

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 21

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Jean-Paul ALDUY

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	7
A. LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	7
B. UNE CONTRACTION DES CRÉDITS EN VALEUR ET EN VOLUME QUI REFLÈTE UNE STABILITÉ DE LA PLUPART DES DOTATIONS EN EUROS CONSTANTS	7
II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION	8
A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 501)	8
1. <i>La volonté de transparence du Président de la République</i>	8
2. <i>Le budget de l'Elysée en 2010</i>	13
B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	14
1. <i>L'Assemblée nationale (dotation 511)</i>	15
2. <i>Le Sénat (dotation 521)</i>	16
3. <i>La chaîne parlementaire (dotation 541)</i>	17
4. <i>Les indemnités des représentants français au Parlement européen (dotation 542)</i>	18
C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL (DOTATION 581)	19
D. LA HAUTE COUR ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE	20
1. <i>La Haute Cour (dotation 532)</i>	20
2. <i>La Cour de justice de la République (dotation 533)</i>	21
EXAMEN EN COMMISSION	23

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) Les dotations attribuées aux pouvoirs publics en 2010 apparaissent globalement **stables**, la très légère baisse (- 0,5 %) des crédits étant presque exclusivement la conséquence de la disparition des indemnités des représentants français au Parlement européen, dorénavant prises en charge directement par cette assemblée.

2) L'enveloppe proposée pour la Présidence de la République est pratiquement reconduite à l'identique (+ 0,2 %), mais cette stabilité est le résultat de deux mouvements de sens contraires : une progression de la dotation de 1,2 % en valeur, à due proportion de la hausse des prix attendue pour 2010, et les gains réalisés en frais de fonctionnement et d'entretien réalisés grâce à la rétrocession au ministère de la Culture, au 31 mai 2009, des résidences présidentielles de Rambouillet et de Marly-le-Roi.

3) **La volonté de transparence** mise en œuvre par le **Président de la République** sur l'utilisation des crédits qui lui sont alloués constitue **une avancée majeure**. Elle se traduit par la consolidation, au sein du budget de l'Élysée, de la quasi-totalité des charges liées à la Présidence, ainsi que par le contrôle de gestion assuré dorénavant de façon permanente par la Cour des comptes, qui a remis son premier rapport au mois de juillet dernier.

Il aura fallu deux siècles depuis la fin de la monarchie absolue pour qu'enfin les dépenses liées à la fonction de chef de l'État soient identifiées, regroupées au sein d'un seul document, contrôlées (comme aucune administration ne l'est) et rendues publiques.

4) **Les deux assemblées parlementaires** ont décidé, pour la troisième année de suite, de demander **la simple reconduction de leur dotation** au regard de budgets qui doivent eux-mêmes demeurer stables. L'effort de maîtrise des coûts qui permet ce comportement vertueux doit être salué.

5) Votre rapporteur spécial regrette l'absence de précisions entourant la dotation afférente au Conseil constitutionnel et son évolution.

6) Enfin, **le coût de la location des locaux hébergeant la Cour de justice de la République**, dans le VII^{ème} arrondissement de Paris, apparaît **excessif** (plus de 620 euros du mètre carré en 2009). Le poids de ce poste de dépenses (56,2 % de la dotation en 2010) justifie que de nouvelles solutions soient explorées (réaménagement du bail, recherche d'une autre implantation). Le ministère du budget et des comptes publics a manifesté un intérêt bienvenu à ce dossier en demandant à la Cour de définir ces solutions.

I. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

A. LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

En application des dispositions du troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations* ».

La mission « Pouvoirs publics » regroupe ainsi les dotations accordées à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République.

En application de l'article 5 de la LOLF, ces dotations sont regroupées sous le titre 1 des charges budgétaires de l'Etat.

N'ayant pas le statut de programmes, ces dotations ne font pas l'objet d'un projet annuel de performance (PAP), et leur exécution n'est pas retracée dans un rapport annuel de performance (RAP)¹. Néanmoins, une appréciation qualitative peut être portée sur leur utilisation, particulièrement en ce qui concerne les crédits de la Présidence de la République dont la gestion fait, depuis cette année, l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes.

B. UNE CONTRACTION DES CRÉDITS EN VALEUR ET EN VOLUME QUI REFLÈTE UNE STABILITÉ DE LA PLUPART DES DOTATIONS EN EUROS CONSTANTS

Le montant des crédits demandés pour 2010 sur la mission « Pouvoirs publics » s'établit à 1,018 milliard d'euros, en diminution de 0,5 % par rapport à 2009 (1,023 milliard d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2009). La contraction atteint 1,7 % en volume, compte tenu de la prévision de hausse des prix à la consommation retenue pour l'élaboration du projet de budget pour 2010 (1,2 %).

Dans le détail, il est proposé de reconduire à l'euro près, ou de majorer pour des montants très faibles, les dotations affectées à la Présidence de la République et aux assemblées parlementaires, soit plus de 95 % du total. L'essentiel de la baisse constatée s'explique par l'absence d'inscription de dotations nouvelles au titre des indemnités des représentants français au Parlement européen, alors que les crédits votés l'an dernier sur cette ligne atteignaient 4,7 millions d'euros.

¹ Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a précisé que « ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs ».

