



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse générale
Députée

ANNEXE N° 36

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Marc LE FUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE	9
I. UNE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE MIEUX MAÎTRISÉE	9
A. UN CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE RÉNOVÉ	10
1. La rédaction d'un règlement budgétaire et comptable	10
2. L'évolution du système d'information budgétaire	11
3. Le renforcement du contrôle interne	11
B. UNE GESTION ET UN SUIVI DES ACHATS MIEUX MAÎTRISÉS	12
II. UN EFFORT D'ÉCONOMIE QUI SEMBLE AVOIR ATTEINT SES LIMITES ...	13
1. Des charges de personnel maîtrisées une fois de plus grâce à une réduction supplémentaire des effectifs	14
2. Des charges de fonctionnement stables	20
3. Les dépenses de déplacement : des mesures d'économie qui arrivent à leur terme	23
4. Des dotations aux investissements et travaux reconduites	26
B. DES PRÉVISIONS DE RECETTES RECONDUITES À L'IDENTIQUE	27
1. Une dotation de l'État de nouveau limitée à 100 millions d'euros	27
2. Les produits divers de gestion	28
3. Les produits exceptionnels	31
DEUXIÈME PARTIE : LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	33
I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE	33
A. UNE DOTATION VOLONTAIREMENT INCHANGÉE	34
B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2017	35
1. La section d'investissement	37
2. La section de fonctionnement	37
a. Les charges parlementaires	38
b. Les charges de personnel	43
c. Les autres dépenses de fonctionnement	43

II. LE SÉNAT	43
A. UNE DOTATION ÉGALEMENT INCHANGÉE	44
B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2017	45
1. Le Sénat au titre de sa mission institutionnelle.....	45
a. Les dépenses de fonctionnement	46
b. Les dépenses d'investissement	48
2. Le jardin du Luxembourg	48
3. Le musée du Luxembourg	49
III. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	50
A. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE-ASSEMBLÉE NATIONALE (LCP-AN).....	51
B. PUBLIC-SÉNAT	53
TROISIÈME PARTIE : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	55
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	57
II. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET POUR 2017	59
A. LES DÉPENSES RELATIVES AUX MEMBRES	59
B. LES DÉPENSES RELATIVES AUX PERSONNELS	59
C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	60
D. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	61
E. LES DÉPENSES RELATIVES AUX ÉLECTIONS.....	62
QUATRIÈME PARTIE : LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	65
I. L'ACTIVITÉ DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	65
I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2017	66
A. UN HÉBERGEMENT ONÉREUX.....	67
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL TRÈS LIMITÉES.....	68
C. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT STABLES	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXE : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	73

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 singulière. 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 (à l'exception de la Cour de justice de la République, ils ne reversent pas au budget la part de dotation non consommée), 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, dans le passé, susciter une curiosité, parfois suspicieuse, des médias ou même de l'ensemble de nos concitoyens. 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. 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 d'abord à renforcer la qualité de l'information destinée au public concernant leurs budgets ou leurs comptes. Puis, depuis 2013, les deux assemblées ont décidé de confier la tâche de certification de leurs comptes à la Cour des comptes, qui est ainsi venue se substituer au Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

Pour conserver la confiance de nos concitoyens, cet effort de transparence doit évidemment s'accompagner 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 de la Présidence de la République a régulièrement diminué au cours des dernières années pour atteindre le montant symbolique des 100 millions d'euros depuis 2015.

Pour 2017, les dotations demandées sont toutes identiques à celles de l'an dernier, sauf en ce qui concerne le Conseil constitutionnel notamment en raison des échéances électorales de l'année prochaine⁽¹⁾. Alors que la dotation pour LCP-AN est figée depuis 2013, celle pour Public Sénat diminue pour la première fois (- 3,2 %).

(1) *Rappelons qu'en vertu de la Constitution, le Conseil constitutionnel « veille à la régularité de l'élection du Président de la République » et qu'il « statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs ».*

CHIFFRES-CLÉS

MISSION *POUVOIRS PUBLICS* RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR DOTATION*

Numéro et intitulé de la dotation	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017	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	34 887 162	– 1,7 %
<i>LCP-AN</i>	<i>16 641 162</i>	<i>16 641 162</i>	–
<i>Public Sénat</i>	<i>18 848 000</i>	<i>18 246 000</i>	– 3,2 %
531 – Conseil constitutionnel	9 920 462	13 696 974	+ 38,1 %
533 – Cour de justice de la République	861 500	861 500	–
Total pour la mission	987 745 724	990 920 236	+ 0,3 %

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

PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

La situation budgétaire et comptable de la présidence de la République a été profondément modifiée à l'initiative de l'ancien président Nicolas Sarkozy, mettant fin à celle que dénonçait, à juste titre, notre collègue René Dosière dans son livre *L'argent caché de l'Élysée*, publié en janvier 2007 ⁽¹⁾.

La mesure fondatrice du changement engagé à l'initiative de M. Nicolas Sarkozy, dès le début de son mandat, a été de soumettre au contrôle de la Cour des comptes la gestion et les comptes de la présidence de la République ⁽²⁾. Au fil des « rapports » ⁽³⁾ annuels successifs de la Cour, la présidence de la République a réalisé une profonde réforme de ses procédures budgétaires et comptables, de son contrôle interne de gestion.

Ces réformes procédurales ont rendu possible un effort de maîtrise des dépenses incontestable, qui s'est manifestée par une baisse du budget de la présidence et une stabilisation du montant de la dotation demandée à l'État.

S'il reconnaît volontiers que l'élection du président François Hollande n'a pas interrompu le processus engagé, le Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de la décision du président de ramener à tout prix la dotation à 100 millions d'euros, chiffre qui au-delà du symbole et de l'opération de communication ne sera vraisemblablement pas tenable longtemps.

I. UNE GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE MIEUX MAÎTRISÉE

À l'occasion de ses contrôles, la Cour des comptes a formulé des remarques sur la gestion et fait 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 davantage sur l'approfondissement des réformes effectuées, notamment sur des aspects procéduraux ou comptables de la gestion de la présidence.

(1) Ce livre expliquait 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.

(2) Cette décision fut officialisée en novembre 2007, lors de l'audience solennelle tenue par la Cour à l'occasion de son bicentenaire.

(3) Le document publié par la Cour des comptes prend la forme d'un courrier de son Premier président adressé au Président de la République et publié sur le site internet de la Cour.

Il convient de garder à l'esprit que le rythme annuel du contrôle de gestion de la présidence par la Cour place l'Élysée dans une situation singulière vis-à-vis des autres entités publiques, pour lesquelles le rythme d'un tel contrôle est plus fréquemment triennal, voire plus espacé encore.

Au fil de ses rapports spéciaux successifs depuis la loi de finances pour 2014, le Rapporteur spécial a eu l'occasion de commenter les évolutions mises en œuvre par les services de la présidence pour répondre aux observations formulées par la Cour. Il n'y reviendra pas, invitant les lecteurs intéressés à s'y reporter.

A. UN CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE RÉNOVÉ

1. La rédaction d'un règlement budgétaire et comptable

Lors de ses investigations, la Cour a relevé que la gestion des moyens budgétaires et humains nécessaires au fonctionnement des services de la présidence intervenait en l'absence d'un cadre juridique approprié. En réponse à ces observations et aux recommandations formulées en la matière, les services ont élaboré un projet de règlement budgétaire et comptable de la présidence de la République.

Dans la lettre du 15 juillet 2016, la Cour présente un certain nombre d'observations sur ce projet de règlement :

– elle estime que ce règlement budgétaire et comptable ne devrait s'éloigner des dispositions applicables aux autres services de l'État, « *qu'au strict regard du respect de l'autonomie financière de la présidence de la République et d'impératifs éventuels de sécurité et de confidentialité* » ;

– ce règlement devrait assurer une séparation effective des fonctions de l'ordonnateur et du comptable qui constitue « *une garantie prudentielle fondamentale* ». Elle recommande également que ce texte confère au comptable de la présidence de la République le statut de comptable public principal de l'État ;

– le règlement devrait prévoir une annexe définissant précisément la nature des pièces justificatives nécessaires à la réalisation des opérations comptables ;

– la publication de ce document au *Journal officiel* serait une garantie nécessaire pour le rendre opposable aux tiers ;

– elle estime que, compte tenu de la nature, des termes et de la publication du texte, l'adoption de ce règlement budgétaire et comptable par le biais d'un décret du Président de la République pris en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, apparaîtrait « *comme la formule juridique la plus pertinente et la plus sûre.* »

Le Rapporteur spécial partage les remarques formulées par la Cour en engage les services de la présidence à les mettre en œuvre.

2. L'évolution du système d'information budgétaire

À la suite des recommandations formulées par la Cour à l'occasion de son contrôle sur la gestion 2014, le projet NABUCO, initialement conçu comme une évolution du système d'information budgétaire et comptable, a été élargi, essentiellement pour intégrer le volet relatif au cadre juridique. Si le sigle est inchangé, il recouvre aujourd'hui une vision à la fois plus ambitieuse et plus cohérente de « *Nouvelle Architecture Budgétaire et Comptable* ».

Les travaux en cours comportent deux volets, qui s'inscrivent naturellement en cohérence avec la rédaction du règlement budgétaire et comptable évoqué précédemment.

D'une part, des travaux ont été engagés en 2015 pour identifier les besoins en termes de référentiels. Ils devraient s'achever en 2016 par l'adoption d'une nomenclature budgétaire et d'un plan comptable reposant sur des règles harmonisées et tenant compte des spécificités de la présidence de la République. Si la Cour estime que le choix d'un référentiel particulier peut se justifier au regard des spécificités réelles de la présidence, elle recommande que ce référentiel se rapproche « *autant que possible du référentiel comptable applicable aux autres administrations de l'État.* »

D'autre part, afin de disposer de l'outil pertinent, la présidence a fait le choix d'acquérir une application nouvelle, au travers d'une solution logicielle intégrée disponible sur le marché. Les travaux actuellement en cours devraient permettre de basculer sur le nouvel outil au 1^{er} janvier 2017, avec un coût prévisionnel d'environ 100 000 euros pour l'achat et l'installation du nouveau logiciel budgétaire et comptable.

3. Le renforcement du contrôle interne

Depuis 2009, les méthodes de contrôle interne comptable ont évolué et font partie intégrante de la chaîne comptable (contrôle interne matérialisé par le cartouche des signatures sur chaque pièce de dépense et de recette). En outre, une note interne de janvier 2015 présente les modalités de déploiement du contrôle interne comptable au sein de la présidence.

Ainsi, une cartographie des processus, une cartographie des risques et un plan d'action ont été élaborés. Des référents dans chaque pôle (ressources humaines, finances et achats publics) ont été désignés ainsi qu'un responsable du contrôle interne comptable.

Pour les processus majeurs (prévision budgétaire ; exécution de la dépense ; perception de la recette ; gestion de la trésorerie ; marchés), des logigrammes ⁽¹⁾ ont été finalisés. Les services estiment que ceux-ci ont une utilité avérée pour le fonctionnement courant mais également dans la mise en place du nouveau système d'information budgétaire et comptable.

La réalisation de ces logigrammes ainsi que la réflexion sur le règlement budgétaire et comptable ont conduit à normaliser les tâches et à homogénéiser les pratiques entre les services. Un guide de procédures a été diffusé en 2015 et est actualisé en tant que de besoin.

Dans ses observations sur l'exercice 2015, la Cour estime indispensable que soit mis en œuvre un contrôle interne budgétaire adapté aux besoins des services de la présidence. *« La qualité des comptes ne peut en effet être dissociée de celle des opérations mises en œuvre en amont et elle dépend, en particulier, du respect des procédures et de l'efficacité des vérifications effectuées par les services gestionnaires eux-mêmes lors des différentes phases de la dépense (ou de l'encaissement des recettes). »* Elle insiste notamment sur la nécessité d'« une grande vigilance sur le fait que la réalisation d'achats répétés effectués auprès d'un même fournisseur devrait conduire, au regard tant du montant cumulé des dépenses que de la possibilité de bénéficier de tarifs compétitifs, à envisager la passation d'un marché. »

B. UNE GESTION ET UN SUIVI DES ACHATS MIEUX MAÎTRISÉS

Au-delà de la réintégration au sein du budget de la présidence des divers concours apportés à la présidence par les autres administrations publiques (au premier rang desquels les mises à disposition de personnels) qui a renforcé la sincérité du budget, cette amélioration de la gestion s'est traduite par l'extension du recours à la procédure des marchés publics pour une part grandissante des dépenses de fonctionnement.

Alors que, jusqu'en 2008, les commandes, 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.

Comme le note la Cour, ces efforts de rationalisation se sont traduits par un accroissement des dépenses sur marchés. Ainsi, pour les trois services supports de la présidence de la République (intendance, informatique et administration, conservation des résidences présidentielles), qui représentent 79 % des dépenses en 2015 (70 % en 2014), la couverture des dépenses par des marchés publics est passée de 57 % en 2014 à 70 % en 2015 (plus de 90 % pour le service de l'administration et de la conservation des résidences présidentielles). Le recours à

(1) Un logigramme est un outil pour analyser et décrire un processus comptable, en identifiant précisément les enjeux, les risques et les modalités des contrôles propres à fiabiliser la fonction comptable. Il a permis de séparer le processus concerné en plusieurs événements et de montrer la relation qui les unit.

de nouveaux marchés interministériels pour le service informatique devrait également permettre d'optimiser le taux de couverture constaté, notamment pour couvrir des dépenses relatives à la maintenance réseau, téléphone Palais et accessoires bureautiques (environ 800 000 euros de dépenses hors marchés en 2015).

En 2015, un marché mutualisé ⁽¹⁾ concernant l'achat de vins de Champagne a été conclu, et une procédure de marché de denrées alimentaires pour les besoins du palais de l'Élysée, du restaurant administratif et de la crèche a été lancée.

Par ailleurs, le nombre de marchés publics passés en 2015 reste important, avec notamment la conclusion de marchés nouveaux et structurants pour les bâtiments (marché de conception, réalisation, exploitation et maintenance des ascenseurs et appareils de levage ; raccordement du palais de l'Élysée au réseau de froid urbain) mais aussi pour l'informatique (accord cadre interministériel de stockage des données informatiques). Les vecteurs interministériels d'achats ont également été utilisés en 2015, notamment sur des secteurs à forts enjeux financiers, devant ainsi permettre à la présidence de réaliser à terme des économies (par exemple, les marchés de l'UGAP concernant la fourniture de gaz de ville, d'électricité ou de licences bureautiques).

Le recours à la procédure du marché n'est pas forcément synonyme d'économies. Ainsi, alors que la présidence faisait appel de manière ponctuelle au recrutement de personnel "extras", ce recours s'effectue désormais, depuis le 1^{er} avril 2016, dans le cadre d'un marché public interministériel. Cette externalisation, qui sécurise la relation contractuelle, génère une hausse estimée à 120 000 euros correspondant à la facturation de la TVA et à la rémunération du prestataire.

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

Le projet de budget établi par la présidence de la République pour 2017 s'établit comme suit.

