

MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial

I. LA STRUCTURE DE LA MISSION	2
A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS MOUVANTE EN RAISON DES ÉVOLUTIONS DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION.....	2
B. LA PRÉSENTATION DES DOTATIONS DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET DE 2007	3
II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	4
A. LES RÉSERVES DE LA COUR DES COMPTES ONT ÉTÉ LEVÉES	4
B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS.....	5
1. <i>Les dotations des assemblées parlementaires</i>	5
2. <i>Les dotations des autres pouvoirs publics</i>	9
III. LES CONTRÔLES MENÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	11

I. LA STRUCTURE DE LA MISSION

La mission spécifique « Pouvoirs publics » a été créée en application du troisième alinéa de l'article 7 de la LOLF. Conformément aux dispositions de la loi organique, **les crédits de la mission sont présentés, dans les documents budgétaires, par dotations et non par programmes.**

A. UNE PRÉSENTATION DES CRÉDITS MOUVANTE EN RAISON DES ÉVOLUTIONS DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Faisant suite aux demandes répétées des rapporteurs spéciaux, aussi bien du Sénat que de l'Assemblée nationale, le gouvernement présente depuis le projet de loi de finances pour 2007, une annexe « bleue » enrichie regroupant les dotations accordées à la Présidence de la République, à l'Assemblée nationale, au Sénat, à la chaîne parlementaire, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République.

Pour cette même présentation, la mission « Pouvoirs publics » accueillait une nouvelle dotation, destinée au versement des « indemnités des représentants français au Parlement européen ». Les rémunérations visées ne constituant pas une dépense de l'exécutif, il apparaissait conforme à l'esprit de la LOLF que ces crédits soient intégrés à la mission « Pouvoirs publics » après avoir figurés jusqu'en 2005 au chapitre 37-92 du budget des charges communes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, puis lors d'un court transit, en 2006, au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

La mission « Pouvoirs publics » aura peut-être à connaître, à l'occasion de la présentation des prochains projets de loi de finances, une nouvelle modification de sa maquette. Comme le font, justement et régulièrement, remarquer votre rapporteur spécial et le rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat, notre collègue Yves Détraigne, les crédits inscrits au budget de certaines institutions, telles que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ou encore le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ont vocation à être regroupés au sein d'une mission spécifique.

Une logique similaire devra être observée afin de permettre le regroupement des crédits de l'ensemble des autorités administratives indépendantes.

Les initiatives du groupe de travail sur le rattachement budgétaire des autorités administratives indépendantes

Aux cours des débats tenus, le jeudi 13 décembre 2007, lors de la réunion de la commission mixte paritaire chargée de l'examen des dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2008, il a été décidé la constitution d'un groupe de travail réunissant les rapporteurs spéciaux et pour avis des commissions des finances et des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, ayant pour mission d'étudier le rattachement budgétaire des crédits des autorités administratives indépendantes (AAI) relevant des services du Premier ministre.

Réunie le 9 avril 2008, à l'Assemblée nationale, le groupe de travail a décidé de proposer¹, afin de conforter l'indépendance financière des AAI, la création d'un programme « Défense et protection des droits et des libertés fondamentales » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Ce nouveau programme permettrait le regroupement des crédits des AAI relevant des services du Premier ministre ainsi que le rattachement des crédits de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) actuellement hébergés au sein de la mission « Justice ».

Une initiative devrait être prise, en ce sens, par les rapporteurs spéciaux, par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2009. Pour le CSM, la CNIL et le CSA, il conviendra d'arbitrer entre la mission « Pouvoirs publics » et le nouveau programme.

B. LA PRÉSENTATION DES DOTATIONS DU PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT DU BUDGET DE 2007

Pour le présent projet de loi de règlement du budget de 2007, le document budgétaire organise les résultats d'exécution en deux grandes parties :

- d'une part, les dotations relatives aux budgets des assemblées parlementaires qui concernent l'Assemblée nationale, le Sénat, la chaîne parlementaire et les indemnités des représentants français au Parlement européen ;

- d'autre part, les dotations relatives aux budgets des pouvoirs publics, hors assemblées parlementaires qui visent « la Présidence de la République », « le Conseil constitutionnel » et la « Cour de justice de la

¹ Un courrier cosigné par MM. Didier Migaud, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, François Marc et Michel Moreigne, rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat, a été adressé à M. le Premier ministre, François Fillon, le 21 mai 2008.

