

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 19

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Jean ARTHUIS

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DOTATIONS	7
A. UNE INFORMATION DU PARLEMENT PLUS EN AMONT.....	7
B. UN PÉRIMÈTRE QUI ÉVOLUE	7
II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS	9
A. DES CRÉDITS EN FORTE PROGRESSION.....	9
B. ... MAIS DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES POUR CERTAINES ACTIONS.....	10
C. ... ALORS QUE D'AUTRES PROGRESSED PAR NÉCESSITÉ OU OBLIGATION.....	10
D. LA DOTATION 541 POUR LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE.....	11
III. LE PROGRAMME DE CONTRÔLE DE LA MISSION.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A la demande du Parlement, les informations relatives à la mission « Pouvoirs publics » se retrouvent intégralement dans le « bleu » qui reprend et développe celles figurant jusqu'alors dans les annexes « jaunes » relatives, d'une part aux assemblées parlementaires, et, d'autre part, aux autres pouvoirs publics. Il convient de se féliciter d'une telle présentation qui rend l'information plus claire et plus exhaustive.

Par nature, cette mission spécifique n'est structurellement pas mouvante. Cependant, destinée à regrouper les dotations nécessaires au fonctionnement des pouvoirs publics, elle accueille pour la deuxième année de mise en œuvre de la LOLF, une nouvelle action concernant les indemnités des élus français au Parlement européen, jusqu'alors supportées par la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Les crédits demandés progressent significativement : de l'ordre de 4,44 % à structure constante (5,36 % en intégrant la nouvelle action). Ils recouvrent toutefois des situations et des montants très divers : on constate ainsi une baisse de 6,26 % pour la Cour de justice de la République et une progression de 26,39 % pour le Conseil constitutionnel.

Comme il s'y était engagé, votre rapporteur spécial a mené deux contrôles sur pièces et sur place portant sur les crédits de la Présidence de la République et sur ceux de la Cour de justice de la République.

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DOTATIONS

A. UNE INFORMATION DU PARLEMENT PLUS EN AMONT

Lors de la séance de présentation des crédits de la mission « Pouvoirs publics » figurant dans le projet de loi de finances pour 2006, le 3 décembre 2005, votre rapporteur spécial relevait que « ...*nous* [le Parlement] *n'avons pas été surinformés !...* ». Il était relayé quelques instants plus tard par notre collègue Yves Détraigne, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois, qui s'étonnait que « ..., *de façon assez surprenante, ont été nommés deux rapporteurs, ..., pour examiner les crédits de la mission « Pouvoirs publics », alors que le bleu budgétaire se résume à deux tableaux que n'accompagne aucun commentaire* ».

Ces interpellations ont été entendues puisque la présentation de la mission « Pouvoirs publics » correspond aujourd'hui à une « compilation » des anciennes annexes « jaunes » du projet de loi de finances. Cette nouvelle présentation permet ainsi une vision plus en amont de ces dotations.

B. UN PÉRIMÈTRE QUI ÉVOLUE

Une nouvelle dotation est intégrée à la mission. Il s'agit de la rémunération versée aux élus français au Parlement européen qui avait été transférée en 2006 sur la mission « Action extérieure de l'Etat » relevant du ministère des affaires étrangères.

Lors de la troisième séance du 17 novembre 2005, au cours de la discussion des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », notre collègue député Jérôme Chartier, rapporteur spécial, a, par son amendement n° 237 (ensuite retiré), interpellé le ministre des affaires étrangères sur l'opportunité de l'inscription des crédits destinés à la rémunération des élus français au Parlement européen sur son budget.

Répondant au principe démocratique d'autonomie des assemblées parlementaires -même si les élus concernés sont ici « extranationaux »-, le gouvernement a choisi, dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances pour 2007, d'isoler les crédits destinés à leur rémunération, sous la forme d'une dotation, au sein d'une nouvelle action de la mission « Pouvoirs publics ».

La mission est désormais ainsi composée :

- 501 Présidence de la République
- 511 Assemblée nationale
- 521 Sénat
 - 01 Sénat
 - 02 Jardin du Luxembourg
 - 03 Musée du Luxembourg
- 541 La chaîne parlementaire
 - 01 La chaîne parlementaire – Assemblée nationale
 - 02 Public Sénat
- 531 Conseil constitutionnel
- 532 Haute Cour de justice
- 533 Cour de justice de la République
- 542 Indemnités des représentants français au Parlement européen
(nouveau)

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. DES CRÉDITS EN FORTE PROGRESSION...