Récapitulation des crédits par dotation et action (AE¹ = CP²)

Numéro et intitulé de la dotation et de l'action		Ouverts en LFI pour 2009 (en euros)	Demandés pour 2010 (en euros)	Evolution (en %)	Poids relatif dans la mission (en %)
501	Présidence de la République	112 335 666	112 533 700	+ 0,2	11,1
511	Assemblée nationale	533 910 000	533 910 000	0	52,5
521	Sénat	327 694 000	327 694 000	0	32,2
01	Sénat	315 081 000	315 400 600	+ 0,1	
02	Jardin du Luxembourg	12 135 000	12 156 900	+ 0,2	
03	Musée du Luxembourg	478 000	136 500	- 71,4	
541	La chaîne parlementaire	30 735 000	30 935 000	+ 0,7	3,0
01	La chaîne parlementaire – Assemblée nationale	15 100 000	15 300 000	+ 1,3	
02	Public Sénat	15 635 000	15 635 000	0	
542	Indemnités des représentants français au Parlement européen	4 745 974	0	- 100	0
531	Conseil constitutionnel	12 460 000	11 633 400	- 6,6	1,1
532	Haute Cour	0	0	-	0
533	Cour de justice de la République	845 080	941 595	+ 11,4	0,1
TOTAL		1 022 725 720	1 017 647 695	- 0,5	100,00

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2010

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 501)

1. La volonté de transparence du Président de la République

• Dès son arrivée à l'Elysée, le Président de la République a souhaité que la gestion des dotations qui lui sont affectées bénéficie de la plus grande transparence possible. Cette volonté s'est d'abord traduite par la réintégration, dans l'enveloppe attribuée à la Présidence, de divers postes de dépenses jusqu'alors pris en charge par différents ministères ; le principe est de pouvoir dorénavant disposer d'un budget « à coût complet » et se prêtant aux comparaisons d'une année sur l'autre.

¹ Autorisation d'engagement.

² Crédits de paiement.

En outre, par lettre en date du 14 mai 2008, Nicolas Sarkozy a indiqué à Philippe Séguin, Premier président, son souhait de soumettre au contrôle de la Cour des comptes les comptes et la gestion de la Présidence de la République.

La Cour des comptes a, en juillet 2009, publié un premier compte-rendu¹ des contrôles effectués par elle à l'automne 2008 et au début de 2009 dans lequel elle développe trois thèmes :

- le budget consolidé ;
- la réforme des procédures budgétaires et administratives et la mise en place d'une comptabilité analytique ;
- les économies réalisables en gestion.

Certaines réponses aux questions posées par la Cour ont été apportées lors des investigations qu'elle a menées ; d'autres figurent dans le « bleu budgétaire » consacré aux « Pouvoirs publics » ; d'autres enfin ont été développées par la directeur de cabinet du Président de la République, Christian Frémont, lors de son audition devant la commission des finances de l'Assemblée nationale² ou dans le cadre de l'entretien qu'il a eu avec votre rapporteur spécial, mercredi 21 octobre.

• **La consolidation du budget des services de la Présidence de la République** s'est notamment traduite par la prise en charge des rémunérations des personnels mis à disposition par d'autres ministères ou organismes publics.

Une exception continue cependant d'être apportée à ce principe pour le budget de fonctionnement et d'investissement du coordonnateur national du renseignement, qui reste rattaché au secrétariat général de la défense nationale (SGDN). La Cour des comptes regrette, à ce sujet, que les indemnités pour sujétions particulières versées aux personnels concernés soient mises à la charge du SGDN, alors que leur montant est fixé par la Présidence de la République.

Par ailleurs, les crédits liés aux travaux de rénovation et de gros entretien des résidences présidentielles continuent d'être inscrits sur le budget de la culture, la Présidence estimant qu'elle « *ne dispose ni des moyens techniques et administratifs, ni des compétences pour gérer ces crédits* ». ³

En revanche, le « bleu budgétaire » précise que le remboursement du coût des avions militaires utilisés à l'occasion des déplacements présidentiels est intégré dans les charges du budget de l'Elysée.

¹ www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Lettre-PR-160709.pdf

² www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/09-10/c0910004.asp#P3_91

³ *Entretien de Christian Frémont avec votre rapporteur spécial et audition de l'intéressé par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le mardi 13 octobre 2009.*

- En ce qui concerne **la rationalisation des procédures budgétaires et administratives**, la comptabilité analytique est opérationnelle depuis 2008. Le contrôle de gestion reste à mettre en œuvre.

A ce sujet, le « bleu » indique que *« les dépenses de fonctionnement devront suivre l'activité présidentielle dans son évolution et en fonction des choix exprimés, dans un environnement global maîtrisé. A ce titre, parallèlement à des procédures renforcées, les premiers volets d'un contrôle de gestion sont attendus pour 2010. Des indicateurs d'activité et de performance devront constituer un tableau de bord facilitant le suivi de l'action des services et leur pilotage. Cet outil, dont la mise en œuvre a déjà été annoncée, devrait pouvoir être opérationnel en 2010. »*

D'ores et déjà, il a été mis fin, après les observations de la Cour des comptes, à la pratique selon laquelle certaines dépenses d'intendance privée du Président de la République étaient prises en charge sur les deniers publics. Le directeur de cabinet de l'Elysée a ainsi déclaré, devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, avoir rédigé *« une circulaire enjoignant aux personnels (...) de ne plus imputer, sous aucun prétexte, de dépense à caractère personnel sur le budget de la Présidence »*.

- La recherche d'**économies** en gestion passe d'abord par la mise en œuvre du principe de **mise en concurrence des prestataires**. La Cour des comptes avait tout particulièrement mis en exergue, de ce point de vue, l'absence de mise en concurrence de fait pour l'organisation de la garden party de l'Elysée du 14 juillet 2008.

