charge et à décharge), à tous les actes qu'elle juge utiles à la manifestation de la vérité. Lorsqu'elle estime l'instruction terminée, la commission communique le dossier au procureur général afin que celui-ci prenne ses réquisitions. Au vu de celles-ci, la commission prend une décision soit de non-lieu, soit de renvoi devant la Cour de justice de la République. Les arrêts de la commission peuvent faire l'objet de recours en cassation devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation.

Les 40 avis favorables émis par la commission des requêtes ont donné lieu à 40 saisines de la commission d'instruction par le procureur général dans un délai très bref (compétence liée).

Les 40 saisines de la commission d'instruction par le procureur général à la suite de l'avis favorable de la commission des requêtes ont donné lieu à l'ouverture de 15 informations (du fait de jonctions de plaintes). Six affaires ont donné lieu à un arrêt de renvoi devant la formation de jugement. Début 2015, deux instructions étaient encore en cours ⁽¹⁾.

Composée, aux termes de l'article 68-2 de la Constitution, de quinze juges – douze juges parlementaires (six députés et six sénateurs) élus par leur assemblée respective et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice –, la *formation de jugement* applique les règles fixées par le code de procédure pénale concernant les débats et les jugements en matière correctionnelle. Ses arrêts peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation, qui a trois mois pour statuer. Depuis 1993, la formation de jugement s'est réunie à cinq reprises ⁽²⁾.

(1) *La première, ouverte en août 2011, concerne Mme Christine Lagarde ; Mme Christine Lagarde a été mise en examen le 26 août 2014. L'instruction a été clôturée le 10 juillet 2015.*

La deuxième concerne MM. Edouard Balladur et François Léotard (affaire dite de Karachi).

(2) *Les ministres prévenus étaient : 1. Mme Georgina Dufoix et MM. Laurent Fabius et Edmond Hervé dans le cadre de l'affaire du sang contaminé (du 9 au 26 février 1999 ; relaxe pour les deux premiers et dispense de peine pour le troisième) ; 2. Mme Ségolène Royal pour diffamation à l'égard de deux enseignantes dans le cadre d'une affaire de bizutage dans un lycée (du 15 au 16 mai 2000 ; relaxe) ; 3 et 4. M. Michel Gillibert pour détournement de fonds (13 avril 2004, renvoi ; du 28 juin au 7 juillet 2004, condamnation à trois ans de prison avec sursis, 20 000 euros d'amende et cinq ans de privation des droits de vote et d'éligibilité) ; 5. M. Charles Pasqua pour trois procédures qui ont été jointes, deux pour complicité et d'abus de biens sociaux, la troisième pour corruption passive (du 19 au 30 avril 2010, relaxe dans deux procédures et condamnation d'un an d'emprisonnement avec sursis dans l'une des procédures pour complicité et recel d'abus de biens sociaux).*

B. UN AVENIR INCERTAIN

Le présent rapport spécial ne saurait être l'occasion de s'interroger sur le fonctionnement ou la procédure suivie devant la Cour de justice de la République. Cependant, lors de la rencontre qu'il avait eue avec la présidente de la Cour et le président de la commission d'instruction à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le Rapporteur spécial avait pu constater la place très insuffisante des victimes – il n'y a pas de constitution de partie civile possible et l'éventuelle réparation des dommages créés par le crime ou le délit relève des juridictions de droit commun – et mesurer les difficultés liées à l'éclatement des procédures juridictionnelles, lorsqu'un ministre fait l'objet d'une procédure devant la Cour et ses présumés co-auteurs non ministres devant une juridiction ordinaire. Inversement, il avait pu mesurer l'intérêt d'une procédure passant par le filtre de la commission des requêtes et centralisée à Paris, qui évite aux ministres de devoir faire face publiquement à des plaintes parfois fantaisistes qui pourraient être déposées devant tout tribunal de grande instance de France. Ces observations demeurent valables aujourd'hui.