(1) La présidence de la République, les services du Premier ministre et le ministère de la justice ont constitué, au travers d'une convention, conformément aux dispositions de l'article 8 du code des marchés publics, un groupement de commandes afin de conclure un accord-cadre pour la fourniture et la livraison de vin de Champagne pour les réceptions officielles.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 exécution	2016 prévision	2017 prévision	Évolution 2015/2016
Charges de personnel	67 516 363	67 611 943	66 326 122	65 421 844	67 500 000	67 500 000	+ 0,0 %
Charges de fonctionnement courant (1)	17 659 385	14 712 060	13 750 126	14 064 813	14 350 000	14 450 000	+ 0,7 %
Dotations d'amortissement et provisions	2 063 376	4 331 764	5 438 132	6 729 315	4 300 000	4 300 000	+ 0,0 %
Déplacements	14 330 095	14 745 867	14 516 153	13 798 560	14 300 000	14 300 000	+ 0,0 %
Charges exceptionnelles	34 100	3 516	13 644	4 781	0	0	+ 0,0 %
Équipements et travaux	4 051 685	4 024 102	3 666 057	4 822 200	4 100 000	4 000 000	- 2,4 %
Charges totales	105 655 003	105 429 252	103 710 234	104 841 513	104 550 000	104 550 000	+ 0,0 %
Dotations	102 899 893	101 233 252	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	+ 0,0 %
Produits divers	2 385 050	2 748 844	2 016 084	1 522 462	1 200 000	1 200 000	+ 0,0 %
Produits exceptionnels	5 756 994	5 000 486	4 885 880	6 529 342	3 350 000	3 350 000	+ 0,0 %
<i>Dont quote-part des subventions d'investissement virée aux résultats</i>	<i>4 030 394</i>	<i>2 831 764</i>	<i>3 580 732</i>	<i>4 089 315</i>	<i>3 300 000</i>	<i>3 300 000</i>	<i>+ 0,0 %</i>
Produits totaux	111 041 936	108 982 582	106 901 963	108 051 804	104 550 000	104 550 000	+ 0,0 %
Résultat	5 386 932	3 553 330	3 191 726	3 210 290	0	0	-

(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 pour 2012 à 2015 et annexes aux PLF pour 2015 et 2016.

Avec 104,45 millions d'euros, ce budget est identique au budget de l'an dernier. La stabilité par rapport à 2016 est même quasiment opérée poste par poste : on note seulement un transfert de 100 000 euros entre les dépenses d'investissement et celles de fonctionnement courant.

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

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 – près des deux-tiers des dépenses –, conduit à un effort régulier sur les effectifs.

Ainsi, entre le 31 décembre 2012 et aujourd'hui les effectifs de la présidence de la République sont passés de 858 à 806 équivalents temps plein (ETP), soit une diminution de 52 ETP (- 6,1 %). Ce chiffre n'a pas varié depuis 2014. Pour 2017, dernière année du mandat, aucune création ou suppression de poste n'est prévue.

C'est sans doute là la preuve que l'on assiste à la fin du processus de réduction du nombre d'emplois à la présidence de la République. Déjà l'année dernière, les services avaient confirmé au Rapporteur spécial que l'effectif ainsi atteint était un effectif minimal en dessous duquel la présidence ne saurait plus descendre.

Le personnel se répartit entre agents mis à disposition par diverses administrations (660, soit 82 %) et personnes employées sous contrat de droit public et directement rémunérées par le budget de la présidence (146, soit 18 %).

Rappelons que les mises à dispositions concernent les personnes qui sont fonctionnaires (c'est la seule position statutaire possible car il n'existe pas à la présidence de la République de corps d'accueil pour ceux-ci). 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.

Si, compte tenu des effectifs nécessaires à la sécurité du palais, les deux premiers ministères pourvoyeurs sont logiquement ceux de l'intérieur (332 mises à disposition) et de la défense (97 mises à disposition), il faut aussi noter l'importance du nombre de mises à disposition en provenance du ministère des finances (62).

Le tableau ci-après récapitule l'origine des personnels mis à disposition depuis le 1^{er} juillet 2014.

ÉTAT DES PERSONNELS MIS À DISPOSITION

	Au 01/07/2014	Au 01/07/2015	Au 01/07/2016
Ministères			
Affaires étrangères	36	30	25
Affaires sociales	9	9	8
Agriculture	4	4	4
Culture et communication	38	32	30
Défense	104	102	97
Environnement	6	5	3
Éducation nationale	12	20	18
Enseignement supérieur et recherche			
Finances et comptes publics	69	66	62
Intérieur	333	330	332
Justice	7	7	8
Secrétariat général du Gouvernement	8	8	7
Direction générale de l'aviation civile	1	1	1
Travail, emploi et dialogue social	1	1	1
Organismes publics			
Agence française du développement	1	1	1
Assistance publique/Hôpitaux de Paris	9	9	8
Caisse des dépôts et consignations	1	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	3	1	1
Cour des comptes	1	-	-
Commissariat général à l'équilibre des territoires	1	1	1
École des hautes études en sciences sociales	-	-	1
Orange	20	19	18
La Poste	5	5	4
Préfecture de police de Paris	13	17	17
Collectivités locales			
Ville de Clamart (Hauts-de-Seine)		1	1
Ville de Maisons-Alfort (Val-de-Marne)	1	-	1
Ville de Vélizy (Yvelines)	1	1	1
Ville de Paris	2	2	6
Département de Seine-et-Marne	-	-	-

Source : Présidence de la République.

Le tableau ci-dessous présente la répartition par service et par statut des personnels de l'Élysée.

RÉPARTITION PAR SERVICE DU PERSONNEL (au 1^{er} juillet 2016)

SERVICES	Fonctionnaires	Contractuels	TOTAL
Membres du cabinet	27	11	38
Secrétariat cabinet	56	9	65
État-major particulier	25	0	25
Chargés de mission	3	5	8
Secrétariat chargés de mission	2	0	2
Affaires sociales	4	0	4
Archives	7	0	7
Audiovisuel	17	8	25
Photographie	0	5	5
Commandement militaire	226	12	238
Correspondance présidentielle	56	15	71
Décorations	4	0	4
Ressources humaines et finances	18	3	21
Crèche	8	1	9
Équipe de renfort	5	0	5
Groupe de sécurité du Président de la République	63	0	63
Intendance	42	36	78
Médical	7	0	7
Presse	4	9	13
Protocole	10	1	11
Administration et conservation des résidences présidentielles	43	10	53
Service veille et communication numérique	0	8	8
Télécommunication et informatique	33	7	40
TOTAL GÉNÉRAL	660	140	800

Source : Présidence de la République.

Les personnes qui ne sont pas fonctionnaires sont recrutées sur contrat et rémunérées directement par la présidence de la République.

Au 31 décembre 2015, les 146 contractuels de la présidence relevaient de trois types de contrats :

- 29 contrats « fin de mandat » : ce sont les contrats cabinet n'ayant pas vocation à être renouvelés à l'issue du mandat présidentiel le 15 mai 2017. Sont notamment compris dans ces contrats, 11 conseillers membres du cabinet du Président, trois chargés de mission y compris le coiffeur (*cf.* encadré ci-dessous), quatre membres du service de presse, les autres contrats étant répartis dans des secrétariats, la cellule veille et communication numérique et le service photo ;

- 76 contrats à durée déterminée (inférieure à six ans) : ces contractuels sont employés les différents services : informatique, travaux, audiovisuel, correspondance, intendance, logistique ;

- 41 contrats à durée indéterminée : ces contractuels occupent souvent des fonctions techniques : huissier de vestibule, cuisinier, pâtissier, maître d'hôtel, plombier, caviste, technicien, photographe, traducteur, chauffeur, *etc.*

Le coiffeur du Président de la République

Dans son édition du 13 juillet 2016, le *Canard enchaîné* a publié le fac-similé du contrat d'engagement d'un coiffeur personnel du Président de la République **dès le lendemain de son investiture**, encore que comme le fait remarquer l'hebdomadaire, ce contrat ne mentionne pas les fonctions de l'intéressé.

Ce contrat fait partie des contrats « fin de mandat », c'est-à-dire des contrats cabinet n'ayant pas vocation à être renouvelés à l'issue du mandat présidentiel le 15 mai 2017.

Il paraît étonnant qu'un contrat de ce type, adapté plutôt aux conseillers du Président de la République au sein du cabinet de celui-ci, ait été conclu pour des fonctions aussi spécifiques.

Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, la Présidence ne fait pas appel à un prestataire extérieur pour ce type de prestations, car dans son « rapport » de 2010 portant sur l'exercice 2009, la Cour des comptes avait relevé le coût élevé de ce type de prestation liée à la médiatisation de l'image du Président, payée à l'acte et mise en œuvre par le biais d'une agence lors de chaque intervention publique et dans tous les déplacements du Président (en l'occurrence, il s'agissait de l'intervention d'une maquilleuse).

C'est pour tenir compte de cette remarque et compte tenu de la fréquence de la prestation en cause (l'Élysée a expliqué au *Canard enchaîné* que le coiffeur intervenait à plusieurs moments de la journée – « *tous les matins et autant de fois que nécessaire, à chaque prise de parole publique* » – et accompagnait le président dans tous ses déplacements comportant une nuit hors de l'Élysée), la Présidence a opté pour le recrutement d'un professionnel à temps plein (l'intéressé a dû céder le salon de coiffure qu'il possédait auparavant). Ainsi, le recours à un coiffeur ne fait pas l'objet d'une prestation extérieure et son contrat prendra fin à l'issue du mandat en cours.

S'il n'a pas l'intention de contester au chef de l'État le droit de recruter les collaborateurs de son choix pour les missions qu'il juge nécessaires (les services de la présidence lui ont assuré qu'il n'y avait pas d'autre emploi aussi particulier), le Rapporteur spécial ne peut que s'interroger, comme l'ensemble de nos concitoyens, sur l'opportunité d'un tel recrutement et sur le montant de la rémunération versée à l'intéressé (9 895 euros bruts mensuels), qui représente tout de même **les deux tiers de celle du président !**

La maîtrise de la dépense de personnel s'est également traduite par une 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 2016, de 14 999 euros en brut et de 13 755 en net – et le plafonnement à un maximum de 13 000 euros de celles de ses collaborateurs. La rémunération du Président de la République ne connaîtra pas d'autre variation que celle appliquée aux traitements de la fonction publique (+ 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 et + 0,6 % au 1^{er} février 2017).

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*.

RÉPARTITION DE LA MASSE SALARIALE ENTRE CATÉGORIES DE PERSONNEL

(en euros)

	2013 exécution	2014 exécution	2015 exécution	2016 prévision	2017 prévision
Mis à disposition	55 957 112	55 132 806	54 676 821	56 703 500	56 400 000
Contractuels	10 449 405	10 642 866	10 224 356	10 796 500	11 100 000
Total	67 110 049	65 775 672	64 901 177	67 500 000	67 500 000

Source : Présidence de la République.

Au cours de ses contrôles successifs, la Cour des comptes a critiqué le recours qu'elle juge excessif aux heures supplémentaires. Dans ses observations sur l'exercice 2014, elle rappelait les irrégularités qui affectent l'utilisation des heures supplémentaires dans les services de la présidence : comptabilisation indue d'heures supplémentaires pour des agents en déplacement ou militaires ; calcul sur un nombre d'heures peu vraisemblable ; fragilité du mode déclaratif ; très fort dépassement des plafonds autorisés.

Après une augmentation entre 2013 et 2014 (de 1,55 à 1,62 million d'euros), le coût des heures supplémentaires a diminué en 2015 pour atteindre 1,41 million d'euros. Ce chiffre rémunère près de 81 000 heures supplémentaires. La part des heures supplémentaires effectuées par les contractuels de la présidence (30 000 heures, soit 37 %) dépassent la part de ceux-ci dans le personnel (18 %).

Plusieurs leviers ont été mobilisés pour répondre à la recommandation de la Cour des comptes de réduire ce type de dépenses : externalisation des tâches (par exemple par le recours à un marché pour certaines activités) ; mise en place d'une nouvelle organisation du travail dans certains secteurs d'activité (meilleure gestion des amplitudes horaires, requalification de certains emplois, introduction du régime des astreintes) ; recours au personnel d'extras ou recrutements compensés par des non-remplacements d'emplois, etc.

La Cour, toutefois, juge que « *cet usage, encore excessif, requiert que des efforts de régularisation soient poursuivis* » et indique que « *la présidence de la République a fait part des récentes réflexions engagées pour substituer dans certains services un régime de sujétion sous la forme d'une indemnisation forfaitaire, remplaçant les heures supplémentaires.* » Des informations analogues ont été apportées au Rapporteur spécial.

S'il peut comprendre les remarques formulées par la Cour, le Rapporteur spécial est parfaitement conscient de la difficulté de ce 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*.

2. Des charges de fonctionnement stables

La dotation demandée pour 2017 au titre des dépenses de fonctionnement s'élève à 18,75 millions d'euros, en augmentation de 100 000 euros (soit 0,5 %).

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 2016. Il convient de noter qu'il s'agit d'un montant inférieur à celui effectivement constaté en 2014 et 2015 (respectivement 5,4 et 6,7 millions d'euros).

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 2015, les bénéficiaires de ces secours ont été des personnes en difficulté, pour 205 000 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 ou caritatives de l'Élysée, pour 17 100 euros (association sportive section football pour 11 900 euros, association sportive section rugby pour 2 200 euros et association sportive section arts du *budō*⁽¹⁾ pour 3 000 euros).

Ce poste de dépenses est établi à 14,45 millions d'euros en 2017, soit 100 000 euros de plus que la prévision 2016.

(1) Les *budō* sont les arts martiaux japonais apparus entre le milieu du XIX^{ème} siècle et le milieu du XX^{ème} siècle. En japonais, *bu* signifie « guerre » et *dō* signifie « voie ». Les *budō* les plus connus en Occident sont le karaté-do, le judo, l'aïkido et le kendo.

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances justifie ainsi la prévision pour 2017 : *« compte tenu de la spécificité d'une année électorale et des fortes implications sur l'agenda présidentiel comme sur l'organisation des services, la prévision budgétaire des charges de fonctionnement a été établie à partir du niveau estimé de l'exécution 2016 afin de ne pas compromettre la continuité du fonctionnement des services »*.

D'après les informations transmises au Rapporteur spécial par les services de la présidence, les charges de fonctionnement courant pourraient, en 2016, être légèrement supérieures aux prévisions initiales en raison de *« l'activité intense à l'Élysée »* et de plusieurs facteurs.

D'une part, on l'a vu, le recours au personnel « extras », qui s'effectue depuis le 1^{er} avril 2016 dans le cadre d'un marché public interministériel, génère une augmentation estimée des dépenses de 120 000 euros (correspondant à la facturation de la TVA et à la rémunération du prestataire), hausse en partie contrebalancée par un léger fléchissement des réceptions (sept dîners d'État vraisemblablement en 2016, contre onze en 2015).

D'autre part, l'extension du parc de téléphones mobiles sécurisés, réalisée en 2016, pourrait majorer le niveau des dépenses de communications d'environ 90 000 euros.

Le projet annuel de performances évoque d'autres éléments avancés pour justifier une augmentation de ce poste budgétaire : incidence du regroupement de la commande publique de gaz et d'électricité dans le cadre de deux conventions signées avec l'UGAP ; la renégociation de marchés ayant pour objet le nettoyage des locaux ou les solutions d'impression ; une augmentation prévisionnelle de 30 000 euros du poste affranchissement pour prendre en charge la quantité supplémentaire de courrier occasionnée par l'élection présidentielle ainsi que la hausse des tarifs postaux, etc.

S'il reconnaît bien volontiers qu'il s'agit d'une augmentation bien modeste (+ 0,7 %), le Rapporteur spécial n'en est pas moins troublé par l'argument avancé de « la spécificité d'une année électorale » ou « de l'activité intense à l'Élysée » au cours d'une telle période. Il est pourtant indispensable qu'une « muraille de Chine » sépare l'activité de la présidence de la République et le déroulement de la campagne électorale, surtout si M. François Hollande est candidat à sa réélection.

