

N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 32

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. PHILIPPE VIGIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE	13
I. UN CADRE BUDGÉTAIRE PLUS EFFICACE ET PLUS LISIBLE	14
A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU RÈGLEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	14
B. LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET L'EXTENSION DU CONTRÔLE INTERNE	15
II. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DEVENUE NÉCESSAIRE	16
A. UNE HAUSSE DE 4,05 % ENTRE LA PRÉVISION 2017 ET LA PRÉVISION 2018	16
B. LES CHARGES DE PERSONNEL	18
C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	21
D. LES DÉPLACEMENTS PRÉSIDENTIELS	21
E. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	22
III. UNE AUGMENTATION DES RECETTES PROPORTIONNÉE À LA HAUSSE DES DÉPENSES	22
DEUXIÈME PARTIE : LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	25
I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE	25
A. UN SURCROÎT DE DÉPENSES DÛ À UN RENOUVELLEMENT SANS PRÉCÉDENT	25
B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2018	26
1. La section d'investissement	28
2. La section de fonctionnement	28
a. Les charges parlementaires	28
b. Les charges de personnel	29
c. Les autres charges de fonctionnement	30

II. LE SÉNAT	30
A. UNE DOTATION INCHANGÉE	31
B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2018	31
1. Le Sénat au titre de sa mission institutionnelle.....	31
a. Les dépenses de fonctionnement	32
b. Les dépenses d'investissement	33
2. Le jardin du Luxembourg	34
3. Le musée du Luxembourg	34
III. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	35
A. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE-ASSEMBLÉE NATIONALE (LCP-AN).....	36
1. Le budget 2018	36
2. L'activité en 2017	38
3. Quelles perspectives pour la période 2018-2021 ?	39
B. PUBLIC SÉNAT	39
TROISIÈME PARTIE : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	41
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL	41
II. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET POUR 2018	44
A. LES DÉPENSES RELATIVES AUX MEMBRES	44
B. LES DÉPENSES RELATIVES AUX PERSONNELS	45
C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	46
D. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	46
QUATRIÈME PARTIE : LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	47
I. UNE INSTITUTION EN SURSIS	47
II. L'ACTIVITÉ DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	47
III. LE PROJET DE BUDGET POUR 2018	48
A. UN HÉBERGEMENT ONÉREUX.....	49
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL TRÈS LIMITÉES.....	49
C. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT STABLES	50
EXAMEN EN COMMISSION	51
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53
ANNEXES	55

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Les crédits de la mission *Pouvoirs publics* sont globalement stables. Cependant, des disparités importantes demeurent entre les institutions incluses dans cette mission, tant en matière de gestion et de comptabilité que dans les procédures de publication et de contrôle des comptes.

– Après avoir été gelée pendant quatre ans à 100 millions d’euros, la dotation de la Présidence de la République est portée à 103 millions d’euros. Cette hausse se justifie par l’urgence qui existe à relever le niveau de protection des personnes et des bâtiments.

– La dotation demandée par l’Assemblée nationale – tout comme celle demandée par le Sénat – est inchangée. Après une année de forte augmentation des dépenses due au renouvellement de l’Assemblée, le budget prévisionnel pour 2018 est en baisse mais il ne retrouve pas le niveau des exécutions antérieures à 2017.

– Conformément au contrat d’objectifs et de moyens 2016-2018, la dotation de LCP-AN est identique à celle des deux années précédentes et reste sensiblement inférieure à celle de Public Sénat. La question de la fusion des deux sociétés doit être posée.

– L’année 2017, triplement électorale, s’est traduite par une hausse importante du budget de du Conseil constitutionnel. La dotation demandée pour 2018 reste pourtant élevée, dépassant de 18,1 % celle de 2016.

DONNÉES CLÉS

MISSION POUVOIRS PUBLICS RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

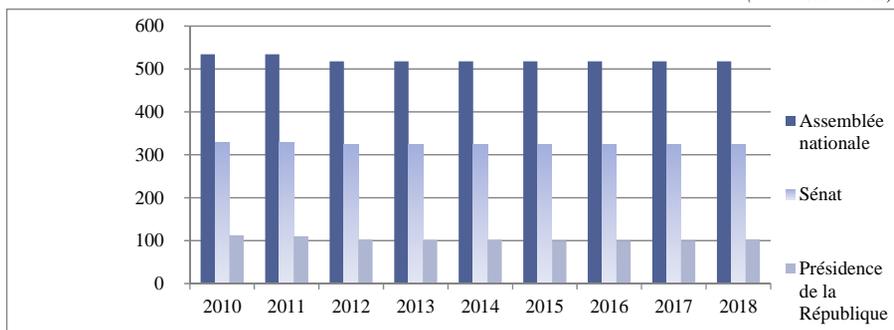
(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution
501 – Présidence de la République	100 000 000	103 000 000	+ 3 %
511 – Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	–
521 – Sénat	323 584 600	323 584 600	–
541 – La Chaîne parlementaire	34 887 162	34 687 162	– 0,57 %
<i>LCP-AN</i>	16 641 162	16 641 162	–
<i>Public Sénat</i>	18 246 000	18 046 000	– 1,1 %
531 – Conseil constitutionnel	13 696 974	11 719 229	– 14,4 %
533 – Cour de justice de la République	861 500	861 500	–
Total pour la mission	990 920 236	991 742 491	+ 0,08 %

Source : annexe au PLF 2018

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE, DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT DE 2010 À 2018

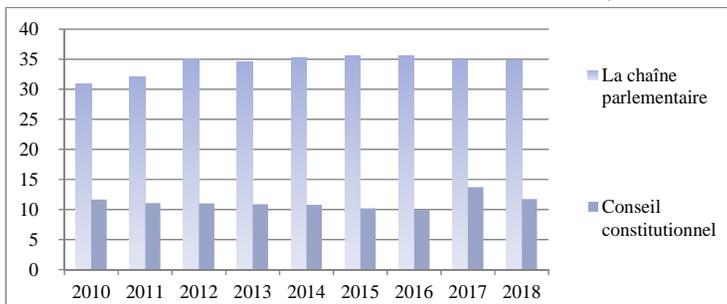
(en millions d'euros)



Source : annexes aux PLF de 2010 à 2018.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE ET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE 2010 À 2018

(en millions d'euros)



Source : annexes aux PLF de 2010 à 2018.

INTRODUCTION

La mission *Pouvoirs publics* réunit les dotations budgétaires destinées à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaires – et incidemment à La Chaîne parlementaire –, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République. Directement liée à l'exercice de la souveraineté, elle occupe une place à part dans le budget de l'État.

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose en son article 7 qu'« *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations* ». De même que la mission *Crédits non répartis*, la mission *Pouvoirs publics* constitue une exception à la définition générale de la mission au sens de la LOLF (« *Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* »). Elle ne fait pas l'objet de projets annuels de performance mais d'une annexe qui récapitule le montant des crédits par dotation pour l'année en cours (en l'espèce, ceux de la loi de finances initiale de 2017) et pour l'année considérée (le projet de loi de finances pour 2018).

En outre, les dotations des pouvoirs publics constituent une catégorie spécifique – le titre 1 – dans la nomenclature en sept parties des charges budgétaires de l'État telle que définie à l'article 5 de la LOLF. La présentation des crédits est fonction des règles budgétaires et comptables adoptées par chacune des institutions concernées, qui décident également des modalités de contrôle de leurs comptes. Enfin, les pouvoirs publics ne sont pas soumis au principe d'annualité budgétaire : ils ne sont pas tenus de reverser au budget de l'État la part de dotation non consommée (de fait, seule la Cour de justice de la République procède systématiquement à ce reversement).

Cette double singularité a été voulue par le législateur. Dans son rapport de 2001 ⁽¹⁾, l'auteur de la proposition de loi organique, Didier Migaud, précise que la création d'une mission spécifique est « *destinée, en particulier, à respecter les principes de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie financière des assemblées parlementaires* ». Il rappelle à cet égard l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui dispose que « *chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière* ».

(1) Rapport n° 2908 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique de M. Didier Migaud relative aux lois de finances, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 31 janvier 2001.

Dans la décision qu'il rend sur la LOLF le 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel valide le dispositif, estimant qu'il « assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »⁽¹⁾. Peu après, une nouvelle décision relative à la loi de finances pour 2002 se réfère à « la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement », laquelle règle est « inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs »⁽²⁾.

Ces compétences financières spécifiques, la nature des institutions qui en bénéficient et le volume des crédits demandés ont pu susciter une curiosité, parfois suspicieuse, des médias ou 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 la transparence et la qualité de leur gestion.

Cette évolution concerne d'abord la Présidence de la République. En 2007, soit un an après l'entrée en vigueur de la LOLF, le Président Nicolas Sarkozy demande à la Cour des comptes d'examiner chaque année les comptes de l'Élysée et de rendre publiques ses constatations. Il rompt ainsi avec l'opacité qui avait prévalu jusque-là. Parallèlement, un effort de réorganisation et de maîtrise des coûts est engagé, effort poursuivi sous la présidence de François Hollande.

De même, les assemblées parlementaires se sont attachées à renforcer la qualité de l'information concernant leurs budgets. Depuis 1994 pour l'Assemblée nationale, 2002 pour le Sénat, elles rendent publics les rapports annuels de leur commission spéciale chargée de la vérification des comptes. Ces rapports, dont le contenu s'est étoffé au fil des années, donnent désormais une information riche non seulement sur les comptes généraux des assemblées, mais aussi sur diverses comptabilités annexes (caisses de pensions et fonds de sécurité sociale). En 2013, les deux assemblées décident de faire certifier leurs comptes par la Cour des comptes, alors qu'ils l'étaient auparavant par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

Cet effort de transparence et d'enrichissement de l'information du public doit évidemment venir en accompagnement d'un souci réaffirmé de bonne gestion des deniers publics.

À cet égard, il est incontestable que les pouvoirs constitutionnels s'efforcent de participer à leur niveau, qui reste modeste puisque les crédits de la mission ne représentent que 0,3 % des dépenses du budget général de l'État, à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

(1) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 25.

(2) Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, considérant 47.

Les dotations demandées par l'Assemblée nationale et le Sénat sont reconduites à l'identique depuis 2012. Celle de la Présidence de la République, après être restée stable à 100 millions d'euros pendant trois ans, est en augmentation de 3 % en 2018. Les crédits du Conseil constitutionnel connaissent une baisse de 14,4 % après une hausse ponctuelle en 2017 pour le financement du contrôle du Conseil sur les trois élections nationales – on notera cependant qu'ils ne reviennent pas aux montants des années antérieures. Enfin, la dotation de La Chaîne parlementaire diminue très légèrement.

Globalement, donc, les crédits de la mission *Pouvoirs publics* depuis 2012 semblent se conformer tacitement à une norme « zéro volume ». On ne peut que s'en féliciter.

CRÉDITS DE LA MISSION *POUVOIRS PUBLICS* DE 2012 À 2018

(en euros)

Ouverts en LFI pour 2012	Ouverts en LFI pour 2013	Ouverts en LFI pour 2014	Ouverts en LFI pour 2015	Ouverts en LFI pour 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018
997 257 303	991 265 739	989 987 362	988 015 262	987 745 724	990 920 236	991 742 491

Source : rapports annuels de performances 2012-2018.

Force est de constater pourtant que cet effort ne s'est pas traduit par un regain de confiance des citoyens à l'égard de leurs représentants. Bien au contraire, la défiance n'a fait que croître durant la dernière législature, alimentée par des affaires aux effets toujours plus violents. Marqué dès ses débuts par l'affaire Cahuzac, le quinquennat 2012-2017 s'est achevé par des campagnes présidentielle et législative où les soupçons concernant l'emploi par plusieurs parlementaires de membres de leur famille et la réalité du travail fourni par certains collaborateurs parlementaires ont dominé le débat, au point de faire passer au second plan de nombreuses questions de fond.

Dans l'un et l'autre cas, le Parlement s'est efforcé de trouver des réponses législatives.