Un projet de loi constitutionnelle a été déposé devant l'Assemblée nationale le 14 mars 2013 (n° 816). Son article 2 supprime la Cour de justice de la République, faisant ainsi disparaître le privilège de juridiction dont bénéficient les membres du Gouvernement. Il prévoit que les ministres seraient jugés par les juridictions pénales de droit commun, y compris pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Pour éviter les mises en causes abusives, les poursuites devraient être autorisées par une commission des requêtes, composée comme la commission actuelle. Le jugement de ces affaires serait confié aux juridictions de Paris compétentes, qui seraient alors composées d'au moins trois juges. Ce projet de loi n'a cependant connu aucun début d'examen.

II. DES DÉPENSES TRÈS LIMITÉES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

La dotation demandée pour 2016 s'établit à 861 500 euros, soit un montant identique à celui demandé pour 2015. La somme demandée pour chaque poste est également identique à celle demandée pour 2015.

Le tableau ci-après présente l'évolution des dotations et des budgets prévisionnels et exécutés de la Cour depuis 2012.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE DEPUIS 2012

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 prévision	2014 exécution	2015 prévision	2016 prévision
Loyer et charges locatives	510 125	469 398	465 600	445 369	453 000	453 000
Indemnités des magistrats	122 551	113 025	125 000	118 232	135 000	135 000
Autres dépenses de fonctionnement	112 821	109 571	134 500	94 183	131 000	131 000
Frais de justice	63 628	40 062	70 000	–	70 000	70 000
Frais de procès	–	–	71 500	–	71 500	71 500
Total	775 814	732 056	866 600	657 784	861 500	861 500

Source : Annexes aux projets de lois de règlement et aux projets de lois de finances.

Comme chaque année, ce tableau fait apparaître que la principale charge assumée par la Cour concerne le loyer et les charges locatives de l'immeuble qu'elle occupe dans le 7^{ème} arrondissement de Paris qui représentent 53 % de la dotation pour 2016.

A. L'HÉBERGEMENT DE LA COUR : UN COÛT TRÈS ÉLEVÉ

La Cour occupe la totalité d'un hôtel particulier, situé au 21, rue de Constantine dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, comprenant un sous-sol aménagé, un rez-de-chaussée, un entresol partiel, trois étages à usage de bureaux, des salles de réunion et un quatrième étage mansardé à usage de logement. La surface pondérée est de 818 m².

Le précédent rapporteur spécial, notre collègue Jérôme Chartier, s'était longuement penché il y a trois ans sur le dossier pour le moins courtelinesque de la négociation d'un nouveau bail avec le propriétaire de l'immeuble, GMF Prony bureau ⁽¹⁾. Pour l'historique de cette affaire, le Rapporteur spécial renvoie à son rapport sur le projet de loi de finances pour 2014 ⁽²⁾. Pour faire bref il y avait désaccord entre la Cour et France Domaine sur les conditions d'un nouveau bail. Le bail ancien ayant expiré, la Cour continuait à occuper ses locaux sur une base précaire, à des conditions plus onéreuses que le bail proposé par le propriétaire.

S'appuyant sur l'autonomie financière que donne à la Cour son statut de pouvoir public, la nouvelle présidente de la Cour a fait procéder à la signature par celle-ci le 21 mars 2013 d'un nouveau bail, prenant effet au 1^{er} avril de la même année. Le loyer annuel net était fixé à 450 000 euros. Les charges incombant au propriétaire (taxe foncière, taxe sur les bureaux) restent à la charge de ce dernier.

Ce nouveau bail a entraîné une économie sensible pour le budget de la Cour. Alors qu'en 2012 la Cour avait déboursé pour se loger plus de 510 000 euros, cette somme est passée à moins de 470 000 euros en 2013 et à 445 000 euros en 2014, du fait de l'application par le bailleur de la variation à la baisse de l'indice de référence applicable aux locaux à usage de bureaux.