En réponse à cette critique, un appel d'offres a ainsi été lancé pour l'organisation de la réception du 14 juillet 2009, permettant d'obtenir des propositions pour un montant inférieur de 30 % environ à celui de l'année précédente.

La mise en concurrence, par procédure d'appel d'offres et de marchés publics, sera généralisée à partir de la fin de 2009 et en 2010 pour l'ensemble des contrats d'approvisionnement, qui seront révisés selon cette modalité, et pour la plupart des prestations de service (nettoyage des locaux, location et maintenance des équipements et agencements, production de combustible et de carburant). Les achats de fournitures diverses, de petit matériel ainsi que de matériels informatiques et bureautiques seront régis par des marchés à bons de commande.

Un chargé de mission « Achats » a été recruté en cours d'année 2009 pour aider les services dans la mise en place de procédures adéquates et privilégier les appels d'offres.

Le « bleu budgétaire » prévient cependant que *« l'importance de cette tâche est telle que les procédures lancées en 2009 ne couvriront pas la totalité des actions souhaitées et cette orientation devra être poursuivie en 2010 ; leurs effets seront d'autant différés »*. Lors de son intervention devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, Christian Frémont a ainsi

précisé qu'une dizaine de procédures de mise en concurrence des fournisseurs ont été lancées depuis le 14 juillet. La programmation des appels d'offres pour le premier trimestre 2010 porte sur près de 10 millions d'euros.

- Sujet connexe de celui des marchés publics et des appels d'offres, le cas particulier des **études financées par la Présidence** avait suscité les interrogations de la Cour des comptes dans le cadre de son contrôle.

En réponse à ces interrogations soulevées également par la commission des finances de l'Assemblée nationale et par votre rapporteur spécial, le directeur de cabinet du Président de la République a apporté les précisions suivantes : *« depuis mars [2009], le montant du contrat de M. Giacometti a été diminué de 21 % ; depuis le mois de juillet, le contrat de M. Buisson, déjà modifié en mars, ne concerne plus que sa mission de conseil ; le budget consacré aux sondages a été réduit de plus de la moitié¹ ; les sondages concernent uniquement l'image du Président et l'appréciation de ses initiatives ; à partir de décembre, ils seront commandés aux entreprises choisies à l'issue de l'appel d'offres. Tous les sondages relatifs à certains aspects de la politique gouvernementale, qui pouvaient faire doublon avec ceux du service d'information du Gouvernement, ont été supprimés ».*

- D'autres gisements potentiels d'économies identifiés par la Cour des comptes ou par l'Elysée ont été exploités ou devraient l'être au cours du prochain exercice :

- la Cour avait tout d'abord fait observer que les effectifs des délégations accompagnant le Président de la République dans ses **déplacements à l'étranger** sont parfois très élevés ; elle avait suggéré qu'une plus grande attention puisse être apportée à ce point et que les coûts de prise en charge des participants soient, au moins partiellement, assumés par ceux-ci ; le « bleu budgétaire » indique que *« des actions pour atténuer le coût des voyages pour la Présidence, dans le sens des réflexions formulées par la Cour des comptes, seront engagées, notamment vis-à-vis des participants extérieurs ».* Cependant, lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, Christian Frémont a précisé que, depuis septembre 2009, les journalistes payent le coût de leur transport par référence aux tarifs de l'instruction ministérielle de la Défense, assortis d'un prix plafond correspondant aux prix assurés par une compagnie commerciale sur une même distance. Par ailleurs, depuis le début du mois d'octobre, les frais d'hébergement sont facturés aux chefs d'entreprise, hors patrons des PME, pour lesquels le maintien de la prise en charge a paru justifié ;

- la Cour des comptes avait ensuite suggéré que, pour ses **déplacements privés**, le Président de la République, au lieu de prendre les lignes commerciales, voyage avec sa famille et les personnels de service dans l'avion d'accompagnement, qui, aujourd'hui, vole à vide ; elle avait proposé

¹ Le poste des études et sondages représentait 3.280.000 euros dans le budget 2008 et 1.989.000 euros estimés en 2009. Le budget de 2010 prévoit 1.424.000 euros. Un état des sondages réalisés, des sondeurs utilisés et des coûts a été transmis à votre rapporteur spécial.

que les frais exposés par le Président et sa famille dans ce cadre soient remboursés sur la base de tarifs commerciaux ; Christian Frémont a indiqué aux membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ainsi qu'à votre rapporteur spécial, que « *désormais, le Président utilisera toujours l'avion présidentiel et remboursera ses déplacements à caractère privé et ceux de sa famille* » ;

- les coûts de gestion élevés et la sous-utilisation chronique des demeures présidentielles étaient des constats dressés conjointement par la Présidence de la République et la Cour des comptes ; **les résidences présidentielles de Rambouillet et de Marly-le-Roi ont ainsi été restituées au ministère de la Culture le 31 mai 2009** ; une étude juridique est en cours pour envisager la cession du domaine de Souzy-la-Briche¹, dans l'Essonne ; les seules résidences présidentielles restantes sont donc l'Élysée et le fort de Brégançon ;

- enfin, la Cour des comptes avait relevé l'absence de lien clair entre l'avantage en nature tiré de l'occupation de **logements de fonction**, situés quai Branly, par les personnes travaillant à l'Élysée et la valeur locative réelle de ces logements ; sur ce point, le « bleu budgétaire » indique que « *les produits locatifs liés aux bâtiments de la Présidence situés quai Branly constituent un apport non négligeable, de l'ordre de 420 000 euros, issus du versement des charges locatives par les bénéficiaires de logement de fonction et d'un loyer par le Conseil supérieur de la magistrature* ».