Le parc automobile de la présidence

Le nombre de véhicules au sein du parc automobile de la présidence de la République a encore diminué en 2016, puis qu'il est passé de 64 véhicules à la fin de 2015 à 61 au 30 juin 2016 (sans compter les deux Citroën SM de prestige). S'agissant des deux-roues ou trois roues motorisés, l'évolution est de 6 à 7 au cours de la même période.

	Au 31/12/2015	Au 30/06/2016
Automobiles		
Président de la République	2	2
Cabinet	4	4
Services	58	55
Total	64	61
Deux-roues et trois-roues motorisés		
Président de la République	0	0
Cabinet	2	2
Services	4	5
Total	6	7

Source : Présidence de la République.

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 (dont deux prêtées par le constructeur). Une double borne de recharge a été installée dans les sous-sols de l'hôtel Marigny.

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. L'amélioration de l'autonomie de la dernière génération de ce modèle pourrait conduire de ce point de vue à une certaine évolution.

Pendant les six premiers mois de 2016, avec plus de 82 000 kilomètres, les neuf Zoé ont parcouru 44,3 % des kilomètres dits de la « régulation », correspondant à ce type de liaison, et 17,5 % du total des kilomètres. Ces chiffres sont d'autant plus remarquables qu'ils sont supérieurs à ceux constatés pendant les douze mois de 2015 avec un véhicule prêté de plus (plus de 122 000 kilomètres et 34 % de la « régulation » et 12 % du kilométrage total). Ces chiffres témoignent, selon les données transmises par les services, que ce véhicule est « apprécié à l'unanimité et sollicité par les passagers et les conducteurs qui privilégient désormais son utilisation. »

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 également pour les véhicules électriques.

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

Comme les autres postes de dépenses, avec 14,3 millions d'euros, le budget prévisionnel des déplacements pour 2017 est identique à celui de 2016, dans toutes ses composantes.

Ce montant est supérieur aux dépenses constatées en 2015 mais reste inférieur à l'exécution des exercices 2012 à 2014.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE DÉPLACEMENT

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 exécution	2016 prévision	2017 prévision
Déplacements dans le cadre diplomatique	5 105 682	6 589 317	5 870 938	5 508 811	5 415 000	5 415 000
Autres déplacements	2 500 834	1 595 608	2 010 038	1 995 094	2 226 000	2 226 000
Escadron de transport 60 (1)	6 723 579	6 560 942	6 635 177	6 294 655	6 659 000	6 659 000
Total	14 330 095	14 745 847	14 516 153	13 798 560	14 300 000	14 300 000

(1) Unité de l'Armée de l'air basée à Villacoublay (Yvelines) (anciennement ETEC)

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

En 2016, les dépenses liées aux déplacements présidentiels dépasseraient l'exécution 2015 mais devraient rester inférieures à la prévision initiale. Le taux d'exécution au 30 juin est élevé (51 %) compte tenu des déplacements éloignés effectués au cours du 1^{er} semestre (États-Unis : Inde, Amérique du Sud, Nigéria-Centrafrrique, G7 au Japon).

Dans ses rapports des années précédentes, le Rapporteur spécial avait indiqué 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 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.

Le tableau ci-après présente les différents modes de transport utilisés par le Présidence de la République ainsi que les destinations de ces déplacements.

DÉPLACEMENTS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

	2013	2014	2015	2016 (1)
Train	5	1	0	0
Falcon FX	48	40	86	31
<i>France</i>	<i>31</i>	<i>18</i>	<i>35</i>	<i>17</i>
<i>Europe</i>	<i>15</i>	<i>19</i>	<i>44</i>	<i>9</i>
<i>Reste du monde</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>5</i>
Airbus A330	16	11	8	5

(1) Premier semestre

Source : commission des finances selon données fournies par la Présidence de la République.

L'utilisation de l'Airbus A330 ne concerne que des déplacements hors d'Europe (sauf en 2013, où il a été utilisé pour deux déplacements en Russie). Cet avion est également utilisé pour des déplacements du Premier ministre et pour des vols militaires d'entraînement avec transport de fret et de personnel au profit des forces françaises ainsi que de rapatriement sanitaire.

Le Rapporteur spécial veut insister sur le fait que le tableau ci-dessus fait apparaître clairement l'abandon d'une promesse du candidat François Hollande faite en avril 2012 : « 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 ».

C'est en mars 2014 que le Président de la République a pris le train pour la dernière fois, pour se rendre en l'occurrence à Bruxelles. En 2013, sur cette même destination, le président avait emprunté trois fois le train mais déjà quatre fois le Falcon FX. En outre, si l'on regarde les destinations des déplacements dans cet avion, on trouve des villes très bien reliées à Paris par le TGV (Bordeaux, Lille, Strasbourg, Marseille, etc.).

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 entre la pratique et ce qui n'était finalement qu'un simple artifice de communication.

Les résidences présidentielles

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. 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.

Le fort a été ouvert au public le 29 juin 2014. Il est visitable de juin à la fin de septembre sur réservation préalable. Le nombre de visiteurs s'est établi à 55 000 en 2014 et à près de 37 000 en 2015.

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.

Le pavillon de la Lanterne :

Situé en bordure du parc du Château de Versailles, le pavillon est devenu en 2007 la résidence de loisir et de week-end du Président de la République, après avoir été mis à la disposition du Premier ministre depuis 1959. À partir de 2007, le pavillon de la Lanterne a été mis à la disposition du Président de la République sur la base d'une convention.

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 avaient été transférés au budget de la présidence pour un montant de 260 000 euros.

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées en 2015 à 167 000 euros (hors frais de personnel) réparties entre les dépenses de fluides (46 %), de connexions (4 %), de maintenance des installations (35 %) et d'entretien (15 %).

Depuis l'année dernière, la résidence et le parc de la Lanterne, auparavant placés sous la protection d'une compagnie républicaine de sécurité (CRS 1), sont surveillés par la Garde républicaine, ce qui a permis de réduire significativement le nombre d'agents.

Dans ses observations sur l'exercice 2015, la Cour des comptes relève que *« le coût correspondant n'a pas été intégré, à ce stade, dans le budget consolidé de la présidence de la République, mais demeure supporté directement par le ministère de l'intérieur, à l'exception de certaines dépenses relatives aux équipements de sécurité pris en charge par le commandement militaire »*. Dans la mesure où les effectifs correspondants sont engagés au bénéfice direct de la sécurité d'une résidence à l'usage exclusif du Président de la République, elle estime qu'*« il serait cohérent que la charge induite soit inscrite sur le budget de la présidence, et donne lieu à la formalisation d'une procédure de mise à disposition remboursée. »*

4. Des dotations aux investissements et travaux reconduites

Pour 2017, la dotation aux investissements et travaux a été fixée à 4 millions d'euros, soit 100 000 euros de plus qu'en 2016. Ce montant correspond aux dépenses constatées depuis 2012, sauf en 2015 où les dépenses avaient dépassé la prévision initiale en raison de dépenses liées à la modernisation des infrastructures de télécommunications ou informatiques notamment.

ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS ET TRAVAUX

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 exécution	2016 prévision	2017 prévision
Investissements travaux et	4 051 685	4 024 102	3 666 057	4 822 200	4 100 000	4 000 000

Source : Présidence de la République.

En 2016, les dépenses pourraient s'élever à 4,8 millions d'euros environ. Toutes les opérations (délocalisation du *datacentre*, mise en conformité, fiabilisation et modernisation des ascenseurs et des moyens de levage, rénovation de la production et de la distribution de froid, mise en protection bactériologique et chimique) seront achevées au 31 décembre. Le financement de ces dépenses sera complété par la quote-part du ministère de la défense pour les travaux de sûreté des installations (387 000 euros).

Le budget d'investissement pour 2017 permet de financer deux types de dépenses.

Les besoins récurrents des services seront dotés de 1,4 million d'euros. Ce poste de dépenses regroupe le renouvellement habituel des différents équipements (y compris le parc automobile, pour 115 000 euros). En 2017, certains achats ou travaux dont la réalisation avait été différée sont à nouveau programmés avec notamment l'achat de mobilier de réception (300 000 euros), la modernisation du câblage, l'achat d'équipements divers, la mise à jour de différentes applications métier (pour un total de 700 000 euros).

Les projets ciblés qui répondent aux besoins prioritaires en termes de sécurité, de sûreté et de mise aux normes seront dotés de 2,6 millions d'euros. Ils concernent principalement :

- la mise en sécurité des sites (600 000 euros) ;
- la poursuite de la rénovation de la production et de la distribution de froid du palais de l'Élysée (400 000 euros) ;
- le renouvellement de la production de chaleur ; elle est actuellement assurée par l'utilisation de fioul et de gaz ; après une première phase de diagnostic en 2016, un marché de maîtrise d'œuvre sera passé en 2017 (150 000 euros) ;

- des opérations visant à la mise en conformité des installations avec notamment le remplacement des armoires électriques (250 000 euros), et la mise en place d'une cartographie des réseaux existants afin d'alimenter la gestion électronique des données (GED) (50 000 euros).

- dans le domaine des télécommunications et de l'informatique (1,1 million d'euros au total), les projets concernent les infrastructures (*datacentre* 500 000 euros – et prévention du risque inondation – 500 000 euros) et l'amélioration des applications métier (gestion des interventions, des invitations et des accréditations – 100 000 euros). Le projet d'automatisation de la gestion des accréditations et des invitations pourra générer des économies (impression et frais d'affranchissement postal) et des gains de productivité, tout en améliorant la sécurisation des événements organisés par la présidence.

Il convient de rappeler que, contrairement aux assemblées parlementaires et au Conseil constitutionnel qui supportent l'intégralité du coût de l'entretien de leur patrimoine immobilier, celui de la présidence de la République est, pour l'essentiel, à la charge du ministère de la culture par l'intermédiaire de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC). En effet, c'est ce ministère qui est juridiquement attributaire des locaux. Un programme de travaux a été lancé en 2009, prolongé par un nouveau plan triennal 2014-2016 d'un montant d'environ 20 millions d'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 dotation demandée à l'État.

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

Pour la troisième année consécutive⁽¹⁾, la dotation demandée par la présidence de la République à l'État est limitée au chiffre symbolique de 100 millions d'euros.

(1) Ce montant avait déjà été atteint en exécution en 2014, la Présidence ayant reversé en fin d'exercice une partie de la dotation initialement versée pour aboutir à ce chiffre de 100 millions d'euros.

Le tableau ci-après montre l'évolution de l'exécution de la dotation de la présidence et de son exécution depuis 2012.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotation initiale	108 929 739	103 483 252	101 660 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000
Crédits restitués au budget de l'État	6 029 846	2 250 000	1 660 000	0		
Dotation exécutée	102 899 893	101 233 252	100 000 000	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.

Ce tableau montre, en outre, que la dotation non consommée a fait l'objet d'un reversement au budget de l'État entre 2012 et 2014 (pour un total de près de 10 millions d'euros). Depuis qu'elle a atteint le montant symbolique de 100 millions d'euros, le résultat de l'exercice n'est plus restitué mais comptabilisé 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. Ce résultat a été de 3,19 millions d'euros en 2014 et de 3,21 en 2015. Selon la Cour des comptes, le montant des « réserves » est ainsi passé de 6,7 millions d'euros fin 2013 à 13,3 fin 2015.

2. Les produits divers de gestion

Avec 1,2 million d'euros, la prévision des produits divers de gestion est reconduite, en 2017, à l'identique des prévisions 2015 et 2016.

Comme précédemment, 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.

Les prévisions de produits divers de gestion comprennent :

– les recettes du restaurant de l'Élysée et le remboursement des plateaux repas pour 640 000 euros ;

– le produit des charges et loyers des logements occupés par les personnels de la présidence de la République, pour un montant de 250 000 euros ;

– la participation des parents aux frais de la crèche pour 70 000 euros ; le coût de fonctionnement de cette crèche, qui accueille en moyenne 30 enfants, a été de 472 000 euros en 2015 et les contributions parentales n'ont représenté que 13 % de ce coût ;

- les ventes de produits et de véhicules pour 60 000 euros ;
- les autres produits, pour un montant budgété de 180 000 euros.

Ce dernier poste de recettes est pour le moins hétéroclite. En 2015, la prévision initiale (fixée déjà à 180 000 euros) a été largement dépassée, puisque les dépenses ont atteint près de 517 000 euros. Ont été comptabilisées sur ce poste notamment les recettes suivantes :

- 362 000 euros représentant la quote-part (50 %) du ministère de la défense pour les travaux de sécurité du palais ;
- 150 000 euros au titre des remboursements des participants aux voyages officiels.

Dans ses rapports précédents, le Rapporteur spécial avait exprimé ses doutes sur l'évolution de ce type de recettes, qui n'est pas négligeable (elle représente près de 10 % des produits divers de gestion en 2015) mais qui s'avère très volatile (elles atteignaient 244 000 euros en 2014). Il estime, en effet, 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-là à l'étranger et donc financent leur déplacement sans que le montant n'en soit avancé par la trésorerie de la présidence.

L'année dernière, les services de l'Élysée avaient 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. Au vu des moyens de transport utilisés par le Président de la République depuis 2015, ces explications restent valables.

ÉVOLUTION DES PRODUITS DIVERS DE GESTION

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 exécution	2016 prévision	2016 prévision
Intérêts du compte de dépôt	983 147	953 808	583 677	–	–	–
Recettes du restaurant	606 353	622 091	580 864	538 127	610 000	610 000
Produits locatifs logements	177 595	188 510	177 692	187 752	250 000	250 000
Participation des parents aux frais de la crèche	63 997	64 847	68 038	62 172	65 000	65 000
Ventes de produits	71 969	49 114	35 850	73 831	50 000	50 000
Remboursement plateaux-repas	32 410	35 609	33 194	34 157	35 000	35 000
Ventes de véhicules	60 888	11 787	24 332	20 197	10 000	10 000
Remboursement Garde républicaine				23 230		
Autres produits	388 690	823 078 ⁽¹⁾	512 437 ⁽²⁾	516 622	180 000	180 000
Total	2 385 049	2 748 844	2 016 084	1 522 462	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.

Les concessions de logement

Les recettes locatives des logements concédés par la présidence de la République constituent une part substantielle des produits divers de gestion (12,3 % des produits comptabilisés en 2015 et plus de 20 % des produits attendus en 2017).

Dans son rapport de l'année dernière, le Rapporteur spécial s'était félicité de la réforme des modalités d'attribution et de gestion de ces logements. Celle-ci s'est inscrite 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 deux décrets du 9 mai 2012 et du 19 juillet 2013.

Rappelons que 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. 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.

Outre la clarification de l'attribution de ces logements, la réforme entendait réformer le calcul de la redevance versée par les occupants. La redevance est désormais calculée par référence à la valeur locative réelle et en fonction de la taille du logement, du type d'attribution, de la composition du foyer et du revenu fiscal de référence des occupants.

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

Cependant, d'après les informations recueillies par le Rapporteur spécial, les nouvelles modalités de calcul de la redevance auraient entraîné pour certains occupants aux revenus modestes une augmentation très importante du loyer versé. Dès lors, les services ont décidé de ne pas appliquer le nouveau mode de calcul aux occupants qui étaient en place au moment de la réforme et de reporter sa mise en œuvre au fur et à mesure des changements de locataires.

Ce report de la réforme, dont le Rapporteur spécial peut comprendre la justification, crée des doutes sur la sincérité de la prévision budgétaire pour 2017 (250 000 euros), largement supérieure aux recettes enregistrées à ce titre en 2015 (188 000 euros).