La loi organique n° 2013-906 et la loi ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique créent une Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) chargée de contrôler le patrimoine des responsables publics et de prévenir les conflits d'intérêts. Elles font obligation aux responsables publics de déposer auprès de cette instance une déclaration patrimoniale et une déclaration d'intérêts et d'activités – celle-ci étant rendue publique dans certains cas, notamment celui des parlementaires. **Un tel contrôle exercé par la HATVP est normal, mais votre Rapporteur observe que les modalités en sont complexes et ne peut que déplorer la lourdeur administrative du dispositif. Il s'étonne par ailleurs que le régime déclaratoire appliqué aux élus ne soit pas étendu aux hauts fonctionnaires et aux hauts magistrats.**

La loi organique n° 2017-1338 et la loi ordinaire n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique figurent parmi les tout premiers textes débattus sous la nouvelle législature. Elles introduisent de nouvelles mesures pour combattre les conflits d'intérêts et pour encadrer l'action des lobbies. Elles imposent une vérification de la situation fiscale des parlementaires au moment de leur élection, suppriment l'indemnité représentative de frais de mandat – remplacée par un régime de prise en charge défini par le bureau de chaque assemblée – et la réserve parlementaire ⁽¹⁾, étendent le champ d'application de la peine d'inéligibilité. Enfin, elles interdisent aux membres du Gouvernement, aux parlementaires et aux élus locaux de prendre pour collaborateur leur conjoint, leurs parents ou les parents de leur conjoint, leurs enfants ou les enfants de leur conjoint ⁽²⁾.

S'il faut saluer toutes ces nouvelles dispositions, il convient aussi de veiller à ce qu'elles ne produisent pas l'inverse de l'effet recherché. L'exigence légitime de transparence ne doit pas se transformer en suspicion généralisée à l'égard des élus et des responsables publics. Elle ne doit pas non plus porter atteinte à l'efficacité de leur action au service de la population.

L'appréciation des crédits de la mission *Pouvoirs publics*, telle que votre Rapporteur vous la présentera, tient le plus grand compte de ce contexte si particulier. **Le fonctionnement exemplaire des pouvoirs constitutionnels n'est certes pas la seule condition du rétablissement de la confiance de nos concitoyens dans la vie démocratique, mais il en est une condition absolument nécessaire et vitale.**

(1) La réserve ministérielle, en revanche, a été maintenue.

(2) Il est à noter que ces dispositions ne s'appliquent pas aux collaborateurs employés par les groupes parlementaires.

PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

L'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République le 7 mai 2017, par 66,10 % des suffrages exprimés, à l'issue d'une campagne que tous les observateurs se sont accordés à considérer comme atypique dans l'histoire de la V^e République, constitue assurément une rupture majeure. Le fonctionnement de l'Élysée, en revanche, présente la continuité nécessaire en pareil cas et le nouveau budget s'inscrit dans un cadre déjà bien défini.

Le nouveau président connaît la maison de l'intérieur, puisqu'il y a exercé la fonction de secrétaire général adjoint pendant les deux premières années du quinquennat de François Hollande, de mai 2012 à juin 2014. Comme M. Patrick Strzoda, directeur de cabinet, l'a indiqué à votre Rapporteur lors de son audition, le Président Macron s'est montré extrêmement attentif à l'élaboration du budget de l'Élysée pour 2018 et a assisté personnellement aux deux séances de préparation aux côtés du secrétaire général.

Les investissements les plus lourds (remise à niveau des bâtiments et des équipements, notamment) feront l'objet d'un projet global en 2018 et une **programmation pluriannuelle** est envisagée. Votre Rapporteur encourage vivement une telle démarche.

Par ailleurs, il sera procédé pendant un an à une **revue générale des missions** des agents de la Présidence, afin de déterminer les possibilités d'économies et de permettre une baisse de la masse salariale.

Quant à la **hausse de 3 % – 3 millions d'euros – de la dotation demandée en 2018**, elle est justifiée :

– par la hausse des dépenses de sécurité des personnes et des biens (du reste, le budget initial pour 2017 a été revu dès avril 2017, passant de 100,25 millions d'euros à 103,35 millions en AE et 103,417 millions en CP afin d'intégrer des dépenses d'investissement liées à la sécurité) ;

– par la nécessité de sécuriser davantage les systèmes infrastructures informatiques et de télécommunication ;

– enfin, par l'installation dans le palais de l'Élysée de la nouvelle structure de pilotage du renseignement créée par le décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017, la Coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) – la « *Task Force* » souhaitée par le Président pour permettre, au plus haut niveau de l'État, une réponse optimale et immédiate aux menaces et aux situations de crise.

Les réserves

En 2012, lors de l'entrée en fonction du Président Hollande, les réserves de la Présidence de la République s'élevaient à **1,3 million d'euros**. Le bilan de l'exercice 2016 fait apparaître un accroissement significatif au cours du quinquennat, puisque leur montant était de **16,5 millions à la fin de l'année**.

Le 4 mai 2017, le Président Hollande a décidé de **restituer 10 millions d'euros de ces réserves au budget général de l'État**. Compte tenu de la révision du budget 2017 en avril, le montant des réserves était évalué à environ **5 millions en septembre**.

I. UN CADRE BUDGÉTAIRE PLUS EFFICACE ET PLUS LISIBLE

A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU RÈGLEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Les contrôles que la Cour des comptes effectue depuis 2007 ont amené la juridiction à recommander que la gestion des moyens budgétaires et humains de la Présidence soit dotée d'un cadre juridique approprié, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Le règlement budgétaire et comptable de la Présidence de la République, signé par le Président Hollande le 29 novembre 2016, est donc entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Ce texte se fonde principalement sur les dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), ainsi que le préconisait la Cour.

Les crédits se déclinent désormais sous la forme de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement. Le règlement détaille les acteurs de l'exécution du budget et la répartition de leurs responsabilités, ainsi que les opérations de dépenses, de recettes et de trésorerie. Il distingue la comptabilité générale, la comptabilité budgétaire et la comptabilité analytique. Enfin, il prévoit la mise en place d'un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable.

La présentation du budget 2018, fondée sur la destination de la dépense se trouve ainsi grandement améliorée. Elle permet la distinction entre deux grandes catégories de dépense :

– l'action présidentielle qui regroupe les crédits permettant d'assurer les fonctions de représentation ainsi que les missions militaires et diplomatiques attachées au chef de l'État : déplacements internationaux et nationaux, organisation des réceptions au palais de l'Élysée ;

– l'administration de la présidence : ressources humaines et administration générale, gestion immobilière, moyens généraux, télécommunications et informatique, sécurité, action sociale.

Tout en saluant « *une avancée décisive* », la Cour des comptes regrette que le texte déroge par endroits au décret GBCP. Selon elle, ces dérogations se fondent sur la référence portée par le troisième visa de la décision du Président de la République : « *Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 (loi organique relative aux lois de finances) réaffirmant le principe général d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels* ».

Elle considère ainsi le texte ne garantit pas une séparation complète des fonctions d'ordonnateur et de comptable, et regrette que le comptable de la Présidence de la République n'ai pas le statut de comptable public principal de l'État et que sa responsabilité personnelle et pécuniaire ne puisse être engagée, ce qui le soustrait aux contrôles auxquels sont assujettis les comptables publics.

Enfin, elle estime que « *l'adoption du 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, aurait constitué une formule juridique plus pertinente et plus sûre* ».

Votre Rapporteur se félicite de l'entrée en vigueur de ce règlement, tout en partageant les réserves de la Cour des comptes. Il appelle les services de la Présidence à améliorer encore la présentation budgétaire au cours des prochaines années, notamment par une partie consacrée au suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement.

B. LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU SYSTÈME D'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET L'EXTENSION DU CONTRÔLE INTERNE

Pour pallier les insuffisances de son outil d'information financière, la Présidence a fait le choix d'acquérir une application spécifique au travers d'une solution logicielle intégrée disponible sur le marché. Cette nouvelle application budgétaire et comptable (NABUCO), d'un coût de 100 000 euros environ, a été mise en service le 1^{er} janvier 2017. Alors que le déploiement du contrôle interne se limitait jusqu'à cette date au seul service des ressources humaines et des finances, la Présidence a confirmé à la Cour des comptes que le contrôle interne comptable avait été étendu à l'ensemble des services, lesquelles partagent la nouvelle application.

Celle-ci, selon la Cour, « *permet de mettre en place des contrôles partiellement automatisés, portant sur les habilitations et les budgets. Un module dédié, qui sera mis en place après stabilisation de l'application, devra permettre de maîtriser les risques et de garantir la qualité des comptes, avec notamment l'établissement d'un plan de contrôle et la tenue de comités de gouvernance du contrôle interne.* »

Parallèlement à la phase d'appropriation de l'outil par les services, qui devra aboutir l'adoption de procédures de contrôle interne comptable, la Cour souhaite la mise en œuvre d'un véritable contrôle interne budgétaire adapté aux besoins de la Présidence.

Le nouvel outil doit également être complété par un système d'information relatif à la gestion de la paie et des ressources humaines, qui n'existe pas actuellement au sein de la Présidence. Une étude de faisabilité est prévue pour 2018. **Votre Rapporteur insiste pour que ce volet soit mis en œuvre au plus vite.**

Enfin, l'application est dotée d'un module « marchés publics » qui a permis de saisir l'intégralité des marchés actifs. Le pôle achats dispose donc d'un outil de gestion qui devrait permettre une amélioration de la performance, sachant que la couverture des dépenses par des marchés publics est passée de 59 % en 2013 à 80 % en 2016.

II. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DEVENUE NÉCESSAIRE

Notre collègue Marc Le Fur l'écrivait dans ses trois derniers rapports spéciaux consacrés aux pouvoirs publics : l'effort d'économie semble avoir atteint ses limites. Non parce qu'il serait devenu impossible de continuer de réduire les coûts, mais parce que certains investissements et certaines dépenses de personnel en matière de sécurité, dans un contexte de menace toujours aussi élevée, ne peuvent plus être différés. **La sécurité du chef de l'État et des membres de sa famille, celle du Palais de l'Élysée et des personnes qui y travaillent, celle des systèmes informatiques et de communication, doivent faire l'objet de toutes les attentions. Une défaillance en ce domaine pourrait avoir des conséquences dramatiques pour le pays.**

A. UNE HAUSSE DE 4,05 % ENTRE LA PRÉVISION 2017 ET LA PRÉVISION 2018

Le nouveau règlement budgétaire et comptable de la Présidence se traduit par une présentation renouvelée et par le regroupement de différent des postes de dépense. En particulier, il ne fait plus apparaître les dépenses calculées et non payées (dotations aux amortissements et aux provisions). Afin de donner des éléments de comparaison à périmètre constant, ces éléments ont été retranchés du tableau récapitulatif des dépenses en exécution 2012-2016 et en prévision 2017.

BUDGET DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE : DÉPENSES 2017-2018

(en euros)

DÉPENSES	Budget 2017 (1)	BUDGET 2018		Part dans le budget		Évolution 2017/CP 2018
		AE	CP	AE	CP	
1. Personnels	67 500 000	69 100 000	69 100 000	66,31 %	66,24 %	+ 2,37 %
<i>Mis à disposition</i>	56 400 000	56 700 000	56 700 000			+ 0,53 %
<i>Contractuels</i>	11 100 000	12 400 000	12 400 000			+11,71 %
2. Fonctionnement	14 450 000	15 000 000	15 000 000	14,40 %	14,38 %	+3,81 %
Action présidentielle	3 010 800	3 055 000	3 055 000			+ 1,47 %
<i>Activité diplomatique</i>	1 338 200	1 305 000	1 305 000			- 2,48 %
<i>Action hors diplomatie en métropole et outre-mer</i>	1 672 600	1 750 000	1 750 000			+ 4,63 %
Administration de la présidence	11 439 200	11 945 000	11 945 000			+ 4,42 %
<i>Ressources humaines et administration générale</i>	1 498 960	1 550 000	1 550 000			+ 3,41 %
<i>Moyens généraux</i>	2 554 720	2 660 000	2 660 000			+ 4,12 %
<i>Gestion immobilière</i>	3 258 100	3 383 000	3 383 000			+ 3,83 %
<i>Télécommunications, informatique et numérique</i>	3 207 450	3 220 000	3 220 000			+ 0,39 %
<i>Sécurité</i>	122 000	230 000	230 000			+ 88,53 %
<i>Action sociale</i>	797 970	802 000	802 000			+ 0,51 %
3. Déplacements présidentiels	14 300 000	14 300 000	14 300 000	13,72 %	13,71 %	-
<i>Déplacements diplomatiques</i>	5 415 000	5 436 000	5 436 000			+ 0,39 %
<i>Déplacements hors action diplomatique</i>	2 226 000	2 935 000	2 935 000			+ 31,85 %
<i>Avions ET 60</i>	6 659 000	5 929 000	5 929 000			- 10,96 %
4. Investissement	4 000 000	5 800 000	5 910 000	5,57 %	5,67 %	+ 47,75 %
TOTAL	100 250 000	104 200 000	104 310 000	100,00 %	100,00 %	+ 4,05 %

(1) hors dépenses calculées

Source : annexe au PLF 2018.