Lors de son audition en commission élargie, à l'Assemblée nationale, sur les dotations de la mission « Pouvoirs publics »², M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement, a précisé, en outre, qu'en 2009, le nombre de logements de fonction avait été diminué de quatre unités et s'établissait à 58.

De son côté, Christian Frémont a confirmé à votre rapporteur spécial que, dès 2010, la Présidence de la République se rangera aux conclusions de la Cour des comptes qui a estimé, dans son rapport de juillet 2009, que les conseillers devaient se voir appliquer la valeur locative du logement plutôt que le barème utilisé en province pour les préfets. Les agents percevant des salaires plus faibles, et qui sont logés par nécessité absolue de service, sont, en revanche, soumis à un forfait.

• La Présidence de la République mène, par ailleurs, une action énergique pour **contrôler l'évolution de ses dépenses de personnel**.

¹ L'acte de donation par lequel le domaine de Souzy-la-Briche a été légué précise, en effet, que ce bien ne peut être destiné qu'au Président de la République ou au « Président de l'Europe » (sic). Des discussions sont en cours avec les héritiers des donateurs pour lever la difficulté posée par l'application de cette clause.

² Audition du jeudi 5 novembre 2009.

Les effectifs employés à la Présidence étaient de 1.032 personnes au 31 décembre 2008 et n'étaient plus que de 943 personnes au 31 août 2009 (dont 827 mis à disposition et 116 contractuels). Le nombre des conseillers du Président, qui était de 82 en septembre 2008, est retombé aujourd'hui à 48.

La masse salariale est en baisse d'environ 6 % entre 2008 et 2010 et s'établirait un peu en dessous de 68 millions d'euros l'an prochain (alors que l'objectif initialement fixé par le Président de la République était de - 3 %). De plus de 62,1 % du total des dépenses en 2009 et de 65,2 % en 2008, les charges de personnel devraient ainsi passer à 59,9 % du budget en 2010.

2. Le budget de l'Elysée en 2010

La dotation attribuée à la Présidence de la République a été, en 2009, de 112,3 millions d'euros. Il est proposé :

- d'appliquer à ce montant un taux d'indexation de 1,2 %, correspondant au taux d'inflation retenu pour élaborer le projet de la loi de finances ;

- de défalquer du total ainsi obtenu la somme de 1,15 million d'euros pour tenir compte de la restitution des résidences présidentielles de Rambouillet et de Marly-le-Roi au ministère de la culture et de la communication.

Le résultat s'établit à 112,5 millions d'euros, qui constitue la dotation de l'Elysée pour 2010, en hausse de seulement 0,2 % en euros courants par rapport à 2009.

Les produits autres que la dotation votée par le Parlement sont attendus pour plus de 1 million d'euros au titre de l'exercice 2010, en forte augmentation par rapport aux années précédentes (0,35 million d'euros en 2009 et 0,36 million d'euros en 2008). L'essentiel de cette hausse s'explique par la majoration des intérêts financiers induite mécaniquement par le triplement de la dotation de la Présidence¹, lui-même conséquence de la consolidation des crédits initiée en 2008.

En conséquence, le budget de l'Elysée passerait de 112,7 millions d'euros en 2009 à 113,5 millions d'euros en 2010, permettant de faire face à une augmentation modérée des charges, de l'ordre de 0,8 % en moyenne.

Dans le détail, les efforts d'économie décrits plus haut, notamment ceux réalisés sur le poste des charges de personnel, doivent permettre de financer une progression :

¹ Jusqu'en 2008, la dotation de la Présidence de la République s'établissait à un peu plus de 30 milliards d'euros. La dotation est placée avant d'être décaissée.

- de 4,2 % des charges de fonctionnement courant et de déplacements ;

- de 78,5 % des dépenses d'équipement et de travaux.

Il s'agit, d'une part, de faire face au rythme qui demeure élevé des **déplacements** du Président de la République, d'autre part, d'améliorer l'ensemble des **moyens de communication** mis à sa disposition (notamment poursuite du chantier de remise à niveau du site Internet ; rénovation de la chaîne TV/Vidéo-diffusion, remplacement de matériels d'éclairage et de sonorisation, expertise en vue de l'amélioration du studio de télévision...).

Par ailleurs, l'état (notoire) de vétusté du Palais de l'Élysée justifie le lancement d'un programme de grands travaux sur les deux prochaines années. Comme indiqué plus haut, le financement de ces travaux sera supporté par le ministère de la culture, par dérogation au principe de consolidation des crédits de la Présidence de la République.

Budget de la Présidence de la République

(en euros)

	Budget 2008	Budget 2009	Budget 2010	2010/2009 (en %)	Proportion du total (en %)
1. Charges de fonctionnement courant	16 370 000	20 500 732	21 370 000	+ 4,2	18,8
2. Déplacements	20 300 000	20 356 000	21 212 000	+ 4,2	18,7
3. Equipements et travaux	1 250 000	1 395 000	2 490 700	+ 78,5	2,2
4. Charges de personnel	72 005 359	69 977 424	67 960 000	- 2,9	59,9
5. Impôts et taxes	135 000	137 700	160 000	+ 16,2	0,1
6. Charges exceptionnelles	320 000	320 000	350 000	+ 9,4	0,3
Total des charges	110 380 359	112 686 856	113 542 700	+ 0,8	100,0
Produits divers	365 000	351 190	1 009 000	+ 187,3	
DOTATION (charges nettes totales)	110 015 359	112 335 666	112 533 700	+ 0,2	

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2010

B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les deux assemblées ont décidé de reconduire leurs demandes de crédits aux mêmes montants globaux que ceux sollicités au titre des deux exercices précédents et d'effectuer des prélèvements sur leurs disponibilités pour financer une partie des dépenses d'investissement.