3. Les produits exceptionnels

Comme en 2015 et 2016, 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 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.

DEUXIÈME PARTIE : LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les dotations concernant les assemblées parlementaires s'élèveront globalement à 876,36 millions d'euros en 2017, ce qui représente 88,4 % 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* (34,9 millions d'euros, soit 4 %).

S'agissant de l'Assemblée nationale et du Sénat, la dotation demandée est reconduite au même montant depuis 2012. Cette stabilité est d'autant plus notable que 2017 est une année de renouvellement intégral de l'Assemblée nationale et de renouvellement partiel du Sénat, circonstances traditionnellement génératrice d'un surcroît de dépenses. Dès lors, les deux assemblées ont décidé de financer ces dépenses incompressibles sur leurs ressources propres.

Enfin, pour la première fois, la dotation pour *La Chaîne parlementaire* est en léger recul (environ 600 000 euros, soit – 1,7 %), en raison de la diminution elle aussi inédite du budget de Public-Sénat, l'une des deux sociétés de programmes.

I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Depuis 2008, sous l'impulsion de son président 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 six ans, qui plus est à un montant inférieur de 3 % à ce qu'il était entre 2008 et 2011.

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 lui remettent 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. Cette publication a par ailleurs entraîné la transformation du rapport de la commission spéciale, celui-ci se bornant désormais à présenter les raisons pour lesquelles elle donne *quitus* de leur gestion aux questeurs.

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 troisième rapport de certification de la Cour des comptes a été transmis en mai 2016 au président de l'Assemblée. Comme l'année précédente, la Cour conclut en certifiant que « *au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables, les comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice clos le 31 décembre 2015 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

Le président Claude Bartolone ayant pris la décision de principe de maintenir le montant de la dotation à son niveau de 2012 pour toute la durée de la législature, la dotation demandée pour 2017 reste fixée à 517,89 millions d'euros.

La décision de l'Assemblée de stabiliser le montant de la dotation de l'État la conduit, pour équilibrer son budget, à prévoir des prélèvements sur ses ressources propres⁽¹⁾. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces prélèvements depuis 2012 et fait apparaître que ceux-ci n'ont jamais été nécessaires à hauteur des prévisions.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES RESSOURCES PROPRES

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prévisionnel	26 237 500	15 476 571	15 529 966	14 824 980	14 957 918	62 785 148
Exécuté	17 664 142	5 320 720	0 (1)	2 498 822	–	

(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.

(1) 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 2015, précise le montant des immobilisations financières sur lesquelles sont susceptibles d'être opérés les prélèvements sur les ressources propres. Elles sont constituées 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 estimée à 319,5 millions d'euros).

Le maintien de la dotation à un niveau inchangé en 2017 signifie que l'Assemblée nationale a décidé de financer sur ses réserves financières l'intégralité de l'augmentation de son budget prévisionnel (48 millions d'euros, dont environ 37,8 résultant du renouvellement général de l'Assemblée), ce qui explique le quadruplement du prélèvement prévisionnel.

Pour mémoire, l'Assemblée dispose d'autres ressources propres qui regroupent des recettes extrêmement diversifiées : ventes de marchandises et d'autres produits (172 000 euros), ventes de documents et de publications (28 000 euros), locations de salles de réunion, reversements divers, redevances de gestion à la charge des deux fonds de sécurité sociale (1,86 million d'euros), *etc.*

Au total, ces produits ont été estimés à 4,09 millions d'euros en 2017 (en hausse de 220 000 euros par rapport à 2016).

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2017

Le projet de budget pour 2017 porte, tout d'abord, la marque du renouvellement général de l'Assemblée qui interviendra à l'issue des élections législatives de juin 2017. Il en résultera un ensemble de dépenses supplémentaires sur un certain nombre de postes : fin de contrat des collaborateurs de députés non réélus, charges de pension, dépenses supplémentaires de mobilier et d'équipement informatique, *etc.*

Le budget pour 2017 a été bâti en retenant un taux de renouvellement de l'Assemblée de 50 % (soit une moitié des députés sortants non réélus ou ne s'étant pas représentés). Cette estimation apparaît en phase avec les taux de renouvellement constatés lors des précédentes élections législatives.

TAUX DE RENOUELEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

	1993	1997	2002	2007	2012 (1)
Députés réélus	303	300	332	405	344
Députés nouveaux	274	277	245	172	233
Taux de renouvellement	47 %	48 %	42 %	30 %	40 %

(1) En 2012, 106 députés ne se sont pas représentés.

Source : Assemblée nationale.

Le surcoût lié à ces dépenses supplémentaires a été évalué globalement à 37,79 millions d'euros, dont 35,34 relevant de la section de fonctionnement.

Le projet de budget tient également compte de la décision de mettre à profit la suspension des travaux parlementaires au printemps 2017 pour mener, comme en 2012, des travaux immobiliers de grande ampleur difficilement réalisables en dehors des périodes durant lesquelles l'Assemblée ne siège pas : réfection de l'étanchéité de la Cour d'Honneur, confortement de l'emmarchement situé sous la colonnade du Palais-Bourbon, rénovation des locaux de la vice-présidence, *etc.*

Ce programme de travaux immobiliers a pour effet de porter les crédits alloués aux dépenses d'investissement à 35,1 millions d'euros, soit près du double (+ 82,04 %) du budget d'investissement de l'exercice 2016 (19,3 millions d'euros).

En raison de ces spécificités, le projet de budget pour 2017 affiche une progression marquée (+ 48,04 millions d'euros, soit + 8,95 %) des dépenses à 584,76 millions d'euros (toutes sections confondues) par rapport à l'exercice 2016.

Si l'on exclut les effets du renouvellement, le montant des dépenses globales est ramené à 546,97 millions d'euros (+ 10,25 millions d'euros, soit + 1,91 %, par rapport à 2016), dont 514,30 pour la section de fonctionnement et 32,66 pour la section d'investissement.

Hors renouvellement, les dépenses de fonctionnement diminuent de 0,60 % (– 3,13 millions d'euros) par rapport à 2016 (517,43 millions d'euros).

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

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(en milliers d'euros)

	2012 exec	2013 exec	2014 exec	2015 exec	2016 prev	2017 prev	Évol. 2017/2016
Charges							
Fonctionnement	520 101,4	518 309,8	505 290,8	507 989,8	517 429,6	549 648,1	+ 6,23 %
Achats de biens et de fournitures	7 772,5	7 339,9	6 722,6	7 000,3	7 669,3	7 738,3	+ 0,90 %
Services extérieurs	32 529,8	33 474,7	30 471,2	32 618,8	33 141,1	32 009,5	– 3,41 %
Impôts et taxes	3 850,5	4 202,9	4 010,7	4 188,9	3 712,9	4 380,0	+ 17,97 %
Charges de personnel	170 081,3	183 510,0	175 225,9	175 720,3	175 074,0	178 936,7	+ 2,21 %
<i>dont rémunérations</i>	123 927,5	135 398,5	126 081,3	125 835,5	123 605,6	127 335,3	+ 3,02 %
<i>charges sociales et diverses</i>	46 153,8	48 111,4	49 144,6	49 884,8	51 468,4	51 601,4	+ 0,26 %
Charges parlementaires	305 726,0	289 455,3	288 744,6	288 437,9	295 509,4	324 553,6	+ 9,83 %
<i>dont indemnités parlementaires</i>	49 265,4	50 111,4	49 996,4	50 081,3	50 196,2	50 734,7	+ 1,07 %
<i>charges sociales</i>	62 410,4	63 634,1	61 870,1	60 378,5	60 314 75 1	61 609,4	+ 2,15 %
<i>secrétariat parlementaire</i>	177 111,0	158 087,8	160 402,0	161 528,1	165 433,0	192 238,4	+ 16,20 %
<i>autres charges</i>	16 939,1	17 621,9	16 476,0	16 449,9	19 565,5	19 971,2	+ 2,07 %
Charges exceptionnelles et imprévues	141,3	327,0	115,8	23,6	2 323,0	2 030,0	– 12,61 %
Investissement	21 592,1	12 308,0	14 094,4	17 194,3	19 289,3	35 114,3	+ 82,04 %
Total des charges	541 693,5	530 617,8	519 385,2	525 184,1	536 718,9	584 762,4	+ 8,95 %
Ressources							
Dotation	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	0,00 %
Produits divers	6 139,4	7 407,1	4 860,6	4 795,3	3 871,0	4 087,3	+ 5,59 %
Prélèvement sur les disponibilités	17 664,1	5 320,7	0,0	2 498,8	14 957,9	62 785,1	+ 319,75 %
Total des ressources	541 693,5	537 824,8	522 750,6	525 184,1	536 718,9	584 762,4	+ 8,95 %

Source : annexes aux projets de loi de finances.

1. La section d'investissement

Les dépenses d'investissement ont été estimées à 35,11 millions d'euros en hausse de 15,83 millions, soit + 82,04 % par rapport au budget 2016 (19,29 millions d'euros). Cette estimation inclut des dépenses spécifiques liées au renouvellement de l'Assemblée nationale en 2017 à hauteur de 2,45 millions d'euros (équipement en matériel informatique et logiciels des députés nouvellement élus, achats de mobiliers, réfections de bureaux etc.).

Hors dépenses de renouvellement, les dépenses d'investissement se répartissent en trois grandes catégories.

La première concerne les travaux engagés sous l'égide du service des affaires immobilières et du patrimoine (SAIP). Les principales opérations de travaux qu'il est prévu de réaliser représentent une dépense de 19,18 millions d'euros, soit plus de 70 % (70,63 %) du budget d'investissement du service pour l'exercice 2017. Il s'agit notamment de la réfection de l'étanchéité de la Cour d'Honneur (5,9 millions d'euros), du confortement de l'emmarchement situé sous la colonnade du Palais-Bourbon (4,5 millions d'euros), de la rénovation de différents locaux et salles de commission (4,2 millions d'euros), de la création d'une régie centrale de production d'images (2,5 millions d'euros) et le-ravalement de la façade de l'immeuble situé entre le 126 et le 128, rue de l'Université (1 million d'euros).

La deuxième concerne les acquisitions de logiciels et de matériels informatiques qui progressent également de 1,39 million d'euros (+ 35,8 %) pour s'établir, en 2017, à 5,29 millions d'euros. Les dépenses prévisionnelles de logiciels s'établissent à 2,46 millions d'euros (soit un montant quasi identique à celui de 2016 : 2,48 millions d'euros) et s'effectueront dans le cadre du futur schéma directeur informatique pour la période 2016-2018. En ce qui concerne les acquisitions de matériels informatiques, le montant total des dépenses s'établirait à 2,83 millions d'euros en 2017, en hausse de 1,41 million d'euros par rapport au budget 2016. Cette hausse est imputable, à hauteur de 1,23 million d'euros, aux dépenses spécifiques liées au renouvellement de l'Assemblée (notamment du fait de l'équipement en postes informatiques des députés de la XV^e législature).

La troisième concerne les crédits d'investissement alloués aux autres services (1,17 million d'euros, en diminution de 140 000 euros) visant à couvrir divers besoins.

2. La section de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 549,65 millions d'euros, en hausse sensible (+ 32,22 millions d'euros, soit + 6,23 %) par rapport au budget 2016 (517,43 millions d'euros). Hors effet du renouvellement, les dépenses sont en réalité ramenées à 514,30 millions d'euros, en diminution de 3,13 millions d'euros (- 0,6 %).

a. Les charges parlementaires

Les charges parlementaires, estimées à 324,55 millions d'euros, représentent, avec 59,05 % de la section de fonctionnement, le premier poste de dépenses. Conformément à ce qui est traditionnellement observé lors des années d'élections législatives, ces dépenses sont globalement en forte hausse (+ 29,04 millions d'euros, soit + 9,83 %) par rapport au budget 2016. Si l'on exclut les effets du renouvellement, les charges parlementaires s'établissent à 290,55 millions d'euros, en baisse de 4,96 millions d'euros (– 1,68 %).

Deux chapitres supportent l'essentiel de la progression des charges parlementaires liées au renouvellement de l'Assemblée.

D'une part, les frais de secrétariat parlementaire, qui comprennent les frais de rémunération et de charges sociales des collaborateurs (y compris ceux des groupes politiques), devraient, comme lors des précédents renouvellements de l'Assemblée nationale, s'accroître fortement en 2017 pour s'établir à 192,24 millions d'euros (+ 26,81 millions d'euros par rapport à 2016, soit + 16,20 %). Cette hausse correspond, pour une large part, à la prise en charge par l'Assemblée nationale des coûts liés à la rupture des contrats des collaborateurs de députés dont le mandat prendra fin en juin 2017 : indemnité de licenciement, indemnité de précarité, indemnité de préavis, salaires versés pendant la procédure de licenciement (y compris le « treizième mois »), indemnité compensatrice de congés payés.

Le coût global de ces licenciements devrait atteindre 27 millions d'euros (charges sociales comprises) en 2017 compte tenu de l'hypothèse retenue par les questeurs d'un renouvellement de moitié de l'Assemblée (ce qui conduit à une prévision de licenciement de 1 000 collaborateurs).

Les députés représentant les Français de l'étranger

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, les Français de l'étranger sont directement représentés à l'Assemblée nationale par onze députés. Ces circonscriptions se répartissent entre cinq circonscriptions en Europe, cinq hors d'Europe, la dernière également européenne mais intégrant en outre la Turquie et Israël.

Si en termes d'indemnité parlementaire, d'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) et de crédit-collaborateur, les députés représentant les Français de l'étranger sont soumis à un régime identique à celui de leurs autres collègues, l'Assemblée nationale a dû naturellement adapter les modalités de prise en charge de certains frais en fonction de l'éloignement et de la taille de leurs circonscriptions.

S'ils disposent du même montant que leurs homologues métropolitains et ultramarins, les députés représentant les Français de l'étranger bénéficie d'un forfait téléphonique majoré (10 905 euros pour les députés intra-européens et 16 845 pour les députés extra-européens). Si le forfait téléphonique pour les députés intra-européens est comparable à celui des députés d'Outre-mer, il représente plus du double de celui des députés métropolitains. Cette majoration du forfait s'explique par les différences de situation dans lesquelles se trouvent les députés élus à l'étranger (grilles tarifaires variables selon les zones géographiques, abonnements chez les opérateurs locaux, souscription à une offre internationale, etc.)

La principale particularité des députés élus à l'étranger réside dans le fait qu'ils disposent d'une dotation transport calculé de manière spécifique, sur la base du prix d'un trajet entre Paris et l'aéroport de leur circonscription qui est le plus éloigné de Paris tout en étant desservi par un vol Air France. Cette dotation annuelle est égale, pour les députés des six circonscriptions européennes, au coût de 80 passages entre leur circonscription et Paris et pour les députés des cinq circonscriptions extra-européennes, au coût de 30 passages en classe affaires entre leur circonscription et Paris. Cette dotation a vocation à financer, outre les déplacements à destination de Paris, les déplacements du député à l'intérieur de sa circonscription (avion, train, bateau, car, voiture louée ou taxi) ainsi que des frais d'hébergement en circonscription (pris en charge en prenant pour référence le barème des indemnités journalières fixées pays par pays par le ministère du budget pour les hauts fonctionnaires et les diplomates). L'ensemble de ces dotations spécifiques représente environ 900 000 euros en 2015 et 2016 (dont 70 % pour les cinq députés extra-européens). Le taux de consommation de ces enveloppes était globalement de 70 % au titre de l'exercice 2015.

