

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360)

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 32

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. CHRISTOPHE NAEGELEN

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE.....	11
1. L'exercice 2020 et la crise sanitaire.....	11
a. Les opérations immobilières	12
b. Les déplacements présidentiels	13
c. La sous-consommation globale des crédits pour 2020 sera sans doute du même niveau que celle de 2019	14
2. Le budget prévisionnel pour 2021	15
3. La question des dépenses engagées au titre de la protection fonctionnelle	18
DEUXIÈME PARTIE : LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES.....	21
I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	21
A. UN EXERCICE FORTEMENT MARQUÉ PAR LA CRISE SANITAIRE	21
B. LE BUDGET POUR 2021	23
1. Les dépenses de fonctionnement	24
a. Les charges parlementaires	24
b. Les charges de personnel	25
i. Les personnels statutaires	25
ii. Les personnels contractuels.....	26
c. Les charges sociales et diverses.....	27
d. Les autres dépenses de fonctionnement.....	27
2. Des dépenses d'investissement maintenues à un niveau élevé.....	27

II. LE SÉNAT	28
1. Le Sénat au titre de sa mission institutionnelle.....	29
2. Le jardin du Luxembourg	30
3. Le musée du Luxembourg	30
4. La perspective triennale	31
III. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	31
A. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE-ASSEMBLÉE NATIONALE (LCP-AN)	32
1. Une chaîne de petite taille engagée dans une transformation en média global	32
2. Le budget pour 2021	33
3. Les perspectives à moyen et long terme	34
B. PUBLIC SÉNAT	35
TROISIÈME PARTIE : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	37
1. L'activité du Conseil constitutionnel	37
2. Le budget du Conseil et la question de sa certification	38
3. Les dépenses relatives aux membres : consolider la base juridique de la rémunération et supprimer la possibilité de cumul avec une pension de retraite...	40
4. Les dépenses de personnel	42
5. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	44
QUATRIÈME PARTIE : LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	45
1. Une institution en sursis prolongé.....	45
2. L'activité de la Cour de justice de la République	46
3. Le projet de budget pour 2021	47
4. Une légère augmentation de crédits à prévoir pour faire face à un afflux de plainte sans précédent	48
EXAMEN EN COMMISSION	49
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	51

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

– Les crédits de la mission *Pouvoirs Publics* sont presque intégralement reconduits à l’identique :

- les dotations de la Présidence de la République, des assemblées parlementaires et des deux chaînes parlementaires ne connaissent aucune variation ;
- la dotation du Conseil constitutionnel baisse légèrement, afin de prendre en compte l’extinction du budget consacré au contrôle de la consultation relative au référendum d’initiative partagée.

– Pour la Présidence de la République et les deux assemblées, la crise sanitaire s’est traduite par de moindres dépenses. La sous-exécution prévisible des budgets laissera en conséquence quelques marges de manœuvre pour l’exécution 2021, même si des rattrapages seront nécessaires en matière d’investissement.

– Du fait du nombre de requêtes liées à la gestion de la crise sanitaire, la Cour de justice de la République devra disposer en 2021 de ressources supplémentaires pour couvrir les frais de justice induits par l’instruction des affaires.

– LCP-AN fait face à des coûts fixes (loyer et coût de diffusion) qui s’élèvent à près du quart de son budget.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

S’agissant du Conseil constitutionnel :

– Faire certifier annuellement les comptes du Conseil constitutionnel par la Cour des comptes, selon la procédure qui s’applique à l’Assemblée nationale et au Sénat.

– Clarifier les bases juridiques de la rémunération des membres et supprimer la possibilité de cumul entre cette rémunération et une pension de retraite.

S’agissant de La Chaîne parlementaire :

– Permettre à LCP-AN de diffuser des messages d’intérêt général, voire, de façon encadrée, des messages publicitaires, afin d’accroître ses recettes propres.

– Adosser LCP-AN et Public Sénat à la future holding France Médias et leur donner une direction unique, tout en conservant des rédactions distinctes.

– Étudier la possibilité d’intégrer des locaux mis à la disposition de LCP-AN dans le schéma immobilier de l’Assemblée nationale.

S’agissant de la Cour de justice de la République :

– Un financement supplémentaire de 130 000 euros devra être prévu en 2021 pour couvrir les frais de justice liés à l’instruction des nombreuses requêtes liées à la gestion de la crise sanitaire.

DONNÉES CLÉS

MISSION *POUVOIRS PUBLICS* RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

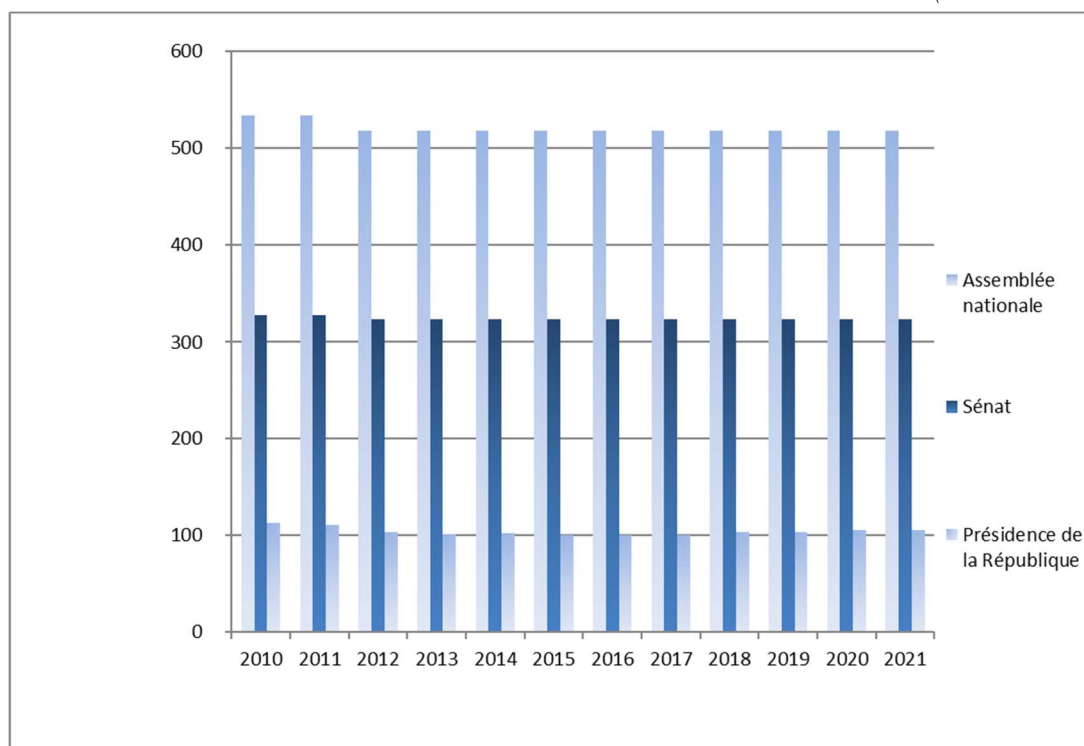
(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	Ouverts en LFI pour 2020	Demandés pour 2021	Évolution
501 – Présidence de la République	105 316 000	105 300 000	– 0,02 %
511 – Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	0 %
521 – Sénat	323 584 600	323 584 600	0 %
541 – La Chaîne parlementaire	34 289 162	34 289 162	0 %
<i>LCP-AN</i>	<i>16 641 162</i>	<i>16 641 162</i>	0 %
<i>Public Sénat</i>	<i>17 648 000</i>	<i>17 648 000</i>	0 %
531 – Conseil constitutionnel	12 504 229	12 019 229	– 3,88 %
533 – Cour de justice de la République	871 500	871 500	0 %
Total pour la mission	994 455 491	993 954 491	– 0,05 %

Source : annexe au PLF pour 2021.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE, DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU SÉNAT DE 2010 À 2021

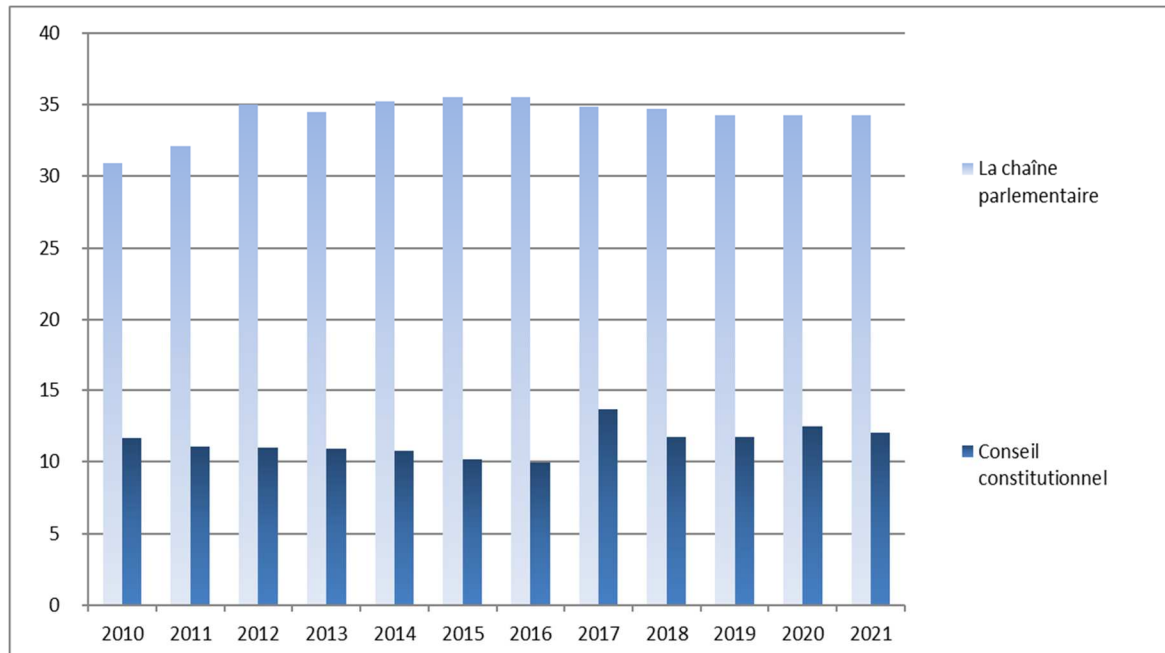
(en millions d'euros)



Source : annexes aux PLF pour 2010 à 2021.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE ET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE 2010 À 2021

(en millions d'euros)



Source : annexes aux PLF pour 2010 à 2021.

INTRODUCTION

Les crédits de la mission *Pouvoirs publics*, qui représentent un peu moins 0,2 % du budget général de l'État ne connaissent quasiment aucune évolution en 2021 (– 0,05 %). Ils sont répartis comme suit.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *POUVOIRS PUBLICS* DE 2020 À 2021 (AE = CP)

(en millions d'euros)

Programmes de la mission	LFI	PLF 2021	Évolution (en %)
Présidence de la République	105,316	105,300	– 0,02 %
Assemblée nationale	517,890	517,890	0 %
Sénat	323,585	323,585	0 %
La Chaîne parlementaire	34,289	34,289	0 %
<i>dont LCP-AN</i>	<i>16,641</i>	<i>16,641</i>	<i>0 %</i>
<i>dont Public Sénat</i>	<i>17,648</i>	<i>17,648</i>	<i>0 %</i>
Conseil constitutionnel	12,504	12,019	– 3,88 %
Cour de justice de la République	0,872	0,872	0 %
Total pour la mission	994,455	993,954	– 0,0 %5

Source : annexe au PLF pour 2021.

Le tableau ci-dessous montre que les variations restent très limitées depuis 2013.

CRÉDITS DE LA MISSION *POUVOIRS PUBLICS* DE 2013 À 2021

(en euros)

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	Ouverts en LFI pour 2018	Ouverts en LFI pour 2019	Ouverts en LFI pour 2020	Demandés en PLF pour 2021
991 265 739	989 987 362	988 015 262	987 745 724	990 920 236	991 742 491	991 344 491	994 455 491	993 954 491

Source : annexes budgétaires 2013-2021.

Comme les années précédentes, la Présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat prévoient de prélever sur leurs disponibilités pour équilibrer leur budget 2021, mais dans une moindre proportion qu'en prévision 2020, ainsi qu'on le voit dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION EN 2021 DES PRÉLÈVEMENTS PRÉVISIONNELS SUR DISPONIBILITÉS

(en euros)

	Prélèvement prévu en 2020	Prélèvement prévu en 2021	Progression 2020-2021	Part du prélèvement dans les recettes totales en 2021
Présidence de la République	4 000 000	2 500 000	- 37,5 %	2,29 %
Assemblée nationale	49 070 306	42 897 616	- 12,58 %	7,65 %
Sénat	30 662 224	20 983 192	- 31,57 %	6,00 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

*

* *

Il convient de rappeler que les pouvoirs constitutionnels sont explicitement exclus du dispositif de performance prévue par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Leur autonomie quant à l'utilisation de leur dotation, qui est, selon le Conseil constitutionnel, une garantie du principe fondamental de séparation des pouvoirs ⁽¹⁾, est donc préservée.

Les procédures de contrôle interne et externe de leurs comptes sont fonction des choix de leurs instances de gouvernance. C'est par exemple par une décision intervenue en 2007 que la Présidence de la République soumet tous les ans ses comptes à un contrôle de la Cour des comptes, et c'est également par choix que l'Assemblée nationale et le Sénat font certifier leurs comptes par la Cour ou procéder à des audits externes.

Pour autant, les pouvoirs que l'article 57 de la LOLF confère aux rapporteurs spéciaux permettent de questionner de façon approfondie les institutions concernées et de rendre publics des éléments qui ne pourraient l'être autrement. L'examen de la mission *Pouvoirs publics* lors de la discussion budgétaire permet une analyse de leurs budgets. Il contribue ainsi à la vérification de la bonne utilisation des deniers publics et à l'amélioration de la transparence dans le fonctionnement des institutions.

(1) V. les décisions n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 25, et n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, considérant 47.

PREMIÈRE PARTIE : LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

La dotation demandée par la présidence de la République est inchangée par rapport à 2020, à 105,3 millions d'euros.

Cette stabilité tient à une volonté de maîtrise des dépenses, avec un budget prévisionnel 2021 en baisse de 1,33 million d'euros (– 1,2 %) en CP par rapport au budget initial pour 2020.