(1) Rapport spécial n° 251 annexe 36 (novembre 2012).

(2) Rapport spécial n° 1428 annexe 36 (novembre 2013).

Si, dans son rapport de l'an dernier, le Rapporteur spécial avait salué la gestion de ce dossier par la présidente de la Cour, Mme Martine Ract-Madoux, il ne s'interrogeait pas moins sur le coût de l'hébergement de la Cour (450 000 euros !) au regard du caractère très spécifique et restreint de son champ de compétences et de son activité.

Il convient cependant de préciser que la Cour a vocation à s'installer sur l'île de la Cité, dans les locaux du tribunal de grande instance qui devraient être libérés à l'horizon 2017 lors de l'emménagement de ce dernier dans la nouvelle cité judiciaire des Batignolles.

À cette fin, le nouveau bail comporte une disposition permettant à la Cour de le résilier à tout moment, avec préavis de six mois.

Le dossier de la réinstallation de la Cour semble progresser. En effet, la présidente de la Cour de justice de la République a, par courrier du 2 avril 2015, présenté au directeur des services judiciaires, chargé de préparer la réorganisation du palais de la Cité, une demande d'attribution de locaux spécialement dédiés au fonctionnement de la Cour.

Dans deux courriers adressés respectivement au président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, et au président du Sénat, M. Gérard Larcher, Mme Ract-Madoux, après avoir rappelé que *« cette option de déménagement avait déjà été envisagée par mes prédécesseurs et les parlementaires, lors de l'examen du budget de la Cour de justice de la République »*, expose que : *« le statut constitutionnel de la Cour et son appartenance à la mission « Pouvoirs Publics », destinée à garantir l'accomplissement de ses missions en toute indépendance, sécurité et impartialité, sous le contrôle du Parlement, ne me paraissent pas aujourd'hui s'opposer à une telle requête, même s'il résultait de réunions interministérielles en décembre 1993 et janvier 1994 que « la nouvelle juridiction ne peut être installée ni dans les locaux de la Cour de cassation (palais de justice) ni dans ceux de la Haute Cour de justice (palais de Versailles) à laquelle elle se substitue partiellement »*.

Le Rapporteur spécial est évidemment tout à fait favorable à une solution qui permettrait l'économie du loyer actuel dans le respect de l'indépendance constitutionnelle de la Cour.

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL TRÈS LIMITÉES

Les *frais de personnel* se limitent aux versements d'indemnités aux magistrats composant la Cour.

Les magistrats siégeant dans les différentes formations de la Cour sont des magistrats qui continuent d'exercer leurs fonctions dans leur juridiction d'origine (essentiellement la Cour de cassation et dans une moindre mesure le Conseil d'État et la Cour des comptes) : ils sont donc rémunérés par celles-ci. En revanche, ils perçoivent des indemnités au titre de leur activité pour la Cour.

Le régime indemnitaire des magistrats est déterminé par le décret n° 95-692 du 9 mai 1995 :

– les indemnités de la présidente et du procureur général sont versées chaque mois ;

– les indemnités des juges titulaires et suppléants de la formation de jugement ne sont dues que si celle-ci siège au moins une fois dans l'année ;

– les indemnités mensuelles des présidents et membres de la commission des requêtes et de la commission d'instruction sont versées s'ils ont siégé au moins une fois lors du mois écoulé dans la formation à laquelle ils appartiennent ;

– les indemnités mensuelles des magistrats du ministère public (autres que le procureur général près la Cour) sont versées s'ils ont exercé leurs fonctions au moins une fois lors du mois écoulé.

La commission des requêtes se réunit de huit à dix fois par an. En 2014 elle a été saisie de 34 requêtes et rendu 36 décisions, 35 de rejet et une favorable à la saisine de la commission d'instruction sur demande du procureur général concernant un ancien Premier ministre et un ancien ministre (affaire dite de Karachi). Depuis le 1^{er} janvier 2015, elle a été saisie de 18 requêtes.