République ». Aucun crédit n'a été sollicité au titre de la dotation « Haute Cour de Justice¹ ».

Si la LOLF ne prévoit pas de projet annuel de performances (PAP) pour ces dotations, on peut noter que les rapports retraçant l'exécution des budgets des assemblées parlementaires, qu'il s'agisse de l'Assemblée nationale² ou du Sénat³, établis par leur commission spéciales respectives, représentent des documents d'information comparables aux PAPs, conformément aux exigences de sincérité énoncées par la LOLF.

II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A. LES RÉSERVES DE LA COUR DES COMPTES ONT ÉTÉ LEVÉES

Le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2006 émettait un certains nombres de réserves. La réserve n° 13 s'appuyait, notamment, sur l'impossibilité pour la Cour d'intégrer la comptabilité des assemblées parlementaires dans les comptes de l'Etat.

Une convention d'assistance, passée dès le mois de mars 2007, avec le Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-comptables, a permis aux Assemblées de rapprocher leur référentiel comptable des normes de l'Etat. L'intégration des comptes des deux Assemblées dans le compte général de l'Etat a, ainsi, pu être réalisé.

La Cour des comptes estime, en conséquence, que les conditions pour la levée de la réserve formulée, l'an dernier, étaient réunies au titre de l'exercice 2007, ce dont il faut se féliciter.

¹ Comme le relevait votre rapporteur spécial dans son rapport de présentation de la mission « Pouvoirs publics » au titre du projet de loi de finances pour 2008 ([Rapport n° 91 \(2007-2008\) tome III, annexe 21](#), page 17), la dénomination « Haute Cour de justice » a été abandonnée au profit de celle de « Haute Cour » depuis l'adoption par le Parlement réuni en Congrès de la loi constitutionnelle n° [2007-238 du 23 février 2007](#) portant modification du titre IX de la Constitution.

² Sera publié fin juin.

³ [Rapport d'information n° 346 \(2007-2008\)](#) de M. Marc Massion, fait au nom de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes sur les comptes du Sénat de l'exercice 2007. Ce rapport a été publié le 21 mai 2008, respectant ainsi la date limite imposée par l'article 46 de la LOLF, soit le 1^{er} juin 2008.

B. L'EXÉCUTION PAR ACTIONS

1. Les dotations des assemblées parlementaires

a) La dotation 511 Assemblée nationale et l'action 01 LCP-AN de la dotation 541 La chaîne parlementaire

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Exécution	Résultat	%
511 Assemblée nationale	529.935.000	529.935.000	0	0,00%
541 La chaîne parlementaire				
01 LCP-AN	12.750.000	12.750.000	0	0,00%
542 Indemnités des représentants français au Parlement européen	8.022.500	8.022.500	0	0,00%

A la date de rédaction du présent rapport, le rapport d'information sur les comptes de l'Assemblée nationale n'avait toujours pas été publié. Cette publication était envisagée pour la fin du mois de juin.

Cette absence d'information ne permet donc pas, à votre rapporteur spécial, d'analyser de manière détaillée l'exécution 2007 de la dotation de l'Assemblée nationale ainsi que celles de LCP-AN et de la part contributive de l'Assemblée nationale au versement des indemnités des représentants français au Parlement européen.

Il se contentera de rappeler qu'en vertu du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires, l'intégralité des dotations leur sont versées et que les dépenses constatées sont égales aux crédits ouverts.

Le rapport spécial de la mission « Pouvoirs publics », dans le cadre du prochain projet de loi de finances, permettra un retour éclairé sur la gestion 2007 des crédits de l'Assemblée nationale et de la chaîne parlementaire LCP-AN.

b) La dotation 521 Sénat

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Exécution	Résultat	%
521 Sénat	314.487.165	308.799.451	-5.687.714	-1,81%
<i>01 Sénat *</i>	<i>301.865.785</i>	<i>297.182.829</i>	<i>-4.682.956</i>	<i>-1,55%</i>
<i>02 Jardin du Luxembourg</i>	<i>11.405.380</i>	<i>11.339.868</i>	<i>-65.512</i>	<i>-0,57%</i>
<i>03 Musée du Luxembourg</i>	<i>1.216.000</i>	<i>276.754</i>	<i>-939.246</i>	<i>-77,24%</i>