Le Rapporteur spécial rappelle que ces moyens supplémentaires n'ont pas été couverts par une augmentation de la dotation, celle-ci étant figée depuis 2012.

Les collaborateurs de députés

En faisant apparaître la forte augmentation des crédits consacrés aux frais de secrétariat parlementaire due au renouvellement de l'Assemblée nationale, le projet de loi de finances pour 2017 donne l'occasion au Rapporteur spécial d'évoquer la question des collaborateurs de députés.

Historique du crédit-collaborateur

À partir de 1970, le député bénéficiait d'une « indemnité d'aide-dactylographique », qui lui permettait d'avoir recours aux services d'une « secrétaire-dactylographe ». Néanmoins, les parlementaires rencontraient de plus en plus de difficultés matérielles dans l'exercice de leur mandat. Le caractère politique de leurs travaux nécessitait une assistance que ne pouvaient leur apporter les fonctionnaires de l'Assemblée nationale tenus à une stricte neutralité politique d'une part et ne se trouvant pas en circonscription d'autre part.

À l'instar de ce qui se pratiquait dans d'autres pays, et sous l'impulsion d'Edgar Faure, alors président de l'Assemblée nationale, les députés se sont donc vu accorder un « budget » pour rémunérer un collaborateur « de bon niveau juridique » qu'ils étaient autorisés à recruter directement sous contrat de droit privé.

À l'origine, ce crédit a été fixé à un montant permettant de rémunérer un collaborateur (avec la possibilité de le répartir sur deux collaborateurs), puis deux (avec possibilité d'une répartition sur trois) en 1980, puis trois (avec la possibilité de le répartir sur cinq) depuis 1995.

Fonctionnement du crédit collaborateur

Le crédit collaborateur est d'un montant mensuel de 9 561 euros ⁽¹⁾. Son utilisation obéit au principe de base selon lequel le député a la qualité d'employeur : le collaborateur n'est pas salarié de l'Assemblée nationale et le député recrute librement ses collaborateurs, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel, dans le respect des dispositions du code du travail. Les collaborateurs sont recrutés sur la base d'un contrat de travail de droit privé (des contrats types, dont les clauses sont approuvées par les questeurs, sont mis à la disposition des députés). En cas de différend entre le député-employeur et son collaborateur, le conseil des prud'hommes est seul compétent – comme pour tout litige opposant un salarié et son employeur au sein d'une entreprise privée.

Depuis 2002, le député peut choisir entre un mandat de gestion déléguée donné à l'Assemblée ou une gestion directe de ce crédit. En cas de gestion déléguée, le service compétent n'exerce, à ce titre, qu'une fonction de prestataire de services : il effectue, pour le compte du député, les actes de gestion tels que l'établissement des bulletins de paye, le paiement des salaires et des charges y afférents, l'élaboration et la transmission aux organismes compétents des déclarations sociales et fiscales.

(1) Sont financées hors de ce crédit-collaborateur et donc directement par le budget de l'Assemblée nationale les charges patronales sociales et fiscales obligatoires, les indemnités de fin de contrat allouées aux collaborateurs en cas de cessation du mandat du député-employeur et la prime d'ancienneté créée en 2006.

Les collaborateurs salariés relèvent du régime général de sécurité sociale pour les risques maladie, maternité, invalidité, décès, accident du travail et vieillesse, d'un régime de retraite complémentaire de salariés de droit privé et du régime d'assurance chômage. Ils bénéficient des actions de formation professionnelle prévues par le code du travail.

Le collaborateur joue le rôle que chaque député lui fixe à l'intérieur de l'équipe qu'il a recrutée. Certains députés concentrent leur équipe dans leur circonscription, d'autres à Paris, d'autres encore répartissent leurs collaborateurs entre l'Assemblée nationale et la circonscription. En pratique, les deux tiers environ des collaborateurs sont attachés à la circonscription du député, tandis qu'un tiers travaille au Palais Bourbon.

Les tâches confiées dépendent des besoins du député et des compétences de la personne recrutée. La plupart des collaborateurs se voient confier des tâches d'assistance et de secrétariat (comme la tenue de l'agenda, la prise de rendez-vous, la permanence téléphonique et l'assistance à diverses tâches matérielles), les collaborateurs les plus qualifiés apportent une contribution à l'exercice du mandat parlementaire (rédaction de discours, préparation de propositions de lois et d'amendements, représentation au sein du groupe politique, etc.)

Négociation en cours d'un accord collectif

Depuis le début de la législature, le président de l'Assemblée nationale et le collège des questeurs mènent un dialogue avec les organisations représentant les collaborateurs de députés afin d'améliorer la situation matérielle de ceux-ci.

Le bureau de l'Assemblée a décidé, en février 2016, le lancement d'une négociation d'un accord collectif entre les organisations représentant les collaborateurs et une association de députés-employeurs, créée à cet effet en avril et à laquelle chaque député est libre d'adhérer (ils sont actuellement 308 sur 577 à l'avoir fait).

La négociation a abouti à un projet d'accord collectif, que trois organisations syndicales sur cinq ont indiqué être disposées à signer, ce qui permettrait à celui-ci d'être valablement conclu.

Ce projet d'accord comporte trois éléments essentiels :

– en matière de durée du travail, la possibilité pour le député-employeur de conclure avec ses collaborateurs des conventions individuelles de forfait annuel en jours (fixé à 208 jours), pour les collaborateurs qui « *disposent d'une réelle autonomie dans l'organisation de leur emploi du temps et ne sont pas amenés à suivre un horaire collectif prédéterminé* » ;

– la création d'une indemnité de rupture contractuelle pour fin de mandat, en cas de rupture du contrat de travail du fait de la cessation du mandat du député-employeur, qui s'ajouterait à l'indemnité légale de licenciement et dont le montant varierait avec l'ancienneté du collaborateur (l'ancienneté s'appréciant au titre du contrat rompu et non en fonction d'autres contrats antérieurs conclus avec d'autres députés) ;

– la confirmation de mesures financières et sociales prises antérieurement par le collège des questeurs ou le bureau de l'Assemblée : diverses primes et indemnités (« treizième mois », prévoyance, repas, frais de garde d'enfants, ancienneté), maintien intégral du salaire pendant la durée totale des arrêts maladie, de la maternité ou des accidents du travail et le financement à 80 % de la couverture santé complémentaire obligatoire.

Le Rapporteur spécial a tenu à rencontrer les représentants des organisations syndicales et des associations représentant les collaborateurs de députés.

Si les représentants des collaborateurs n'ont naturellement pas réussi à faire aboutir l'ensemble de leurs revendications, conséquence normale de toute négociation, ils s'accordent pour reconnaître que l'existence d'un accord collectif constitue un premier pas qui en appellera d'autres dans la reconnaissance de cette profession si particulière.

Plusieurs interlocuteurs du Rapporteur spécial ont attiré son attention sur une question juridique non abordée dans le projet d'accord, celle de la qualification juridique du licenciement d'un collaborateur du fait de la cessation du mandat de son député-employeur. Ils demandent que ce licenciement soit qualifié comme licenciement pour motif économique et non, comme actuellement, pour motif personnel. Un changement de qualification permettrait au collaborateur licencié d'adhérer au contrat de sécurisation professionnelle (CSP) et donc de bénéficier d'une indemnisation par Pôle emploi plus élevée, d'un accompagnement renforcé et d'un accès à des formations.

Sur cette question juridique délicate, le Rapporteur spécial est en mesure de faire les deux remarques suivantes :

– d'une part, le licenciement d'un collaborateur à l'occasion de la fin du mandat du député-employeur n'est évidemment pas un licenciement effectué en raison de la personne du collaborateur ou d'actes qu'il aurait commis dans l'exécution de son contrat de travail. Ce licenciement est motivé par la seule fin du mandat : c'est d'ailleurs ce qu'indique une clause du contrat, qui précise que « *les parties reconnaissent que la cessation, pour quelque cause que ce soit, du mandat du député-employeur constitue une juste cause de rupture du contrat* » ;

– d'autre part, si la procédure suivie pour un tel licenciement est celle que décrit le code du travail pour le licenciement pour motif personnel, c'est parce que la Cour de cassation a jugé, dans un arrêt du 20 octobre 1988, que « *l'exercice d'un mandat parlementaire [n'est] pas au nombre des entreprises énumérées* » à l'article L. 1233-1 du code du travail, article qui inaugure le chapitre consacré au licenciement pour cause économique. Cette jurisprudence, qui n'est pas contestée par la doctrine, a été réaffirmée par un arrêt plus récent de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence (6 novembre 2014).

Si une autre solution était jugée souhaitable, une mesure législative serait sans doute nécessaire. En effet, le Rapporteur spécial est convaincu qu'un député n'est pas un chef d'entreprise et qu'il importe que ne soit pas remis en cause le caractère singulier de la relation qui l'unit à ses collaborateurs, relation avant tout fondée sur la confiance du premier envers les seconds.

Au-delà de cette question juridique, **le Rapporteur spécial est convaincu que l'entrée en vigueur du renforcement de la limitation du cumul des mandats aura des conséquences importantes sur la façon dont le député exercera son mandat et sur l'organisation de son équipe (notamment la répartition de celle-ci entre le Parlement et la circonscription). Il n'est pas exclu que la question de l'augmentation du crédit-collaborateur se pose à l'avenir.**

D'autre part, les charges sociales ont été évaluées à 61,61 millions d'euros en 2017, en progression de 1,29 million d'euros (+ 2,15 %) par rapport au budget 2016. Cette évolution tient essentiellement au ressaut des dépenses de la Caisse des pensions des anciens députés, phénomène traditionnellement observé à chaque renouvellement, en raison d'une augmentation de près de 10 % des bénéficiaires. Cette augmentation des dépenses de la caisse entraîne une augmentation de la subvention d'équilibre versée par l'Assemblée.

b. Les charges de personnel

Les charges de personnel, qui représentent un peu moins du tiers des crédits de fonctionnement (32,55 % en 2017), ont été portées à 178,94 millions d'euros, en augmentation de 3,86 millions d'euros (+ 2,21 %) par rapport au budget 2016. Hors renouvellement, elles s'établissent à 178,10 millions d'euros (+ 3,03 millions d'euros, soit + 1,73 %).

Les charges de rémunération représentent, comme en 2016, près des trois quarts (71,16 % en 2017) de l'ensemble des charges de personnel. Elles sont, à 127,34 millions d'euros, en hausse de 3,7 millions d'euros (+ 3,02 %) par rapport à 2016 sous le triple effet de la hausse du point d'indice de la fonction publique, de la réforme, adoptée par le bureau le 15 juin 2016, du régime indemnitaire des personnels statutaires, ainsi que la poursuite des recrutements de contractuels pour les postes vacants au sein des restaurants et des départements techniques de l'Assemblée.

c. Les autres dépenses de fonctionnement

Les achats de biens et fournitures sont prévus en légère augmentation de 70 000 euros à 7,74 millions d'euros, soit + 0,90 % par rapport au budget 2016.

Les dépenses de services extérieurs sont ramenées à 32 millions d'euros en 2017 (– 1,13 million d'euros, soit – 3,41 %). Si les coûts d'entretien et de réparation sur les biens immobiliers sont stabilisés à 10,60 millions d'euros, des économies significatives ont pu, en revanche, être prévues, notamment sur les frais de courrier du fait du recours de plus en plus fréquent des députés et des services aux transmissions électroniques, les dépenses de production d'images télévisées et le coût de la location de matériels divers, en particulier pour la sonorisation des salles de réunion, sous l'effet de la moindre activité parlementaire anticipée au premier semestre 2017.

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*.

Il convient de rappeler que, comme l'Assemblée nationale et dans les mêmes conditions, le Sénat a choisi de faire certifier ses comptes par la Cour des comptes. Dans son rapport de certification de l'exercice 2015, celle-ci conclut en certifiant que « *au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables, les comptes du Sénat de l'exercice clos le 31 décembre 2015 sont, dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères et qu'ils donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine du Sénat.* »

S'il ne publie pas, comme l'Assemblée, le rapport de ses questeurs sur le règlement des comptes, le Sénat publie cependant le rapport d'information de sa commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, rapport étoffé sur l'exécution du budget du Sénat et les comptes de celui-ci et des comptabilités annexes (Public-Sénat, caisses des retraites et régime autonome de sécurité sociale). Ce rapport comporte également en annexe le rapport de certification de la Cour de comptes.

A. UNE DOTATION ÉGALEMENT INCHANGÉE

Le président Gérard Larcher ayant pris la décision de principe de maintenir le montant de la dotation à son niveau de 2012, la dotation demandée pour 2017 reste fixée à 323,58 millions d'euros.

La décision du Sénat de stabiliser le montant de la dotation de l'État le conduit, pour équilibrer son budget, à prévoir des prélèvements sur ses ressources propres ⁽¹⁾. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces prélèvements depuis 2012 et fait apparaître que ceux-ci n'ont jamais été nécessaires à hauteur des prévisions.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES RESSOURCES PROPRES DU SÉNAT

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prévisionnel	12 049 540	12 893 840	23 437 220	11 600 340	3 895 110	29 299 464
Exécuté	460 847	0	1 633 025	4 370 945		

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 maintien de la dotation à un niveau inchangé en 2017 signifie que le Sénat a décidé de financer sur ses ressources propres l'intégralité de l'augmentation de son budget prévisionnel (30,7 millions d'euros, dont environ 5,3 résultant du renouvellement partiel du Sénat), ce qui explique que le prélèvement prévisionnel soit multiplié par 7,5.

(1) 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 2015, 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 128,6 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 près de 1,4 milliard d'euros, en couverture des engagements de retraite.

Pour mémoire, le Sénat dispose d'autres ressources propres qui regroupent des recettes extrêmement diversifiées : ventes de marchandises et d'autres produits, ventes de documents et de publications (28 000 euros), locations de salles de réunion, reversements divers, redevances de gestion à la charge des deux caisses autonomes de sécurité sociale (2,76 millions d'euros), *etc.* Les prévisions budgétaires font également apparaître une recette exceptionnelle liée à la vente de deux appartements situés rue Garancière (5,25 millions d'euros selon l'estimation de France Domaine).

Au total, ces produits ont été estimés à 10,3 millions d'euros en 2017 (en hausse de 5,28 millions d'euros par rapport à 2016).

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2017

Depuis l'exercice 2011, la dotation affectée au Sénat ainsi que le budget de celui-ci sont répartis en trois actions : l'action 01 *Sénat au titre de sa mission institutionnelle* (350,9 millions d'euros, soit 96,6 % du total), l'action 02 *Jardin du Luxembourg* (12,2 millions d'euros, soit 3,4 % du total) et l'action 03 *Musée du Luxembourg* (86 600 euros, soit 0,002 % du total).

1. Le Sénat au titre de sa mission institutionnelle

La dotation de l'État qui est versée au Sénat au titre de sa mission institutionnelle est fixée en 2017 à 311,6 millions d'euros. Avec un prélèvement sur les disponibilités prévu à 29,4 millions d'euros et des produits de 9,8 millions d'euros, les crédits dont disposera le Sénat pour ses missions institutionnelles s'élèveront en 2017 à 350,9 millions d'euros, au lieu de 319,6 en 2016 (soit une augmentation de 31,3 millions d'euros ou + 9,8 %).