Elle est aussi le fait d'une exécution des crédits de 2020 rendue plus aisée par les moindres dépenses induites par la crise sanitaire. La Présidence estimait, au début du mois d'octobre 2020, qu'« un moindre engagement des dépenses, consécutif à la contraction du programme de déplacements et d'évènements du Président de la République au printemps 2020, devrait vraisemblablement contribuer à limiter » le prélèvement sur trésorerie de 4 millions d'euros prévu dans le budget initial.

1. L'exercice 2020 et la crise sanitaire

L'année 2019 avait vu s'achever la réorganisation des services de la Présidence. L'exercice 2020 est marqué par l'achèvement, avec un retard dû à la crise, d'opérations immobilières, et par une sous-consommation logique, au premier semestre, des crédits prévus pour les déplacements présidentiels.

La réorganisation des services de la Présidence

Les services de la Présidence de la République ont achevé une importante transformation de leur organisation. Pour rappel, les quatre grandes directions qui ont été créées à partir des dix-sept services existants sont les suivantes :

- la direction de la sécurité de la Présidence de la République (DSPR), composée de gendarmes et de policiers, assure l'ensemble des missions liées à la sécurité et la sûreté des personnes et des infrastructures, ainsi que la protection rapprochée du Président lors de ses déplacements, tant en France qu'à l'étranger ;
- la direction des opérations (DIROP) a en charge la préparation et la mise en œuvre de l'ensemble des événements liés à l'agenda national et international du Président de la République, qu'il s'agisse de réceptions au palais de l'Élysée, de grandes cérémonies ou de déplacements, en France et à l'étranger ;
- la direction de la communication (DIRCOM) pilote l'ensemble des actions de communication, qu'il s'agisse des relations avec la presse et les médias, des relations avec les citoyens (courrier, standard téléphonique, réseaux sociaux), ainsi que les activités numériques, photographiques et scénographiques ;
- la direction des ressources et de la modernisation (DRM) rassemble l'ensemble des fonctions support : ressources humaines et action sociale, patrimoine, achats et finances, informatique, réseaux et numérique, ainsi qu'une mission archives et mémoire.

a. Les opérations immobilières

L'exercice 2020 est marqué par la livraison, avec un retard de trois mois dû à la crise sanitaire (fin octobre au lieu de fin juillet), des locaux rénovés du palais de l'Alma où seront logés les services de la communication directe et les fonctions support. L'emménagement est prévu à la mi-novembre, pour un fonctionnement opérationnel à partir du 5 janvier 2021.

Pour 2021 et début 2022, les principales étapes du schéma directeur immobilier sont les suivantes :

- construction d'une nouvelle crèche (en substitution de celle implantée au 14 rue de l'Élysée) sur le site de l'Alma, pour un marché notifié de 2,6 millions d'euros ;

- mise aux normes des cuisines de l'hôtel de Marigny ;

- aménagement de l'hôtel de Marigny pour y relocaliser l'état-major particulier du Président de la République, actuellement logé au 14 rue de l'Élysée.

Le bâtiment du 14 rue de l'Élysée sera restitué à l'État propriétaire, conformément à l'engagement pris auprès de la direction de l'immobilier de l'État.

Contrairement aux assemblées parlementaires, la Présidence de la République n'est pas propriétaire des locaux qu'elle occupe.

Les immeubles occupés par la Présidence de la République, tous classés monuments historiques, sont mis à sa disposition par l'État *via* le ministère de culture et son opérateur, l'OPPIC (Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture), sous la supervision de la direction de l'immobilier de l'État.

La répartition des coûts correspond à celle qui existe entre un propriétaire et un occupant : en l'occurrence, 5,2 millions d'euros annuels en investissement pour l'OPPIC (dépense imputée sur le budget de la culture) et 1 million pour la Présidence de la République. C'est par exemple l'OPPIC qui a financé la restauration des décors du salon doré de l'Hôtel d'Évreux, pour un montant de 930 000 euros hors taxes.

Cependant, le financement des différentes phases du schéma directeur immobilier en cours a nécessité un montage particulier faisant appel au compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Ce montage est ainsi décrit par la Présidence dans ses réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur :

« Afin de permettre le financement, dès 2019, de la première phase dont le coût est évalué à environ 13 millions d'euros TTC, la présidence de la République a fait part de sa volonté de restituer à l'État propriétaire une de ses emprises immobilières située 14 rue de l'Élysée et évaluée par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) à 27 millions d'euros (estimation réalisée le 29 janvier 2018).

« Cette démarche a été conduite en concertation avec la DIE et la direction du budget dans le cadre du compte d'affectation spéciale 723 (Gestion du patrimoine immobilier de l'État).

« La seconde phase du schéma a donc été conçue en tenant compte des financements infra :

« – le reliquat du produit de la valorisation du 14 rue de l'Élysée (14 millions d'euros) - CAS 723 ;

« – les crédits annuels d'investissement de l'OPPIC/département des résidences présidentielles (5,2 millions d'euros par an sur 4 ans, soit 20,8 millions d'euros) - BOP 175 ;

« – les crédits annuels d'investissement de la présidence en matière patrimoniale (évalués à 1 million par an sur 4 ans, soit 4 millions d'euros) - dotation PR.

« Cela représente au total près de 39 millions d'euros. »

b. Les déplacements présidentiels

Ils étaient budgétés à hauteur de 15,7 millions d'euros en 2020. Au premier semestre, les déplacements effectués et la consommation de ces crédits s'établissaient comme suit :

DÉPLACEMENTS PRÉSIDENTIELS AU PREMIER SEMESTRE 2020

Destination	Date	Type d'aéronef
OMAN	09/01/2020	Falcon
PAU	14/01/2020	Falcon
BERLIN	19/01/2020	Falcon
CALAIS	20/01/2020	Falcon
ISRAËL	23/01/2020	A330
ANGOULÊME	30/01/2020	Falcon
POLOGNE	04/02/2020	Falcon
ANNECY	13/02/2020	Falcon
BERLIN	15/02/2020	Falcon
MULHOUSE	18/02/2020	Falcon
BRUXELLES	21/02/2020	Falcon
CLERMONT-FERRAND	26/02/2020	Falcon
NAPLES	28/02/2020	Falcon
MULHOUSE	25/03/2020	Falcon
ANGERS	31/03/2020	Falcon
MARSEILLE	09/04/2020	Falcon
BRETAGNE	22/04/2020	Falcon
ETAPLES - LE TOUQUET	26/05/2020	Falcon
MARCY L'ETOILE	16/06/2020	Falcon
LONDRES	18/06/2020	Falcon
LA HAYE	23/06/2020	Falcon
BERLIN	29/06/2020	Falcon
MAURITANIE / SÉNÉGAL	30/06/2020	Falcon

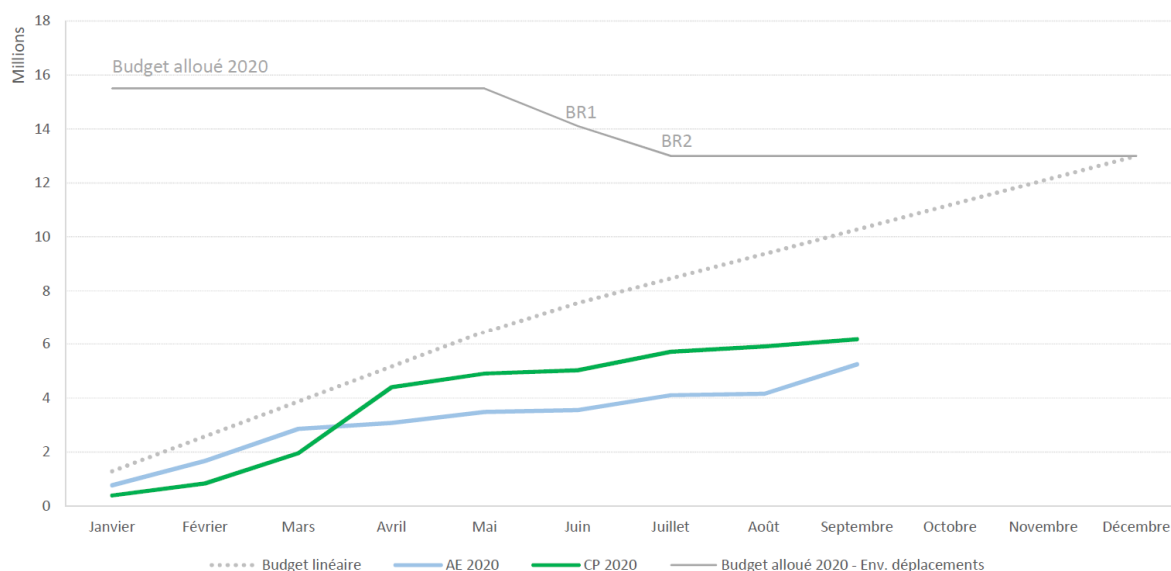
TOTAL DES DÉPLACEMENTS (dépenses imputées au 1er semestre 2020)								
Dépenses par type de déplacements		Nombre	AE consommés	Dont ET60 (AE)	CP consommés	Dont ET60 (CP)	Remboursement / Participation (y compris ministère)	Dépenses nettes (CP)
Dépenses par type de déplacement (dont ET60)	Déplacements Europe	8	743 799,98	231 354,82	767 868,72	195 758,54	0,00	767 868,72
	Déplacements étranger hors Europe	2	1 416 810,44	532 670,85	2 714 848,87	1 386 915,71	3 672,74	2 711 176,13
	Sommets internationaux en France	2	141 847,37	18 492,50	141 847,32	18 492,50	0,00	141 847,32
	Déplacements Paris- province	23	1 081 175,79	156 024,01	1 208 685,46	168 511,31	0,00	1 208 685,46
	Déplacements en outre-mer	0	0,00	0,00	0,00	905 319,67	0,00	0,00
	Autres déplacements et dépenses*			167 925,49	77 592,67	186 782,29	77 592,67	0,00
TOTAL		35	3 551 559,07	1 016 134,85	5 020 032,66	2 752 590,40	3 672,74	5 016 359,92

* Principalement Missions individuelles (167,9 K€ en AE et 167,9 k€ CP consommés)

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Le document ci-après, transmis à votre rapporteur, détaille cette moindre consommation ainsi que le pilotage qui a été fait des crédits non consommés.

Enveloppe budgétaire des déplacements - Evolutions AE et CP 2020



L'évolution des dépenses payées en 2020 (courbe CP 2020) démontre un effort significatif d'apurement réalisé par la cellule d'appui administratif pendant le confinement (paiement de dépenses antérieures 2019 et début 2020 normalement lissé au fil de l'eau pour une année classique). A fin avril 2020, la présidence a ainsi payé 4,4 M€ de dépenses contre 3,6 M€ en 2019.

Ce travail a fourni une excellente visibilité des dépenses en cours, permettant des redéploiements de crédits dès l'été de l'enveloppe déplacements vers l'enveloppe investissement (respectivement -1,4 M€ le 18/06 et -1,1 M€ le 17/07).

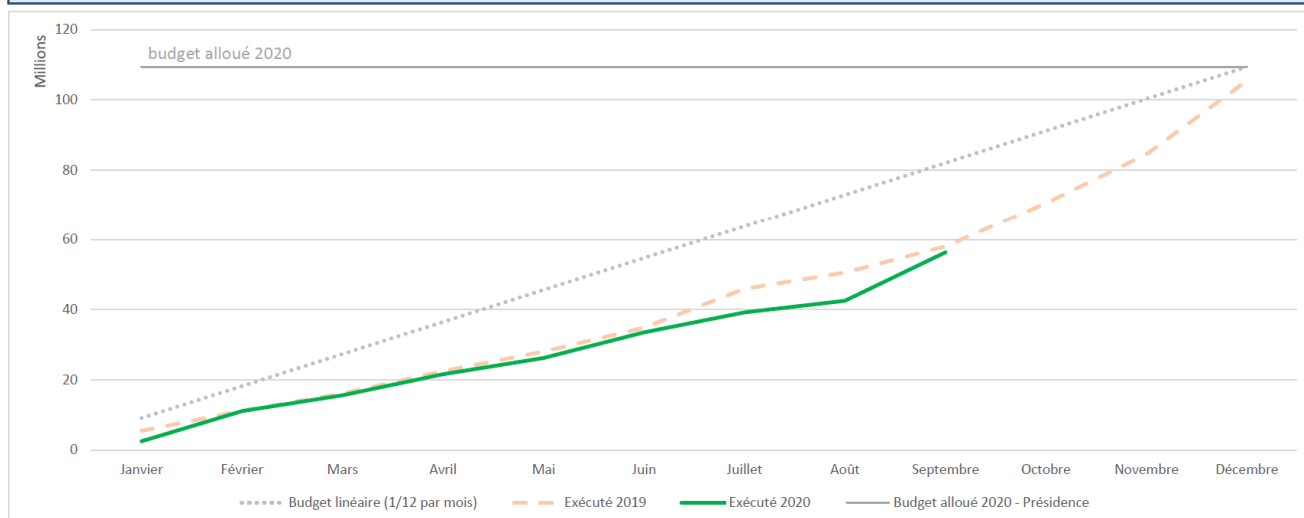
Source : Présidence de la République.

c. La sous-consommation globale des crédits pour 2020 sera sans doute du même niveau que celle de 2019

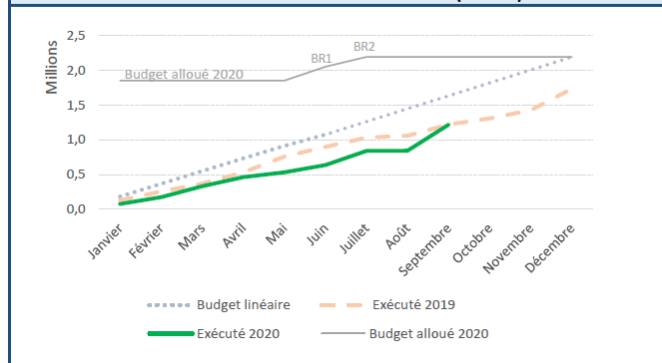
Les graphiques ci-dessous montrent qu'à la fin du mois de septembre, en dépit du « creux » constaté au premier semestre, le niveau de dépenses de la Présidence de la République rejoint celui constaté en 2019, moyennant des rattrapages et des redéploiements de crédits. En tout état de cause, un « atterrissage » budgétaire en deçà de la prévision initiale est très probable.