**BUDGET DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE : DÉPENSES 2012-2017
(HORS DÉPENSES CALCULÉES)**

(en euros)

	2012 Exécution	2013 Exécution	2014 Exécution	2015 Exécution	2016 Exécution	2017 Prévision
1 Charges de personnel	67 516 363	67 611 943	66 326 122	65 421 844	65 181 254	67 500 000
<i>Mis à disposition</i>	56 277 288	56 234 845	55 382 845	54 883 561	54 660 428	56 400 000
<i>Contractuels</i>	11 239 075	11 377 098	10 943 277	10 538 283	10 520 826	11 100 000
2 Déplacements	14 330 095	14 745 867	14 516 153	13 798 560	17 619 424	14 300 000
<i>diplomatiques</i>	5 105 682	6 589 317	5 856 227	5 508 811	7 191 463	5 415 000
<i>hors diplomatiques</i>	2 500 834	1 595 608	2 024 748	1 995 094	2 674 594	2 226 000
<i>avions ET 60</i>	6 723 579	6 560 942	6 635 177	6 294 655	7 753 368	6 659 000
3 Charges de fonctionnement courant	17 659 385	14 712 060	13 750 126	14 064 813	14 121 754	14 450 000
<i>Approvisionnement</i>	5 918 734	5 149 885	4 621 464	4 876 928	4 944 694	-
<i>Prestations extérieures</i>	6 413 598	4 963 600	4 587 331	4 634 020	4 370 410	-
<i>Autres services extérieurs</i>	5 105 007	4 348 670	4 332 664	4 344 408	4 618 688	-
<i>Impôts et taxes</i>	222 046	249 906	208 667	209 457	187 963	-
4 Charges exceptionnelles	34 100	3 516	13 644	4 781	11 560	-
5 Équipements et travaux	4 051 685	4 024 102	3 666 057	4 822 200	4 732 796	4 000 000
Total des dépenses (hors dépenses calculées)	103 591 628	101 097 488	98 272 102	98 112 198	101 666 789	100 250 000

Source : annexes aux PLR 2012 à 2016 et annexe au PLF 2018.

B. LES CHARGES DE PERSONNEL

Elles représentent 66,31 % du budget et connaissent une hausse de 1,6 million d'euros (+ 2,37 %) par rapport à la prévision 2017.

Les effectifs se sont globalement stabilisés depuis 2014, après une réduction de 858 à 806 équivalents temps plein (- 6,1 %) entre 2012 et 2014. Ils étaient de 802 ETP au 1^{er} juillet 2016, répartis entre 659 personnels mis à disposition (82,17 %) et 143 contractuels (17,83 %). Les salaires des personnels mis à disposition font l'objet d'un remboursement intégral à leur administration d'origine.

ÉTAT DES EFFECTIFS AU 1^{ER} JUILLET 2017

Personnels mis à disposition	
<i>Ministères</i>	
Agriculture et de l'alimentation	4
Armées	90
Culture	26
Économie et des finances	63
Éducation nationale	15
Europe et affaires étrangères	23
Intérieur	342
Justice	8
Secrétariat général du Gouvernement	7
Solidarité et de la santé	7
Transition écologique et solidaire	4
<i>Organismes publics</i>	
Assistance publique/Hôpitaux de Paris	8
Caisse des dépôts et consignations	1
Centre national de la fonction publique territoriale	1
COFACE	1
Commissariat à l'énergie atomique	1
Commissariat général à l'égalité des territoires	1
Conseil d'État	1
Direction générale de l'aviation civile	1
La Poste	3
Musée du Louvre	1
Orange	17
Préfecture de police de Paris	20
<i>Collectivités locales</i>	
Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	1
Mairie de Bourg-en-Bresse	1
Région Ile-de-France	2
Ville de Clamart (Hauts-de-Seine)	1
Ville de Maisons-Alfort (Val-de-Marne)	1
Ville de Vélizy (Yvelines)	1
Ville de Paris	7
Total MAD*	659
Personnels contractuels	143
Total général	802

Source : Présidence de la République.

* Mis à disposition

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

RÉPARTITION DU PERSONNEL PAR SERVICE

SERVICES	Fonctionnaires	Contractuels	TOTAL	Fonctionnaires	Contractuels	TOTAL
	au 1 ^{er} juillet 2016			au 1 ^{er} juillet 2017		
Membres du cabinet	27	11	38	25	17	42
Secrétariat cabinet	56	9	65	56	5	61
État-major particulier	25	0	25	27	0	27
Chargés de mission	3	5	8	0	8	8
Secrétariat chargés de mission	2	0	2	2	0	2
Affaires sociales	4	0	4	4	0	4
Archives	7	0	7	7	0	7
Audiovisuel	17	8	25	19	7	26
Photographie	0	5	5	1	5	6
Commandement militaire	226	12	238	229	12	241
Correspondance présidentielle	56	15	71	57	14	71
Décorations	4	0	4	4	0	4
Ressources humaines et finances	18	3	21	16	4	20
Crèche	8	1	9	8	1	9
Équipe de renfort	5	0	5	3	0	3
Groupe de sécurité du Président de la République	63	0	63	64	0	64
Intendance	42	36	78	41	37	78
Médical	7	0	7	7	0	7
Presse	4	9	13	4	7	11
Protocole	10	1	11	10	4	14
Administration et conservation des résidences présidentielles	43	10	53	43	10	53
Service veille et communication numérique / Pôle communication	0	8	8	0	6	6
Télécommunication et informatique	33	7	40	32	7	39
TOTAL GÉNÉRAL	660	140	800	659	143	802

Source : Présidence de la République.

Il convient tout d'abord de rappeler que la rémunération du Président de la République est calculée, comme durant le précédent mandat, conformément aux termes du décret n° 2012-983 du 23 août 2012 relatif au traitement du Président de la République et des membres du Gouvernement. En 2017, le montant mensuel de cette rémunération s'élève à 15 140,46 euros en brut – 13 884,73 euros en net. Les membres du cabinet perçoivent pour leur part une rémunération mensuelle nette (primes incluses) comprise en 6 000 euros et un maximum de 15 000 euros.

L'arrêté du 18 septembre 2017 relatif à la composition du cabinet du Président de la République comporte une liste nominative de 53 personnes, soit 12 de plus qu'au 1^{er} juillet. Cette augmentation doit cependant être relativisée, puisque 11 de ces collaborateurs sont mutualisés avec le cabinet du Premier ministre, dont 3 pris en charge par l'Élysée et 8 par Matignon. **Votre Rapporteur est favorable à cet effort de mutualisation qui va dans le sens d'une plus grande efficacité de la dépense et de l'action publiques.**

La progression de la masse salariale en 2018 se justifie donc, pour l'essentiel, par le renforcement des effectifs de sécurité, en particulier ceux du Groupe de sécurité du Président de la République (GSPR), augmentés de 14 ETP.

Par ailleurs, conformément aux conclusions de l'audit l'ANSSI (Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information), les effectifs du service chargé des télécommunications et de l'informatique (STI) ont été renforcés dès le second semestre 2017, avec un plein effet prévu pour 2018.

Enfin, comme l'indique la Charte de transparence relative au statut du conjoint du chef de l'État, Mme Brigitte Macron dispose, pour exercer ses missions, de deux collaborateurs et d'un secrétariat pris sur l'effectif de la Présidence.

La Charte de transparence relative au statut du conjoint du chef de l'État

Ce texte publié le 21 août 2017 définit tout d'abord les missions du conjoint du Président, qui :

« – assure la représentation de la France, aux côtés du Président de la République, lors des sommets et réunions internationales ;

« – répond aux sollicitations des Français et des personnalités françaises et étrangères qui souhaitent la rencontrer ;

« – supervise la tenue des manifestations et réceptions officielles au sein du Palais de l'Élysée ;

« – soutient, par son parrainage ou sa présence, des manifestations à caractère caritatif, culturel ou social ou qui participent au rayonnement international de la France. »

La Charte précise ensuite les moyens consacrés à cette action : « L'épouse du chef de l'État ne bénéficie d'aucune rémunération à ce titre. Elle ne dispose pas de frais de représentation. Elle ne dispose d'aucun budget propre. » En revanche, deux conseillers du Président et un secrétariat sont mis à sa disposition, et le GSPR assure sa protection.

La Cour des comptes exercera un contrôle spécifique sur l'ensemble des dépenses afférentes : « Les coûts de fonctionnement associés au conjoint du chef de l'État feront l'objet d'une présentation transparente dans la comptabilité analytique de l'Élysée, soumise au contrôle de la Cour des comptes qui en rendra compte publiquement par un rapport spécifique. »

S'agissant des frais de coiffure et de maquillage du Président de la République, on se doit de reconnaître que ces prestations sont indispensables pour une personnalité qui évolue sans cesse devant les caméras. Pour autant, la publication du salaire du coiffeur de M. Hollande l'an dernier (on se reportera, pour de plus amples informations, à l'annexe *Pouvoirs publics* du rapport sur le PLF 2017) et, en août 2017, de deux factures de maquillage d'un montant total de 26 000 euros⁽¹⁾ montre que la gestion en la matière laisse grandement à désirer.

(1) *Le Point* du 24 août 2017.

Le Rapporteur préconise, pour réduire le coût de ces prestations, le recrutement de jeunes gens en début de carrière distingués pour leur talent (« meilleurs ouvriers de France » par exemple), qui auraient la disponibilité requise et pour qui une telle expérience constituerait un formidable tremplin.

C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Alors que les dépenses de fonctionnement ont connu une décre sensible depuis 2012, il est prévu pour 2018 une augmentation de 550 000 euros (+ 3,81 %).

Il s'agit d'abord des frais supplémentaires d'équipement, de maintenance et de télécommunication qu'entraîneront mécaniquement la hausse des effectifs du GSPR et l'installation de la CNRLT.

Par ailleurs, les charges de maintenance pesant sur le STI s'accroissent du fait de l'ouverture du *datacentre*.

La Présidence compte toutefois sur une baisse de certaines dépenses du fait de la renégociation de divers marchés : billetterie aérienne, nettoyage des locaux, blanchisserie, assistance téléphonique, solutions d'impression, achat de la presse.

D. LES DÉPLACEMENTS PRÉSIDENTIELS

Comme l'indique avec pertinence l'annexe au projet de loi de finances, « dans ce domaine privilégié de l'action du Président de la République, l'évaluation des besoins reste prudentielle en début de mandat ». **Fallait-il dès lors retenir l'hypothèse d'une stabilisation des crédits prévisionnels au même niveau qu'en 2016 et 2017 – 14,3 millions d'euros –, sachant que l'exécution 2016 a dépassé ce montant de plus de 3,3 millions ?** On peut en douter. Au 30 juin 2017, la consommation des crédits s'établissait comme suit :

ARRÊTÉ DES DÉPENSES RELATIVES AUX DÉPLACEMENTS PRÉSIDENTIELS EN DATE DU 15/08

(en euros)

	LFI 2017	Exécution au 30/06				Présidence FH				Présidence EM			
		AE et CP	AE	CP	LFI AE en %	LFI CP en %	AE	CP	LFI AE en %	LFI CP en %	AE	CP	LFI AE en %
Action présidentielle	14 300 000	8 044 627	9 410 035	56,26	65,80	7 225 235	8 909 643	50,53	62,31	819 390	500 392	5,73	3,50
Activité diplomatique	10 744 000	5 947 109	7 421 146	55,35	69,07	5 269 089	7 039 653	49,04	65,52	678 017	381 493	6,31	3,55
Action hors diplomatie en Métropole et outre-mer	3 556 000	2 097 519	1 988 889	58,99	55,93	1 956 146	1 869 991	55,01	52,59	141 373	118 898	3,98	3,34

N.B. : des dépenses 2016 ont été imputées sur les CP 2017, notamment les factures ET 60 pour un montant de 4,728 millions d'euros.

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

D'une manière générale, l'utilisation du Falcon 7X (coût estimé de l'heure de vol : 4 700 euros) est privilégiée pour les trajets court et moyen courrier. L'Airbus A330 (22 000 euros l'heure de vol) est réservé aux déplacements plus lointains. Entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2017, il n'a été utilisé que trois fois, pour des déplacements du président Hollande (Irak, Chili/Colombie, Singapour/Malaisie/Indonésie). Il est à noter que les services de la Présidence ont communiqué la liste intégrale des déplacements présidentiels depuis 2015.

E. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Cette ligne connaît la plus forte augmentation (+ 47,75 % entre la prévision 2017 et la prévision 2018 en CP, soit 1,91 million d'euros). Elle comprend :

– Les dépenses habituelles de renouvellement (parc auto, matériel informatique, logiciels, licences, etc.) pour 1,64 million d'euros (1,4 million en 2017) ;

– Des travaux immobiliers pour 1,435 million d'euros (1,215 million en 2017), notamment à des fins de mise aux normes et de mise en sûreté ;

– La poursuite des projets de modernisation et de sécurisation en matière de télécommunications et d'informatique (1,835 million d'euros), avec l'objectif de mettre en œuvre en 2018 d'un plan de reprise d'activité destiné à assurer la continuité des applications en cas de crise grave et de terminer les travaux de modernisation du câblage informatique et des locaux techniques ;

– La sécurité (775 000 euros en AE et 885 000 euros en CP) : appareils de détection et de contrôle, sécurisation des locaux informatiques, mise à niveau de la vidéosurveillance.

– L'achèvement des travaux d'aménagement pour l'accueil de la CNRLT. Le coût total de cette installation s'élève, selon les informations fournies à votre Rapporteur, à 1 million d'euros environ répartis sur 2017 et 2018.

III. UNE AUGMENTATION DES RECETTES PROPORTIONNÉE À LA HAUSSE DES DÉPENSES

Pour répondre à l'évolution prévue des dépenses prévues, **le montant demandé au titre de la dotation inscrite au budget de l'État est porté à 103 millions d'euros.**

Dans les tableaux figurant ci-dessous, la présentation des recettes tient compte de la nouvelle norme budgétaire de la Présidence de manière à permettre une interprétation à périmètre constant. Les reprises sur amortissements et provisions (recettes calculées) n'ont pas été intégrées.

BUDGET DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE : RECETTES 2017-2018

(en euros)

RECETTES	Budget 2017 (1)	Budget 2018	Évolution 2017/2018
Dotation loi de finances	100 000 000	103 000 000	+ 3 %
Produits propres	1 200 000	1 200 000	-
<i>Intérêts du compte de dépôt</i>			-
<i>Recettes du restaurant</i>	610 000	610 000	-
<i>Produits locatifs des logements</i>	250 000	170 000	- 32 %
<i>Participations des parents aux frais de la crèche</i>	70 000	70 000	-
<i>Vente de produits</i>	50 000	70 000	+ 40 %
<i>Remboursement de plateaux-repas</i>	30 000	30 000	-
<i>Ventes de véhicules</i>	10 000	30 000	+ 200%
<i>Autres produits</i>	180 000	220 000	+ 22,22 %
TOTAL	101 200 000	104 200 000	+ 2,96 %

(1) hors recettes calculées

Source : annexe au PLF 2018.

**BUDGET DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE : RECETTES 2012-2017
(HORS DÉPENSES CALCULÉES)**

(en euros)

	2012 Exécution	2013 Exécution	2014 Exécution	2015 Exécution	2016 Exécution	2017 Prévisions
1 Dotation en loi de finances	102 899 893	101 233 252	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000
2 Produits divers de gestion	2 385 050	2 748 844	2 016 084	1 522 462	1 642 130	1 200 000
<i>Intérêts du compte de dépôt</i>	983 747	953 808	583 675	0	-	-
<i>Recettes du restaurant</i>	606 353	622 091	580 864	538 127	539 110	610 000
<i>Produits locatifs logements</i>	177 595	188 510	177 692	187 752	160 706	250 000
<i>Participations crèche</i>	63 997	64 847	68 038	62 172	55 621	70 000
<i>Vente produits</i>	71 969	49 114	35 850	73 831	58 047	50 000
<i>Remboursement plateaux-repas</i>	32 410	35 609	33 194	34 157	31 120	30 000
<i>Ventes véhicules</i>	60 888	11 787	24 332	20 197	46 151	10 000
<i>Autres produits</i>	388 690	823 078	572 439	606 225	751 375	180 000
3 Autres produits	14 447	650 721	231 738	256 924	252 592	-
<i>Reprises sur réserve</i>	0	0	50 000	50 000	50 000	-
Total des recettes (hors produits calculés)	105 299 390	104 632 817	102 297 822	101 829 386	101 944 722	101 200 000

Source : annexes aux PLR 2012-2016 et au PLF 2018.

S'agissant des produits locatifs des logements, votre Rapporteur s'étonne de la différence entre les prévisions 2015, 2016 et 2017 (toutes fixées à 250 000 euros) et les montants exécutés. **Au vu de cet écart, il invite les services de la Présidence à s'assurer du respect de la décision de la directrice de cabinet du 30 avril 2014** visant à préciser les fonctions ouvrant droit à l'attribution d'une concession de logement par nécessité de service ou d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

DEUXIÈME PARTIE : LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les dotations concernant les Assemblées parlementaires s'élèveront globalement à 876,16 millions d'euros en 2018, ce qui représente 88,35 % des crédits de la mission *Pouvoirs publics*. Ces dotations se répartissent entre l'Assemblée nationale (517,89 millions d'euros, soit 59,11 % du total), le Sénat (323,58 millions, soit 37,93 %) et La Chaîne parlementaire (34,69 millions, soit 3,96 %). **Le montant à inscrire dans le projet de loi de finances est inchangé par rapport à 2017** à l'exception des crédits de Public Sénat, qui connaissent une légère baisse. Il a été arrêté par les questeurs des deux chambres réunis le 26 juillet 2017 en commission commune sous la présidence de M. Christian Babusiaux, président de chambre honoraire à la Cour des comptes.

L'année 2017 a vu le renouvellement intégral de l'Assemblée nationale, où une nouvelle majorité s'est établie, et le renouvellement partiel du Sénat. Un tel renouvellement est porteur de charges supplémentaires, que chacune des assemblées a prévu de financer sur ses réserves. De ce point de vue, 2018 sera une année de retour à des règles d'activité courante.

Cependant, les règles fixées par la loi organique et la loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique en matière d'exercice du mandat parlementaire emportent des conséquences financières. Elles préludent à une réflexion institutionnelle plus globale, annoncée lors de la campagne présidentielle et déjà engagée dans différentes instances. **Cette réflexion ne saurait s'abstraire de la question des moyens accordés au législateur pour exercer l'ensemble de ses pouvoirs, ainsi que du bon usage et de la juste répartition de ces moyens.**

I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UN SURCROÏT DE DÉPENSES DÙ À UN RENOUVELLEMENT SANS PRÉCÉDENT

Les élections législatives du 11 et 18 juin 2017 se sont traduites par un renouvellement d'une ampleur inédite sous la V^e République. On dénombre en effet 415 élus nouveaux pour 162 élus ayant déjà siégé à l'Assemblée (dont 145 réélus directement).

TAUX DE RENOUVELLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

	1993	1997	2002	2007	2012	2017
Députés réélus	303	300	332	405	344	162
Députés nouveaux	274	277	245	172	233	415
Taux de renouvellement	47 %	48 %	42 %	30 %	40 %	72 %

Source : Assemblée nationale.

Le budget 2017 se fondait, comme avant chaque élection législative, sur une hypothèse de renouvellement de 50 %. L'estimation de dépenses liées à ce renouvellement s'élevait à 37,8 millions d'euros. Une première révision réalisée en juillet, sur la base du taux réel, a conduit à anticiper un surcroît de dépenses d'environ 15,6 millions d'euros.

Ce surcoût est pour une large part imputable aux **finances de contrat des collaborateurs parlementaires**. En effet, 1 328 licenciements ont été réalisés à la suite des élections de juin, contre 839 en 2012. Les dépenses totales (indemnités et charges sociales afférentes) s'élèvent à 36,6 millions d'euros, soit 9,6 millions d'euros de plus que les prévisions initiales. **Cependant, plusieurs dizaines de licenciements interviendront encore avant la fin de l'année 2017, ce qui aura pour effet d'augmenter encore les coûts.**

En outre, **les charges de pensions devraient s'accroître dès la fin de l'année 2017 en raison d'un grand nombre de demandes de liquidation de pension d'anciens députés à l'issue des élections de juin**, soit qu'ils ne se soient pas représentés, soit qu'ils n'aient pas été réélus. Ces dépenses devraient se maintenir globalement au même niveau tout au long de l'exercice 2018, contribuant ainsi au surcoût de 6,49 millions d'euros constaté sur le poste des charges sociales parlementaires par rapport au montant budgété en 2016 (2016 : 60,31 millions d'euros ; 2018 : 66,81 millions).

Les **frais de secrétariat des groupes politiques** connaissent aussi une hausse du fait de l'augmentation du nombre de groupes (7 dans la nouvelle Assemblée, contre 6 puis 5 dans la précédente), mais aussi en application de la décision des questeurs de la précédente législature d'accroître la dotation de fonctionnement des groupes afin de leur permettre de recruter des personnels contractuels en lieu et place des fonctionnaires mis à leur disposition par les services de l'Assemblée.

En revanche, les dépenses liées au renouvellement du matériel informatique et à la rénovation des bureaux pendant l'interlégislature sont restées globalement conformes à la prévision budgétaire.

Lors de son audition, le premier questeur Florian Bachelier a indiqué à votre Rapporteur que la questure travaillait à **une réduction du budget exécuté en 2017** et qu'elle entendait également réaliser **de nouvelles économies en 2018**.

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2018

Par rapport au budget 2017, le projet de budget de l'Assemblée nationale pour 2018 est en baisse de 34,7 millions d'euros (-5,9 %). **Cette comparaison est cependant peu significative** dans la mesure où l'exercice 2017 comporte, comme on l'a vu, des charges supplémentaires directement liées au renouvellement des députés ainsi que des dépenses destinées à financer des programmes de travaux immobiliers de grande ampleur qui ne pouvaient être réalisés que dans la période où l'Assemblée n'a pas siégé en raison de la campagne électorale.

Rapporté au budget prévisionnel pour 2016 – dernière année de fonctionnement « normal » de l’institution –, le budget 2018 en est hausse de 2,5 %, soit + 13,3 millions d’euros. Par rapport à l’exécution 2016, l’augmentation est de 4,9 % (+ 25,8 millions). **Votre Rapporteur constate que les dépenses prévues pour 2018 se maintiennent à un niveau supérieur à celui de la dotation et à celui de l’exécution 2013 à 2016.**

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

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L’ASSEMBLÉE NATIONALE

(en milliers d’euros)

	2013 exéc	2014 exéc	2015 exéc	2016 exéc	2017 prév	2018 prév	Évol. 2018/2017
Charges							
Fonctionnement	518 309,8	505 290,8	507 989,8	506 228,2	549 648,1	523 434,8	– 4,77 %
Achats de biens et de fournitures	7 339,9	6 722,6	7 000,3	7 144,2	7 738,3	7 799,5	+ 0,79 %
Services extérieurs	33 474,7	30 471, 2	32 618,8	33 069,0	32 009,5	34 034,8	+ 6,33%
Impôts et taxes	4 202,9	4 010,7	4 188,9	4 130,7	4 380,0	4 411,0	+ 0,71 %
Charges de personnel	183 510,0	175 225,9	175 720,3	172 136,9	178 936,7	176 046,0	– 1,62 %
<i>dont rémunérations</i>	135 398,5	126 081,3	125 835,5	121 392,6	127 335,3	123 964,6	– 2,65 %
<i>charges sociales et diverses</i>	48 111,4	49 144,6	49 884,8	50 744,2	51 601,4	52 081,4	+ 0,93 %
Charges parlementaires	289 455,3	288 744,6	288 437,9	289 729,6	324 553,6	299 118,5	– 7,84 %
<i>dont indemnités parlementaires</i>	50 111,4	49 996,4	50 081,3	49 897,9	50 734,7	51 079,9	+ 0,68%
<i>charges sociales</i>	63 634,1	61 870,1	60 378,5	58 553,2	61 609,4	66 808,4	+ 8,44 %
<i>secrétariat parlementaire</i>	158 087,8	160 402,0	161 528,1	163 796,5	192 238,4	161 841,0	– 15,81 %
<i>autres charges</i>	17 621,9	16 476,0	16 449,9	17 482,1	19 971,2	19 389,2	– 2,62 %
Charges exceptionnelles et imprévues	327,0	115,8	23,6	17,7	2 030,0	2 025,0	– 0,25 %
Investissement	12 308,0	14 094,4	17 194,3	18 039,0	35 114,3	26 628,0	– 24,17 %
Total des charges	530 617,8	519 385,2	525 184,1	524 267,2	584 762,4	550 062,8	– 5,93 %
Ressources							
Dotation	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	517 890,0	0,00 %
Produits divers	7 407,1	4 860,6	4 795,3	5 236,5	4 087,3	3 713,8	– 9,14 %
Prélèvement sur les disponibilités	5 320,7	0,0	2 498,8	1 140,7	62 785,1	28 459,0	– 54,67 %
Total des ressources	537 824,8	522 750,6	525 184,1	536 718,9	584 762,4	550 062,8	– 5,93 %

Source : annexes aux projets de loi de finances.