** Hors prélèvement prévisionnel sur ses ressources propres de 7 414 000 euros*

La dotation 521 Sénat regroupe 3 actions :

- 01 Sénat en tant qu'entité institutionnelle
- 02 Jardin du Luxembourg
- 03 Musée du Luxembourg

Prenant acte des réserves formulées par la Cour des comptes dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2006, le Sénat s'est rapidement attaché à mettre en œuvre les réformes comptables nécessaires à la certification et à l'intégration de ses comptes dans ceux de l'Etat. En étroite concertation avec la Cour des comptes et, suivant les recommandations du Conseil supérieur de l'Ordre des Experts-comptables, le Sénat a été en mesure de présenter, pour l'exercice 2007, des comptes rénovés en profondeur et répondant aux exigences de sincérité et de lisibilité prévues par la LOLF.

La dotation allouée au Sénat en loi de finances pour 2007 s'élevait à 314.487.165 euros. Afin de permettre le financement de travaux lourds et d'aménagement, le Sénat avait prévu l'engagement d'une somme de 7.414.000 euros prélevés sur ses ressources propres, portant ainsi son budget prévisionnel à 321.901.165 euros.

(1) Le budget institutionnel du Sénat

Compte tenu du prélèvement cité précédemment, le budget prévisionnel pour l'activité institutionnelle du Sénat se montait à 309.279.785 euros. Les dépenses réelles ont été arrêtées à 297.182.829 euros, ce qui représente en taux de consommation de 96,1 %, dégageant ainsi un solde positif de 12.096.956 euros.

(a) Une très faible consommation des crédits d'investissement

L'exercice 2007, pour l'action « Sénat » a été marqué par un fort ralentissement des investissements (4 millions d'euros sur les 9 qui avaient été programmés) sous les effets conjugués d'annulation ou de report de travaux initialement prévus au moment de la formation de son budget et, de mesures

d'économie, notamment sur les dépenses d'informatique et de technologies nouvelles.

Bien que la section d'investissement ne représente que 1,4 % des dépenses, son exécution représente 41,9 % du résultat de l'exercice.

(b) Des crédits de fonctionnement impactés par l'activité parlementaire

L'année 2007 aura été marquée par les élections présidentielles puis législatives du printemps.

Ces périodes électorales ont une incidence directe sur l'activité parlementaire. En effet, le Sénat a interrompu ses travaux législatifs du 22 février au 26 juin 2007 pour la période des deux scrutins. L'impact direct sur les charges de rémunération du personnel titulaire et stagiaire représente 2,727 millions d'euros. Les charges de publicités, publications et relations publiques ont également été moindres (- 1,657 million d'euros), de même que les achats de matériels et équipements (- 0,972 million d'euros) ou, encore, les frais postaux et de télécommunication (- 0,776 million d'euros).

(2) L'action 02 Jardin du Luxembourg

Les investissements prévus lors de l'établissement du budget prévisionnel n'ont été réalisés que pour un tiers, du fait du nouveau report de la construction des serres de Longpont-sur-Orge.

Les charges de fonctionnement ont dépassé les prévisions principalement en raison de l'application de nouvelles modalités de calcul des indemnités des personnels du Jardin. L'excédent de gestion pour cette section représente 372.309 euros.

Globalement, l'exécution 2007 du budget du Jardin du Luxembourg dégage un solde positif de 65.512 euros.

(3) L'action 03 Musée du Luxembourg

Le large succès des expositions programmées en 2007 (notamment Titien, Laliq et Arcimboldo) a permis que la partie des recettes reversée contractuellement au Sénat par la société SVO-Art, dans le cadre de l'autorisation d'occupation temporaire du Musée, accordée conformément aux termes de la convention du 1^{er} mars 2005, ait atteint, pour l'exercice 2007, la somme de 610.098 euros.