Suivi budgétaire de la présidence de la République à fin septembre 2020

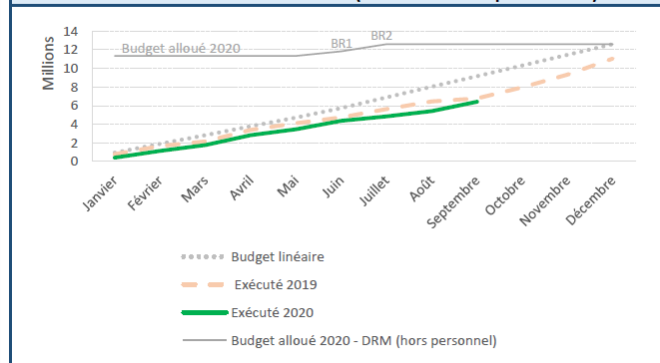
Evolution toutes directions



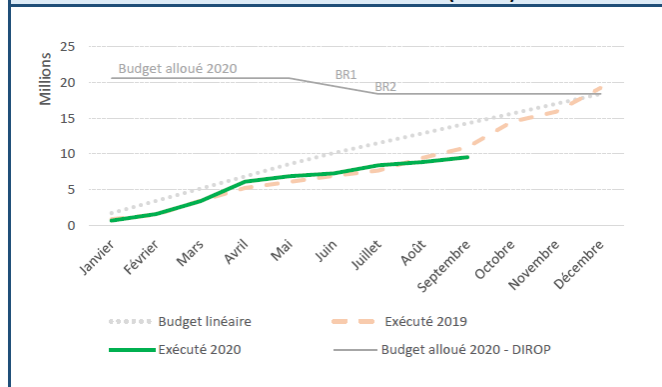
DIRCOM - Evolutions sur 2 ans (en CP)



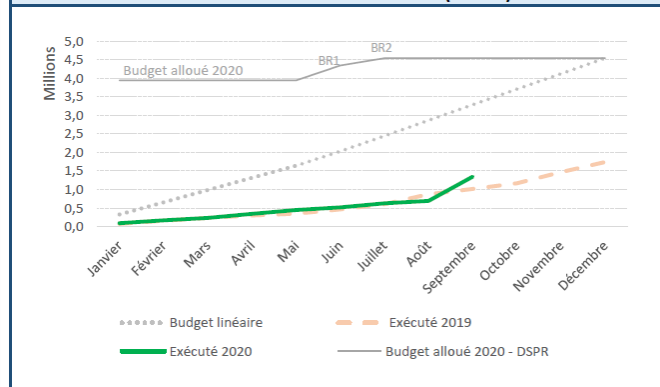
DRM - Evolutions sur 2 ans (en CP et hors personnel)



DIOP - Evolutions sur 2 ans (en CP)



DSPR - Evolutions sur 2 ans (en CP)



Source : Présidence de la République.

2. Le budget prévisionnel pour 2021

Conformément au schéma triennal 2020-2022, le projet de budget de la Présidence de la République pour 2021 est en légère diminution (– 1,2 %)

Les quatre grands postes de dépenses (personnel, fonctionnement, déplacements présidentiels et investissement) sont tous prévus à un niveau inférieur à 2020.

Le tableau ci-après met en regard le budget prévisionnel 2020 et celui de 2021.

BUDGETS 2020 ET 2021 DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE

DEPENSES (en €)	BUDGET 2020		BUDGET 2021		Part dans le budget 2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1-Personnel	71 510 000	71 510 000	71 090 000	71 090 000	64,13%	65,11%
2- Fonctionnement	15 843 170	15 753 170	15 401 000	15 303 000	13,89%	14,02%
<i>Action présidentielle</i>	2 505 000	2 505 000	2 437 000	2 437 000	2,20%	2,23%
<i>Activité diplomatique</i>	815 000	815 000	795 000	795 000	0,72%	0,73%
<i>Action hors diplomatie en métropole et outre-mer</i>	1 690 000	1 690 000	1 642 000	1 642 000	1,48%	1,50%
<i>Administration de la présidence</i>	13 338 170	13 248 170	12 964 000	12 866 000	11,69%	11,78%
<i>Ressources humaines et administration générale</i>	795 000	795 000	585 000	587 000	0,53%	0,54%
<i>Moyens généraux</i>	6 189 990	6 069 990	5 793 870	5 793 870	5,23%	5,31%
<i>Gestion immobilière</i>	1 898 700	1 928 700	2 040 000	1 940 000	1,84%	1,78%
<i>Télécommunications, informatique et numérique</i>	3 193 444	3 193 444	3 196 100	3 196 100	2,88%	2,93%
<i>Sécurité</i>	543 400	543 400	509 400	509 400	0,46%	0,47%
<i>Action sociale</i>	717 636	717 636	839 630	839 630	0,76%	0,77%
3- Déplacements présidentiels	15 645 000	15 665 000	15 400 000	15 400 000	13,89%	14,10%
<i>Déplacements diplomatiques</i>	6 205 000	6 205 000	6 000 000	6 000 000	5,41%	5,50%
<i>Déplacements hors action diplomatique</i>	2 040 000	2 060 000	2 000 000	2 000 000	1,80%	1,83%
<i>Avions ETEC</i>	7 400 000	7 400 000	7 400 000	7 400 000	6,68%	6,78%
4- Investissement	7 406 830	7 587 830	8 960 000	7 390 000	8,08%	6,77%
TOTAL	110 405 000	110 516 000	110 851 000	109 183 000	100,00%	100,00%

Source : annexe au PLF pour 2021.

S'agissant des dépenses de personnel, il convient de noter les réponses au questionnaire budgétaire font état de 792 ETP à la Présidence de la République en juillet 2020, comptait, soit une situation quasi identique à celle de juillet 2019 (795 ETP). Pour autant, il est indiqué dans l'annexe au projet de loi de finances que « la Présidence de la République fixe un objectif-cible de 825 ETP ». Les dépenses de personnel exécutées en 2019 ayant été de 70,97 millions d'euros, soit un niveau très proche de la prévision 2021 (71,09 %), il convient de s'interroger sur la trajectoire d'emploi qui sera suivie en 2021. Une augmentation 15 ou 20 ETP pour atteindre la cible aurait pour effet d'accroître la masse salariale sensiblement au-delà du montant budgété.

Il est rappelé que le personnel de la Présidence était composé en juillet 2020 de 79,5 % d'agents mis à disposition par des départements ministériels, des collectivités territoriales et des organismes publics, et de 20,5 % d'agents contractuels recrutés en direct par la présidence.

Le personnel mis à disposition l'est contre remboursement à partir du budget de la présidence, sur la base de conventions qui en précisent les modalités : transmission d'un état de remboursement pour contrôle, suivi de l'émission d'un titre de perception ou de factures. Les contractuels sont rémunérés directement sur le budget de la présidence.

La ventilation des personnels en juillet 2020 s'établissait comme suit :

RÉPARTITION DU PERSONNEL PAR SERVICE AU 1^{ER} JUILLET 2020

(en ETP)

Affectation	Fonctionnaires	Contractuels	TOTAL
CABINET DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	26	20	46
RSSI	0	2	2
ORGANISATION ET CONTRÔLE INTERNE	0	1	1
ÉTAT MAJOR PARTICULIER	27	1	28
MEDICAL	8	0	8
DECORATIONS	2	0	2
PROTOCOLE	6	2	8
DIRECTION DES OPERATIONS			
SERVICE PLANIFICATION DES EVENEMENTS	14	2	16
SERVICE PRODUCTION DES EVENEMENTS	20	7	27
SERVICE DE L'INTENDANCE	31	48	79
BUREAU DU CABINET	60	8	68
AUTRES	9	5	14
DIRECTION DE LA COMMUNICATION			
SERVICE COMMUNICATION DIRECTE	62	28	90
SERVICE PRESSE ET VEILLE	6	7	13
AUTRES	4	4	8
DIRECTION DES RESSOURCES ET DE LA MODERNISATION			
ARCHIVES ET MÉMOIRE	7	0	7
SERVICE RH et ACTION SOCIALE	18	2	20
SERVICE ACHATS ET FINANCES	10	3	13
SERVICE INFORMATIQUE, RESEAUX ET NUMERIQUE	15	12	27
SERVICE PATRIMOINE	14	7	21
AUTRES	4	0	4
DIRECTIONS DE LA SECURITE DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE	287	3	290
TOTAL GENERAL	630	162	792

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Enfin, les recettes de la Présidence sont retracées dans le tableau ci-après, qui fait apparaître la diminution du prélèvement sur des fonds propres ⁽¹⁾ :

RECETTES PRÉVISIONNELLES DE LA PRÉSIDENTE EN 2020 ET 2021

RECETTES (en €)	BUDGET 2020	BUDGET 2021
Dotation loi de finances	105 316 000	105 300 000
Produits propres	1 200 000	1 383 000
<i>Recettes du restaurant</i>	<i>540 000</i>	<i>540 000</i>
<i>Produits locatifs</i>	<i>160 000</i>	<i>198 000</i>
<i>Participations des parents aux frais de la crèche</i>	<i>70 000</i>	<i>70 000</i>
<i>Redevances, concessions</i>	<i>80 000</i>	<i>108 000</i>
<i>Remboursement de plateaux repas</i>	<i>50 000</i>	<i>50 000</i>
<i>Cession d'actifs</i>	<i>30 000</i>	<i>37 000</i>
<i>Autres produits</i>	<i>270 000</i>	<i>380 000</i>
<i>Sous-total recettes</i>	<i>106 516 000</i>	<i>106 683 000</i>
Prélèvement sur les disponibilités	4 000 000	2 500 000
TOTAL	110 516 000	109 183 000

Source : annexe au PLF pour 2021.

3. La question des dépenses engagées au titre de la protection fonctionnelle

Dans son rapport sur l'exécution des crédits de la Présidence de la République en 2019 ⁽²⁾, la Cour des comptes relève une augmentation importante des dépenses de protection juridique :

« Le nombre de conventions actives en 2019 (une seule en 2018) est de 14. Elles correspondent à un montant plafonné de 630 000 euros. Les dépenses de protection juridique fonctionnelle effectivement acquittées se sont élevées à 159 766 euros contre 2 352 euros en 2018.

« Une provision de 481 538 euros a été effectuée dans les comptes. Sur les 14 affaires, les trois plus importantes, représentant 63 % du montant provisionné, relèvent de mandatures précédentes. »

L'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et la circulaire d'application FP n° 2158 du 5 mai 2008 relative à la protection fonctionnelle des agents publics de l'État prévoient en effet une prise en charge des frais d'avocats liés à la protection juridique des fonctionnaires ou contractuels qui en font la demande, en raison de leur mise en cause dans le cadre de leurs fonctions. Le montant de ces dépenses est plafonné par des conventions spécifiques conclues avec les avocats des intéressés.

(1) Ces fonds propres s'élevaient à 16 838 362,85 euros au 31 décembre 2019

(2) Cour des comptes, Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2019), juillet 2020.

Dans une note publiée par l'Observatoire de l'éthique publique ⁽¹⁾, M. Emmanuel Aubin écrit :

« Si la protection fonctionnelle est une obligation pour l'État et donc pour l'Élysée, la préservation d'une certaine éthique pourrait toutefois amener à refuser ou faire cesser la prise en charge des frais de justice des collaborateurs du Président de la République qui devraient être, à l'aune de la protection fonctionnelle, des agents publics comme les autres. »

Il relève qu'un des bénéficiaires de cette prise en charge est M. Claude Guéant, ancien directeur de cabinet, dans le cadre de l'affaire dite « des sondages de l'Élysée ». Parmi les propositions qu'il formule, deux semblent particulièrement pertinentes :

– prévoir une clause de « revoyure » dans la décision de prise en charge des frais de justice afin de vérifier effectivement dans le délai de 4 mois suivant la décision de prise en charge des frais de justice l'absence de faute personnelle commise par le collaborateur afin de rendre possible, si tel n'est pas le cas, la cessation de la protection fonctionnelle conformément à la jurisprudence administrative ;

– modifier la législation pour rendre possible le remboursement des frais de justice en cas de condamnation définitive pour un grave manquement d'un collaborateur du Président de la République en intégrant la possibilité de récupérer les sommes versées dans le dispositif de prise en charge.

Interrogés par le rapporteur, le directeur de cabinet du Président de la République, M. Patrick Strzoda, et le directeur des ressources et de la modernisation, M. Jean Salomon, ont précisé que 90 % des affaires étaient antérieures au présent mandat et que les 10 % restants relevaient du « contentieux RH » ⁽²⁾. Le choix a été fait par la Présidence, dans un contexte de judiciarisation de la vie publique, de provisionner un montant important pour parer à toute éventualité.

Le rapporteur se rendra dans les prochains mois à la Présidence de la République pour consulter l'ensemble des dossiers et délivrera ses conclusions dans le cadre du Printemps de l'évaluation.

(1) Emmanuel Aubin, La prise en charge par l'Élysée des frais de justice de ses collaborateurs : toujours plus ? <https://www.observatoireethiquepublique.com/wp-content/uploads/Position-paper-OEP6.pdf>

(2) Ils ont également précisé que M. Alexandre Benalla avait fait une demande de prise en charge de ses frais de justice au titre de la protection fonctionnelle, mais que cette demande avait été rejetée.

DEUXIÈME PARTIE : LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Le montant à inscrire dans le projet de loi de finances au titre des dotations des assemblées parlementaires et de La Chaîne parlementaire est inchangé par rapport à 2020. Comme il est indiqué dans l'annexe au PLF pour 2021, « les deux Assemblées ont décidé, pour la dixième année consécutive, de reconduire leurs demandes de crédits aux mêmes montants en euros courants que ceux affectés pour l'année précédente. Cette stabilisation correspond à une réduction en euros constants (le maintien en valeur nominale correspond à une diminution en termes réels de l'ordre de 9 % entre 2012 et 2021). »

I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2021 est en légère diminution. Il s'inscrit dans un contexte encore incertain en ce qui concerne l'exécution 2020, compte tenu des effets de la crise sanitaire à la fois sur l'activité législative et de contrôle et sur les opérations d'investissement.