1. La section d'investissement

Après un quasi-doublement de 2016 à 2017 afin de mener à bien les travaux prévus pour l'interlégislature (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), les crédits d'investissement sont réduits de 24,17 % dans le budget 2018. Ils excèdent néanmoins de 47,6 % l'exécuté 2016.

Les crédits pour constructions, qui représentent 86,26 % des dépenses d'immobilisations corporelles, sont destinés :

– à l'achèvement de programmes lancés antérieurement : restauration des murs d'enceinte de l'hémicycle (depuis 2013) et travaux consécutifs aux opérations portant sur l'emmarchement (2017) ;

– à des opérations nouvelles : lancement du réaménagement de l'ensemble immobilier sis 35-37 rue Saint-Dominique (Hôtel de Broglie), raccordement des salles de commission à la régie centrale de production, etc.

Le premier questeur a fait état à votre Rapporteur de son intention de travailler à un plan global de travaux sur cinq ans afin de rationaliser la dépense et d'en améliorer le pilotage. Une telle orientation est évidemment très souhaitable.

Les crédits destinés à financer les immobilisations incorporelles s'élevaient à 2,8 millions d'euros, soit + 13,6 % par rapport à 2017. Ils sont consacrés à quatre volets : le renouvellement de l'environnement applicatif, la dématérialisation des procédures, la sécurité des systèmes et l'acquisition de logiciels nécessaires au déploiement de la téléphonie sur internet.

2. La section de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement représentent plus de 95 % du budget de l'Assemblée. Le montant prévu en 2018 (523,4 millions euros) est en diminution de 26,2 millions (- 4,77 %) par rapport au budget de 2017, du fait de la non-reconduction du surcoût du renouvellement de l'Assemblée. Il est cependant supérieur de 17,2 millions au réalisé de 2016 (+ 3,4 %).

a. Les charges parlementaires

Les crédits pour charges parlementaires se montent à 299,1 millions d'euros, en nette baisse par rapport au budget 2017 (de 25,4 millions soit - 7,84 %).

Si **les indemnités parlementaires** et prestations sont en légère augmentation par rapport au budget de 2017 (+ 0,68 %), les charges sociales, qui correspondent à la couverture sociale et au financement des pensions versées aux anciens députés, connaissent en revanche une hausse très nette (+ 8,44 %, soit 5,2 millions d'euros).

Cette progression sensible s'explique principalement par le ressaut des dépenses de la caisse de pensions des anciens députés, traditionnellement observé à chaque renouvellement avec un effet en année pleine l'année suivant le renouvellement (en l'occurrence 2018). Le phénomène sera plus accentué que d'habitude en raison du fort taux de remplacement parmi les députés à l'issue des élections de juin 2017. Au total, la charge budgétaire de la caisse de pensions, qui agrège la contribution (part patronale des cotisations) et la subvention (versée par l'Assemblée pour équilibrer le budget de la caisse de pensions), en hausse de 5,31 millions d'euros, s'établit à 61,28 millions dans le budget de 2018, contre 55,97 millions inscrits au budget de 2017 et 52,71 millions consommés en 2016.

Après le pic exceptionnel de 2017 (192,24 millions d'euros), les crédits globalement prévus pour **les frais de secrétariat parlementaire** sont ramenés à 161,84 millions d'euros, en baisse non seulement par rapport au budget 2016 (-2,2 %) mais aussi par rapport à la consommation 2016 (-1,2 %).

Les montants inscrits au titre de **l'indemnité représentative de frais de mandat** (IRFM) et du nouveau dispositif qui s'y substituera en application de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique sont inchangés, à 39,4 millions d'euros.

Les dépenses liées aux voyages et déplacements sont stables (7,68 millions d'euros) par rapport à 2017 et à l'exécution 2016, tandis que **les charges de représentation** (frais de mission et de réception à caractère national du Président de l'Assemblée et du Bureau, frais de mission des commissions, activités internationales de l'Assemblée), après avoir nettement baissé en 2017 du fait du renouvellement, s'établissent en 2018 à un niveau (5,29 millions d'euros) qui reste inférieur de 6 % au budget 2016.

b. Les charges de personnel

i. Les personnels statutaires

Les crédits de personnel, qui ne sont pas affectés par le renouvellement des élus, varient faiblement dans les trois budgets consécutifs depuis 2016

Quelque 1 132 fonctionnaires étaient en fonction à l'Assemblée nationale au 1^{er} janvier 2017, contre 1 144 au 1^{er} janvier 2016. Sur le plus long terme, **ce nombre est passé de 1 233 au 1^{er} janvier 2012 à 1 112 au 1^{er} septembre 2017, soit une diminution de 9,8 %.**

Sous l'effet des départs à la retraite non remplacés, nombreux en 2018, il est prévu que les rémunérations des personnels statutaires (91 % du total des rémunérations) connaissent une baisse de 2,63 % (soit - 3 millions d'euros) par rapport au budget 2017, qu'il s'agisse du traitement de base ou des indemnités de fonction et de sujétion.

ii. Les personnels contractuels

Les rémunérations versées aux contractuels de l'Assemblée (9 % du total des rémunérations) diminuent globalement en 2018 (-2,79 %). Cette tendance résulte de deux mouvements contraires :

– une augmentation des dépenses de rémunération des contractuels de l'Assemblée de 3,25 % ;

– une baisse (-5,19 %) des dépenses de rémunération des contractuels de la présidence, du fait de la non-reconduction en 2018 d'indemnités de rupture de contrat et de préavis de licenciement versées à l'occasion du renouvellement et de départs en retraite sans remplacement.

Dans un objectif de réduction des coûts, votre Rapporteur invite les questeurs à poursuivre une politique combinant externalisation et contractualisation pour les tâches n'ayant pas un lien direct avec l'activité parlementaire.

c. Les autres charges de fonctionnement

La principale hausse constatée sur ce poste est celle des **frais de courrier** (+ 1,12 million d'euros, soit 37,02 %), évalués en tenant compte d'un recours accru des députés aux nouveaux moyens de communication. La prise en charge des dépenses dites « d'affranchissement » recouvre en effet la distribution en circonscription de plis non adressés par porteur, l'envoi de courriels ou de textos en nombre, etc.

Le Rapporteur regrette la faiblesse des moyens mis à la disposition des députés dans ce domaine. Il est favorable à l'ouverture d'appels d'offres pour les envois groupés, qu'il s'agisse de courrier traditionnel ou de messages dématérialisés.

II. LE SÉNAT

Par respect des prérogatives budgétaires des assemblées parlementaires, il est de tradition, s'agissant de la mission *Pouvoirs publics*, que le rapporteur spécial ne procède pas à l'examen détaillé des crédits de l'assemblée dont il n'est pas membre. Votre Rapporteur renvoie donc, pour plus de précisions, à la présentation figurant en annexe du projet de loi de finances pour 2018 et au rapport de son homologue du Sénat.

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. Il publie également le rapport d'information de sa commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne.

L'année 2017 se sera caractérisée par le **renouvellement partiel du Sénat**, circonstance traditionnellement génératrice d'un surcroît de dépenses (notamment pour couvrir les indemnités de préavis et de fin de contrat de collaborateurs de sénateurs non réélus), et par **une reprise du programme d'investissement** qui se prolongera, à un rythme moins intense, en 2018.

Depuis l'adoption par le bureau du Sénat le 17 mars 2016 d'une révision de son règlement budgétaire et comptable, **les projets de budget du Sénat s'inscrivent dans un cadre pluriannuel triennal.**

A. UNE DOTATION INCHANGÉE

La décision reconduite d'année en année de maintenir le montant de sa dotation au niveau de 2012, soit 323,58 millions d'euros, a amené le Sénat à prévoir des prélèvements sur ses ressources propres et ses réserves. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces prélèvements 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	2018
Prévisionnel	12 049 540	12 893 840	23 437 220	11 600 340	3 895 110	29 299 464	22 239 064
Exécuté	460 847	0	1 633 025	4 370 945	0		

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

B. LE PROJET DE BUDGET POUR 2018

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* (338,8 millions d'euros, soit 96,4 % du total), l'action 02 *Jardin du Luxembourg* (12,2 millions d'euros) et l'action 03 *Musée du Luxembourg* (167 00 euros).

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 reconduite en 2018 à 311,6 millions d'euros. Avec un prélèvement sur les disponibilités prévu à 22,3 millions et des produits de 4,9 millions, les crédits dont disposera le Sénat pour ses missions institutionnelles s'élèveront en 2018 à 338,85 millions d'euros, hors reports de crédits.

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

CRÉDITS ET EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ACTION SÉNAT

(en euros)

	Exécution 2016	Budget 2017	Budget 2018	Variation 2018/2017
Charges de fonctionnement	305 702 447	316 519 164	311 836 919	- 1,48 %
60 Achats de biens et fournitures	4 529 155	5 041 600	4 900 100	- 2,81 %
61 et 62 Services extérieurs	29 464 666	31 410 380	31 029 510	- 1,21 %
63 Impôts et taxes	1 372 188	1 423 000	1 441 500	1,30 %
64 Rémunérations et charges sociales :				
<i>Indemnités des Sénateurs</i>	167 599 356 30 997 574	169 352 100 31 417 400	171 023 675 31 896 200	0,99 % 1,52 %
<i>Charges de sécurité sociale, de prévoyance et de pension et accessoires de pension des Sénateurs</i>	13 393 019	13 723 000	14 121 700	2,91 %
<i>Rémunération des personnels titulaire, stagiaire, contractuel et temporaire</i>	98 864 310	99 155 000	100 075 175	0,93 %
<i>Charges sociales, de prévoyance et de pension et accessoires de pension des personnels</i>	22 345 956	22 796 100	22 943 100	0,64 %
<i>Autres charges des personnels et autres charges sociales</i>	1 998 797	2 260 400	1 987 500	- 12,07 %
65 Autres charges de gestion courante :				
<i>Aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	102 723 170 100 663 458	108 639 584 106 439 200	103 039 234 100 660 500	- 5,15 % - 5,43 %
<i>Diverses autres charges de gestion courante</i>	2 059 712	2 200 384	2 378 734	8,11 %
67 Charges exceptionnelles	13 912	652 500	402 900	- 38,25%
Dépenses d'investissement	7 215 147	34 276 000	27 013 200	- 21,19 %
<i>Logiciels</i>	495 162	1 022 000	1 322 200	29,37 %
<i>Constructions</i>	3 940 161	22 868 000	17 583 000	- 23,11 %
<i>Installations</i>	1 510 423	5 450 000	5 308 000	-2,61 %
<i>Autres immobilisations corporelles</i>	1 269 401	4 936 000	2 800 000	- 43,27 %
Total des dépenses des deux sections	312 917 594	350 795 164	338 850 119	- 3,41 %
Produits	6 150 452	9 838 600	4 891 180	- 50,29 %
Prélèvement sur les disponibilités	- 4 860 558	29 328 864	22 331 239	- 23,86 %
Dotations du budget de l'État	311 627 700	311 627 700	311 627 700	0,00 %

Source : Annexe au PLF pour 2018.

a. Les dépenses de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement du budget 2018, arrêtés à 311,8 millions d'euros, sont inférieurs de 4,7 millions aux crédits de 2017 (316,5 millions). Cette différence correspond, pour l'essentiel, aux dépenses budgétées en 2017 pour le renouvellement de la moitié des sénateurs, soit 5,3 millions d'euros.

i. Les charges parlementaires

Les dépenses relatives aux 348 sénateurs comprennent leurs indemnités (31,9 millions d'euros), les charges de sécurité sociale et de prévoyance pour les sénateurs (14,1 millions d'euros) et les aides à l'exercice du mandat parlementaire (100,6 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 des sénateurs non réélus en 2017.

Le deuxième connaîtra une progression plus marquée (+ 2,9 %) en raison du renouvellement partiel de 2017 qui augmente mécaniquement le nombre d'anciens sénateurs pensionnés.

Le troisième, en revanche, est en baisse très sensible (– 5,43 %), revenant à son niveau de 2016. 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 baisse de 8,7 % en 2018 (après la hausse significative de 2017 due au renouvellement : + 6,2 %). Hors effets des renouvellements, cette enveloppe est évaluée sur la base du nombre moyen de collaborateurs. Une incertitude pèse en 2018 sur cette estimation en raison des conséquences éventuelles de l'application de la limitation du cumul des mandats, qui pourrait avoir un impact sur le recrutement des collaborateurs.