1. L'Assemblée nationale (dotation 511)

Le projet de budget arrêté par l'Assemblée nationale pour 2010 s'élève à 553,4 millions d'euros, en diminution de 1,4 % par rapport à 2009.

Ses **ressources** sont constituées, d'une part, par une dotation demandée à l'Etat, dont le montant reste stable pour la troisième année consécutive (**533,9 millions d'euros**) et, d'autre part, de recettes autonomes qui apparaissent mécaniquement en nette diminution. Cette diminution recouvre cependant des évolutions contrastées :

- les ressources propres de l'Assemblée nationale sont évaluées à 4,7 millions d'euros. Elles augmentent de plus du tiers par rapport aux prévisions de 2009 et de plus de 10 % par rapport aux réalisations de 2008 : cette augmentation est essentiellement due à l'instauration de la **redevance de gestion** (1,87 million d'euros en 2010) mise à la charge des deux fonds de sécurité sociale des députés et des personnels en contrepartie de l'utilisation des personnels et des locaux ;

- en conséquence, le **prélèvement sur les disponibilités financières** de l'Assemblée tombe de 23,9 millions à 14,8 millions d'euros, en diminution de près de 38 % par rapport au budget de 2009.

La baisse globale des **charges** est intégralement imputable à la **section d'investissement**, dont le montant passe de 40,3 millions à 31,9 millions d'euros (- 20,8 %). Cette forte contraction est essentiellement la conséquence de la chute de près de 23 % des crédits de travaux sur immeubles. L'investissement informatique (environ 4 millions d'euros) apparaît cependant en hausse en raison du développement de l'application de gestion des amendements.

Dans ce contexte, le montant des dotations de la **section de fonctionnement** est pratiquement stable en euros courants : 521,5 millions d'euros contre 521 millions en 2009.

Le budget de 2010 tient compte des effets de l'acquisition au 31 mars 2009 par l'Assemblée nationale d'un immeuble sis 33 rue Saint Dominique dont elle était locataire auparavant. Les crédits nécessaires à cet achat (61,2 millions d'euros) ont été prélevés en 2009 sur les disponibilités. L'opération immobilière se traduit dans le budget de 2010 par une diminution substantielle des dépenses de location (- 5 millions d'euros) et par une augmentation, mais de plus faible importance, des dépenses d'entretien sur le patrimoine immobilier. Ces conséquences budgétaires expliquent largement la stabilité de la section charges de fonctionnement qui, à défaut de la diminution des loyers, aurait augmenté de 1,05 %.

La marge ainsi conquise a permis de « gager » la progression très modérée des indemnités parlementaires et des charges de personnel (respectivement + 1 % et + 0,85 %) et surtout la hausse de deux postes, en particulier :

- celui du financement des activités de contrôle parlementaire (près de 6 millions d'euros, + 2,25 % par rapport à 2009), qui doit prendre en compte notamment **la création de deux nouvelles commissions permanentes** ;

- celui des frais de communications téléphoniques qu'il est proposé d'ajuster cette année aux besoins réels (3,4 millions d'euros).

2. Le Sénat (dotation 521)

Les ressources du Sénat pour 2010 restent stables, là aussi pour la troisième année consécutive, et s'établissent à 336,1 millions d'euros qui se décomposent en deux enveloppes, dont les montants sont identiques à ceux de 2008 et 2009 :

- la dotation de l'Etat, inscrite dans la présente mission « Pouvoirs publics », fixée à 327,7 millions d'euros ;

- le prélèvement sur les disponibilités, qui atteint 8,4 millions d'euros.

La répartition des charges entre les trois actions de la dotation du Sénat subit des inflexions de faible ampleur par rapport à 2009 :

- les dépenses nettes de l'action 01 « Sénat » (analysées ci-après) passent de 323,5 millions d'euros à 323,82 millions d'euros (+ 0,1 %) ;

- celles de l'action 02 « Jardin du Luxembourg » (qui n'appellent pas de commentaire particulier) de 12,13 à 12,15 millions d'euros ;

- le différentiel de + 341.500 euros par rapport à l'exercice en cours est entièrement « gagé » sur l'action 03 « Musée du Luxembourg » dont le budget (net des produits) est en chute de 71,4 %, passant de 478.000 à 136.500 euros.

Ce budget connaît, en effet, en 2010, une année de transition avec **la décision prise par le Bureau du Sénat de mettre fin au contrat de la société SVO Art** qui gérait les expositions du Musée du Luxembourg.