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

ÉVOLUTION DU BUDGET DU SÉNAT AU TITRE DE SA MISSION INSTITUTIONNELLE

(en milliers d'euros)

	Exécution 2015	Budget 2016	Budget 2017	en %
Section de fonctionnement	309 373 301	311 501,1	316 920,2	+ 1,74
60 Achats de biens et fournitures	4 590 452	4 737,4	5 131,6	- 78,32
61 et 62 Services extérieurs	28 105 671	30 722,1	31 625,3	+ 2,94
63 Impôts et taxes	1 324 192	1 390,0	13 388,0	- 0,14
64 Rémunération et charges sociales	168 256 492	168 955,5	169 387,1	+ 0,26
<i>dont indemnités des Sénateurs</i>	30 825 172	951,1	31 417,4	+ 1,51
<i>charges de sécurité sociale, de prévoyance et de pensions et accessoires de pension des Sénateurs</i>	13 027 929	13 486,6	13 723,0	+ 1,75
<i>rémunération des personnels titulaire, stagiaire, contractuel et temporaire</i>	101 147 959	99 701,0	99 195,2	- 0,51
<i>charges sociales, de prévoyance et de pension et accessoires de pension des personnels</i>	21 339 995	22 559,4	22 756,1	+ 0,87
<i>autres charges des personnels et autres charges sociales</i>	1 915 437	2 257,4	2 295,4	+ 1,68
65 Autres charges de gestion courante	107 286 943	105 322 880	109 112,7	+ 4,06
<i>dont aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	105 237 199	103 029 400	106 925,2	+ 4,19
<i>diverses autres charges de gestion courante</i>	2 049 744	2 293 480	2 187,5	- 1,75
67 Charges exceptionnelles	- 190 450	503 500	275,5	- 67,21
Section d'investissement	10 571 770	7 801 200	33 984,0	+ 319,44
<i>dont logiciels</i>	435 773	450 000	1 005,0	+ 109,38
<i>constructions</i>	7 463 310	3 547 400	23 568,0	+ 358,75
<i>installations</i>	1 437 467	1 800 000	5 150,0	+ 345,50
<i>autres immobilisations corporelles</i>	1 235 220	2 003 800	4 261,0	+ 220,67
Total des deux sections	319 945 070	319 586 410	350 904,2	+ 9,79
Produits	6 280 323	4 568,2	9 838,6	+ 115,37
Prélèvement sur les disponibilités	2 037 047	3 407,4	29 437,9	+ 763,94
Dotation du budget de l'État	311 627 700	311 627,7	33 627,7	+0,00

Source : projet annuel de performances pour 2017.

a. Les dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement, à 316,9 millions d'euros, incluent les dépenses liées au renouvellement soit 5,3 millions d'euros. Hors renouvellement, ils sont d'un montant quasi-identique à ceux de 2016 : les dépenses globales ont donc été ajustées de manière à absorber le surcoût lié à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, d'une part, et celui découlant de l'inflation, d'autre part.

Les deux principaux postes de la section de fonctionnement sont les dépenses en faveur des sénateurs et les dépenses de personnel.

i. Les charges parlementaires

Les dépenses en faveur des 348 sénateurs comprennent leurs indemnités (31,4 millions d'euros), les charges de sécurité sociale et de prévoyance pour les sénateurs (11,75 millions d'euros) et les aides à l'exercice du mandat parlementaire (106,9 millions d'euros).

Le premier poste augmente de 1,5 % du fait de l'augmentation du point d'indice et de la hausse prévue des allocations de retour à l'emploi au profit de sénateurs non reconduits en 2017.

Le deuxième connaîtra une légère progression en 2017 (+ 1,54 %) sous l'effet à la fois de la hausse du point d'indice et de l'augmentation prévisible du nombre de sénateurs pensionnés au dernier trimestre, à l'issue du renouvellement partiel de 2017.

Le troisième augmente sensiblement par rapport à 2016 (+ 4,2 %). 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 augmentera significativement en 2017 (+ 6,2 %) en raison surtout du renouvellement qui entraîne le versement d'indemnités de fin de contrat et de licenciement aux collaborateurs des sénateurs non réélus ;

– le montant concernant l'IRFM augmente de 1,2 % en raison de la hausse du point d'indice.

ii. Les dépenses de personnel

Les dépenses de rémunération (99,2 millions d'euros, 99,7 en 2016) sont en légère diminution. Cette évolution est la résultante de deux mouvements :

– du côté des titulaires, les crédits de rémunération sont en légère baisse (– 0,9 %), les effets de la hausse du point d'indice étant contrebalancés par ceux de la suppression de 7 postes et par les ajustements liés à l'existence de postes temporairement non pourvus ;

– en revanche les rémunérations des personnels contractuels sont en progression de 5,4 % à 6,9 millions d'euros, du fait de la croissance de leur effectif (en raison des importantes opérations d'investissement), de la hausse du point d'indice et d'un glissement-vieillesse-technicité (GVT) positif.

De manière analogue, les charges sociales sont stables pour les titulaires et stagiaires alors qu'elles progressent de 4,2 % pour les contractuels.

b. Les dépenses d'investissement

La plus grande partie des charges d'investissement provient des opérations sur les bâtiments et de la mise à niveau des installations et équipements techniques. Ces charges sont réparties entre dépenses annuelles et opérations pluriannuelles.

Le budget pour 2017 prévoit une enveloppe globale de près de 34 millions d'euros (au lieu de 8,1 en 2016, soit une augmentation de 319,4 %). La dotation concernant les constructions (23,6 millions d'euros) représente 69 % de l'enveloppe et 71 % de la progression de celle-ci. Ce rebond est causé par l'engagement de plusieurs opérations lourdes durant cet exercice : notamment la relocalisation de la direction de l'architecture, du patrimoine et des jardins, accompagnée de la création d'un restaurant libre-service (10,8 millions d'euros sur l'exercice), la réhabilitation des bureaux des 26 et 36, rue de Vaugirard (8 millions d'euros sur l'exercice) et la transformation de l'ancienne chapelle en salle de réunion multimédia (2,5 millions d'euros).

Cet effort d'investissement s'articule autour de trois priorités : la valorisation du patrimoine immobilier du Sénat, la prise en compte des préoccupations environnementales et de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite et le souci de réaliser des économies à terme.

Il est à noter que ces opérations ont été rendues possibles par la suppression de tous les logements de fonction et permettront de réaliser des économies de loyers.

2. Le jardin du Luxembourg

La dotation du budget de l'État prévue en 2017 pour le jardin du Luxembourg, qui fait partie du domaine immobilier du Sénat ouvert au public, s'élève à 12,2 millions d'euros, au lieu de 12,8 en 2016 (soit – 4,6 %).

Cette baisse est le fruit d'une stabilisation (– 0,6 %) des dépenses de fonctionnement grâce à une baisse de la masse indicielle et d'une forte réduction (– 43,2 %) des investissements. Cette dernière est la conséquence de l'achèvement en 2016 de la rénovation du chauffage des serres. Deux opérations seulement sont programmées en 2017 : le passage à l'alimentation en eau non potable du réseau d'arrosage, reporté de 2016 sur 2017 et la reprise du programme d'abattage et de replantation d'arbres. En revanche, la rénovation de la fontaine Médicis est renvoyée à 2018.

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

BUDGET DU JARDIN DU LUXEMBOURG

(en milliards d'euros)

	Exécution 2015	Budget 2016	Budget 2017	Évolution en %
Section de fonctionnement	11 372,8	11 596,6	11 526,9	- 0,40
60 – Achat de biens et fournitures	631,1	662,4	676,4	+ 2,11
61 et 62 – Services extérieurs	1 052,4	1 254,5	1 178,0	-6,10
63 - Impôts et taxes	81,8	83,0	83,0	+0,00
64 - Rémunérations et charges sociales	9 586,6	9 586,7	9 588,0	+ 0,01
65 - Autres charges de gestion courante	20,9	10,0	1,5	- 43,15
Section d'investissement	998,0	1 205,0	685,0	- 23,91
Total des deux sections	12 360,8	12 801,6	12 211,9	- 4,61
<i>Produits</i>	<i>252,5</i>	<i>227,0</i>	<i>232,0</i>	<i>+ 2,20</i>
<i>Prélèvement sur les disponibilités</i>	<i>151,5</i>	<i>617,7</i>	<i>23,0</i>	<i>- 96,28</i>
Dotations du budget de l'État	11 956 900	11 956,9	11 956,9	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. **Une prise en charge, au moins partielle, du coût de la gestion par la Ville de Paris mettrait sans doute plus en cohérence la vérité budgétaire et l'usage du jardin.**

3. Le musée du Luxembourg

La gestion du musée du Luxembourg a été confiée en 2010 à la Réunion des musées nationaux (RMN) dans le cadre d'une délégation de service public. Celle-ci verse une redevance d'exploitation de 235 000 euros. S'y ajoutent divers remboursements de la RMN au Sénat (TVA sur travaux, fluides), portant le total des recettes à 250 000 euros.

En regard, les dépenses engagées par le Sénat pour financer les travaux de gros et petit entretien et la maintenance du système de sécurité incendie qui lui incombent en vertu de son contrat avec la RMN sont limitées : elles sont prévues pour 2017 à hauteur de 88 600 euros.

Pour le Sénat, le budget du musée du Luxembourg est structurellement excédentaire. L'excédent a été estimé à 161 400 euros dans le projet de budget pour 2017. Il 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 milliers d'euros)

	Exécution 2015	Budget 2016	Budget 2017	Variation 2017/2016 (%)
Section de fonctionnement	6,6	120,0	18,6	- 84,5
Section d'investissement	84,0	0,0	70,0	-
Total des deux sections	90,6	120,0	88,6	- 26,17
<i>Produits</i>	273,3	250,0	250,0	+ 0,00
<i>Excédent</i>	182,7	130,0	161,4	+ 24,15

Source : projet annuel de performances.

III. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

La Chaîne parlementaire a été créée par la loi du 30 décembre 1999. Celle-ci 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 conçues et réalisées par deux sociétés de programmes, l'une pour l'Assemblée nationale (LCP-AN), l'autre pour le Sénat (Public Sénat). Ces sociétés de programmes, ainsi que les émissions qu'elles diffusent, ne relèvent pas du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Sur le plan financier, chaque société de programmes 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 l'évolution des dotations attribuées à chacune des sociétés de programmes entre 2012 et 2017.

RÉPARTITION DE LA DOTATION DE LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LCP-AN	17 180 154	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162
Public Sénat	17 857 000	17 857 000	18 569 000	18 848 000	18 848 000	18 246 000
Total	35 037 514	34 498 162	35 210 162	35 489 162	35 489 162	34 887 162

Source : annexes aux projets de loi de finances.

Alors que les contrats d'objectifs et de moyens successifs liant LCP-AN à l'Assemblée nationale ont figé le montant de la dotation à 16,6 millions d'euros pour les périodes 2013-2015 et 2016-2018, le contrat qui liait le Sénat à Public Sénat n'avait prévu qu'une stabilisation en valeur de la dotation pour la période 2013-2015, celle-ci augmentant donc au rythme de l'inflation attendue.

Cette différence de politique des deux assemblées explique que, entre 2013 et 2015, la dotation de LCP-AN soit restée stable, alors que celle de Public Sénat augmentait de près d'1 million d'euros (soit + 5,5 %). Dès lors, la différence de dotation entre les deux sociétés de programmes a continué à s'accroître au cours de cette période, passant de 1,2 million d'euros en 2013 à 2,2 millions d'euros en 2016 (soit une différence de 11,5 % au profit de Public Sénat).

Le Rapporteur spécial persiste à trouver anormale cette différence, alors que les deux chaînes partagent le même canal de la TNT.

Cependant, il se félicite qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens a été signé le 10 décembre 2015 pour la période 2016-2018 entre le Sénat et Public Sénat. Il prévoit que la dotation, maintenue en 2016 au même niveau qu'en 2015, soit 18,8 millions d'euros, sera ramenée à 18,2 en 2017 (- 3,19 %) puis à 18 en 2018. Il n'en demeure pas moins que ce recul ne fera pas disparaître le différentiel en faveur de Public Sénat : en 2018, celui s'élèvera encore à 1,4 million d'euros (soit 8,4 %).

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

Le second contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre LCP-AN et l'Assemblée nationale a fixé la dotation annuelle octroyée à la chaîne pour la période 2016-2018 à 16,6 millions d'euros par an. Le contrat est assorti de budgets annuels prévisionnels, qui sont revus en fonction de l'arrêté des comptes de chaque exercice.

Ces prévisions budgétaires se caractérisent d'abord par un effort continu de maîtrise des dépenses de fonctionnement (hors masse salariale et coûts de fonctionnement de la TNT et de la TV connectée considérés comme exogènes).

Inférieurs au montant constaté en 2015 (5,6 millions d'euros), les frais de fonctionnement de l'année 2016 devraient se situer au-dessus de l'objectif du contrat (5,4 au lieu de 5,2 millions d'euros), en raison d'une sous-évaluation initiale des frais de maintenance technique. En 2017, il est prévu une augmentation sensible par rapport à 2016 (+ 11,3 %, soit + 610 000 euros par rapport au budget 2016 révisé), en prévision de la couverture des élections présidentielle et législatives. Le montant budgété reste néanmoins proche de la norme fixée par le contrat pour 2017.

La masse salariale reste en parfaite ligne avec les objectifs du contrat. En 2016, ce dernier prévoit que la masse salariale puisse augmenter d'un montant de 333 000 euros. Cette augmentation sera compensée à hauteur de 215 000 euros par une réduction drastique de la présence d'animateurs ou chroniqueurs extérieurs rémunérés. Elle est principalement justifiée par des recrutements corrélatifs à la rédaction, auxquels s'ajoutent ceux nécessités par le développement digital. Les années suivantes, l'évolution restera plafonnée à 1,5 %, justifiée par la nécessité d'offrir aux salariés des évolutions de carrière et par les effets du glissement vieillissement-technicité (GVT).

Le financement des investissements liés au passage à la haute définition (HD) est prévu, sur la durée du contrat, sans accroissement de dotation ni recours à l'emprunt. Dans cette perspective et pour des raisons d'obsolescence du matériel plus rapide que prévu (il date de 2008), LCP-AN a décidé de renouveler une grande partie de ses outils techniques dès l'été 2016. Il est, en effet, apparu impossible de s'exposer à un risque de panne majeure et de neutraliser les studios en juillet 2017 pour procéder à ce renouvellement en pleine probable session extraordinaire du Parlement.

Les résultats de l'appel d'offres et le choix de la société Ericsson ont permis de revoir à la baisse l'enveloppe prévue pour cette opération, celle-ci étant ramenée à 3,8 millions d'euros (dont 3,1 pour les seules installations techniques).

LCP-AN s'est engagée à financer l'opération sur la durée du contrat, sans accroissement de sa dotation et sans recours à l'emprunt, grâce aux économies engrangées en 2015 (181 000 euros), à celles qui sont prévues en 2016, 2017 et 2018 sur la diffusion TNT (3,46 millions d'euros) et à une réduction des autres investissements et des coûts de production interne.

Les économies sur la diffusion TNT sont la conséquence de la décision prise à la fin 2014 par le Gouvernement de transférer aux opérateurs de télécommunications de la bande des 700 MHz, actuellement affectée aux services de la TNT. Cette opération s'est traduite en avril 2016 par une transition technologique sur l'ensemble du territoire métropolitain portant sur le passage de la norme de compression MPEG2 à la norme MPEG4, plus économe en débit. À cette occasion, LCP-AN a migré sur un nouveau multiplex ⁽¹⁾, le R6 (qui accueille également le groupe TF1 et NRJ12) au lieu du R1 (qui abrite France Télévisions). Cette migration permet de réduire fortement le coût de la diffusion, puisque celui-ci est passé de 4,5 millions d'euros en 2015 à 3,276 pour 2017.