A. UN EXERCICE FORTEMENT MARQUÉ PAR LA CRISE SANITAIRE

Au 30 juin 2020, le montant total des dépenses de l'Assemblée s'établissait à 251,57 millions d'euros (44,26 % du budget), en baisse de 6,55 millions par rapport à la même période en 2019 (258,1 millions, soit 45,43 % du budget).

Le taux de consommation des crédits de fonctionnement était globalement en ligne avec la prévision, puisqu'il s'établissait à 46,40 % à mi-année (contre 46,58 % un an plus tôt).

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 a en revanche fortement freiné l'effort d'investissement : la consommation des crédits de la section d'investissement n'atteint ainsi que 9,21 % du montant des crédits ouverts au 30 juin 2020 (contre 22,62 % un an plus tôt). Même si le calendrier de la restauration de la couverture de l'hémicycle et de la salle des Conférences a été réajusté pour tenir compte de la tenue d'une session à l'été 2020, et l'estimation de son coût a été réévaluée de 3,45 à 3,75 millions d'euros. La réparation de l'Hôtel de Lassay initialement prévue en 2020-2021, a été reportée à 2022.

Il est indiqué dans les réponses au questionnaire budgétaire que « les investissements immobiliers réalisés en 2020 devraient être inférieurs de 9 millions d'euros par rapport au montant prévu dans le cadre de la précédente programmation (16 millions d'euros au lieu de 24,8 millions d'euros), tandis que le montant des investissements prévus en 2021 est porté à 21,8 millions d'euros au lieu de 18 millions d'euros (soit + 3,8 millions d'euros, correspondant en partie à des reports de 2020) ».

Logiquement, les crédits alloués aux voyages et déplacements et les charges de représentation sont très fortement sous-exécutés au premier semestre.

Les consommations de crédits au 30 juin 2020 s'établissent comme suit.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU 30 JUIN 2020

(en euros)

	Budget	Réalisé 30/06/2020	Taux de consommation
A - SECTION DE FONCTIONNEMENT			
Total de la section	535 693 806	248 557 148	46,40 %
60 Achats de biens et fournitures	7 218 500	2 170 196	30,06 %
61- Services extérieurs	33 206 800	9 863 845	29,70 %
62			
63 Impôts et taxes	4 204 000	2 500 141	59,47 %
64 Charges de personnel	172 900 500	86 625 230	50,10 %
<i>dont Charges de rémunération</i>	114 592 000	58 656 085	51,19 %
<i>dont Personnels statutaires</i>	99 040 000	50 792 778	51,29 %
<i>Personnels contractuels</i>	12 675 000	6 346 176	50,07 %
<i>Personnels contractuels de la Présidence</i>	2 277 000	1 087 689	47,77 %
<i>Autres</i>	600 000	429 442	71,57 %
<i>Charges sociales et diverses</i>	58 308 500	27 969 145	47,97 %
65 Charges parlementaires	317 539 006	147 383 410	46,41 %
<i>dont Indemnités parlementaires</i>	51 041 687	25 461 821	49,88 %
<i>Charges sociales</i>	71 572 206	35 498 126	49,60 %
<i>Secrétariat parlementaire</i>	169 250 203	81 500 869	48,15 %
<i>Voyages et déplacements</i>	6 349 000	1 247 941	19,66 %
<i>Charges de représentation</i>	5 955 410	125 971	2,12 %
<i>Autres charges</i>	13 370 500	3 548 683	26,54 %
6769 Charges exceptionnelles et imprévues	625 000	14 326	2,29 %
B - SECTION D'INVESTISSEMENT			
Total de la section	32 682 500	3 010 463	9,21 %
Investissements du SAIP	24 813 500	1 396 910	5,63 %
Investissements du SSI*	6 845 000	1 611 636	23,54 %
Autres dépenses d'investissement	624 000	1 917	0,31 %
Dépenses imprévues et non affectées	400 000	0	0,00 %
C - DÉPENSES BUDGÉTAIRES TOTALES (A+B)	568 376 306	251 567 612	44,26 %
D - RECETTES BUDGÉTAIRES PROPRES	1 416 000	699 124	49,37 %
E - SOLDE BUDGÉTAIRE (D+F-C)	-49 070 306	267 021 512	
F- DOTATION DE L'ÉTAT	517 890 000	517 890 000	

* y compris téléphonie à partir de 2018

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

B. LE BUDGET POUR 2021

Le budget préparé par le collègue des questeurs et adopté par le bureau de l'Assemblée nationale le 30 juin 2020 prévoit un total de dépenses de 562,62 millions d'euros, soit un montant inférieur de 1,01 % à celui du budget initial pour 2020.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des charges et des ressources.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE 2019 À 2021

(en euros)

	Budget 2019	Réalisé 2019	Taux exécution	Budget	Budget 2021	Var. budget 2021/2020	
						Δ absolu	Δ %
A - SECTION DE FONCTIONNEMENT							
Total de la section	540 882 079	523 966 898	96,87 %	535 693 806	532 761 616	-2 932 190	-0,55 %
60 Achats de biens et fournitures	7 492 500	6 472 994	86,39 %	7 218 500	7 090 000	-128 500	-1,78 %
61+62 Services extérieurs	31 923 300	31 130 029	97,52 %	33 206 800	34 110 000	903 200	2,72 %
63 Impôts et taxes	4 187 000	4 186 388	99,99 %	4 204 000	4 218 300	14 300	0,34 %
64 Charges de personnel, dont	171 080 800	171 818 094	100,43 %	172 900 500	172 895 000	-5 500	0,00 %
<i>Charges de rémunération</i>	<i>115 192 000</i>	<i>116 371 732</i>	<i>101,02 %</i>	<i>114 592 000</i>	<i>112 461 000</i>	<i>-2 131 000</i>	<i>-1,86 %</i>
<i>Charges sociales et diverses</i>	<i>55 888 800</i>	<i>55 446 362</i>	<i>99,21 %</i>	<i>58 308 500</i>	<i>60 434 000</i>	<i>2 125 500</i>	<i>3,65 %</i>
65 Charges parlementaires, dont	325 768 479	310 303 876	95,25 %	317 539 006	313 843 316	-3 695 690	-1,16 %
<i>Indemnités parlementaires</i>	<i>51 139 921</i>	<i>50 963 981</i>	<i>99,66 %</i>	<i>51 041 687</i>	<i>51 014 520</i>	<i>-27 167</i>	<i>-0,05 %</i>
<i>Charges sociales</i>	<i>74 428 006</i>	<i>72 562 649</i>	<i>97,49 %</i>	<i>71 572 206</i>	<i>69 432 706</i>	<i>-2 139 500</i>	<i>-2,99 %</i>
<i>Secrétariat parlementaire</i>	<i>170 485 142</i>	<i>165 865 412</i>	<i>97,29 %</i>	<i>169 250 203</i>	<i>168 155 190</i>	<i>-1 095 013</i>	<i>-0,65 %</i>
<i>Voyages et déplacements</i>	<i>6 458 000</i>	<i>6 209 542</i>	<i>96,15 %</i>	<i>6 349 000</i>	<i>6 562 500</i>	<i>213 500</i>	<i>3,36 %</i>
<i>Charges de représentation</i>	<i>6 669 410</i>	<i>4 473 323</i>	<i>67,07 %</i>	<i>5 955 410</i>	<i>6 870 400</i>	<i>914 990</i>	<i>15,36 %</i>
<i>Autres charges</i>	<i>16 588 000</i>	<i>10 228 970</i>	<i>61,66 %</i>	<i>13 370 500</i>	<i>11 808 000</i>	<i>-1 562 500</i>	<i>-11,69 %</i>
67-69 Charges exceptionnelles et imprévues	430 000	55 517	12,91 %	625 000	605 000	-20 000	-3,20 %
B - SECTION D'INVESTISSEMENT	27 254 000	22 937 253	84,16 %	32 682 500	29 861 500	-2 821 000	-8,63 %
<i>Investissements immobiliers</i>	<i>18 000 000</i>	<i>17 441 940</i>	<i>96,90 %</i>	<i>24 813 500</i>	<i>21 773 500</i>	<i>-3 040 000</i>	<i>-12,25 %</i>
<i>Investissements informatiques</i>	<i>8 346 262</i>	<i>5 017 090</i>	<i>60,11 %</i>	<i>6 845 000</i>	<i>7 615 000</i>	<i>770 000</i>	<i>11,25 %</i>
<i>Autres investissements</i>	<i>908 000</i>	<i>478 222</i>	<i>52,67 %</i>	<i>1 024 000</i>	<i>473 000</i>	<i>-551 000</i>	<i>-53,81 %</i>
C - DÉPENSES BUDGÉTAIRES TOTALES (A + B)	568 136 079	546 904 151	96,26 %	568 376 306	562 623 116	-5 753 190	-1,01 %
D - RECETTES BUDGÉTAIRES PROPRES	3 179 800	6 234 007	192,46 %	1 416 000	1 835 500	419 500	29,63 %
E - DOTATION DE L'ÉTAT	517 890 000	517 890 000		517 890 000	517 890 000	0	0,00 %
E - SOLDE BUDGÉTAIRE (D + HISSÉ)	-47 066 279	-22 780 144		-49 070 306	-42 897 616	6 172 690	-12,58 %

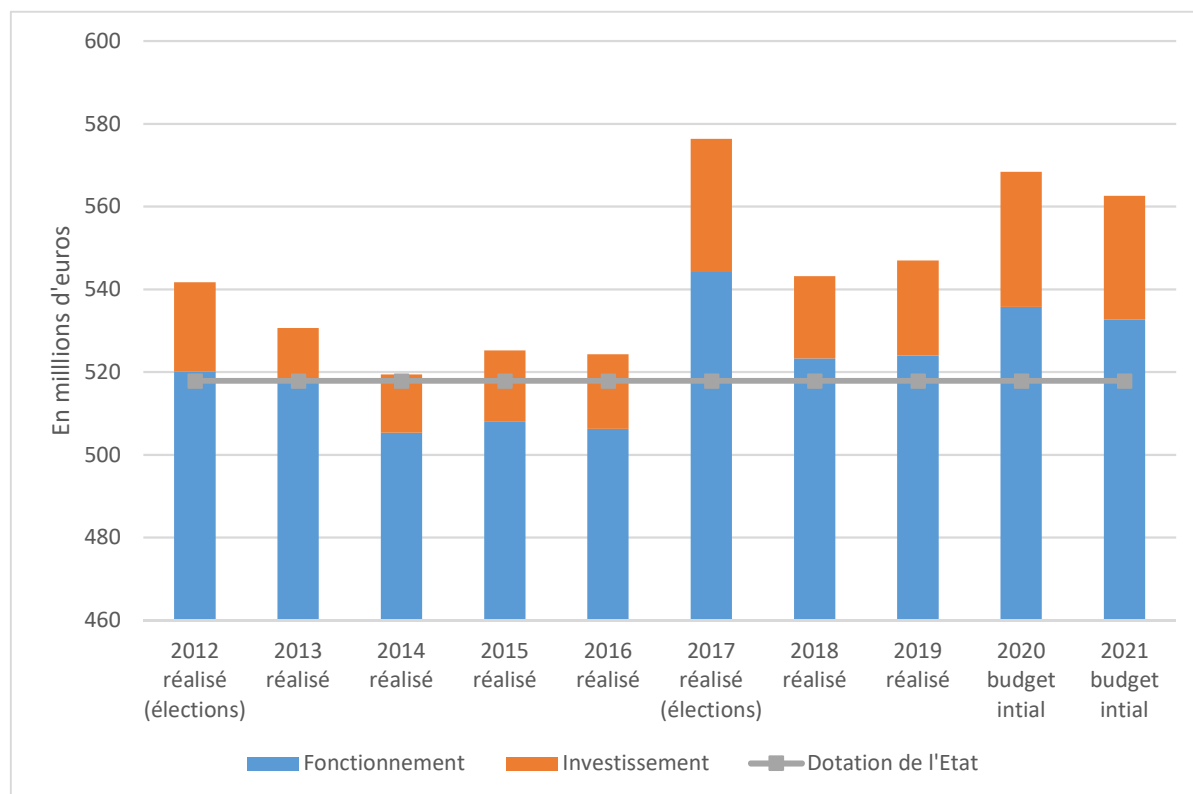
Source : Assemblée nationale.

Le prélèvement sur les réserves, dont la valeur liquidative était de 274,1 millions d'euros au 30 juin 2020, est donc prévu à près de 43 millions d'euros.

Le graphique suivant permet de suivre l'évolution de la dépense depuis 2012, année depuis laquelle la dotation n'a plus évolué.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DEPUIS 2012

(en millions d'euros)



Source : commission commune des crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat.