Le rythme de réunion de la commission d'instruction dépend, quant à lui, des besoins des instructions en cours.

Le greffier en chef de la Cour de cassation est de droit le greffier en chef de la Cour de justice de la République. Il met à disposition de celle-ci le personnel nécessaire au fonctionnement du greffe. Au 1^{er} janvier 2014, la Cour de cassation mettait à disposition un greffier en chef et cinq agents de catégorie C (deux adjoints administratifs et trois adjoints techniques, dont un qui exerce les fonctions de gardien et de chauffeur et un les fonctions d'agent d'entretien). Ces personnels sont rémunérés par la Cour de cassation et ne perçoivent aucune indemnité versée par la Cour de justice de la République.

Le montant prévisionnel inscrit pour 2016 au titre des indemnités des magistrats s'établit à 135 000 euros, comme en 2015.

C. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT STABLES

Les *autres dépenses de fonctionnement* sont maîtrisées. Représentant 15,2 % du budget pour 2016, la dotation consacrée aux autres frais de fonctionnement s'élève à 131 000 euros, comme en 2015.

Les frais de justice restent budgétés à 70 000 euros depuis 2011. Les frais de justice, pour l'essentiel mis en œuvre par la commission d'instruction, couvrent différentes dépenses : recours à des experts, taxes pouvant être demandées par les témoins auditionnés, etc.

Les instructions donnent en effet lieu à de nombreux actes d'instruction entraînant des frais de justice : transport sur les lieux, recours à des experts, auditions de nombreux témoins, émissions de commissions rogatoires.

Le budget pour 2016 prévoit des crédits pour la tenue d'un *procès* devant la formation de jugement de la Cour. Comme en 2014 et 2015, une somme de 71 500 euros est inscrite pour y faire face.

L'enveloppe pour frais de procès permet de faire face aux dépenses suivantes :

– 40 000 euros au titre de la remise d'une copie numérique à chacun des trente juges, des réunions préparatoires organisées par la présidente ou le procureur général, des frais d'aménagement de la salle d'audience⁽¹⁾, des frais de restauration sur place des juges, de la location des robes d'audience des magistrats parlementaires ;

– 21 500 euros pour couvrir les indemnités des juges ;

– 10 000 euros pour faire face à d'éventuels frais de justice.

Enfin, l'examen des budgets exécutés montre que les budgets de la Cour de justice de la République sont très largement calculés. L'exécution pour 2014 fait apparaître un total de dépenses de 657 784 euros, pour une dotation votée de 866 600 euros, soit un solde d'exécution positif de 208 816 euros.

Cette situation ne pose cependant aucune difficulté. En effet, les sommes non utilisées chaque année sont reversées à l'État par la Cour. La réalité de ce reversement est attestée par l'annexe au projet de loi de règlement pour 2014 consacrée à la mission *Pouvoirs publics*.

(1) La Cour ne disposant pas d'une salle d'une capacité suffisante, les trois derniers procès se sont tenus dans la salle de la 1^{ère} chambre du tribunal de grande instance de Paris, qui avait été aménagée à moindre frais. La Cour ayant conservé le mobilier dans ses locaux, les frais concernent uniquement le recours à un menuisier pour le montage et démontage de ce mobilier.

**REVERSEMENT DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE
SUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2014**

Rubrique	Montants
Restitution loyers	20 000
Restitution sur frais de justice	70 000
Restitution sur frais d'un éventuel procès	71 500
Versement solde excédent (avril 2015)	47 316
TOTAL	208 816

Source : Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2014.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement (voir le compte rendu de la commission élargie du 29 octobre 2015 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits des missions Conseil et contrôle de l'État ; Pouvoirs publics et Direction de l'action du Gouvernement ; et le budget annexe Publications officielles et information administrative.

*Suivant l'avis favorable de M. Marc Le Fur, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Pouvoirs publics **sans modification**.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/