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

(1) Il convient de préciser que cette migration concerne naturellement également Public-Sénat et que les coûts de diffusion sont partagés à parts égales entre les deux sociétés de programmes.

VENTILATION DES DÉPENSES ET PRODUITS DE LCP – AN

(en milliers d'euros)

	2013 exécuté	2014 exécuté	2015 exécuté	Budget 2016 revu	Budget 2017
Production interne *	6 336,4	6 505,9	6 510,0	6 658,1	7 358,6
Antenne et achats de programmes *	1 267,3	1 342,3	1 758,6	7 854,8	8 655,0
Exploitation	5 603,1	5 544,3	5 550,2	4 553,5	4 380,7
Total production, programmes et exploitation	13 206,7	13 392,9	13 315,0	12 408,3	13 035,7
Communication – internet	512,1	558,8	287,4	344,3	324,9
Frais généraux	1 788,3	1 728,9	1 797,3	1 842,5	1 864,9
Frais exceptionnels	10,5	218,4	420,3	183,4	85,0
Total des charges	15 517,6	15 898,5	15 820,0	14 778,5	15 310,5
Investissements	1 606,0	1 135,7	976,0	4 433,6	775,0
Total des dépenses	17 123,6	17 034,2	16 796,0	19 212,1	16 085,5
Subvention AN	16 641,2	16 641,2	16 641,2	16 641,2	16 641,2
Autres produits	460,0	401,1	336,8	384,0**	380,0
<i>dont facturations à Public Sénat</i>	<i>71,5</i>	<i>101,1</i>	<i>81,2</i>	<i>56,2</i>	<i>160,0</i>
Total des produits	17 101,1	17 042,3	16 978,0	17 025,2	17 021,2

*Les coproductions sont comptabilisées en investissements.

** dont 182 000 euros de report du résultat de 2015.

Source : LCP – AN.

Le budget prévisionnel pour 2017 fait apparaître un excédent de 936 000 euros, qui fait suite à l'important déficit attendu en 2016 (environ 2,2 millions d'euros, en raison de l'anticipation du renouvellement du matériel de diffusion pour un montant de près de 3,6 millions d'euros).

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.

Comme on l'a vu précédemment, le nouveau contrat d'objectifs et de moyens, signé en décembre 2015 pour la période 2016-2018, prévoit une réduction de la dotation versée à Public Sénat.

La diminution portera à la fois sur la subvention d'exploitation (passant de 17,5 millions d'euros en 2016 à 17,1 en 2017) et sur la subvention d'investissement qui après avoir fortement augmenté de 2015 (532 000 euros) à 2016 (1,3 million d'euros) doit être ramenée à 1,1 million d'euros en 2017.

La subvention d'investissement prévue par le contrat comprend une dotation exceptionnelle, versée sur les trois exercices, consacrée au passage de la chaîne à la haute définition (HD). Ce passage a été avancé à l'été 2016. Public Sénat paiera les factures correspondantes sur 2016 et 2017, sans que le Sénat n'ait à avancer le versement de la tranche 2018 de la dotation. Ce schéma de financement est rendu possible par la situation de trésorerie de la chaîne.

En lien avec LCP-AN, qui partage le même canal de diffusion, les contrats de diffusion ont été renégociés au premier semestre 2016 : aux termes du contrat signé en avril 2016 avec le nouveau multiplex R6, le coût de la diffusion devrait décroître sensiblement, de 4,6 millions d’euros en 2015 à 3,7 en 2016 puis 3,3 en 2017.

Comme l’indique le projet annuel de performances ⁽¹⁾ pour 2017, en revanche les autres dépenses ne diminuent guère : le coût de la grille et les frais généraux sont tout juste stabilisés en 2017 par rapport à 2016, les dépenses de communication qui ont connu une très forte hausse en 2016 par rapport à 2015 (+ 24,4 %) continuent à augmenter mais à un rythme ralenti (+ 2,8 % en 2017 par rapport à 2016).

La chaîne continuera à supporter en 2017 la charge de l’emprunt de 750 000 euros, contracté en 2013 pour financer une partie des travaux du 20, rue de Vaugirard, dont les annuités de remboursement sont dégressives (128 000 euros en 2017, après 140 000 en 2015 et 133 000 en 2016).

(1) La partie du projet annuel de performances consacrée aux assemblées parlementaires (y compris La Chaîne parlementaire) est constituée du rapport de la commission commune des crédits, rédigé sous la responsabilité des trois magistrats de la Cour des comptes qui y siègent.

TROISIÈME PARTIE : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Après une diminution continue entre 2009 et 2016 de la dotation inscrite à la mission *Pouvoirs publics* (elle est passée au cours de cette période de 12,5 à 9,9 millions d’euros, soit une diminution de 20,4 %⁽¹⁾), la dotation demandée pour 2017 renoue avec la croissance puisqu’elle s’établira à 13,7 millions d’euros (soit + 38,1 % par rapport à 2016).

Cette progression de près de 3,8 millions d’euros se répartit entre les dépenses relatives aux élections (52,3 % de la progression globale), les dépenses de fonctionnement (41 %) et les dépenses d’investissement (6,7 %). Les dépenses relatives aux élections sont prévues dans un budget annexe, qui n’est pas détaillé dans le document budgétaire.

Par ailleurs, le projet de budget du Conseil constitutionnel continue à être présenté par actions, dont le contenu est assez peu lisible et précis. Il est d’ailleurs le seul pouvoir public à procéder ainsi⁽²⁾. Depuis trois ans, le Rapporteur spécial s’interroge sur une telle présentation qui ne lui paraît pas être, malgré les apparences, conforme à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et notamment son article 7 relatif au contenu de la mission *Pouvoirs publics*. Cet article parle de « *dotations* », unités budgétaires dérogatoires, présentées par nature et non par objectifs de dépenses. Ces dotations 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.

De même, alors qu’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, ceux-ci ne sont pas rendus publics soient directement par le conseil, soit au travers des documents budgétaires.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel transmet au Rapporteur spécial, notamment dans ses réponses au questionnaire budgétaire, des éléments plus précis, notamment une présentation de son budget par nature des dépenses qui sera reproduite ci-après.

(1) Il convient néanmoins de rappeler que cette dotation avait fortement augmentée en 2009, puisqu’elle n’était que de 7,8 millions d’euros en 2008.

(2) La dotation du Sénat est certes divisée en trois actions, mais celles-ci correspondent à trois entités distinctes et les crédits en leur sein sont présentés par nature de dépenses.

Dès lors, le Rapporteur spécial estime que ces éléments plus précis devraient être présentés dès les documents budgétaires (projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances ou rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement), mettant ainsi le Conseil constitutionnel au même degré de transparence que les autres pouvoirs publics composant la présente mission.

La question prioritaire de constitutionnalité

L'activité et le fonctionnement du Conseil constitutionnel ont été profondément modifiés par la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), à compter du 1^{er} mars 2010.

Depuis cette date, le Conseil constitutionnel a enregistré 2 803 dossiers : le Conseil d'État et la Cour de cassation ont décidé du renvoi de 589 QPC (267 par le Conseil d'État, 322 par la Cour de cassation) et du non-renvoi de 2 214 autres questions (773 par le Conseil d'État et 1 441 par la Cour de cassation). Depuis l'entrée en application de la réforme, le taux de renvoi est resté globalement constant et s'élève à un peu plus de 20 %, une QPC sur cinq étant donc renvoyée au Conseil constitutionnel.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, 61 dossiers ont été renvoyés par le Conseil d'État et la Cour de cassation (respectivement 22 pour le premier et 39 pour la seconde), dont la moitié au cours des seuls mois de juin et juillet. Au 31 juillet 2016, 35 questions restaient en cours d'examen et le Conseil constitutionnel a statué sur 494 QPC portant sur 559 dossiers.

De 2010 au 30 juin 2016, le Conseil constitutionnel a rendu 483 décisions QPC, sur 620 décisions qui relèvent du contrôle des normes (soit 78 % des décisions).

S'agissant de la mise en œuvre de cette procédure, **il peut être relevé tout d'abord que le Conseil constitutionnel a toujours respecté le délai de trois mois prévu par la loi organique pour statuer sur les QPC.** Le délai moyen de traitement de ces procédures s'établit à deux mois (seul le renvoi d'une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne aura exceptionnellement allongé ce délai de seize jours). S'agissant des décisions rendues, il peut être ajouté que, depuis la mise en œuvre de la QPC, le Conseil constitutionnel a rendu plus de 67,5 % de décisions de conformité à la Constitution (dont 52,5 % de décision de conformité totale à la Constitution et 13 % de conformité avec réserve). Les décisions de non-conformité s'élèvent à 28 % (qui se décomposent en 20 % de décisions de non-conformité totale et 8 % de non-conformité partielle) soit au total seulement 142 décisions de non-conformité sur les 494 décisions rendues globalement. Le Conseil a par ailleurs rendu 2,5 % de non-lieux à statuer et 2 % d'autres décisions (rectification).

Dans 45 décisions de non-conformité, le Conseil constitutionnel a fait usage de l'alinéa 2 de l'article 62 de la Constitution qui lui permet de reporter les effets dans le temps de la déclaration d'inconstitutionnalité et d'accorder ainsi, le cas échéant, le temps nécessaire au Parlement ou au Gouvernement pour légiférer à nouveau.

Depuis l'entrée en vigueur de la QPC, le Conseil constitutionnel a été saisi de plus de 550 demandes formées par des personnes souhaitant intervenir dans le cadre des procédures QPC en cours d'examen. Le Conseil constitutionnel a progressivement reconnu un droit pour certaines personnes à intervenir et a admis, dans plus de 80 % des cas, que ces demandes étaient recevables, ouvrant ainsi la procédure QPC encore plus largement aux parties

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le budget prévisionnel du Conseil constitutionnel pour 2017 s'établit à 13,7 millions d'euros, en progression de 38 % par rapport à celui de 2015 (soit une augmentation de près de 3,8 millions d'euros).

Comme on l'a indiqué précédemment, le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances fournit une présentation par actions du budget du Conseil constitutionnel. On notera que, contrairement aux documents budgétaires de n'importe quelle mission, les données de cette présentation ne permettent pas de comparer les crédits demandés pour 2017 avec ceux votés pour 2016. Il est nécessaire de se reporter aux documents des années antérieures.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 exécution	2016 prévision	2017 prévision
01. Contrôle des normes	3 749 743	4 227 496	4 271 996	4 769 093	4 508 960	5 845 318
02. Élections	2 351 772	234 327	199 835	94 782	108 767	1 977 745
03. Relations extérieures. Formation	1 026 495	1 579 219	1 482 899	1 170 798	1 528 944	1 668 739
04. Entretien, travaux	4 099 634	1 816 410	2 232 086	1 738 715	2 366 466	1 540 842
05. Frais généraux	1 388 605	1 558 504	688 875	1 715 135	1 407 325	2 664 330
Total charges	12 616 248	9 415 957	9 875 690	9 488 524	9 920 462	13 696 974
Dotation	10 998 000	10 888 000	10 776 000	10 190 000	9 920 462	13 696 974

Source : annexes aux projets de loi de règlement 201 à 2015 ; annexes aux projets de loi de finances pour 2016 et 2017.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Rapporteur spécial préfère la présentation par nature de dépenses telle qu'elle figure dans le tableau ci-après.

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

(en euros)

	2015 exécution	2016 prévision	2017 prévision	Évolution 2017/2016
Membres	2 153 817	2 340 000	2 362 180	0,95 %
Traitements	1 755 251	1 790 000	1 810 303	1,12 %
Charges sociales	344 811	440 000	417 150	-5,19 %
Frais de déplacement	53 756	110 000	135 000	22,72 %
Personnels	4 868 784	4 861 292	6 415 171	31,96 %
Traitements personnels permanents	2 862 458	2 808 881	3 532 886	28,61 %
Traitements personnels occasionnels	89 037	149 324	259 164	22,63 %
Traitements personnels d'entretien entretien	139 860	142 493	129 696	- 8,98 %
Charges sociales	1 010 123	971 594	1 055 925	8,68 %
Formation	5 460	30 000	35 000	16,66 %
Transports et déplacements	30 665	30 000	225 000	650,00 %
Indemnités de transports (remb. IdF)	29 990	56 000	50 000	-10,71 %
Action sociale	127 958	83 000	110 500	33,13 %
Garde républicaine	573 233	590 000	1 017 000	72,37 %
Fonctionnement	1 134 076	1 326 170	1 366 878	3,06 %
Fonctionnement <i>stricto sensu</i>	276 453	199 720	227 128	13,72 %
Mobilier, matériel, fournitures	51 056	50 000	53 300	6,60 %
Parc automobile	73 567	125 250	87 650	-30,02 %
Entretien du bâtiment	87 148	89 500	89 500	0,00 %
Documentation	118 347	120 000	120 000	0,00 %
Actions de communication, publicité, publications et relations publiques	159 190	290 000	320 000	10,35 %
Informatique	168 318	200 750	195 000	- 2,90 %
Frais postaux et de télécommunication	98 402	153 200	112 300	-26,69 %
Manifestations	54 318	72 000	72 000	0,00 %
Charges externes	47 272	25 750	90 000	250,00 %
Investissement	1 202 920,36	1 323 000	1 575 000	19,05 %
Immobilisations incorporelles et corporelles	1 219 576	923 000	1 375 000	48,97 %
Restauration de mobilier	111 065	400 000	200 000	-50,00 %
Élections	1 205	70 000	1 977 745	NS
TOTAL	9 488 524	9 920 462	13 696 974	38,06 %

Source : Conseil constitutionnel.

II. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET POUR 2017

A. LES DÉPENSES RELATIVES AUX MEMBRES

Les dépenses relatives aux *membres* du Conseil constitutionnel représentent 17,3 % de l'ensemble du budget du Conseil constitutionnel.

Elles sont composées pour l'essentiel des traitements des membres (plus des trois quarts). Ceux-ci n'évolueront qu'en fonction de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique sur laquelle ils sont indexés. 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. On notera que la prévision budgétaire pour 2017 ne tient pas compte de l'éventuel accueil d'un **nouveau membre de droit**, à supposer que l'actuel président de la République viendrait à ne pas être réélu en mai prochain.

Ce poste de dépenses comporte également des frais de déplacement qui progresseront de 22,7 %, passant de 110 000 à 135 000 euros. Cette augmentation, que l'on retrouve s'agissant des dépenses relatives aux personnels, s'explique par le développement attendu des relations internationales voulu par M. Laurent Fabius, son nouveau président.

B. LES DÉPENSES RELATIVES AUX PERSONNELS

Les dépenses relatives aux personnels représentent 46,8 % du budget du Conseil constitutionnel. Elles augmenteront de près de 32 %, passant de 4,7 à 6,4 millions d'euros entre 2016 et 2017.

Cette augmentation est justifiée par la nécessité de renforcer et de professionnaliser davantage le Conseil constitutionnel (recrutement d'un chargé de mission numérique et d'un spécialiste de droit comparé) et d'étoffer les effectifs des services juridiques et de documentation.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ADMINISTRATIFS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 Prév.
Catégorie A	17	21	24	23	27	26	27	33
Catégorie B	14	15	16	17	14	12	14	14
Catégorie C	18	19	21	21	20	23	23	23
Total	49	55	61	61	61	61	64	70

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

En outre, à titre occasionnel, le Conseil constitutionnel a recours à dix rapporteurs adjoints, un conseiller technique issu de la Cour des comptes, des stagiaires et des collaborateurs temporaires (professeur de langue, interprètes...).