La quasi stabilité des charges nettes imputées à l'action 1 (Sénat) recouvre des mouvements de sens opposés, les priorités étant financées par les efforts consentis sur certaines dépenses de fonctionnement :

- le budget prévisionnel pour 2010 tire tout d'abord **les conséquences de la révision constitutionnelle** du 23 juillet 2009 avec une progression de près de **20 % de la dotation aux groupes politiques** (9,5 millions d'euros) dont le rôle est renforcé ; les différents postes de dépenses de fonctionnement des commissions sont également en hausse (+ 8 % à 1,4 million d'euros) ;

- le budget d'investissement passe de 9,4 millions d'euros en 2009 à 10,3 millions d'euros l'an prochain, l'essentiel de la hausse s'expliquant par **la poursuite de l'opération pluriannuelle de transformation en bureaux des appartements du 75 rue Bonaparte**. En particulier, les crédits destinés à l'acquisition de matériels et les achats de mobilier connaissent une forte hausse, de près de 43 % (3 millions d'euros), au titre de l'aménagement de ces bureaux, mais également pour financer le renouvellement du matériel permettant le passage aux normes de la télévision numérique (*cf.* ci-après, le commentaire sur les dotations de la chaîne parlementaire) ;

- l'évolution des rémunérations et charges sociales (+ 0,6 %, soit 170 millions d'euros demandés pour 2010) apparaît très modérée ;

- enfin, une diminution sensible des dépenses est annoncée sur deux postes principalement : l'entretien et la maintenance (- 6,9 %) ainsi que **la communication** (- 17 %) ; la ligne « charges exceptionnelles » est également réduite de plus des deux tiers, ce qui correspond à une économie de 1,7 million d'euros.

3. La chaîne parlementaire (dotation 541)

En application de l'article 2 de la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de la chaîne parlementaire, « *chaque société de programme conclut annuellement avec l'assemblée dont elle relève une convention précisant les modalités d'exécution de sa mission, ainsi que le montant de la participation financière dont elle est dotée par cette assemblée* ».

Cette participation financière est retracée dans la dotation « La chaîne parlementaire » de la mission « Pouvoirs publics », qui se décompose en deux actions : l'action 541-01 « La chaîne parlementaire – Assemblée nationale » et l'action 541-02 « Public Sénat », correspondant à chacune des deux sociétés de programme ayant conclu une convention avec l'assemblée dont elle relève.

Le Bureau de l'Assemblée nationale a approuvé un budget prévisionnel prévoyant une enveloppe de 15,3 millions d'euros au titre de la dotation pour 2010 de **La chaîne parlementaire – Assemblée nationale**, en progression de 1,32 % par rapport à 2009. Cette quasi stabilisation des crédits en volume¹ fait suite à plusieurs années de forte hausse des moyens attribués à LCP-AN (+ 7,86 % en 2009 par rapport à 2008, après une augmentation de 9,8 % entre 2007 et 2008). La chaîne perçoit 0,27 million de ressources autres que la dotation de l'Etat dont 177.500 euros de reversement de Public Sénat.

¹ On rappelle que l'hypothèse de hausse des prix à la consommation associée au projet de loi de finances pour 2010 est de + 1,2 %.

Les dépenses à financer en 2010 s'élèveront ainsi à 15,57 millions d'euros, dont 15,06 millions de charges d'exploitation et 510.000 euros de dépenses d'investissement.

Au sein des charges d'exploitation, les dépenses de programme, qui en représentent près de 60 %, augmentent de 8,11 % pour atteindre 8,87 millions d'euros. Cet effort substantiel est obtenu au prix d'une stabilisation ou d'une contraction en euros courants des autres postes de dépenses : couverture des coûts liés à la mise en place de la télévision numérique terrestre (TNT), reconduite à hauteur de 3,8 millions d'euros, et frais généraux, y compris la communication, en chute de plus de 16 % (à 2,39 millions d'euros).

En ce qui concerne **Public Sénat**, le principe de simple reconduction, à l'euro près, de la dotation de 2009 est proposé, comme pour les crédits attribués à la Haute Assemblée. La somme à verser à la société est donc figée au montant de 15,6 millions d'euros qui se décompose en :

- 14,8 millions d'euros au titre de la subvention d'exploitation ; l'augmentation attendue du coût de la grille des programmes et les dépenses supplémentaires liées au développement du site Internet devront être « gagées » par des économies que Public Sénat s'est déclaré prêt à réaliser sur ses budgets de communication et de frais généraux (à hauteur de 250.000 euros) ;

- 0,8 million d'euros au titre de la subvention d'investissement (affectée notamment à des dépenses liées au nouvel habillage de l'antenne et à la mutation du site Internet de la chaîne vers une antenne à part entière).

4. Les indemnités des représentants français au Parlement européen (dotation 542)

La rémunération des représentants français au Parlement européen était, en 2006 (première année de mise en application de l'ensemble de la LOLF), assurée par le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Depuis 2007, le service des « Indemnités des représentants français au Parlement européen » constituait une dotation de la mission « Pouvoirs publics ».

Toutefois, depuis le dernier renouvellement du Parlement européen intervenu en juin 2009, les députés sont directement pris en charge par celui-ci.

La dotation votée pour 2009 prenait en compte l'entrée en vigueur de cette nouvelle règle et son calcul avait été effectué pour la période du 1^{er} janvier au 31 juillet 2009 (les pouvoirs du nouveau Parlement débutant dans le courant du mois de juillet). Elle avait ainsi été ramenée de 8 millions d'euros (en 2008) à 4,75 millions d'euros.

Si les députés européens peuvent demander à continuer d'être rémunérés par leur Parlement national, l'hypothèse a été faite, tant en 2009 qu'en 2010, que cette option ne serait exercée par aucun de ses bénéficiaires potentiels. En conséquence, aucun crédit n'est demandé au titre de la dotation « Indemnité des représentants français au Parlement européen » l'année prochaine.

C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL (DOTATION 581)

La dotation inscrite dans le projet de loi de finances pour le Conseil constitutionnel s'élève à 11,6 millions d'euros, soit une diminution de 6,6 % par rapport à 2009.