1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement constituent l'essentiel de la dépense budgétaire totale (94,6 % dans le budget pour 2021 contre 94 % dans le budget pour 2020). Pour 2021, elles sont prévues en légère baisse de 0,55 % (– 2,93 millions d'euros). Pour autant, la progression entre le réalisé 2019 et la prévision 2021 s'établit à 1,68 %.

a. Les charges parlementaires

Elles sont prévues à 313,8 millions d'euros, en baisse de 3,70 millions d'euros (– 1,16 %) par rapport au budget :

– les dépenses d'indemnités parlementaires, qui incluent également les prestations familiales et le supplément familial, seraient quasi stables, à 51,01 millions d'euros en 2021 contre 51,04 millions d'euros en 2020 ;

– les dépenses de charges sociales devraient diminuer, passant de 71,57 millions d’euros en 2020 à 69,43 millions d’euros en 2021 (– 2,99 %), sous l’effet de la baisse prévue (de 66,22 à 64,37 millions d’euros) de la contribution d’équilibre à la caisse de pension des anciens députés en raison de la diminution estimée des effectifs de la caisse en 2021 ;

– les charges de secrétariat parlementaire, qui regroupent les contributions aux frais de secrétariat des groupes politiques et des députés ainsi que les crédits au titre de l’avance de frais de mandat, sont prévus en très légère diminution (168,16 millions d’euros en 2021 contre 169,25 millions d’euros en 2020, soit – 0,65 %) ;

– les charges de voyages et déplacements sont évaluées à 6,56 millions d’euros en 2021 contre 6,35 millions d’euros en 2020, en hausse de 3,36 % du fait de l’évolution des coûts de transport ferroviaires ;

– les charges de représentation de l’Assemblée nationale connaîtront une progression notable (+ 15,36 %), passant de 5,96 millions d’euros en 2020 à 6,87 millions d’euros en 2021, du fait d’une opération internationale exceptionnelle, la réunion conjointe, le 18 janvier 2021, de l’Assemblée nationale et du Bundestag à Versailles, dans le même format que la célébration du 40^e anniversaire du traité de l’Élysée intervenue en 2003 ;

– les crédits de la dotation matérielle des députés (DMD), sont fixés à 60 % du montant annuel maximum théorique de l’enveloppe (11,15 millions d’euros), soit 6,69 millions d’euros, en repli de 20 % par rapport au montant prévu pour 2020 (8,36 millions) année pour laquelle avait été retenu le taux de 75 % du maximum théorique. En 2019 en effet, le taux de consommation de ces crédits avait ainsi atteint 54,14 % de l’enveloppe maximale ;

– enfin, les crédits pour frais d’hébergement des députés sont reconduits au niveau de 2020, soit 2,19 millions d’euros.

b. Les charges de personnel

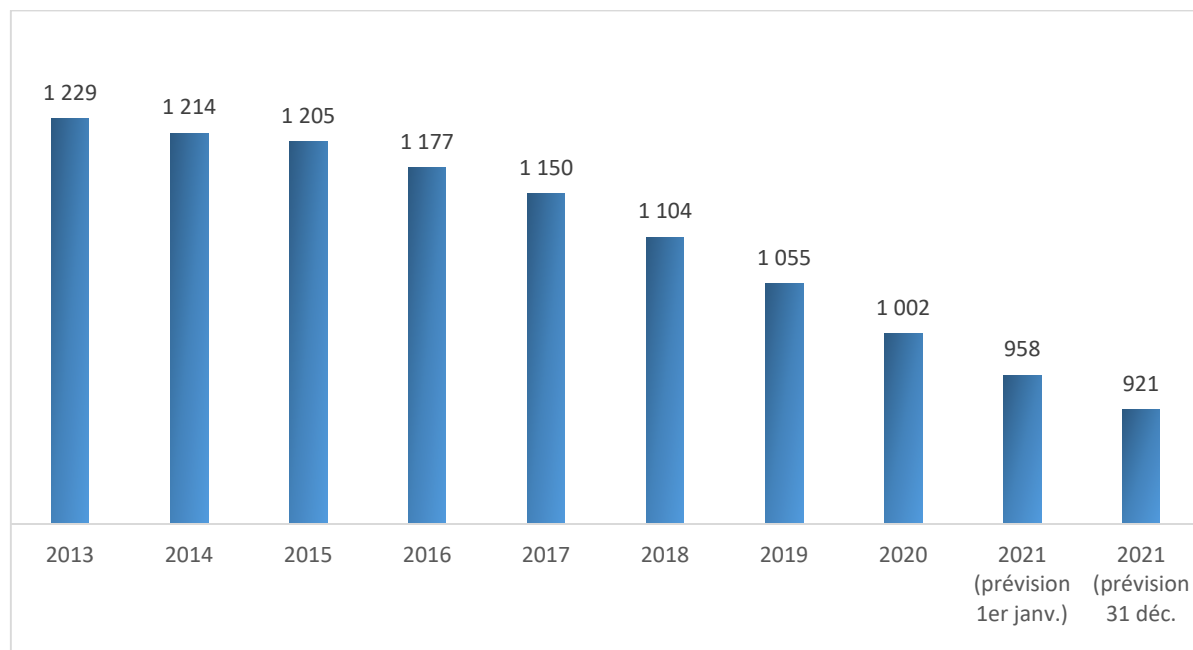
Les charges de personnel sont stables à 172,89 millions, d’euros contre 172,90 millions dans le budget pour 2020. Cette stabilité recouvre toutefois une évolution marquée : la baisse des effectifs et de la masse salariale des personnels statutaires et la hausse concomitante des effectifs et de la masse salariale des personnels contractuels.

i. Les personnels statutaires

La rémunération des fonctionnaires de l’Assemblée nationale, baisse de 5,34 millions d’euros (– 5,4 %) par rapport au budget pour 2020. Compte tenu de la stabilité attendue du point d’indice, cette baisse est due, pour une très large part, à la poursuite du mouvement de réduction des effectifs statutaires (leur nombre passerait en effet de 958 au 31 décembre 2020 à 921 au 31 décembre 2021, soit une baisse de 3,9 %).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre de fonctionnaires présents dans les services depuis 2013.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE FONCTIONNAIRES RÉMUNÉRÉS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE



Chiffres constatés au 1^{er} janvier de chaque année.

Source : bilans sociaux de l'Assemblée nationale, annexe au PLF pour 2021.

Il est à noter que l'effectif des fonctionnaires de l'Assemblée nationale est désormais inférieur l'effectif des fonctionnaires du Sénat, prévu à 987 emplois fin 2021.

ii. Les personnels contractuels

Inversement, le coût des personnels contractuels hors présidence, à hauteur de 15,61 millions d'euros, est en forte hausse (+ 3,02 millions d'euros, soit + 24 %). Leur nombre passerait en effet de 271 au 31 décembre 2020 à 303⁽¹⁾ au 31 décembre 2021, soit + 11,8 %, du fait du remplacement par des agents contractuels de certains fonctionnaires partant à la retraite, ainsi que de créations de poste correspondant à des besoins nouveaux (notamment au sein du service des systèmes d'information et du service de la communication et de l'information multimédia).

(1) Exprimés en effectifs physiques.

c. Les charges sociales et diverses

Elles connaissent une nouvelle progression marquée en 2021 (+ 3,6 %, à 60,43 millions d'euros), principalement sous l'effet de la progression de la contribution d'équilibre à la caisse de retraites du personnel. Compte tenu de la diminution du nombre de fonctionnaires en activité et du nombre de points à rémunérer, qui tend à réduire l'assiette des cotisations, la progression réglementaire du taux du prélèvement sur les traitements est insuffisante pour compenser la baisse des recettes hors subventions ⁽¹⁾.

En revanche, la contribution de l'Assemblée nationale au fonds de sécurité sociale du personnel devrait connaître une diminution de 2,6 % (3,27 millions d'euros en 2021 contre 3,35 millions en 2020).

d. Les autres dépenses de fonctionnement

Elles sont prévues à 46,02 millions d'euros contre 45,10 millions dans le budget 2020, soit une progression de 2 %, principalement sous l'effet de la hausse des charges d'entretien et de réparation des installations générales et des charges extérieures de maintenance informatique.

2. Des dépenses d'investissement maintenues à un niveau élevé

Les dépenses d'investissement sont estimées à 29,86 millions d'euros en 2021, en baisse de 2,82 millions d'euros (– 8,63 %) par rapport au budget. Malgré cette baisse, le niveau des dépenses reste élevé du fait, d'une part, du report ou du glissement calendaire de certaines grandes opérations immobilières et, d'autre part, de projets d'investissements informatiques en croissance (+ 11,25 % à 7,62 millions d'euros).

Le budget comprend une partie importante des travaux de grandes opérations de rénovation qui auraient dû être réalisés et payés en 2020, conformément à la programmation pluriannuelle des travaux immobiliers des travaux 2018-2021, et qui seront reportés en 2021 en raison de la crise sanitaire. C'est notamment le cas de deux opérations importantes qui devaient débiter en 2020 et dont le calendrier est appelé à être décalé partiellement sur 2021 :

– la rénovation de l'ensemble immobilier de Broglie, à hauteur de 12,75 millions d'euros au lieu de 9,3 millions initialement prévus en 2021, le coût total de l'opération s'élevant désormais, au vu des offres des entreprises, à 27,58 millions d'euros alors que l'estimation initiale présentée au Bureau en décembre 2017 se montait à 22 millions d'euros ;

(1) À ce sujet, il est intéressant de citer la conclusion de la commission commune des crédits sur le projet de budget de l'Assemblée nationale : « Alors que les charges de retraite des députés et des personnels représentaient 19,7 % des dépenses de l'Assemblée nationale en 2012, ce ratio était de 22,6 % en 2019. Si elles n'en constituent que 21,3 % dans le budget initial pour 2021, il faut tenir compte de l'écart usuel entre la prévision et l'exécution, qui minore leur poids réel. Ce poids accru est un enjeu de premier ordre pour l'Assemblée nationale car, contrairement au Sénat où les caisses de retraite ne sont pas dans le périmètre budgétaire et sont adossées à des réserves, les charges de retraite font partie intégrante de son budget. »

– les couvertures de l’Hémicycle et de la salle des Conférences, pour un montant de 1,79 million d’euros en 2021 après réévaluation du coût total de l’opération à 3,88 millions d’euros.

Si des augmentations de coûts liés à l’aléa de la crise sanitaire peuvent en effet exister, le rapporteur s’interroge sur les choix effectués s’agissant de l’Hôtel de Broglie et sur le dérapage de 25 % par rapport au projet initial. Peut-être aurait-il été judicieux, au lieu de l’aménagement de 69 doubles bureaux qui a été retenu, de prévoir des bureaux avec possibilité de couchage, ce qui aurait permis de limiter le coût de la dotation logement et d’amortir plus rapidement l’investissement.

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. Le rapporteur renvoie donc, pour plus de précisions, à la présentation figurant en annexe du projet de loi de finances pour 2021 et au rapport de son homologue du Sénat.

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 s’inscrivent dans un cadre pluriannuel triennal.

En 2021, la dotation demandée est maintenue au même montant, soit 323 584 600 euros (montant inchangé depuis 2012).

Le tableau ci-après retrace l’évolution des charges et des ressources.

ÉVOLUTION DU BUDGET DU SÉNAT (ENSEMBLE DES TROIS ACTIONS)

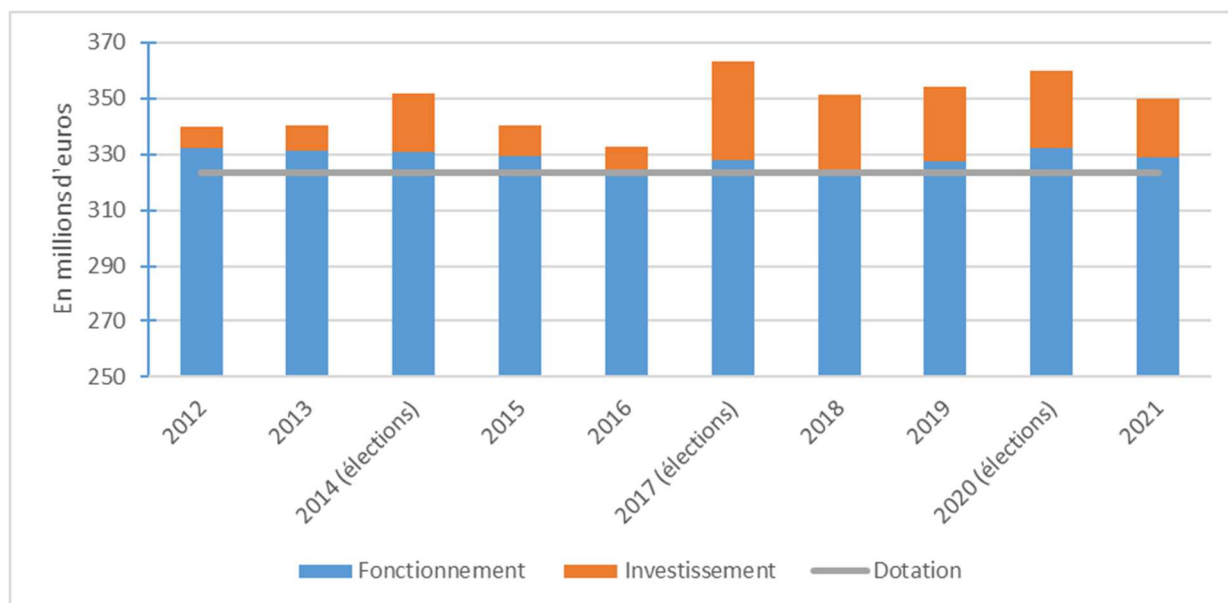
(en euros)

	Budget 2019	Exécuté 2019	Taux d'exécution	Budget 2020	Budget 2021	Variation 2021/2020	
						en valeur	en %
Charges de fonctionnement	327 609 618	315 216 762	96,22%	332 118 066	329 059 241	-3 058 825	-0,92%
60 Achats de biens et fournitures	5 363 500	5 069 093	94,51%	5 435 000	5 523 000	88 000	1,62%
61 et 62 Services extérieurs	32 325 974	27 583 237	85,33%	33 808 782	36 151 950	2 343 168	6,93%
63 Impôts et taxes	1 555 500	1 610 590	103,54%	1 692 300	1 691 100	-1 200	-0,07%
64 Rémunérations et charges sociales	179 944 700	177 378 726	98,57%	179 411 200	180 429 800	1 018 600	0,57%
<i>Dont indemnités des Sénateurs</i>	31 708 400	31 636 908	99,77%	31 760 200	32 066 700	306 500	0,97%
65 Autres charges de gestion courante	108 148 944	103 330 443	95,54%	111 179 984	105 158 891	-6 021 093	-5,42%
<i>Dont aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	105 766 380	101 132 222	95,62%	108 678 080	102 752 987	-5 925 093	-5,45%
<i>Dont diverses autres charges de gestion courante</i>	2 382 564	2 198 221	92,26%	2 501 904	2 405 904	-96 000	-3,84%
67 Charges exceptionnelles	271 000	244 672	90,28%	590 800	104 500	-486 300	-82,31%
Dépenses d'investissement	26 452 800	18 351 973	69,38%	27 599 732	21 010 010	-6 589 722	-23,88%
Total des dépenses des deux sections	354 062 418	333 568 735	94,21%	359 717 798	350 069 251	-9 648 547	-2,68%
Produits	5 502 224	8 991 760	163,42%	5 470 974	5 501 459	30 485	0,56%
<i>Prélèvement sur les disponibilités</i>	24 975 594	992 375	3,97%	30 662 224	20 983 192	-9 679 032	-31,57%
Dotation du budget de l'Etat	323 584 600	323 584 600	100,00%	323 584 600	323 584 600	0	0,00%

Source : commission commune des crédits de l’Assemblée nationale et du Sénat.