Compte tenu de la technicité des emplois, les personnels de catégorie A représentent, aujourd'hui, près de 47 % des effectifs.

S'agissant de l'origine de ces personnels, le Conseil constitutionnel bénéficie traditionnellement 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. En cours d'année 2016, la mise à disposition d'un administrateur du Sénat est venu renforcer le service juridique du Conseil.

Par ailleurs, à ce jour, quatorze fonctionnaires sont détachés auprès du Conseil, deux en provenance du Conseil d'État, un des services du Premier ministre, des ministères de la justice (cinq), de la culture (deux), de la défense (deux), des finances (un) et de la santé (un). On compte également deux universitaires en autorisation de cumul et 43 agents non titulaires, recrutés directement par le Conseil.

Au 1^{er} janvier 2016, 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	9
– juristes	7
– greffe	2
Service administratif et financier	34
– administration, finances	5
– informatique	4
– personnels de soutien	17
– entretien	8
Service de la documentation	8
Service des relations extérieures	5

Source : Conseil constitutionnel.

Enfin, les dépenses liées à la sécurité augmentent nettement en raison d'un accroissement des effectifs de la Garde républicaine et de la revalorisation de la convention conclue avec celle-ci.

C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement représentent environ 10 % du budget du Conseil constitutionnel. En 2017, elles progresseront de 3 % (soit + 39 000 euros) pour atteindre 1,37 million d'euros.

Les principaux postes de dépenses sont les actions de communication, publicité, publications et relations publiques (320 000 euros, en augmentation de + 10,3 % par rapport à 2016), le fonctionnement *stricto sensu* (227 000 euros, en augmentation de 13,7 %), l'informatique (195 000 euros, en recul de 2,9 %), la documentation (120 000 euros comme en 2016) et les frais postaux et de télécommunications (112 300 euros, en recul de 26,7 %).

S'agissant du premier poste, l'augmentation s'explique en partie par la création d'un rapport d'activité, qui a été rendu public pour la première fois en

octobre dernier. Dorénavant, tous les 4 octobre, jour anniversaire de la Constitution de la Ve République, le Conseil rendra public un bilan retraçant les temps forts de son activité au cours de l'année écoulée.

S'agissant des autres dépenses de fonctionnement, l'évolution du budget de l'informatique s'explique par le changement d'abonnement plus qualitatif, le passage à la fibre, une maintenance informatique augmentée pour la gestion des archives du greffe et le passage à un nouvel hébergeur de site *web* dans le cadre d'un marché public.

Concernant le parc automobile, la négociation du nouveau contrat de location a permis de réduire le nombre d'année de location et ainsi d'engager moins de travaux d'entretien.

Enfin, les dépenses courantes, tant en entretien du bâtiment qu'en dépenses de fonctionnement, sont en augmentation. En effet, certains postes ont été réévalués suite à l'annonce d'augmentation des tarifs énergétiques et à la constatation des dépenses de 2015 concernant les produits alimentaires et diverses charges externes.

D. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

En 2017, les dépenses d'investissement représentent 11,5 % du budget du Conseil constitutionnel. Elles s'élèveront à près de 1,6 million d'euros, en progression de 19 % par rapport à 2016 (soit + 250 000 euros). Les dépenses concernent pour l'essentiel les immobilisations corporelles et incorporelles (87 % du total).

D'après les éléments transmis au Rapporteur spécial, s'agissant de ce poste de dépenses, les crédits demandés permettront de couvrir :

- les dépenses d'aménagement de bureau et d'achat de mobilier occasionnées par l'arrivée de nouveaux personnels (50 000 euros) ;
- les travaux concernant la sécurité incendie (145 000 euros) ;
- les achats de matériels informatiques (105 000 euros) et de logiciels (455 000 euros) ;
- l'aménagement de l'entresol pour remettre à *minima* aux normes les espaces de cuisine (300 000 euros) ;
- les travaux du 2^{ème} étage ; ceux-ci sont financés par le fonds de roulement mais l'enveloppe avait été sous-estimée par le maître d'œuvre, car des problèmes de structure ont été découverts à la suite de sondages ; aussi, une enveloppe complémentaire de 300 000 euros est demandée pour éviter de grever le fonds de roulement.

Enfin, le projet de budget prévoit une enveloppe de 200 000 euros pour la restauration du mobilier, enveloppe réduite de moitié par rapport au budget pour 2016.

E. LES DÉPENSES RELATIVES AUX ÉLECTIONS

Le Conseil constitutionnel est chargé du contrôle des élections nationales. En 2017, pour la première fois depuis 1958, se tiendront la même année l'élection présidentielle, les élections législatives et des élections sénatoriales.

Avant l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel est consulté sur l'ensemble des actes et textes préparatoires à l'élection présidentielle. Il arrête le formulaire de parrainage. Il reçoit les parrainages qui peuvent lui être transmis par les plus de 40 000 élus habilités à présenter des candidats. La période d'envoi des parrainages au Conseil constitutionnel dure trois semaines. Le Conseil vérifie la validité de ceux-ci. En 2017, pour la première fois, il rendra publique pendant cette période, deux fois par semaine, la liste des élus qui auront valablement parrainé un candidat. Enfin, il s'assure avec le ministère de l'intérieur du recensement national des votes. Il désigne ses délégués (près de 2 000 magistrats) pour contrôler les bureaux de vote.

Pendant l'élection, lors du scrutin, au premier comme au second tour, les délégués du Conseil constitutionnel contrôlent le fonctionnement des 65 000 bureaux de vote situés sur le territoire national et à l'étranger. Les difficultés ou irrégularités sont inscrites dans les procès-verbaux qu'ils établissent et transmettent au Conseil constitutionnel. Celui-ci recense les votes et déclare les résultats du premier tour. À l'issue du second tour, il proclame le candidat élu.

Après l'élection, il examine les contestations qui portent sur la régularité de l'élection présidentielle et celles qui sont relatives aux comptes de campagne.

S'agissant des élections législatives et sénatoriales, le Conseil constitutionnel est en charge de leur contentieux.

En 2017, les dépenses relatives aux élections représenteront 14,4 % du budget global du Conseil constitutionnel. Contrairement aux échéances précédentes en 2002 et 2007, ces dépenses font l'objet d'un budget annexe doté de près de 1,98 million d'euros. Ce chiffre marque une légère diminution par rapport aux dépenses effectives de 2007 (2,19 millions d'euros) ou 2012 (2,02 millions d'euros).

Le tableau ci-dessous présente ce budget annexe par grandes catégories de dépenses.

BUDGET ANNEXE

(en euros)

Dépenses de personnel	1 315 000
Impôts, taxes et charges sociales	190 220
Dépenses de fonctionnement	436 810
<i>dont : dépenses de transport</i>	<i>162 500</i>
<i>prestations relatives aux parrainages</i>	<i>85 000</i>
Total	1 977 030

Source : Conseil constitutionnel.

L'essentiel de ces dépenses concerne des dépenses de rémunérations et les charges sociales y afférentes. Il s'agit des vacances versées :

– aux 1 500 à 2 000 magistrats délégués chargés de contrôler les bureaux de vote (et de prendre en charge leurs frais de déplacements) ;

– aux deux vérificateurs venant du ministère de l'intérieur, présents quelques jours afin de faire l'interface entre la base de données du Conseil et celle du ministère de l'intérieur pour les résultats de l'élection présidentielle ;

– aux rapporteurs-adjoints du Conseil, qui s'assurent de la pertinence des résultats totaux reportés sur les procès-verbaux, envisagent les corrections à apporter et instruisent les réclamations. Ils présentent ensuite les résultats de leur vérification au Conseil réuni en séance plénière qui les approuve, les corrige ou demande un supplément d'instruction. Ils exerceront ces missions lors des élections présidentielle, législatives et sénatoriales.

Enfin, il est prévu des dépenses à caractère informatique (environ 145 000 euros) en raison du nouveau processus de publication des parrainages, notamment pour adaptations logicielles et la mise à disposition du Conseil par ses prestataires d'ingénieurs et techniciens.

QUATRIÈME PARTIE : LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

Juridiction prévue par les articles 68-1 et 68-2 de la Constitution (issus de la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993), la Cour de justice de la République constitue, en termes budgétaires, le plus petit des pouvoirs publics. 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 : la *commission des requêtes*⁽¹⁾ (qui reçoit les plaintes des personnes et apprécie les suites à leur donner), la *commission d'instruction*⁽²⁾ (qui procède à tous les actes qu'elle juge utiles à la manifestation de la vérité) et la *formation de jugement*⁽³⁾ (qui juge sur renvoi de la commission d'instruction).

Il convient de rappeler que le Gouvernement actuel a renoncé à supprimer la Cour de justice de la République. En effet, un projet de loi constitutionnelle, déposé en ce sens en mars 2013, n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale⁽⁴⁾.

I. L'ACTIVITÉ DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

La *commission des requêtes* a été saisie en 2015 de 42 requêtes, mettant en cause à 88 reprises des membres du Gouvernement en exercice ou anciens membres du Gouvernement. Pour les neuf premiers mois de 2016, les chiffres correspondant sont 29 requêtes et 58 mises en cause. Depuis 2015, la commission des requêtes n'a pas émis d'avis favorable à la saisine de la commission d'instruction.

La *commission d'instruction* a rendu en décembre 2015 un arrêt renvoyant Mme Christine Lagarde, ancienne ministre de l'économie, devant la formation de jugement du chef de détournement de fonds publics commis par tiers et résultant de la négligence de cette dernière (affaire de l'arbitrage dans le dossier de la vente d'Adidas opposant M. Bernard Tapie et la Société générale). Par ailleurs, la commission d'instruction est saisie, depuis juin 2014, de l'affaire dite de Karachi,

(1) La *commission des requêtes* est composée de trois magistrats du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes désignés pour cinq ans.

(2) La *commission d'instruction* est 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.

(3) La *formation de jugement* est composée 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.

(4) Le projet de loi 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.

mettant en cause MM. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, et François Léotard, ancien ministre de la défense. Cette procédure donne lieu à de nombreux actes d’instruction. Dans ce même dossier, une instruction de droit commun est toujours en cours devant la chambre d’instruction de la Cour d’appel de Lyon.

La *formation de jugement* est saisie, par un arrêt de la commission d’instruction en décembre 2015⁽¹⁾, de l’affaire concernant Mme Christine Lagarde. La procédure d’audiencement est en cours. Le procès devrait se dérouler du 12 au 20 décembre prochains.

I. LE PROJET DE BUDGET POUR 2017

La dotation demandée pour 2017 s’établit à 861 500 euros, soit un montant identique à celui demandé pour 2015 et 2016. La somme demandée pour chaque poste est également identique à celle demandée pour ces deux années.

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 exécution	2015 exécution	2016 prévision	2017 prévision
Loyer et charges locatives	510 125	469 398	445 369	445 557	453 000	453 000
Indemnités des magistrats	122 551	113 025	118 232	120 948	135 000	135 000
Autres dépenses de fonctionnement	112 821	109 571	94 183	0	131 000	131 000
Frais de justice	63 628	40 062	0	10	70 000	70 000
Frais de procès	0	0	0	0	71 500	71 500
Total	775 814	732 056	657 784	566 651	861 500	861 500

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

Ce tableau montre que les budgets de la Cour de justice de la République sont très largement calculés. L’exécution pour 2015 fait apparaître un total de dépenses de 566 651 euros, pour une dotation votée de 861 500 euros, soit un solde d’exécution positif de 205 547 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 2015 consacrée à la mission *Pouvoirs publics*.

(1) Cet arrêt est devenu définitif à la suite de l’arrêt de l’assemblée plénière de la Cour de cassation en date du 12 juillet 2016.

**REVERSEMENT DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE
SUR L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2015**

Rubrique	Montants
Restitution loyers	6 700
Restitution sur frais de justice	69 900
Restitution sur frais d'un éventuel procès	71 500
1 ^{er} versement (décembre 2015)	26 000
Versement solde excédent (avril 2016)	30 447
TOTAL	205 547

Source : annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2015.

A. UN HÉBERGEMENT ONÉREUX

Comme chaque année, 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. Ces dépenses ont représenté 78,6 % des dépenses effectives de 2015. Elles représentent 53 % de la dotation pour 2017.

La Cour occupe la totalité d'un hôtel particulier, situé au 21, rue de Constantine dans le 7^{ème} arrondissement de Paris, dont la surface pondérée est de 818 m².

Cette location fait l'objet d'un bail conclu en mars 2013. 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.

La dépense réelle s'est élevée à 445 557 euros. La dépense devrait être légèrement supérieure compte tenu de l'augmentation indicielle. La somme demandée pour 2017 reste inchangée.

Même en tenant compte de l'économie procurée par ce bail, il est indéniable que le coût de l'hébergement de la Cour est élevé, 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.

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 siége 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. 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 2016, 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.

À compter du 12 décembre 2016 et pour une durée prévisible de sept jours, la formation de jugement se réunira au palais de justice de Paris pour l'audience de jugement de Mme Lagarde. À cette occasion, la Cour de cassation mettra à la disposition de la Cour de justice un directeur des services de greffe judiciaires (pour exercer les fonctions de greffier d'audience) et de deux adjoints administratifs (chargés de l'accueil des témoins et de la presse).

Le montant prévisionnel inscrit pour 2017 au titre des indemnités des magistrats s'établit à 135 000 euros, comme en 2015 et en 2016.

C. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT STABLES

Les *autres dépenses de fonctionnement* sont maîtrisées. Représentant 15,2 % du budget pour 2017, la dotation consacrée aux autres frais de fonctionnement s'élève à 131 000 euros.

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 entraînant des frais de justice : transport sur les lieux, recours à des experts, auditions de nombreux témoins, émissions de commissions rogatoires.

La tenue d'un *procès* devant la formation de jugement de la Cour fait, chaque année, l'objet d'une budgétisation à hauteur de 71 500 euros. Cette enveloppe 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.

(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.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, (voir le compte rendu de la commission élargie du 8 novembre 2016 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits des missions Conseil et contrôle de l'État, Pouvoirs publics, Direction de l'action du Gouvernement et du 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.*

*

* *

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

**ANNEXE :
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Présidence de la république :

- M. Jean-Pierre Hugues, directeur de cabinet,
- M. Frédéric Monteil, conseiller adjoint au cabinet pour l’administration de la présidence,
- Mme Patricia Jannin, cheffe du service des ressources humaines et des finances.

Assemblée nationale :

- Mme Marie-Françoise Clergeau, première questeur,
- M. Christophe Pallez, secrétaire général de la questure,
- Mme Dominique Astruc, directrice générale des services administratifs.

Représentants des collaborateurs de députés :

- M. Nicolas Thibault, président de l’Association française des collaborateurs parlementaires (AFCP),
- Mme Marianne Darmon et M. Romain Derache, co-présidents du Cercle des collaborateurs et attachés parlementaires (CCAP),
- Mme Deborah Assor, représentante de la CFE-CGC,
- M. Gonzague de Chantérac, représentant de la CFTC,
- M. Emmanuel Larsonneur, secrétaire général de la CGT,
- Mme Elsa Foucraut, secrétaire générale du Syndicat national des collaborateurs parlementaires –Force ouvrière (SNCP-FO), MM. Thierry Besnier, secrétaire-général adjoint, et Michel Lévy, membre du bureau.

LCP Assemblée nationale :

- Mme Marie-Ève Malouines, présidente directrice générale,
- M. Éric Moniot, secrétaire général et directeur des programmes.

Conseil constitutionnel :

- M. Laurent Fabius, président,
- M. Laurent Vallée, secrétaire général,