Le montant inscrit au titre de l'IRFM en 2018 est le même qu'au budget 2017. Cependant, les nouvelles dispositions législatives relatives aux frais de mandat des parlementaires pourraient avoir un impact sur les dépenses 2018.

ii. Les dépenses de personnel

Les personnels payés par le Sénat seront 1 072 fin 2018, dont 997 emplois budgétaires et 75 contractuels. Ils étaient également 1 072 en 2017 (1 002 emplois budgétaires et 70 contractuels).

Les dépenses de personnel s'élèvent à 100 millions d'euros contre 99,15 millions en 2017 (+ 0,9 %). Il s'agit de la première augmentation de ce poste depuis la réforme de l'administration du Sénat en 2010-2011. Outre les recrutements de contractuels, elle est la résultante, du côté des titulaires, des effets de la hausse du point d'indice qui contrebalance la suppression de 5 postes

Les charges sociales sont stables pour les titulaires et stagiaires. Elles progressent de 6,8 % pour les contractuels.

b. Les dépenses d'investissement

Les budgets pour 2017 (34,3 millions d'euros) et 2018 (27 millions) correspondent à cette reprise des investissements lourds. L'année 2016 aura constitué une « pause » avant le lancement d'une nouvelle séquence de travaux : rénovation des bâtiments de bureaux situés aux 26 et 36 rue de Vaugirard (17 millions d'euros en 2018), création d'un restaurant libre-service entraînant la relocalisation de la direction de l'architecture, du patrimoine et des jardins dans l'orangerie Auguste-Comte et transformation de l'ancienne chapelle en salle de réunion multimédia.

2. Le jardin du Luxembourg

La part de dotation consacrée au budget du jardin du Luxembourg est prévue à 12,2 millions d’euros, soit une diminution de 0,4 % par rapport au budget 2017 mais une hausse de 2,7 % par rapport à l’exécuté 2016.

S’agissant des dépenses de fonctionnement (11,4 millions d’euros), le jardin poursuit la réduction de sa masse indiciaire du fait de vacances de postes et du glissement vieillesse-technicité négatif créé par le remplacement des départs à la retraite.

L’année 2018 sera marquée par une reprise de l’investissement après une forte réduction en 2017. Le budget d’investissement progresse de 24,1 % pour s’établir à 850 000 euros, en raison notamment des travaux de rénovation de la fontaine Médicis, reportés des exercices précédents, et de la poursuite du programme d’abattage et de replantation d’arbres. Ces opérations s’accompagnent de dépenses d’honoraires (245 000 euros).

Le tableau ci-dessous détaille l’ensemble des charges et des ressources du jardin du Luxembourg :

CRÉDITS ET EXÉCUTION DU BUDGET DE L’ACTION JARDIN DU LUXEMBOURG (en euros)

	Exécution 2016	Budget 2017	Budget 2018	Variation 2018/2017
Charges de fonctionnement	11 235 887	11 590 900	11 381 025	- 1,81 %
60 Achats de biens et fournitures	607 631	676 400	640 400	- 5,32 %
61 et 62 Services extérieurs	1 126 946	1 242 500	1 372 500	10,51 %
63 Impôts et taxes	84 303	88 000	90 000	2,27 %
64 Rémunérations et charges sociales	9 369 283	9 583 000	9 278 125	- 3,18 %
65 Autres charges de gestion courante	47 724	1 500	0	- 100,00 %
Dépenses d’investissement	674 232	685 000	850 000	24,09 %
Total des dépenses des deux sections	11 910 119	12 275 900	12 231 025	- 0,37 %
Produits	549 369	232 000	287 000	23,71 %
<i>Prélèvement sur les disponibilités</i>	<i>- 596 150</i>	<i>87 000</i>	<i>- 12 875</i>	<i>- 114,80 %</i>
Dotation du budget de l’État	11 956 900	11 956 900	11 956 900	0,00 %

Source : annexe au PLF pour 2018.

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 fixe de 235 000 euros. S’y ajoutent divers remboursements au Sénat (TVA sur travaux, fluides), portant le total des recettes en 2016 à 247 000 euros, montant reconduit dans le budget 2018.

En regard, les dépenses d'investissement et de fonctionnement engagées par le Sénat sont limitées même si elles connaissent une progression depuis 2016 (60 757 euros en exécution 2016, 133 600 euros en prévision 2017 et 167 700 euros en prévision 2018).

Pour le Sénat, le budget du musée du Luxembourg est structurellement excédentaire sauf en cas de gros travaux incombant au propriétaire. L'excédent a été estimé à 116 400 euros dans le budget 2017 et à 79 300 euros dans le projet de budget pour 2018. Il vient en déduction du prélèvement sur disponibilités.

Le budget du musée, retracé ci-après, ne comporte pas de dotation du budget de l'État.

CRÉDITS ET EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ACTION MUSÉE DU LUXEMBOURG

(en euros)

	Exécution 2016	Budget 2017	Budget 2018	Variation 2018/2017
Charges de fonctionnement	60 757	48 600	17 700	- 63,58 %
Dépenses d'investissement	0	85 000	150 000	76,47 %
Total des dépenses des deux sections	60 757	133 600	167 700	25,52 %
<i>Produits</i>	247 774	250 000	247 000	- 1,20 %
<i>Prélèvement sur les disponibilités</i>	- 187 017	- 116 400	- 79 300	- 31,87 %
Dotation du budget de l'État	-	-	-	-

Source : annexe au PLF pour 2018.

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 diffuse 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 retrace l'évolution des dotations attribuées à chacune des sociétés de programmes entre 2012 et 2018.

RÉPARTITION DE LA DOTATION DE LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LCP-AN	17 180 154	16 641 162	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	18 046 000
Total	35 037 514	34 498 162	35 210 162	35 489 162	35 489 162	34 887 162	34 687 162

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 qu'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).

Cependant, le nouveau contrat d'objectifs et de moyens signé pour la période 2016-2018 entre le Sénat et Public Sénat 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.

1. Le budget 2018

Le budget établi pour 2018 permettra, comme en 2017, de compenser en partie le déficit de 1,74 million d'euros généré en 2016 par la réalisation du

programme de renouvellement des installations techniques de la chaîne, rendu nécessaire par le passage à la haute définition (HD).

La ventilation des dépenses et des produits depuis 2014 s'établit comme suit :

VENTILATION DES DÉPENSES ET PRODUITS DE LCP-AN

(en milliers d'euros)

	2014 exécuté	2015 exécuté	2016 exécuté	Budget 2017 revu	Budget 2018 revu
Production interne *	6 505,9	6 510,0	6 512,6	7 153,8	7 081,7
Antenne et achats de programmes *	1 342,3	1 758,6	1 635,3	1 893,8	2 029,6
Exploitation	5 544,3	5 550,2	4 517,7	4 397,7	4 399,2
Total production, programmes et exploitation	13 392,9	13 315,0	12 153,3	12 895,4	12 910,6
Communication – internet	558,8	287,4	295,9	389,6	340,7
Frais généraux	1 728,9	1 797,3	1 807,8	1 818,1	1 851,4
Frais exceptionnels	218,4	420,3	185,1	162,8	82,7
Total des charges	15 898,5	15 820,0	14 442,1	15 265,9	15 185,3
Investissements	1 135,7	976,0	4 204,7	863,0	981,2
Total des dépenses	17 034,2	16 796,0	18 846,8	16 128,9	16 166,6
Subvention AN	16 641,2	16 641,2	16 641,2	16 641,2	16 641,2
Autres produits	401,1	336,8	505,3	- 1 131,1	- 474,5
<i>dont report résultat antérieur</i>	-	-	241,1	- 1 500,3	- 618,9
Total des produits	17 042,3	16 978,0	17 146,5	15 510,1	16 166,7

(*) Les coproductions sont comptabilisées en investissements.

Source : LCP-AN.

Selon les informations communiquées par la société, les dépenses à financer en 2018 ont été évaluées, au total, à 16,17 millions d'euros, en très légère hausse (+ 0,50 %) par rapport au budget 2017.

Les dépenses de fonctionnement sont ramenées à 15,2 millions d'euros en 2018, soit - 0,82 %. Cette baisse tient surtout à celle des dépenses de production interne (- 3,76 %), en particulier à la réduction des charges de production d'émissions couvrant des événements extérieurs, dites « hors plateau » (qui passent de 550 000 à 250 000 euros).

En revanche, les dépenses de production externalisée (achats de programmes) s'établissent à 1,43 million d'euros, en progression de 10,28 % par rapport au budget 2017.

Les coûts d'exploitation hors TNT (diffusion ARKENA, SERTE, maintenance technique) s'accroissent de 13,15 % pour atteindre 1,25 million

d'euros (+13,15 %) en raison, notamment, de la montée en puissance des frais d'exploitation du site Internet qui passent de 40 000 à 90 000 euros.

Le montant prévisionnel pour 2018 des charges relatives à la TNT, à 3,15 millions d'euros, est en diminution de 3,87 % par rapport à 2017, ce qui confirme la tendance à la baisse observée en 2016 (3,49 millions d'euros contre 4,49 millions en 2015) grâce à la réduction des coûts de diffusion consécutive au changement de multiplex. Il est toutefois regrettable que le contrat de maintenance, initialement budgété à 240 000 euros en 2016 et 2017 et à 260 000 euros en 2018, se révèle beaucoup plus onéreux que prévu : 481 000 euros en 2017 et 490 000 euros en 2018.

La masse salariale excéderait de 117 000 euros en 2017 et de 150 000 euros en 2018 (à 6,35 millions d'euros) la prévision du COM. Ce dépassement s'explique notamment par l'intégration de trois collaborateurs qui se substituent à des personnels intermittents ou des intervenants extérieurs

Les crédits d'investissement (981 250 euros) connaissent la hausse la plus significative (+ 26,61 %) par rapport à 2017. Ils se répartissent entre investissements de coproduction, investissements courants et dépenses consacrées à l'acquisition d'applications (média global).

Les ressources propres de la chaîne ont été évaluées en 2018 à 144 398 euros, en baisse de 62 % par rapport au budget 2017. Cette baisse s'explique partiellement par la disparition de la subvention du Centre national du Livre au titre de la coproduction, d'un montant de 70 000 euros en 2017.

2. L'activité en 2017

Au premier semestre 2017, la part d'audience de LCP-AN est passée de 0,37 % à 0,42 % en moyenne par rapport à la même période de 2016 (mais, pour des raisons techniques, la société chargée de mesurer l'audience de la chaîne a mis fin à ses prestations en juin...). Pendant les campagnes électorales, LCP-AN a néanmoins subi la concurrence des chaînes d'information en continu, de plus en plus présentes dans le secteur de l'information politique.

Parallèlement à la diffusion sur le canal de la TNT qu'elle partage avec Public Sénat, la chaîne développe la visibilité de son site internet, lequel permet d'accéder au direct et aux émissions en différé. Une équipe de cinq personnes se consacre à l'activité sur l'internet et les réseaux sociaux (Twitter, Facebook, Instagram, Snapchat, etc.) et au référencement par les moteurs de recherche.

LCP-AN investit également dans la « télévision de rattrapage » accessible par le biais des boîtes internet.

Enfin, la chaîne a depuis le début du mois d'octobre l'exclusivité de la retransmission des séances de questions au gouvernement de l'Assemblée, nationale. France 3 diffusait ces séances depuis 1983. Leur audience moyenne est passée de 600 000 en 2006 à 250 000 en 2016, alors que LCP-AN a récemment connu des pics à 180 000 à cette même occasion.

Par rapport à la captation de l'Assemblée, la chaîne met en place deux caméras supplémentaires dans l'hémicycle. L'émission s'étend de 14 heures à 16 heures 30, afin de permettre différents éclairages sur les enjeux politiques du moment. Les questions au gouvernement sont également diffusées *via* Periscope, une application de retransmission vidéo en direct sur les appareils mobiles.

3. Quelles perspectives pour la période 2018-2021 ?

Il ne fait pas de doute que **la chaîne manque d'une visibilité suffisante à court et à moyen terme** et que **son fonctionnement souffre de difficultés que ses responsables sont les premiers à déplorer.**

L'absence de coordination avec Public Sénat dans la préparation des grilles est particulièrement dommageable. En outre, aucune mutualisation des moyens ne semble plus possible à l'heure actuelle, alors qu'une telle démarche permettrait des économies substantielles. Les deux sociétés de programmes se trouvent aujourd'hui dans une relation peu compréhensible de concurrence, concurrence aggravée par la différence entre les deux dotations.