Les opérations courantes se montent à 7,1 millions d'euros et sont pratiquement stables en volume avec une progression légèrement inférieure à l'inflation (+ 1,1 %).

Les effectifs du Conseil constitutionnel (hors membres) ont diminué entre 2003 et 2009, de sept unités : il est prévu de les stabiliser l'année prochaine au niveau atteint cette année, soit 52 personnes, correspondant à 49,8 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

A ces 52 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution, s'ajoutent à titre occasionnel dix rapporteurs adjoints, un conseiller technique, des stagiaires et des collaborateurs temporaires (professeurs de langue, traducteurs, interprètes...).

La baisse sensible des crédits affectés au Conseil constitutionnel s'explique par la nette diminution du montant des **opérations exceptionnelles** qui passent de 5,43 millions d'euros à 4,53 millions (- 16,6 %). La dotation proposée doit permettre de satisfaire trois objectifs :

- **poursuivre le chantier de rénovation des locaux affectés au Conseil constitutionnel** : en particulier, le Conseil dégagera une enveloppe de 2,5 millions d'euros pour la réalisation de travaux de façade sur le jardin et la cour d'honneur du Palais Royal, en accompagnement du chantier de restauration conduit par le ministère de la culture et de la communication dans le cadre du plan de relance. D'autres dépenses de travaux à l'intérieur du bâtiment sont prévues pour plus d'un million d'euros ;

- **anticiper l'exercice des nouvelles missions confiées au Conseil constitutionnel dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** : au titre de la mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité, le Conseil a programmé des travaux d'aménagement de salles destinées au public et aux avocats (à hauteur de 500.000 euros), ainsi que la conception d'un logiciel de greffe spécifique (pour un coût attendu de 300.000 euros) ;

- **poursuivre la modernisation de l'institution** : le Conseil a enfin prévu de se doter d'un logiciel de traitement des parrainages en préparation de la prochaine élection présidentielle (150.000 euros).

Si le budget proposé par le Conseil constitutionnel n'appelle pas de commentaire particulier, votre rapporteur spécial n'en déplore pas moins le caractère très lacunaire de la page du « bleu budgétaire » qui lui est consacré :

- il est certes intéressant d'apprendre que l'augmentation, limitée à + 1,1 %, de l'enveloppe des opérations courantes « *traduit l'effort de gestion de l'institution* », mais l'explication apparaît un peu courte !

- la répartition du budget prévisionnel 2010 du Conseil constitutionnel entre cinq actions obéit depuis plusieurs années à des règles connues des seuls initiés dont n'ont pas la chance de faire partie les parlementaires. Cet état de fait est regrettable car il ne permet pas de comprendre les évolutions des dépenses par type d'activité, dans une logique de comptabilité analytique (sauf pour les élections faisant l'objet d'un contrôle du Conseil, dont aucune ne s'est déroulée en 2009 ou ne se déroulera en 2010, et pour lesquelles aucun crédit n'est prévu).

Répartition du budget prévisionnel du Conseil constitutionnel pour 2010

(en euros)

ACTION	Dotation 2009	Prévision 2010	Evolution 2009/2010 (en %)
01. Contrôle des normes	3 891 000	3 641 100	- 6,4
02. Elections	0	0	-
03. Relations extérieures	1 407 000	1 332 000	- 5,3
04. Entretien, travaux	5 730 000	4 893 500	- 14,6
05. Frais généraux	1 432 000	1 766 800	+ 23,4
TOTAL	12 460 000	11 633 400	- 6,6

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2010

D. LA HAUTE COUR ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

1. La Haute Cour (dotation 532)

Comme les années précédentes, **aucune demande de crédits** n'est formulée au titre de la dotation 532 « **Haute Cour** ».

2. La Cour de justice de la République (dotation 533)

Les crédits demandés au titre de la Cour de justice de la République, qui ne représentent qu'une part infime des dotations de la mission « Pouvoirs publics » (0,1 %), sont globalement en augmentation de 11,4 %, passant de 845.080 euros à 941.595 euros.

Cette **progression d'ensemble** recouvre **des évolutions contrastées** selon les postes de dépenses :

- les inscriptions budgétaires de 2009 sont reconduites pour l'année budgétaire 2010 en ce qui concerne les frais de fonctionnement autres que les locations immobilières (150.000 euros), les indemnités des magistrats (143.000 euros) et les frais de justice (80.000 euros) ;

- la ligne de financement des **procès**, qui n'avait pas été dotée l'an dernier, reçoit 35.000 euros.

La formation de jugement de la Cour de justice de la République vient, en effet, d'être saisie par la commission d'instruction de trois dossiers à l'encontre de Charles Pasqua, sénateur, ancien ministre, confirmés par trois arrêts de l'assemblée plénière de la Cour de cassation.

Cette formation de jugement va donc devoir siéger à trois reprises durant plusieurs semaines au cours de l'année 2010 ;

- le coût annuel de la **location** des locaux du 21 rue de Constantine, dans le VII^e arrondissement de Paris, qui était évalué à 472.080 euros en loi de finances initiale pour 2009, passerait à 533.595 euros (charges comprises).

Jean Arthuis, président de votre commission des finances, précédemment rapporteur de la mission « Pouvoirs publics », avait suggéré à notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », d'étendre la mission qu'elle souhaitait mener sur « l'Etat locataire » à l'examen des modalités d'installation de la Cour de justice de la République dans ces locaux. Le rapport¹ qu'elle a soumis à la commission au mois de juillet dernier confirme les doutes émis chaque année sur l'intérêt de la formule retenue pour abriter cette institution : « *son maintien rue de Constantine, sur l'esplanade des Invalides, pour un loyer de 626,2 euros du mètre carré, n'est évidemment pas nécessaire à son bon fonctionnement, puisque les séances de jugement où siègent les parlementaires qui en sont membres se tiennent nécessairement à l'extérieur de ses locaux, faute de place* ». Les deux derniers procès se sont en effet tenus au tribunal de grande instance de Paris, dans la première chambre civile.