Conjugué au report de la réalisation d'un système de vidéo surveillance, évalué à 350.000 euros, ce reversement explique en grande partie l'excédent de gestion de 939.000 euros.

c) L'action 02 Public Sénat de la dotation 541 La chaîne parlementaire

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Total	Exécution	Résultat	%
541 La chaîne parlementaire	26.345.000	26.345.000	26.333.604	-11.396	0,04%
<i>02 Public Sénat</i>	<i>13.595.000</i>	<i>13.595.000</i>	<i>13.583.604</i>	<i>-11.396</i>	<i>0,08%</i>

La subvention versée par le Sénat, actionnaire unique, à la société Public-Sénat, s'est élevée pour l'exercice 2007 à 11.313.000 euros au titre de l'exploitation et à 2.282.000 euros au titre de l'investissement. Le total représente 13.595.000 euros.

La commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes a, lors de sa réunion du 14 mai 2008, arrêté définitivement le montant de sa subvention dont l'exécution 2007 dégage un solde positif net de 11.396 euros qui seront reportés sur l'exercice suivant.

d) La dotation 542 Indemnités des représentants français au Parlement européen (part contributive du Sénat)

Sur l'exercice 2007, le Sénat a effectué le versement des indemnités de **21 parlementaires européens**. Ces indemnités ont représenté la somme totale de **2.162.750 euros**, dont 1.722.068 euros au titre des indemnités proprement dites et 383.416 euros au titre des cotisations sociales versées auprès de l'URSSAF et de l'IRCANTEC.

Les ressources du Sénat, prévues par la loi de finances pour 2007, s'élevaient pour cette dépense à 2.100.650 euros. Un versement complémentaire de l'Assemblée nationale a porté les disponibilités à 2.162.750 euros.

Compte tenu des dépenses réalisées, le solde des opérations dégage un excédent de 57.064 euros.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le projet de loi de finances initiale pour 2009, devrait faire évoluer la gestion des crédits de la dotation, qui ne couvrira que les indemnités et accessoires dus antérieurement au renouvellement du Parlement européen de 2009.

Par la suite, **les députés européens pourront opter pour le nouveau statut** adopté par la décision du 28 septembre 2005 qui met fin à la disparité de rémunération des députés selon leur pays d'origine en **prévoyant des indemnités uniformes de 7.000 euros mensuels, versées par le Parlement européen.**

2. Les dotations des autres pouvoirs publics

a) La dotation 501 Présidence de la République

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Montants supplémentaires accordés en LFR	Total	Exécution	Résultat	%
501 Présidence de la République	31.783.605	2.500.000	34.283.605	34.277.184	- 6.421	- 0,02%

La dotation ouverte en loi de finances initiale au titre du budget 2007, s'élevait à 31,8 millions d'euros. Elle a été complétée par la loi de finances rectificative de 2007, d'une autorisation supplémentaire de 2,5 millions d'euros portant ainsi les ressources budgétaires de la Présidence de la République à près de 34,3 millions d'euros.

Les charges nettes constatées à l'issue de l'exécution 2007, s'élèvent à 34,398 millions d'euros, soit un dépassement de l'ordre de 1,2 %. La reprise des résultats de l'exercice 2006, pour un montant de 412.787 euros, permet de présenter une variation négative de 0,02 % (6.421 euros) par rapport aux prévisions. Le rapprochement des exécutions budgétaires 2006 et 2007 montre une progression effective de 8,4 %, particulièrement imputable aux charges des services et aux charges de personnel.

Les charges des services, qui représentent plus de la moitié des dépenses de la Présidence de la République sont restées stables sur l'exercice 2007 (- 0,22 %) par rapport au budget prévisionnel voté en décembre 2006.

Cependant, une lecture comparative avec l'exécution constatée à l'issue de l'exercice 2006 permet de relever que la consommation des crédits au titre des charges des services a progressé effectivement de 9,4 %.

Si les dépenses de fonctionnement courant, d'achats de biens et fournitures ou de services extérieurs ont connu une progression maîtrisée de l'ordre + 3 % à + 4 %, celles afférentes aux équipements et travaux se sont accrues de plus d'un million d'euros (+ 53,1 %) et ont atteint le montant de 3 millions d'euros.

Le rapport d'exécution transmis au Parlement, explique le niveau élevé de ces dépenses, pour moitié par diverses opérations de réfection et d'aménagement de certains locaux, nécessités par l'installation du nouveau cabinet. L'autre moitié de la dépense ayant été consacrée à la mise en place de nouveaux moyens de communication.