Sans attendre l'établissement d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens 2019-2021, votre Rapporteur invite les questeurs de l'Assemblée nationale à se rapprocher de leurs homologues du Sénat pour **mettre à l'étude dans les meilleurs délais une large mutualisation des moyens matériels et humains des deux entités, dans la perspective d'une fusion en une seule société.**

S'agissant de la diffusion sur l'internet et de l'activité sur les réseaux sociaux, il est favorable à **la mise en commun de certains moyens entre LCP-AN et le service de la communication et de l'information multimédia de l'Assemblée nationale** afin d'éviter les doublons et de rationaliser la dépense dans ce domaine.

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.

Conformément au contrat d'objectifs et de moyens signé en décembre 2015 pour la période 2016-2018, la dotation versée à la société de programmes diminue légèrement en 2018 (18,046 millions d'euros contre 18,246 millions en 2017 et 18,848 millions en 2016).

La subvention d'investissement ne constitue plus qu'une faible part du budget de la chaîne, puisque celle-ci a d'ores et déjà acquitté les trois tranches 2016, 2017 et 2018 du passage à la haute définition grâce à sa trésorerie. Pour 2018, le budget d'investissement, financé à hauteur de 930 000 d'euros, s'établit en réalité à 530 000 euros compte tenu de la reprise de subventions à percevoir au titre de la tranche déjà payée.

Le coût de diffusion est stabilisé à 3,3 millions d'euros, après avoir fortement décru depuis 2015 (4,5 millions) grâce à la renégociation des contrats de diffusion à la suite de l'investissement dans le nouveau multiplex.

Le coût de la grille, qui comporte la masse salariale des personnels concourant à la fabrication des programmes diffusés (rédaction et personnels techniques), est en très légère baisse (- 0,5 %) à 11 millions d'euros.

TROISIÈME PARTIE : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La dotation demandée par le Conseil constitutionnel pour 2018 s'établit à 11,72 millions euros, en diminution presque 2 millions d'euros (- 14,4 %) par rapport à 2017.

Il convient cependant de rappeler que la dotation de 2017 avait connu une forte progression par rapport à 2016, passant de 9,9 millions d'euros à 13,7 millions, après une diminution continue entre 2009 et 2016 (elle est passée au cours de cette période de 12,5 à 9,9 millions). Cette progression de près de 3,8 millions d'euros se répartissait entre les dépenses relatives aux élections (52,3 %), les dépenses de fonctionnement (41 %) et les dépenses d'investissement (6,7 %).

Le tableau ci-dessous montre toutefois que **la dotation pour 2018 s'établit à un niveau plus élevé que celui des années 2012 à 2016**. Il montre également que **l'exécution du budget 2016 a été nettement supérieure à la dotation initiale**.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(en euros)

	2012 exécution	2013 exécution	2014 exécution	2015 exécution	2016 exécution	2017 prévision	2018 prévision
01. Contrôle des normes	3 749 743	4 227 496	4 271 996	4 769 093	4 873 354	5 845 318	5 782 938
02. Élections	2 351 772	234 327	199 835	94 782	49 431	1 977 745	-
03. Relations extérieures. Formation	1 026 495	1 579 219	1 482 899	1 170 798	1 270 912	1 668 739	1 617 937
04. Entretien, travaux	4 099 634	1 816 410	2 232 086	1 738 715	2 289 057	1 540 842	1 773 416
05. Frais généraux	1 388 605	1 558 504	688 875	1 715 135	2 229 009	2 664 330	2 544 938
Total charges	12 616 248	9 415 957	9 875 690	9 488 524	10 711 765	13 696 974	11 719 229
Dotation	10 998 000	10 888 000	10 776 000	10 190 000	9 920 462	13 696 974	11 719 229

Source : annexes aux projets de loi de règlement 2012 à 2016 ; annexes aux projets de loi de finances pour 2017 et 2018.

Si l'année 2018 marque un retour à une activité normale et s'il est exact, comme il est indiqué dans l'annexe au PLF, que la dotation pour 2018 est « *identique à celle de 2017 (hors travaux spécifiques de l'année 2017 liés à la tenue des élections présidentielles)* », **il n'en reste pas moins que cette dotation est supérieure de 1,8 million d'euros à celle de 2016 (+ 18,1 %) et que le budget prévisionnel de 2018 dépasse de plus de 1 million d'euros (+ 9,4 %) le budget exécuté en 2016**.

Pour rappel, le Conseil avait consacré un budget annexe aux opérations de contrôle des élections de 2017, retracé dans le tableau ci-dessous ⁽¹⁾.

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 : réponses au questionnaire budgétaire.

Par ailleurs, le projet de budget du Conseil constitutionnel fait toujours l'objet d'une présentation très sommaire dans l'annexe au projet de loi de finances : quelques lignes de commentaire seulement et une présentation par actions dont le contenu est peu précis.

De même, alors qu'en accord avec la Cour des comptes, les comptes du Conseil sont certifiés par le conseiller financier du Conseil, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, qui vérifie leur régularité et leur sincérité, ceux-ci ne sont pas rendus publics soit directement par le Conseil, soit au travers des documents budgétaires.

Le Rapporteur spécial estime nécessaire que le budget du Conseil constitutionnel fasse l'objet d'une présentation détaillée, aussi bien en prévision qu'en exécution (annexes au projet de loi de finances et au projet de loi de règlement consacrées aux pouvoirs publics), afin de porter le Conseil au même degré de transparence que les autres pouvoirs publics composant la présente mission.

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

(1) L'essentiel de ces dépenses concerne les rémunérations et les charges sociales y afférentes. Il s'agit des vacations versées aux 1 500 à 2 000 magistrats délégués chargés de contrôler le bureaux de vote, aux deux vérificateurs venant du ministère de l'intérieur et aux rapporteurs-adjoints du Conseil.

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

(en euros)

	2016	2017	2018	Évolution
	exécution	prévision	prévision	2017/2018
Membres	2 287 302,02	2 362 180,00	2 362 180,00	0,00 %
Traitements	1 796 874,90	1 810 030,00	1 810 030,00	0,00 %
Charges sociales	438 929,85	417 150,00	417 150,00	0,00 %
Frais de déplacement	51 497,27	135 000,00	135 000,00	0,00 %
Personnels	5 127 446,77	6 415 171,00	6 287 440,00	- 2,03 %
Traitements personnels permanents	2 895 528,21	3 532 886,00	3 486 413,00	- 1,33 %
Traitements personnels occasionnels	272 376,01	259 164,00	235 964,00	- 9,83 %
Traitements personnels d'entretien	139 356,53	129 696,00	129 696,00	0,00 %
Charges sociales	971 074,15	1 055 925,00	1 043 867,00	- 1,15 %
Formation	17 920,80	35 000,00	35 000,00	0,00 %
Transports et déplacements	27 065,00	225 000,00	170 000,00	- 32,35 %
Indemnités de transports (remb. IdF)	23 879,75	50 000,00	50 000,00	0,00 %
Action sociale	171 007,85	110 500,00	119 500,00	8,14 %
Garde républicaine	609 238,47	1 017 000,00	1 017 000,00	0,00 %
Fonctionnement	1 242 391,96	1 366 878,00	1 366 878,00	0,00 %
Fonctionnement <i>stricto sensu</i>	233 008,31	227 128,00	212 997,00	- 6,63 %
Mobilier, matériel, fournitures	89 303,02	53 300,00	53 300,00	0,00 %
Parc automobile	93 528,79	87 650,00	91 100,00	3,79 %
Informatique	165 637,84	195 000,00	158 000,00	- 23,42 %
Frais postaux et de télécommunications	82 392,80	112 300,00	113 100,00	0,72 %
Entretien du bâtiment	94 735,36	89 500,00	100 000,00	11,74 %
Documentation	147 740,91	120 000,00	150 000,00	25,00 %
Manifestations	32 930,82	72 000,00	70 000,00	- 2,86 %
Actions de communication, publicité, publications et relations publiques	235 673,87	320 000,00	324 381,00	1,36 %
Charges externes	67 440,24	90 000,00	94 000,00	4,45 %
Investissement	2 014 733,40	1 575 000,00	1 702 731,00	8,11 %
Immobilisations incorporelles et corporelles	2 025 057,49	1 375 000,00	1 617 731,00	17,65 %
Restauration de mobilier	1 689,02	200 000,00	85 000,00	- 136,00 %
Élections	39 890,93	1 977 745,00	0,00	NS
TOTAL	10 711 765,08	13 696 974,00	11 719 229,00	- 16,87 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

II. ANALYSE DU PROJET DE BUDGET POUR 2018

A. LES DÉPENSES RELATIVES AUX MEMBRES

Il est à noter Conseil constitutionnel a connu une longue vacance en 2017, puisque le remplacement de Mme Nicole Belloubet, appelée au gouvernement le 21 juin, n'a eu lieu que le 25 octobre avec la nomination de Mme Dominique Lottin par le président du Sénat.

Parmi les anciens Présidents de la République, membres de droit du Conseil constitutionnel, seul Valéry Giscard d'Estaing siège actuellement. Jacques Chirac ne siègent plus depuis mars 2011, Nicolas Sarkozy depuis janvier 2013. François Hollande n'a pas souhaité siéger.

Il est maintenant admis que la disposition constitutionnelle (article 56, alinéa 2) prévoyant que les anciens Présidents de la République font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel est frappée d'obsolescence et qu'une éventuelle révision devra prévoir sa suppression.

Les dépenses relatives aux membres représentent 27,8 % du budget du Conseil constitutionnel. La prévision pour 2018 reconduit à l'identique celle du projet de budget pour 2017.

Les frais de déplacement restent élevés (135 000 euros) par rapport à 2016 et aux exercices précédents. Après son entrée en fonction en mars 2016, le président Laurent Fabius a en effet souhaité développer les relations internationales du Conseil, estimant, comme il l'a indiqué à votre Rapporteur lors de son audition, que le droit est un important instrument d'influence pour notre pays.

Les relations internationales du Conseil constitutionnel

Elles s'organisent autour de trois axes.

– une relation privilégiée avec le Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe, qui se traduit par des rencontres régulières dans l'un ou l'autre pays. Ces liens permettent de confronter les doctrines et, le cas échéant, de faire bloc face à telle ou telle évolution du droit – européen notamment.

– des liens réguliers avec les cours constitutionnelles latines (Espagne, Italie, Portugal).

– l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), créée en 1997 afin de renforcer les liens entre les membres de l'espace francophone et qui rassemble aujourd'hui plus de quarante cours constitutionnelles et institutions équivalentes. Cette structure, qui dispose d'un site internet, s'attache à publier et à créer des instruments de droit comparé ; elle apporte également un appui technique aux cours qui en formulent le besoin. Son secrétariat est assuré par le Conseil constitutionnel français.

Il faut ajouter à cet ensemble les relations étroites nouées avec le Conseil constitutionnel algérien et l'aide apportée à plusieurs pays en voie de développement.

Alors que l'on assiste dans beaucoup de pays, y compris au sein de l'Union européenne, à des tentatives pour limiter les prérogatives des cours constitutionnelles et à des atteintes à l'indépendance de leurs membres, votre Rapporteur ne saurait qu'approuver ces actions qui visent à conforter l'État de droit dans le monde.

B. LES DÉPENSES RELATIVES AUX PERSONNELS

Elles représentent 53,6 % du budget pour 2018. À 6,28 millions d'euros, elles régressent de 2 % par rapport à 2017. Elles avaient cependant fortement augmenté de 2017 à 2018 (+ 32 %) du fait de la prévision d'augmentation des effectifs administratifs (+ 6 emplois de catégorie A) et du renforcement des effectifs de sécurité (le nombre de gardes républicains est passé de 7 à 12 à la suite d'un plan de renforcement de la sécurité décidé en 2016).

S'agissant des emplois administratifs, il apparaît cependant dans les documents remis à votre Rapporteur que la prévision pour 2017 a été sensiblement modifiée par la suite.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ADMINISTRATIFS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Prév. 2017	2017*	Prév 2018
Catégorie A	18	17	21	24	23	27	26	27	33	27	31
Catégorie B	16	14	15	16	17	14	12	14	14	11	12
Catégorie C	18	18	19	21	21	20	23	23	23	24	26
Total	52	49	55	61	61	61	61	64	70	62	69

* Chiffres au 1^{er} janvier.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Par ailleurs, toujours en lien avec l'activité internationale du Conseil, les frais de transport et de déplacement restent à un niveau élevé (225 000 euros en prévision 2017 et 170 000 euros en prévision 2018 contre 27 065 euros en exécution 2016).