Le graphique suivant permet de suivre l’évolution de la dépense depuis 2012.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU SÉNAT DEPUIS 2012 ET EN PRÉVISION 2020 ET 2021



Source : commission commune des crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat.

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*, *Jardin du Luxembourg* et l'action 03 *Musée du Luxembourg*.

1. Le Sénat au titre de sa mission institutionnelle

Le budget de l'action *Sénat au titre de sa mission institutionnelle*, en diminution de 2,71 % en 2021, est détaillé dans le tableau ci-après.

BUDGET DU SÉNAT AU TITRE DE SA MISSION INSTITUTIONNELLE

(en euros)

	Budget 2019	Exécuté 2019	Taux d'exécution	Budget 2020	Budget 2021	Variation 2021/2020	
						en valeur	en %
Charges de fonctionnement	316 217 518	304 790 867	96,39%	320 672 236	317 666 641	-3 005 595	-0,94%
60 Achats de biens et fournitures	4 700 100	4 507 482	95,90%	4 711 600	4 795 600	84 000	1,78%
61 et 62 Services extérieurs	31 126 274	26 672 555	85,69%	32 451 352	34 664 050	2 212 698	6,82%
63 Impôts et taxes	1 465 500	1 528 611	104,31%	1 602 300	1 601 100	-1 200	-0,07%
64 Rémunérations et charges sociales	170 505 700	168 507 104	98,83%	170 136 200	171 342 500	1 206 300	0,71%
<i>Dont indemnités des Sénateurs</i>	<i>31 708 400</i>	<i>31 636 908</i>	<i>99,77%</i>	<i>31 760 200</i>	<i>32 066 700</i>	<i>306 500</i>	<i>0,97%</i>
<i>Dont charges de sécurité sociale, de prévoyance, de pension et accessoires de pension des Sénateurs</i>	<i>14 441 300</i>	<i>14 302 045</i>	<i>99,04%</i>	<i>14 541 800</i>	<i>14 911 500</i>	<i>369 700</i>	<i>2,54%</i>
<i>Dont rémunération des personnels titulaire, stagiaire, contractuel et temporaire</i>	<i>99 274 500</i>	<i>97 683 333</i>	<i>98,40%</i>	<i>98 447 400</i>	<i>98 826 100</i>	<i>378 700</i>	<i>0,38%</i>
<i>Dont charges sociales, de prévoyance, de pension et accessoires de pension des personnels</i>	<i>23 020 600</i>	<i>22 966 284</i>	<i>99,76%</i>	<i>23 379 700</i>	<i>23 608 400</i>	<i>228 700</i>	<i>0,98%</i>
<i>Dont autres charges des personnels et autres charges sociales</i>	<i>2 060 900</i>	<i>1 918 534</i>	<i>93,09%</i>	<i>2 007 100</i>	<i>1 929 800</i>	<i>-77 300</i>	<i>-3,85%</i>
65 Autres charges de gestion courante	108 148 944	103 330 443	95,54%	111 179 984	105 158 891	-6 021 093	-5,42%
<i>Dont aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	<i>105 766 380</i>	<i>101 132 222</i>	<i>95,62%</i>	<i>108 678 080</i>	<i>102 752 987</i>	<i>-5 925 093</i>	<i>-5,45%</i>
<i>Dont diverses autres charges de gestion courante</i>	<i>2 382 564</i>	<i>2 198 221</i>	<i>92,26%</i>	<i>2 501 904</i>	<i>2 405 904</i>	<i>-96 000</i>	<i>-3,84%</i>
67 Charges exceptionnelles	271 000	244 672	90,28%	590 800	104 500	-486 300	-82,31%
Dépenses d'investissement	25 926 800	17 844 745	68,83%	25 682 732	19 285 010	-6 397 722	-24,91%
<i>Dont logiciels</i>	<i>1 285 000</i>	<i>679 901</i>	<i>52,91%</i>	<i>2 045 000</i>	<i>2 565 000</i>	<i>520 000</i>	<i>25,43%</i>
<i>Dont constructions</i>	<i>13 905 000</i>	<i>10 299 455</i>	<i>74,07%</i>	<i>14 599 200</i>	<i>11 479 000</i>	<i>-3 120 200</i>	<i>-21,37%</i>
<i>Dont installations</i>	<i>4 392 800</i>	<i>4 887 268</i>	<i>111,26%</i>	<i>4 762 532</i>	<i>2 773 500</i>	<i>-1 989 032</i>	<i>-41,76%</i>
<i>Dont autres immobilisations corporelles</i>	<i>6 344 000</i>	<i>1 978 121</i>	<i>31,18%</i>	<i>4 276 000</i>	<i>2 467 510</i>	<i>-1 808 490</i>	<i>-42,29%</i>
Total des dépenses des deux sections	342 144 318	322 635 611	94,30%	346 354 968	336 951 651	-9 403 317	-2,71%
Produits	4 885 224	8 042 037	164,62%	4 866 974	4 714 959	-152 015	-3,12%
Prélèvement sur les disponibilités	25 031 394	2 365 875	9,45%	29 260 294	20 008 992	-9 251 302	-31,62%
Dotation du budget de l'Etat	312 227 700	312 227 700	100,00%	312 227 700	312 227 700	0	0,00%

Source : commission commune des crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le prélèvement sur les disponibilités est prévu à hauteur de 20 millions d'euros. Les immobilisations financières mobilisables du Sénat représentaient 133 millions d'euros à la fin de l'exercice 2019.

2. Le jardin du Luxembourg

Le Jardin du Luxembourg fait partie du domaine immobilier géré par le Sénat ouvert au public.

Le budget pour 2021 est fixé à 12,95 millions d'euros, en légère baisse alors qu'il avait connu une hausse significative, imputable à titre principal à la rénovation de la fontaine Médicis (XVII^e siècle).

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, renouvelée en 2019. Cette nouvelle délégation prévoit une redevance d'exploitation dont la partie fixe est de 150 000 euros, alors que la précédente délégation prévoyait une redevance d'exploitation fixe de 235 000 euros.

La prévision de dépenses d'investissement engagées par le Sénat en 2021, de 70 000 euros, est inférieure au niveau de 2018, 2019 et de 2020 (150 000 euros).

Les dépenses de fonctionnement sont portées à 98 200 euros afin de financer des études préalables à des rénovations.

4. La perspective triennale

Depuis 2015, chaque projet de budget est inscrit dans une perspective triennale comprenant l'année du projet et les deux suivantes. La période 2021-2022 sera marquée par la poursuite du programme d'investissement de grande ampleur lancé en 2017 et par la diminution des disponibilités du Sénat que ce programme induit.

Conclusion de la commission commune des crédits sur le projet de budget du Sénat pour 2021

La capacité de l'institution à entretenir son patrimoine dans sa dimension historique et patrimoniale continuera à constituer une charge particulière.

L'exercice de projection pluriannuelle interroge la soutenabilité d'un modèle qui repose sur la poursuite du programme d'investissement nécessaire à l'entretien du Palais grâce à des ressources propres du Sénat. Ces ressources propres évaluées depuis 2018 à 133 M€ de fonds propres vont s'amenuiser, à partir de 2021 lorsque les investissements déjà engagés par le Sénat reprendront après les reports Covid de 2020 et une année 2019 à très faible prélèvement sur disponibilités (0,99 M€) en exécution.

L'établissement d'une analyse budgétaire fonctionnelle sous la forme d'une action spécifique permettant d'identifier les travaux relevant de la mission d'entretien patrimonial confié au Sénat par la Nation permettrait de mieux appréhender les besoins de financement nouveaux suscités par cet entretien.

III. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

La Chaîne parlementaire a été créée par la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 qui 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), qui partagent le 13^e canal de la TNT (télévision numérique terrestre). Ces sociétés de programmes, ainsi que les émissions qu'elles diffusent, ne relèvent pas du champ de compétence 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 2021.

RÉPARTITION DE LA DOTATION DE LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019, et 2021
LCP-AN	17 180 154	16 641 162	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	17 647 000
Total	35 037 514	34 498 162	35 210 162	35 489 162	35 489 162	34 887 162	34 687 162	34 287 162

Source : annexes aux projets de loi de finances.

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

La dotation de LCP-AN est reconduite à l'identique depuis 2013, à 16,64 millions d'euros. Elle est cette année inférieure de 1 million d'euros à celle de Public Sénat, pour un même temps d'antenne=.

1. Une chaîne de petite taille engagée dans une transformation en média global

En 2018, une nouvelle stratégie fait de la transformation de la chaîne en média global (à l'instar de toutes les chaînes publiques) une priorité. L'enjeu est de parvenir, à dotation constante, à amener LCP-AN à être présente sur tous les écrans – télévision, mobile, ordinateur –, sur les principaux réseaux sociaux (création d'une chaîne Youtube notamment) et en *replay* par l'intermédiaire des fournisseurs d'accès à l'internet, ce qui suppose de dégager de marges pour financer les investissements nécessaires à l'atteinte de cet objectif.

À cette fin, deux grands axes ont été définis :

- multiplier des coproductions avec une détention des droits, ce qui augmente leurs prix ;
- réinternaliser la production pour développer un catalogue devenant à terme une source de revenus pour LCP-AN.

Ces axes sont en conformité avec la stratégie éditoriale adoptée par la chaîne :

- consacrer au moins 50 % de son temps d'antenne aux travaux et événements parlementaires ;
- renforcer l'offre patrimoniale en matière de documentaires et de magazines d'information pour en détenir les droits ;

– se positionner en offre alternative lors de grands moments politiques au cours desquels la chaîne ne peut rivaliser du fait de sa taille et de ses moyens ;

– développer la place du parlementaire en intégrant une vision « citoyenne » des grands débats nationaux ;

– créer des événements antenne autour de débats citoyens majeurs ;

La spécificité de la chaîne est bien ancrée dans le paysage audiovisuel. Si l'audience moyenne (0,3 %) reste modeste, les grands rendez-vous politiques (questions au Gouvernement, élections) attirent un public important.

2. Le budget pour 2021

Le budget pour 2021 est prévu en augmentation de 2,30 %.

Le tableau ci-après en retrace les principales évolutions par rapport à 2020.

BUDGET 2021 DE LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE – ASSEMBLÉE NATIONALE ⁽¹⁾

(en euros)

	Réalisé 2019	Budget 2020	Budget 2021	Variation budget 2021/ budget 2020	
				Δ absolu	Δ %
I - DEPENSES D'EXPLOITATION (A+B+C)	15 171 174	15 516 162	15 744 324	228 162	1,47%
A - COÛT ANTENNE (4)	12 391 855	12 891 008	13 314 789	423 781	3,29%
a) Coût de grille :	8 099 485	8 363 934	8 645 300	281 366	
Masse salariale	4 877 140	5 171 934	5 338 300	166 366	
Frais de grille	2 609 226	2 371 000	2 441 000	70 000	
Achat programmes et Coproductions	613 119	821 000	866 000	45 000	
b) Coût et support Tech/informatique	4 292 370	4 527 074	4 669 489	142 415	3,15%
Coût Technique	1 140 334	1 222 074	1 219 489	-2 585	
Coût Diffusion	3 152 036	3 305 000	3 450 000	145 000	
B - FRAIS GÉNÉRAUX	2 415 951	2 555 154	2 429 535	-125 619	-4,92%
dont Loyers et Charges	500 267	520 000	522 000	2 000	
dont Impôts et Taxes	667 055	640 000	645 000	5 000	
C - AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS	363 368	70 000	0	-70 000	-100,00%
II - DEPENSES EXCEPTIONNELLES	0	30 000	50 000	20 000	66,67%
III - DEPENSES D'INVESTISSEMENT	1 273 421	1 242 000	1 380 000	138 000	11,11%
IV - DEPENSES TOTALES (I+II+III)	16 444 595	16 788 162	17 174 324	386 162	2,30%
V - RESSOURCES PROPRES	314 981	55 000	55 000	0	0,00%
VI - DOTATION DE L'ÉTAT	16 641 162	16 641 162	16 641 162	0	0,00%
VII - RESULTAT EXERCICE (V+VI-IV)	511 548	-92 000	-478 162	-386 162	419,74%
VIII - REPORT A NOUVEAU	206 385	717 933	625 933		
IX - RESULTAT NET (VII+VIII)	717 933	625 933	147 771		

Source : Assemblée nationale.

(1) Le budget présenté est le budget révisé. Ce dernier tient compte de l'impact de la Covid-19 sur les comptes de la chaîne. Les économies engendrées par la crise sanitaire sont supérieures de 3 000 euros aux surcoûts.

Parmi les coûts fixes les plus importants, et en augmentation d'année en année, on distingue

– le coût de diffusion, qui représente les frais d'émission sur le territoire national par la TNT, à 3,45 millions d'euros (+4,4 %) ;

– les loyers et charges des 750 m² de locaux occupés par la chaîne dans un immeuble proche de l'Assemblée nationale, à 522 000 euros (+ 0,4 %).

À eux seuls, ces frais représentent 23 % du budget total et 24 % de la dotation, alors même que la diffusion sur la TNT n'est plus qu'un aspect parmi d'autres de l'activité de la chaîne.

Par ailleurs, on constate une progression continue de la masse salariale (+ 3,2 % de 2020 à 2021, et + 6,0 % entre le réalisé 2019 et la prévision 2022). À l'évidence, une piste d'économie réside dans un rapprochement avec Public Sénat permettant d'avoir un seul président, un seul secrétariat général et des fonctions support mutualisées.

3. Les perspectives à moyen et long terme

Plus généralement, LCP-AN est un média « de niche » jouissant d'une bonne image auprès du public, diffusant des programmes de grande qualité et engagé dans une politique active de transformation pour avoir une existence sur l'ensemble des réseaux sociaux.

Compte tenu du maintien de la dotation au même niveau, il convient de lui donner des marges de manœuvre sans lesquelles l'accomplissement de sa mission de service public risque d'être altéré.