¹ « L'Etat locataire : une gestion à bâtir » - Rapport d'information n° 510 (2008-2009).

Le poids du poste de dépenses liées aux loyers et aux charges et locaux du 21 rue de Constantine (56,5 % de la dotation en 2010) justifie que de nouvelles solutions soient explorées pour l'hébergement de la Cour de justice de la République, comme le demande de manière récurrente votre commission des finances depuis plusieurs années.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a adressé, dans le courant du mois d'octobre, un courrier au président de la Cour de justice, faisant expressément référence au rapport d'information de la commission des finances, pour lui demander soit de négocier une modification du bail qui la lie au propriétaire de ses locaux, soit d'envisager une autre implantation.

Votre commission des finances sera très attentive à l'évolution de ce dossier au cours des prochains mois.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Paul Alduy, rapporteur spécial, sur la mission « Pouvoirs publics ».

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur spécial, a précisé que le montant global des crédits demandés pour 2010 au titre de la mission « Pouvoirs publics » s'établit à 1,018 milliard d'euros, en diminution de 0,5 % par rapport à 2009.

Dans le détail, il est proposé de reconduire à l'euro près, ou de majorer pour des montants très faibles, les dotations affectées à la Présidence de la République ainsi qu'à l'Assemblée nationale et au Sénat, soit plus de 95 % du total.

L'essentiel de la baisse constatée s'explique par l'absence d'inscription de dotations nouvelles au titre des indemnités des représentants français au Parlement européen, alors que les crédits votés l'an dernier sur cette ligne atteignaient 4,7 millions d'euros. En effet, depuis le dernier renouvellement de l'Assemblée de Strasbourg, intervenu en juin 2009, ces députés sont directement pris en charge par celle-ci.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur spécial, a souligné la volonté de transparence mise en œuvre par le Président de la République sur l'utilisation des crédits qui lui sont alloués. Constituant une avancée majeure de notre démocratie, elle se traduit par la consolidation, au sein du budget de l'Elysée, de la plus grande partie des charges liées à la Présidence, ce qui a conduit à un quasi triplement de leur montant inscrit dans le « Bleu » Pouvoirs publics depuis 2008.

En outre, le Président de la République a souhaité que l'Elysée soit soumis à un contrôle de gestion assuré dorénavant de façon permanente par la Cour des comptes. Celle-ci a remis son premier rapport au mois de juillet dernier, dans lequel elle aborde trois thèmes : la consolidation du budget, la réforme des procédures budgétaires et administratives et la mise en place d'une comptabilité analytique.

La Présidence de la République a apporté une réponse à chacune des observations de la Cour et s'est engagée à respecter la quasi-totalité des préconisations du rapport, y compris sur le principal sujet de controverse, celui du financement de sondages d'opinions.

Il aura fallu deux siècles depuis la fin de la monarchie absolue pour que, enfin, les dépenses liées à la fonction de chef de l'Etat soient identifiées, regroupées au sein d'un seul document, contrôlées, comme aucune

administration ne l'est, et rendues publiques. Cette évolution mérite d'être saluée, plutôt que d'alimenter les polémiques apparues ces derniers temps.

Les deux assemblées parlementaires ont décidé, pour la troisième année de suite, de demander la simple reconduction de leur dotation au regard de budgets qui doivent eux-mêmes demeurer stables.

L'effort de maîtrise des coûts permet de prendre en charge les dépenses nouvelles liées à la révision constitutionnelle de 2008 qui a consacré la fonction de contrôle et d'évaluation remplie par les commissions et qui implique un certain renforcement du rôle des groupes politiques.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur spécial, a regretté le caractère lacunaire des informations contenues dans le projet annuel de performances sur la dotation du Conseil constitutionnel.

Enfin, il a fait le point sur les crédits de la Cour de Justice de la République, en hausse de 11,4%, pour des raisons essentiellement liées à ses conditions d'hébergement.

En effet, le coût annuel de la location des locaux du 21, rue de Constantine, dans le VII^e arrondissement de Paris, qui était évalué à 472 080 euros en loi de finances initiale pour 2009, passerait à 533.595 euros.

Le maintien de la Cour de Justice de la République dans ces lieux, pour un loyer très élevé, supérieur à 600 euros du mètre carré en 2009, ne paraît pas nécessaire à son bon fonctionnement, puisque les séances de jugement où siègent les parlementaires qui en sont membres se tiennent nécessairement à l'extérieur de ses locaux, faute de place. Les deux derniers procès se sont en effet tenus au tribunal de grande instance de Paris, dans les locaux de la première chambre civile.

Le poids de ce poste de dépenses (56,5 % de la dotation en 2010) justifie que de nouvelles solutions soient explorées pour l'hébergement de la Cour de justice de la République, comme le demande de manière récurrente la commission des finances depuis plusieurs années, consistant soit à négocier une modification du bail de ses locaux, soit à envisager une nouvelle implantation.

Au terme d'un échange entre **M. Jean Arthuis, président**, et **M. Jean-Paul Alduy, rapporteur spécial**, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « **Pouvoirs publics** » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a confirmé sa position.