C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Si la prévision de dépenses de fonctionnement pour 2018 est identique à celle de 2017, elle augmente cependant en valeur relative (11,7 % du budget).

Une fois de plus, c'est la comparaison avec l'exécution 2016 qui a le plus de signification. Cette comparaison fait apparaître une augmentation de 10 %, imputable principalement aux lignes « Manifestations » (qui passe de 32 931 à 70 000 euros) et « Actions de communication, publicité, publications et relations publiques » (qui passe de 235 674 à 324 381 euros).

Le Conseil constitutionnel a notamment lancé une manifestation intitulée *La Nuit du Droit*.

La Nuit du Droit

Le 4 octobre 2017, jour anniversaire de la Constitution de la V^e République, le Conseil constitutionnel a accueilli rue de Montpensier la première Nuit du Droit. Ouvert à tous, cet événement a réuni autour de tables-rondes des juristes, des intellectuels, des responsables publics et de personnalités de la société civile autour de quatre grandes questions : la lutte contre le terrorisme et l'État de droit, la protection de l'environnement, le droit du travail, l'intelligence artificielle.

L'ambition du président Laurent Fabius est que l'an prochain, pour le 60^e anniversaire de la Constitution, un ensemble d'institutions, d'universités, d'acteurs et de lieux divers prennent le relais pour animer cette Nuit dans toutes les régions françaises.

D. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Prévues à hauteur de 1,7 million d'euros (14,5 % du budget), elles concernent notamment :

– la restauration de la salle Montesquieu, au 3^e étage, du bureau attenant ainsi que de l'entresol, pour un budget total de 859 000 euros ;

– à des travaux prévus dans le Grand Salon afin de créer une ouverture sur la salle Mounet-Sully de la Comédie-Française, pour une enveloppe de 150 000 euros ;

– l'acquisition d'équipements informatiques (67 920 euros) et de logiciels (343 000 euros) ;

– des travaux de restauration du mobilier (85 000 euros) et de réameublement de la salle des délibérés afin d'y intégrer un équipement informatique (50 000 euros).

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).

I. UNE INSTITUTION EN SURSIS

Dans son discours devant le Congrès du Parlement le 3 juillet 2017, Emmanuel Macron s'est prononcé explicitement en faveur de la suppression de la Cour de justice de la République : « *Les ministres eux-mêmes doivent devenir comptables des actes accomplis dans leurs fonctions ordinaires. C'est pour cette raison que je souhaite la suppression de la Cour de justice de la République. Il faudra trouver la bonne organisation, mais nos concitoyens ne comprennent plus pourquoi seuls les ministres pourraient encore disposer d'une juridiction d'exception.* »

Il convient de rappeler que le gouvernement précédent avait renoncé à cette suppression. Le projet de loi constitutionnelle qui la prévoyait, adopté en Conseil des ministres et déposé en mars 2013, n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale⁽⁴⁾.

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

En 2016, la *commission des requêtes* a été saisie de 74 plaintes mettant en cause à 153 reprises des membres du gouvernement, dont à 106 reprises des membres du gouvernement en exercice. Pour les huit premiers mois de 2017, elle a été saisie de 33 plaintes mettant en cause à 75 reprises des membres du

(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 disposait 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.

gouvernement, dont à 45 reprises des membres du gouvernement en exercice. La Cour relève, à cet égard, que les plaintes à l'encontre de membres du gouvernement en exercice sont en nette progression depuis 2012.

Une seule affaire est en cours devant la *commission d'instruction*, saisie, depuis juin 2014, de l'affaire dite de Karachi, mettant en cause MM. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, et François Léotard, ancien ministre de la défense. La commission d'instruction a procédé à la mise en examen de M. Balladur le 29 mai 2017 et à celle de M. Léotard le 4 juillet.

La *formation de jugement* s'est réunie à partir du 12 décembre 2016 pour le procès de Mme Christine Lagarde, ancienne ministre de l'économie (affaire de l'arbitrage dans le dossier de la vente d'Adidas opposant M. Bernard Tapie et le Crédit lyonnais). Le 19 décembre, la Cour a déclaré Mme Lagarde « *coupable du délit de négligence par une personne dépositaire de l'autorité publique dont il est résulté un détournement de fonds publics par un tiers, à hauteur de 45 millions d'euros* », et prononcé une dispense de peine.

La provision de 71 500 euros prévue pour ce procès a été consommée sans dépassement. Compte tenu de l'état d'avancement du dossier en cours devant la commission d'instruction et dans l'éventualité d'un renvoi devant la formation de jugement, la Cour estime qu'il convient de maintenir la somme de 71 500 euros dans la dotation pour 2018 au cas où une audience devrait se tenir.

III. LE PROJET DE BUDGET POUR 2018

La dotation demandée pour 2018 s'établit à 861 500 euros, soit un montant identique à celui de 2015, 2016 et 2017. La répartition entre chaque poste est également identique à celle des trois années précédentes.

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 exécution	2017 prévision	2018 prévision
Loyer et charges locatives	510 125	469 398	445 369	445 557	439 971	453 000	453 000
Indemnités des magistrats	122 551	113 025	118 232	120 948	129 834	135 000	135 000
Autres dépenses de fonctionnement	112 821	109 571	94 183	90 421	100 126	131 000	131 000
Frais de justice	63 628	40 062	0	10	0	70 000	70 000
Frais de procès	0	0	0	0	71 453	71 500	71 500
Total	775 814	732 056	657 784	656 936	741 384	861 500	861 500

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

On le voit, les budgets de la Cour de justice de la République sont très largement calculés, mais l'écart entre la prévision et la réalisation n'emporte aucune conséquence puisque les sommes non utilisées sont reversées au budget de l'État. L'exercice 2016 a ainsi donné lieu à un reversement de 120 116 euros.

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^e arrondissement de Paris. Ces dépenses représentent 53 % de la dotation demandée (59 % en exécution 2016).

La Cour occupe la totalité d'un hôtel particulier, situé au 21, rue de Constantine dans le 7^e 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.

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 après 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, pour un montant prévisionnel de 135 000 euros.

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

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. Ces personnels sont rémunérés par la Cour de cassation et ne perçoivent aucune indemnité versée par la Cour de justice de la République.

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.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de MM. Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement et Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, (voir le compte rendu de la commission élargie du 6 novembre 201, à 17 heures), 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 (M. Daniel Labaronne, Mme Marie-Christine Dalloz et M. Philippe Vigier, rapporteurs spéciaux).

Mission Pouvoirs publics

Article 29 et État B,

La commission examine l'amendement II-CL95 de Mme Danièle Obono.

M. Alexis Corbière. Si le Parlement est mis quelque peu à la diète, la présidence de la République voit en revanche son budget augmenter de 3 millions d'euros. Nous proposons que ces 3 millions soient transférés au budget du Parlement. La somme sera ensuite distribuée aux personnes qui sont dans le besoin, par exemple les bénéficiaires de l'aide alimentaire.

M. Philippe Vigier, rapporteur spécial. Avis défavorable. Mme Obono souhaite faire transiter ces trois millions d'euros par l'Assemblée pour abonder les crédits de l'aide alimentaire. Je pense qu'on peut trouver d'autres moyens pour y parvenir.

Je rappelle que le budget de l'Élysée est stable. Le Président François Hollande a d'ailleurs rendu 10 millions sur les réserves. S'agissant de l'Assemblée nationale, il faut préciser que même si la dotation est identique, des prélèvements importants ont, en fait, été opérés sur les disponibilités : 60 millions en 2017, 28 millions l'année prochaine.

M. Alexis Corbière. Nous parlons des crédits de la présidence de la République.

M. Philippe Vigier, rapporteur spécial. Soit, mais vous proposez aussi d'augmenter la dotation de l'Assemblée nationale de 3 millions. L'Assemblée, dont la dotation, je le répète, est identique depuis cinq ans, va chercher dans ses réserves 28 millions d'euros pour 2018. Ce n'est pas le cas de la présidence de la République. Les 3 millions d'euros d'augmentation sont justifiés par les impératifs de sécurité, tout particulièrement de sécurité des systèmes informatiques.

La commission rejette l'amendement II-CL95.

Suivant l'avis favorable de M. Philippe Vigier, rapporteur spécial, la commission adopte les crédits de la mission Pouvoirs publics.

Après l'article 57

La commission examine l'amendement II-CL117 de M. Ugo Bernalicis.

M. Alexis Corbière. Le statut des conjoints et conjointes des Présidents et Présidentes de la République – si tel est le cas un jour – pose un réel problème démocratique. Nous en voulons pour preuve la Charte de transparence publiée en août dernier par une présidence qui semblait quelque peu embarrassée par ce statut hybride.

Un conjoint ou une conjointe n'a en effet aucune légitimité démocratique et ne devrait pas avoir de titre officiel. Nous estimons donc nécessaire la réalisation d'une étude pour que le Parlement sache ce qu'il en est vraiment des fonds alloués à l'épouse du Président de la République – actuellement, mais aussi, le cas échéant, sous les présidences précédentes – et se fasse une idée précise du poids budgétaire et politique de ce statut.

M. Philippe Vigier, rapporteur spécial. Avis défavorable. J'ai posé des questions extrêmement précises à la présidence de la République, dont certaines étaient en lien avec cette fameuse Charte de transparence. Ce texte est d'ailleurs une première sous la V^e République, alors que j'avais relevé des errements il y a quelques années.

L'épouse du chef de l'État ne dispose pas de frais de représentation. Elle s'appuie en revanche sur une équipe de collaborateurs. J'ai constaté les rémunérations des personnes nommées pour exercer ces responsabilités et je n'ai pas remarqué de problème particulier. Je suis extrêmement vigilant quant au contenu des délégations et aux moyens utilisés. On doit savoir où passe l'argent du contribuable.

M. Alexis Corbière. Connaissant votre rigueur, je vous trouve là bien clément. Je vous renvoie aux propos tenus en juillet au sujet des compagnes et compagnons des parlementaires. Restons fidèles à l'esprit qui a prévalu lorsque nous avons pris ces décisions !

Pour un républicain, celui ou celle qui accompagne le Président ne doit pas avoir de statut. Tel est l'esprit de notre amendement. Nous ne préjugeons pas de la sincérité de ce qui est fait à l'heure actuelle : ce n'est pas un problème de mauvaise gestion, c'est une question de principe.

M. Philippe Vigier, rapporteur spécial. J'ai la chance d'être rapporteur spécial depuis une dizaine d'années et je crois être assez scrupuleux et vigilant. Je suis tout disposé à vous montrer l'ensemble des questions que j'ai adressées à la présidence. Vous verrez qu'elles sont plutôt sévères. J'ai même abordé un sujet qui a été soulevé dans la presse, les frais de maquillage, sur lesquels j'ai fait des recommandations dans mon rapport. Ces sujets ne sont pas passés au travers des mailles.

La commission rejette l'amendement II-CL117.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Présidence de la république :

- M. Patrick Strzoda, directeur de cabinet ;
- Mme Patricia Jannin, chef du service des ressources humaines et des finances.

Assemblée nationale :

- M. Florian Bachelier, premier questeur ;
- M. Christophe Pallez, secrétaire général de la questure.

Conseil constitutionnel :

- M. Laurent Fabius, président ;
- M. Jean Maïa, secrétaire général.

LCP-Assemblée nationale :

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

ANNEXES

Liens vers les documents budgétaires et les rapports de la Cour des comptes

Annexe au projet de loi de finances pour 2018 :

- Mission *Pouvoirs publics* https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/resources/2018/pap/pdf/PAP2018_BG_Pouvoirs_publics.pdf

Présidence de la République :

- Contrôle de comptes et de la gestion de l'exercice 2016 : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34900>

Assemblée nationale :

- Rapport de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes : http://www2.assemblee-nationale.fr/static/comptes/comptes_2016_rapport_commission.pdf ;
- Rapport du Collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes http://www2.assemblee-nationale.fr/static/comptes/comptes_2016_rapport_questeurs.pdf ;
- Rapport de certification de la Cour des comptes http://www2.assemblee-nationale.fr/static/comptes/comptes_2016_rapport_certification.pdf ;
- Annexe au rapport de la Cour des comptes : états financiers http://www2.assemblee-nationale.fr/static/comptes/comptes_2016_etats_financiers.pdf

Sénat :

Exercice 2016 :

- rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne sur les comptes du Sénat de l'exercice 2016 : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/role/Rapport_CCEI_exercice_2016.pdf ;
- rapport de certification des comptes du Sénat de l'exercice 2016 établi par la Cour des comptes : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/tresorerie/rapport_cdc_comptes_2016.pdf