Le rapporteur recommande donc :

– de permettre à LCP-AN de diffuser des messages d'intérêt général, voire, de façon encadrée, des messages publicitaires ⁽¹⁾, afin d'accroître ses recettes propres ;

– d'adosser LCP-AN et Public Sénat à la future holding France Médias afin de ramener à un niveau acceptable leurs coûts de diffusion ;

– de donner à LCP-AN et à Public Sénat une direction et un secrétariat général uniques, tout en conservant des rédactions distinctes et autonomes.

– d'étudier la possibilité d'intégrer des locaux mis à la disposition de LCP-AN dans le schéma immobilier de l'Assemblée nationale ⁽²⁾ ;

(1) L'article 45-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose que : « La Chaîne parlementaire ne diffuse aucun message publicitaire et aucune émission de téléachat. ».

(2) Cette hypothèse avait été envisagée dans les projets d'aménagement de l'Hôtel de Broglie, mais elle a été repoussée, au profit semble-t-il de l'aménagement d'une crèche.

Les trois premières recommandations supposent des modifications législatives dont le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique pourrait être le véhicule. Le texte a été adopté le 5 mars 2020, en première lecture, par la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, sans que ces sujets aient été évoqués. Il n'a malheureusement pas été inscrit, depuis cette date, à l'ordre du jour de la séance publique.

B. PUBLIC SÉNAT

Pour les raisons déjà évoquées concernant le Sénat, le rapporteur ne fera qu'un résumé rapide du projet de budget de la chaîne Public Sénat pour 2021.

La dotation à Public Sénat est inchangée par rapport à 2020, à 17,65 millions d'euros.

Le projet de budget total de la chaîne augmente (+ 1,94 %) et s'élève à 18,62 millions d'euros. Les ressources prévues, outre la dotation qui représente 95 % du montant total, reposent sur des produits d'exploitation (parrainages et coproductions), pour 432 000 euros, et un financement complémentaire (le cas échéant recours à l'emprunt).

Le budget d'exploitation s'élève à 17,56 millions d'euros et se construit selon les éléments suivants :

- le coût de grille, pour 10 890 000 € (– 3,53 %) : il s'agit de la principale dépense d'exploitation (62 % du total) qui comprend notamment les dépenses de personnel (la masse salariale représentant 43 % du total des charges d'exploitation). Sa diminution reflète l'internalisation de la régie de production auparavant assurée par un prestataire externe ;

- les coûts de diffusion pour un montant de 3,37 millions, en hausse de 4,7 % par rapport à 2020 en raison d'une hausse des frais de diffusion TNT ;

- les frais généraux (coûts opérationnels et charges de structure) pour 2,47 millions d'euros, qui intègrent notamment les loyers et charges des locaux ;

- les impôts et taxes pour 802 000 euros ;

Le budget d'investissement s'établit à un total de 1,06 million d'euros.

Compte tenu des données fournies dans l'annexe budgétaire par Public Sénat, il est possible de comparer plusieurs composantes des budgets des deux chaînes :

COMPARAISON DES BUDGETS DE LCP-AN ET DE PUBLIC SÉNAT POUR 2021

(en million d'euros)

	LCP-AN	Public Sénat
Dépenses d'exploitation	15,74	17,56
<i>dont coût de grille</i>	8,65	10,89
<i>dont masse salariale</i>	5,34	7,55
<i>dont coût de diffusion</i>	3,45	3,37
Dépenses d'investissement	1,38	1,06
Dépenses totales	17,17	18,86
Dotations de l'État	16,64	17,65
Ressources propres	0,06	0,43

Source : données de l'annexe au PLF pour 2021.

TROISIÈME PARTIE : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La dotation demandée par le Conseil constitutionnel pour 2021 s'établit à 12 019 229 euros, soit un montant en retrait de 485 000 euros par rapport à 2020.

On peut observer que la hausse avait été de 785 000 euros de 2020 correspondant au budget annexe mis en place pour financer les opérations de contrôle de la consultation relative au référendum d'initiative partagée ⁽¹⁾.

En conséquence, la dotation s'établit à 300 000 euros au-dessus de celle des années non électorales 2018 et 2019.

1. L'activité du Conseil constitutionnel

À l'exception des tâches de contrôle électoral, l'activité du Conseil connaît des variations de faible ampleur.

Le nombre des questions prioritaires de constitutionnalité transmises au Conseil constitutionnel s'est maintenu à un niveau élevé depuis la mise en application de cette procédure introduite par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. En 2019, le nombre de QPC traitées a été de 61. Au 30 juin 2020, ce nombre était de 27. Cependant, compte tenu du fort ralentissement de l'activité parlementaire au premier semestre de 2020, le Conseil n'avait rendu au 30 juin que trois décisions sur des lois ordinaires.

Le nombre d'audiences et de délibérés du Conseil sur trois ans est retracé ci-dessous

Séances	2018	2019	2020 (au 15/10/20)	2020 (prévision année complète)
Audiences	33	32	20	23
Délibérés	45	35	26	33

Source : Conseil constitutionnel.

Le tableau ci-dessous montre que les délais moyens des décisions sont contenus très en deçà des délais impartis par les dispositions constitutionnelles et organiques.

(1) Le bilan de ces opérations est effectué dans la décision n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020. Le Conseil précise, dans une réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial : « Quoique le Conseil ne dispose pas d'une comptabilité analytique permettant d'imputer ses dépenses aux différentes missions qui sont les siennes, il apparaît que le surcroît de dépenses résultant de l'ensemble de ces travaux est au moins du montant de la dotation spéciale reçue. »

DÉLAIS MOYENS ENTRE LES SAISINES ET LES DÉCISIONS (2000 – 30 JUIN 2020)

Type de décisions	Délai moyen en jours	Délai imparti
Contrôle de constitutionnalité		
Délai moyen pour les DC	17	
<i>DC-traite (Traités)</i>	41	
<i>DC-règlement (Règlements)</i>	16	
<i>DC-LO (Lois organiques)</i>	16	
<i>DC-loi (Lois ordinaires)</i>	16	30 ⁽¹⁾
LP (Lois du pays)	57	90 ⁽²⁾
Question prioritaire de constitutionnalité	74 ⁽³⁾	90 ⁽⁴⁾
Autres compétences		
AN (élections législatives)	107	-
SEN (élections sénatoriales)	126	-
L (Déclassés)	18	30 ⁽⁵⁾
LOM (Déclassés outre-mer)	69	90 ⁽⁶⁾
I (Incompatibilités)	52	-
D (Déchéances)	38	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

2. Le budget du Conseil et la question de sa certification

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du budget et de la dotation du Conseil de 2013 à 2021.

ÉVOLUTION DU BUDGET ET DE LA DOTATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(en euros)

	2013 exécution	2014 exécution	2015 exécution	2016 exécution	2017 exécution	2018 exécution	2019 exécution	2020 prévision	2021 prévision
Total charges	9 415 957	9 875 690	9 488 524	10 711 765	11 585 960	13 085 098	12 803 166*	12 004 729	12 019 229
Dotation	10 888 000	10 776 000	10 190 000	9 920 462	13 696 974	11 719 229	11 719 229	12 504 229	12 019 229

* Prévision actualisée en cours d'année 2019 ; la prévision initiale était égale à la dotation, à 11 719 229 euros.

Source : annexes aux projets de loi de règlement 2012 à 2019 ; annexes aux projets de loi de finances pour 2020 et 2021.

(1) L'alinéa 3 de l'art. 61 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « (...) le Conseil Constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. ».

(2) Art. 105 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « Le Conseil constitutionnel se prononce dans les trois mois de sa saisine. »

(3) Lissé sur la somme des QPC sur 10 ans, ce délai moyen est stable. Cependant, il est constaté un délai de traitement de 74,86 jours au 2^{ème} semestre 2019 et de 81 sur le premier semestre de l'année 2020. Cette augmentation de la durée moyenne du temps de traitement, bien que de courte durée, pourrait se répercuter sur les délais de l'année prochaine.

(4) Art. 23-10 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine (...) »

(5) Art. 25 de l'ordonnance précitée : « Le Conseil constitutionnel se prononce dans le délai d'un mois. Ce délai est réduit à huit jours quand le Gouvernement déclare l'urgence. »

(6) Art. 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois. »

Comme ses prédécesseurs, le rapporteur spécial regrette que le projet de budget du Conseil constitutionnel fasse toujours l'objet d'une présentation indigente 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.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel transmet aux rapporteurs spéciaux, notamment dans ses réponses au questionnaire budgétaire, des éléments plus détaillés, parmi lesquels une présentation de son budget par nature des dépenses qui figure ci-après.

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

(en euros)

	2019	2020	2021	Évolution
	exécution	prévision	prévision	2020/2021
Membres	2 283 484	2 362 180	2 362 180	0 %
Traitements	1 814 072	1 810 030	1 810 030	
Charges sociales	411 736	417 150	417 150	
Frais de déplacement	57 675	135 000	135 000	
Personnels	6 153 961	6 715 458	6 540 515	- 2.61 %
Traitements personnels permanents	3 423 621	3 779 000	3 779 000	
Traitements personnels occasionnels	112 230	244 280	238 215	
Traitements personnels d'entretien	115 041	125 000	125 000	
Charges sociales	1 000 151	1 152 900	1 152 900	
Formation	131 291	50 000	40 000	
Transports et déplacements	84 470	140 000	70 000	
Indemnités de transports (remb. IdF)	38 108	50 000	34 300	
Action sociale	179 065	105 000	84 000	
Garde républicaine	1 070 000	1 017 000	1 017 000	
Fonctionnement	1 366 878	1 366 878	1 224 534	- 10.41 %
Fonctionnement <i>stricto sensu</i>	218 907	239 000	218 000	
Mobilier, matériel, fournitures	46 869	49 300	46 000	
Parc automobile	42 895	83 900	42 000	
Informatique	375 128	165 800	165 000	
Frais postaux et de télécommunications	41 400	99 020	73 000	
Entretien du bâtiment	276 896	85 000	85 000	
Documentation	133 798	148 000	130 000	
Manifestations	46 222	60 000	45 000	
Actions de communication, publicité, publications et relations publiques	181 967	326 900	326 934	
Charges externes	147 583	94 000	94 000	
Investissement	2 145 682	1 274 713	1 892 000	+ 48.43%
Immobilisations incorporelles et corporelles	2 849 320	1 269 713	1 891 500	
Restauration de mobilier	4 730	5 000	5 000	
Élections			0	ns
TOTAL			12 019 229	

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Par ailleurs, les réserves du Conseil s'établissaient au 31 décembre 2019 à 2,86 millions d'euros.

Le rapporteur s'interroge sur les procédures d'élaboration, de contrôle et de validation des budgets du Conseil constitutionnel. Dans une réponse au questionnaire budgétaire, il est indiqué que : « en accord avec la Cour des comptes, les comptes du Conseil constitutionnel sont certifiés par le Conseiller financier, Président de chambre honoraire à la Cour des comptes, à qui il revient d'en vérifier la régularité et la sincérité. »

Pour autant, cette procédure ne saurait s'apparenter à la certification des comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui fait l'objet d'un rapport délibéré par la Cour des comptes et donne lieu à des recommandations. Il est souhaitable qu'une telle certification annuelle soit également appliquée aux comptes du Conseil afin de renforcer la transparence et d'améliorer la gestion et la présentation comptable de l'institution.

3. Les dépenses relatives aux membres : consolider la base juridique de la rémunération et supprimer la possibilité de cumul avec une pension de retraite

Ces dépenses ne connaissent aucune variation entre la prévision 2020 et la prévision 2021.

Le nouveau projet de loi constitutionnelle adopté en conseil des ministres le 29 août 2019 prévoit, comme le précédent, la suppression de l'alinéa 2 de l'article 56 de la Constitution, aux termes duquel les anciens Présidents de la République font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel, tout en conservant une mesure transitoire selon laquelle : « Les dispositions de l'article 56 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, ne sont pas applicables aux anciens Présidents de la République qui ont siégé au Conseil constitutionnel l'année précédant la délibération en conseil des ministres du projet de la présente loi constitutionnelle. » Pour mémoire, M. Nicolas Sarkozy ne siège plus au Conseil depuis janvier 2013 et M. François Hollande n'a pas souhaité y siéger.

Une note de Mme Elina Lemaire publiée le 26 juin 2020 par l'Observatoire de l'éthique publique ⁽¹⁾ et intitulée « Propositions pour une réforme du régime indemnitaire des membres du Conseil constitutionnel » met en cause le fondement légal de la rémunération des membres et l'opacité de son montant.

Mme Lemaire démontre que le régime indemnitaire dont bénéficient les membres repose sur une lettre du 16 mars 2001 de la secrétaire d'État au budget, Mme Florence Parly. Cette lettre avait un double objet :

- soumettre l'intégralité de l'indemnité des membres du Conseil constitutionnel à l'impôt sur le revenu, ce qui n'était pas le cas auparavant ;
- compenser le manque à gagner résultant de l'augmentation de l'impôt acquitté par un relèvement de ladite indemnité.

(1) <https://www.observatoireethiquepublique.com/propositions-pour-une-reforme-du-regime-indemnitaires-des-membres-du-conseil-constitutionnel/>

Or, poursuit Mme Lemaire, « ni un secrétaire d'État au budget, ni aucun membre du gouvernement, n'est compétent pour définir l'indemnité des membres du Conseil constitutionnel, en fixer le montant ou en créer une nouvelle. En application des dispositions de la Constitution (article 63), seul le législateur organique est en effet compétent en la matière. Cette indemnité est – en principe – fixée par l'article 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, aux termes duquel : "Le président et les membres du Conseil constitutionnel reçoivent respectivement une indemnité égale aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'État classés hors échelle". »

Il conviendrait donc qu'une disposition organique vienne donner une base juridique à la rémunération des membres, que l'on choisisse, comme cela a pu être suggéré, sur la rémunération des ministres (environ 9 940 euros bruts) ou sur celle du Président de la République (15 000 euros bruts).

Le présent rapport pourra apporter une contribution à ce travail de clarification et de transparence, puisque le rapporteur spécial a demandé au Conseil de lui transmettre le bulletin de paie anonymisé d'un membre.

Ce bulletin, couvrant le mois de septembre 2020, a été transmis immédiatement au rapporteur.