Selon le même rapport d'exécution, l'accroissement de l'activité présidentielle a induit une progression significative des dépenses de personnels (+ 10 %) en raison des recrutements effectués et de la rémunération des heures supplémentaires. Les effectifs ont été portés à 1.045 personnes (674 personnels civils et 371 personnels à statut militaire).

Enfin, concernant la dotation du Président de la République, on constate une progression de près d'un tiers par rapport à l'exécution de 2006 (+ 29,2 %), soit 29.513 euros. Les documents budgétaires imputent cette évolution à l'adoption de l'article 106 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 qui a modifié les modalités de rémunération du Président de la République, les alignant sur celle du Premier ministre.

L'adoption de cette disposition étant intervenue en décembre 2007, il paraît étrange que son impact puisse être invoqué pour l'exécution de 2007. Votre rapporteur spécial ne manquera pas d'interroger le gouvernement, sur ce point, lors de la séance publique.

b) La dotation 531 Conseil constitutionnel

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Total	Exécution	Résultat	%
531 Conseil constitutionnel	7.242.000	7.242.000	7.199.420	- 42.580	- 0,59%

L'exécution de l'exercice 2007, se traduit pour les comptes du Conseil constitutionnel par un solde positif de 42.580 euros. Associés à diverses recettes au titre de l'année 2007, c'est un montant global de 141.963 euros qui est ainsi reporté sur l'exercice 2008 et qui participe au financement des manifestations prévues dans le cadre de la commémoration du cinquantenaire de la Constitution.

Les excédents de charges résultant notamment, de l'application de l'article L. 61 du code des pensions civiles à certains fonctionnaires en position de détachement auprès du Conseil constitutionnel, non prévus lors de l'établissement du budget prévisionnel, ainsi que les travaux induits pour l'aménagement des bureaux des nouveaux membres, ont été compensés par une moindre dépense au titre du contrôle des scrutins.

c) La dotation 533 Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation	Montants accordés AE/CP	Total	Exécution	Résultat	%
533 Cour de justice de la République	886.680	886.680	834.845	- 51 835	- 5,85%

L'annexe au projet de loi de règlement ne fournit qu'un unique tableau récapitulatif des prévisions et de l'exécution de l'exercice 2007 pour la Cour de justice de la République. Aucun développement de la gestion n'est joint. En conséquence, votre rapporteur spécial se contente de constater qu'un excédent de près de 52.000 euros se dégage de la gestion.

Votre rapporteur continue à s'interroger sur le montant des loyers et charges des locaux du 21, rue de Constantine qui représentent plus de la moitié des dépenses (52 %) avec 433.000 euros, soit une augmentation substantielle (+ 30.000 euros) par rapport à l'exécution de 2006 qui se montait à 403.000 euros. La dépense mensuelle se situe à un niveau élevé, à 36.000 euros. Le poids de ce poste de dépenses justifie que l'on reconsidère les modalités de cette location et que de nouvelles solutions soient explorées pour l'hébergement de la CJR.

d) La dotation 532 Haute Cour de justice¹

Aucun crédit n'avait été ouvert en 2007 au titre de cette dotation.

III. LES CONTRÔLES MENÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre rapporteur spécial rendra compte de ses contrôles à l'occasion de son rapport sur la loi de finances initiale pour 2009. **Il réitère le souhait qu'il a exprimé dans son précédent rapport sur la LFI pour 2008 tendant à faire apparaître clairement, à titre d'information, le nombre et la répartition des personnels mis effectivement à disposition ainsi que le volume des contributions de chacune des administrations centrales concernées.**

¹ Cf Supra Comme le relevait votre rapporteur spécial dans son rapport de présentation de la mission « Pouvoirs publics » au titre du projet de loi de finances pour 2008 ([Rapport n° 91 \(2007-2008\) tome III, annexe 21, page 17](#)), la dénomination « Haute Cour de justice » a été abandonnée au profit de celle de « Haute Cour » depuis l'adoption par le Parlement réuni en Congrès de la loi constitutionnelle n° [2007-238 du 23 février 2007](#) portant modification du titre IX de la Constitution.