Comme on le voit ci-après, la rémunération s'élève à 15 000 euros bruts (dont 43 % de traitement indiciaire et 57 % d'indemnités) et 13 267 euros nets.

**DÉTAIL DE LA RÉMUNÉRATION MENSUELLE D'UN MEMBRE DU CONSEIL
CONSTITUTIONNEL (BULLETIN DE PAIE DU MOIS DE SEPTEMBRE 2020)**

Code	Rubriques	Nbre ou Base	Taux Salarial	Montant Salarial	Taux Patronal	Montant Patronal
290	Indice Majoré	1 369,00				
410	Traitement Brut			6 415,17		
600	Indemnité de Résidence	6 415,17	3,000	192,46		
1195	Indemnités			8 391,65		
3 500	TOTAL BRUT			14 999,28		
3 590	SS Maladie	14 999,28			13,000	1 949,91
3 600	SS Vieillesse / Tr.A	3 428,00	6,900	236,53	8,550	293,09
3 620	SS Vieillesse / Brut	14 999,28	0,400	60,00	1,900	284,99
3 650	Contribution Solidarité Autonomie	14 999,28			0,300	45,00
3 690	F.N.A.L.	14 999,28			0,500	75,00
3 700	Accident Travail	14 999,28			1,100	164,99
3 760	R.D.S.	14 783,26	0,500	73,92		
3 770	CSG non Déductible	14 783,26	2,400	354,80		
3 780	CSG Déductible	14 783,26	6,800	1 005,26		
3 800	Transport	14 999,28			2,950	442,48
5 010	TOTAL RETENUES			1 730,51		3 255,46
5 100	Net imposable			13 697,49		
5 504	Net à payer avant Impôt sur le revenu			13 268,77		

Source : Conseil constitutionnel.

Il appartiendra au législateur, par une proposition ou un projet de loi organique, de donner une assise juridique viable à cette rémunération.

Par ailleurs, le décret du 27 février 2020 relatif aux modalités de rémunération des membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes vient d'établir un principe de non-cumul avec les pensions de retraite. Il dispose en effet que « *lorsque les membres d'une administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante sont titulaires d'une ou plusieurs pensions de retraite de droit direct, le montant de l'indemnité de fonction prévue à l'article 2 est réduit à due concurrence du montant de la ou des pensions perçues chaque année.* »

Il semble nécessaire de transposer ce principe aux membres du Conseil constitutionnel, comme le faisait d'ailleurs une récente proposition de loi ⁽¹⁾ de M. Thierry Benoit cosignée par 163 députés de tous horizons, dont votre rapporteur.

Le non-cumul peut être établi soit par une diminution à due concurrence de l'indemnité de fonction, comme le fait le décret précité, soit, de manière plus simple, par la suspension du versement de la ou les pensions de retraite pendant la durée du mandat.

4. Les dépenses de personnel

Au 1^{er} janvier 2021, le Conseil constitutionnel comptera, hors membres, 76 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution, soit 70,90 ETP.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des effectifs du Conseil.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (prév)
Catégorie A	18	17	21	24	23	27	26	27	30	33	39	45	46
Catégorie B	16	14	15	16	17	14	12	14	12	11	13	11	12
Catégorie C	18	18	19	21	21	20	23	23	26	25	21	20	18
Total	52	49	55	61	61	61	61	64	68	69	70	76	76

Chiffres au 1^{er} janvier de chaque année.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Les personnels de catégorie A sont pour une part non négligeable issus d'autres institutions et en situation de mise à disposition ou de détachement. Le Conseil précise que le recours aux CDI est désormais exceptionnel car il n'est pas possible à l'institution, eu égard à sa taille et en l'absence de corps rattaché, d'offrir de véritables perspectives de carrière à ses collaborateurs. Pour cette même raison, les différents recrutements s'opèrent en principe pour une durée maximale de 3 à 5 ans.

(1) Assemblée nationale, [Proposition de loi visant à interdire le cumul d'une pension de retraite et d'une indemnité d'activité pour les personnes nommées au Conseil constitutionnel et dans les agences de l'État, n° 1803 rectifié](#), déposée le mercredi 27 mars 2019.

Par ailleurs, la politique de rémunération des personnels contractuels du Conseil (part traitement et part indemnitaire) a fait l'objet d'un audit. Un référentiel des rémunérations de ces personnels a été établi. À compter de 2020, est prévue la mise en place d'une part de rémunération indemnitaire variable inspirée du RIFSEEP dans la fonction publique ⁽¹⁾.

Le tableau ci-après détaille la répartition des effectifs du Conseil.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

		01/01/2020	31/12/2020
Service	Statut	Nombre	Nombre
Service de la Présidence	Détaché	1	1
	CDD	1	1
	MAD	1	1
Secrétariat général	Détaché	1	1
	CDD	1	1
Service administratif et financier	Détaché	8	7
	CDI	17	17
	CDD	5	6
Service juridique	Détaché	5	5
	Cumul d'activité	3	3
	CDI	2	2
	CDD	3	4*
	MAD	2	2
Service documentation	Détaché	0	0
	CDI	5	4
	CDD	1	3
Service informatique	Détaché	2	2
	CDI	2	2
	CDD	5**	5
Service des relations extérieures	Détaché	1	1
	CDI	3	3
	CDD	1	1
Service communication	Détaché	1	1
	CDI	1	1
	CDD	3	3
Total		75	76

* L'un de ces agents se consacrant spécialement à la préparation de la prochaine génération d'outils destinés au RIP.

** Trois de ces agents se consacrant spécialement à la préparation de la prochaine génération d'outils destinés au RIP.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

(1) Régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État.

5. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement

Après les hausses constatées de 2015 à 2018, les dépenses de fonctionnement sont relativement contenues en 2018 et 2019, ainsi que le montre le tableau suivant.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE 2015 À 2020 (INFORMATIQUE, AUTOMOBILE, ENTRETIEN, FLUIDES, TAXES ET MAINTENANCE)

(en euros)

	Informatique	Parc automobile	Entretien du bâtiment	Fluides, taxes, maintenance
2015	168 318,08	73 566,69	87 148,14	323 730,81
2016	234 943,13	93 528,79	94 735,36	262 354,29
2017	421 967,77	74 724,70	79 394,60	301 956,51
2018	508 844,44	86 196,96	140 307,81	325 534,10
2019	338 315,00	42 895,00	276 896,00	258 530,00
2020 (prév.)	288 650,00	83 900,00	85 000,00	315 197,00

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En prévision pour 2021, les dépenses de fonctionnement globales sont prévues en baisse de plus de 10 %. La ligne « Actions de communication, publicité, publications et relations publiques » est cependant maintenue à un niveau élevé (326 000 euros) alors que la dépense s'établissait à 182 000 euros en 2019.

S'agissant des investissements, prévus en hausse de plus de 600 000 euros en 2021, soit + 48,43 %, le Conseil fournit peu de détails sur leur ventilation. La réponse au questionnaire budgétaire indique seulement :

« Les dépenses d'investissement, en augmentation, correspondent pour une part significative à des investissements informatiques destinés notamment à garantir la sécurité du système d'information du Conseil. Il s'y ajoute l'enjeu de refonte des outils de gestion des décisions afin de permettre au Conseil de se prémunir contre toute solution de continuité qui résulterait de l'interruption de leur maintenance.

« Au titre du plan d'action d'économies d'énergie et de développement durable 2020-2022 du Conseil, les deux principaux axes d'investissement seront la modernisation des équipements de climatisation – ventilation – chauffage et de certaines huisseries. »

Faute d'une documentation budgétaire précise, le rapporteur reste réservé quant à la construction de ces prévisions de dépenses.

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 est 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 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).

1. Une institution en sursis prolongé

Dans son discours devant le Congrès du Parlement le 3 juillet 2017, le Président de la République 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. »

De fait, un large consensus existe en faveur cette suppression.

Le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique déposé le 29 août 2019 sur le bureau de l'Assemblée nationale après l'interruption, en juillet 2018, du précédent projet, comporte un article prévoyant la suppression de la Cour de justice de la République, rédigé dans les mêmes termes.

(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.

Article 8 du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique

Les articles 68-1 à 68-3 de la Constitution sont remplacés par un article 68-1 ainsi rédigé :

« Art. 68-1. – Les membres du Gouvernement sont responsables, dans les conditions de droit commun, des actes qui ne se rattachent pas directement à l'exercice de leurs attributions, y compris lorsqu'ils ont été accomplis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

« Ils sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Leur responsabilité ne peut être mise en cause à raison de leur inaction que si le choix de ne pas agir leur est directement et personnellement imputable.

« Ils sont poursuivis et jugés devant les formations compétentes, composées de magistrats professionnels, de la cour d'appel de Paris.

« Le ministère public, la juridiction d'instruction ou toute personne qui se prétend lésée par un acte mentionné au deuxième alinéa saisit une commission des requêtes comprenant trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la commission, deux membres du Conseil d'État et deux magistrats de la Cour des comptes. La commission apprécie la suite à donner à la procédure et en ordonne soit le classement, soit la transmission au procureur général près la cour d'appel de Paris qui saisit alors la cour.

« La loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Il est à noter que le nouveau dispositif maintient le filtre de la commission des requêtes. Rien ne permet d'affirmer qu'il pourrait représenter un gain en termes de coût pour le budget de l'État.

2. L'activité de la Cour de justice de la République

En 2019, la commission des requêtes a été saisie de 41 plaintes mettant en cause à 48 reprises des membres du Gouvernement dont, à 42 reprises, des membres du Gouvernement en exercice.

En 2020, au 1^{er} août, elle a été saisie de 143 plaintes (dont 95 en rapport avec la crise sanitaire) mettant en cause à 226 reprises des membres du Gouvernement dont, à 220 reprises, ceux en exercice au 1^{er} janvier 2020.

Les ministres le plus souvent mis en cause sont M. Édouard Philippe (61 fois), Mme Agnès Buzyn (34 fois), M. Olivier Véran (33 fois) et Mme Nicole Belloubet (32 fois).

Après jonction de plaintes, 10 affaires relatives à la crise sanitaire étaient en cours d'instruction.

Il a été précisé au rapporteur qu'au 8 octobre 2020, 165 requêtes avaient été enregistrées – soit 22 de plus qu'au 1^{er} août –, dont 110 dossiers en lien avec la pandémie.

En 2019, la formation de jugement de la Cour de justice de la République s’est réunie du 24 au 30 septembre et a condamné M. Jean-Jacques Urvoas, ancien garde des sceaux, à une peine d’un mois d’emprisonnement avec sursis et à 5 000 euros d’amende pour violation du secret professionnel.

En 2021, elle se réunira à partir du 19 janvier jusqu’au 11 février 2021 afin d’examiner l’affaire dite de Karachi mettant en cause MM. Édouard Balladur, ancien Premier ministre, et François Léotard, ancien ministre de la défense.

3. Le projet de budget pour 2021

La dotation demandée pour 2021 est reconduite à l’identique, à hauteur de 871 500 euros

Le tableau ci-après présente l’évolution des dotations et des budgets prévisionnels et exécutés de la Cour depuis 2015.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE DEPUIS 2015

(en euros)

	2015 exécution	2016 exécution	2017 exécution	2018 exécution	2019 exécution	prévision	2021 prévision
Loyer et charges locatives	445 557	439 971	447 708	447 012	476 880	453 000	477 000
Indemnités des magistrats	120 948	129 834	135 890	133 975	118 414	135 000	135 000
Autres dépenses de fonctionnement	90 421	100 126	95 725	105 736	90 045	144 000	118 000
Frais de justice	10	0	470	122	1 017	68 000	70 000
Frais de procès	0	71 453	0	0	19 560	71 500	71 500
Total	656 936	741 384	679 793	686 724	705 916	871 500	871 500

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 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 2019 a ainsi donné lieu à un reversement de 155 583 euros.

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 (au 1^{er} janvier 2020, un agent de catégorie A, un agent de catégorie B et trois agents de catégorie C à temps plein) sont rémunérés par la Cour de cassation et ne perçoivent aucune indemnité versée par la Cour de justice de la République. Les mises à disposition ne donnent pas lieu à remboursement de la part de la Cour de justice de la République.

Comme chaque année, la principale charge assumée par la Cour concerne le loyer et les charges locatives de l'hôtel particulier de 818 m² qu'elle occupe rue de Constantine, dans le 7^e arrondissement de Paris.

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. Compte tenu de la faible probabilité d'une suppression prochaine de cette instance, le rapporteur recommande que soient étudiées les possibilités de relogement dans les locaux du Palais de justice de l'île de la Cité, dans le cadre des réaménagements et réaffectations en cours.

4. Une légère augmentation de crédits à prévoir pour faire face à un afflux de plainte sans précédent

Comme il a été indiqué plus haut, du fait de la multiplication des procédures liées à la gestion de la crise sanitaire, le nombre de requêtes est d'ores et déjà quatre fois plus élevé que la moyenne des dernières années. Des instructions ont été déclenchées, donnant lieu à des perquisitions.

Dans ce contexte, le président de la Cour, M. Dominique Pauthe a indiqué au rapporteur que « *le montant des frais de justice susceptibles d'être engagés sur l'année 2021, particulièrement par la commission d'instruction, peut être estimé à 200 000 euros (l'allocation actuelle étant de 70 000 euros)* ».

La CJR reversant en fin d'année l'intégralité du reliquat de ses crédits au budget de l'État, elle ne dispose pas de « réserves ». Il conviendrait donc que le Gouvernement prévoie par amendement les 130 000 euros supplémentaires qui seront nécessaires au bon fonctionnement de l'institution en 2021.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Pouvoirs publics.

Suivant la recommandation du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission Pouvoirs publics, sans modification.

Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Présidence de la République

- M. Patrick Strzoda, directeur de cabinet du Président de la République
- M. Jérôme Rivoisy, directeur général des services
- M. Jean Salomon, directeur des ressources et de la modernisation

Assemblée nationale

- M. Florian Bachelier, premier questeur
- M. Bruno Vieillefosse, directeur général des services administratifs

Conseil constitutionnel

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

Cour de justice de la République

- M. Dominique Pauthe, président

LCP-Assemblée nationale

- M. Bertrand Delais, président-directeur général
- Mme Corinne Guis, secrétaire générale

Observatoire de l'éthique publique

- M. René Dosière, président