Excluant, la nouvelle dotation destinée aux indemnités des élus français au Parlement européen, on constate une progression de près de 30 millions d'euros des crédits demandés pour 2007. L'essentiel de ce montant émane de l'Assemblée nationale (28 millions d'euros), qui devra assumer le coût du renouvellement législatif prévu au deuxième trimestre 2007, et dont le principal correspond aux indemnités de licenciement des collaborateurs des députés non réélus.

Evolution des dotations aux pouvoirs publics

(en euros)

N° et intitulé de la dotation et des actions	Exécution 2005	Ouverts en LFI 2006	Demandés pour 2007	Variation 2007/2006 en valeur	Variation 2007/2006 en %age
501 Présidence de la République	31 764 452	32 465 683	31 783 605	-682 078	-2,10
501-01 Présidence de la République		32 465 683	31 783 605	-682 078	-2,10
511 Assemblée nationale	493 300 000	502 179 400	529 935 000	27 755 600	5,53
511-01 Assemblée nationale		502 179 400	529 935 000	27 755 600	5,53
521 Sénat	303 470 400	308 917 700	314 487 165	5 569 465	1,80
521-01 Sénat	290 640 100	295 903 800	301 865 785	5 961 985	2,01
521-02 Jardin du Luxembourg	11 352 400	11 514 000	11 405 380	-108 620	-0,94
521-03 Musée du Luxembourg	1 477 900	1 499 900	1 216 000	-283 900	-18,93
541 La chaîne parlementaire	19 644 060	21 741 000	26 345 000	4 604 000	21,18
541-01 La chaîne parlementaire - Assemblée nationale	9 439 460	11 000 000	12 750 000	1 750 000	15,91
541-02 Public Sénat	10 204 600	10 741 000	13 595 000	2 854 000	26,57
531 Conseil constitutionnel	5 785 408	5 732 000	7242000	1510000	26,34
531-01 Conseil constitutionnel	5 272 774	5 732 000	7 242 000	1 510 000	26,34
532 Haute Cour de justice	0	0	0	0	0,00
532-01 Haute Cour de justice	0	0	0	0	0,00
533 Cour de justice de la République	680 796	945 900	886 680	-59 220	-6,26
533-01 Cour de justice de la République	680 796	945 900	886 680	-59 220	-6,26
542 Indemnités des représentants français au Parlement européen (nouveau)		7874420	8022500	148080	1,88
542-01 Indemnités des représentants français au Parlement européen (nouveau)		7874420	8022500	148080	1,88
Total à périmètre constant (hors action 542)		871 981 683	910 679 450	29 643 622	4,44
Total	854 645 116	871 981 683	918 701 950	38 697 767	5,36

B. ... MAIS DES EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES POUR CERTAINES ACTIONS...

La dotation affectée à l'action 501-01 (Présidence de la République) affiche une baisse de 682.078 euros (- 2,10 %) due, pour l'essentiel à l'entrée en vigueur en 2006 de l'article 231 du code général des impôts portant exonération, dans certaines conditions, de la taxe sur les salaires.

Une minoration de la prévision des dépenses pour frais de justice permet à la Cour de justice de la République de présenter une demande de dotation en baisse de 60.000 euros (- 6,26 %).

La dotation du Sénat, qui comprend trois actions, reste dans l'objectif de « progression zéro en volume » en affichant une hausse globale de 1,8 %. Cette maîtrise tient essentiellement, d'une part, à une diminution des dépenses de rémunérations des personnels affectés au Jardin du Luxembourg consécutive à une baisse des effectifs (- 3 agents) et, d'autre part, à une baisse significative des dépenses d'investissement sur l'action « Musée du Luxembourg » dont les lourds travaux d'aménagement engagés les années précédentes sont désormais achevés.

L'action « Sénat » progresse raisonnablement (+ 2,01 %) malgré l'anticipation du passage en 2008 du nombre de sénateurs de 331 à 341 et la nécessité de trouver de nouveaux locaux pouvant les héberger. Afin de ne pas affecter la dotation, ces opérations seront financées pour l'essentiel par un prélèvement sur les disponibilités.

Calquée sur la rémunération des parlementaires nationaux, la nouvelle dotation concernant les « indemnités des représentants français au Parlement européen » n'appelle pas de commentaires particuliers. Elle est évaluée pour 2007 à 8.022.500 euros pour 78 élus.

C. ... ALORS QUE D'AUTRES PROGRESSED PAR NÉCESSITÉ OU OBLIGATION

L'Assemblée nationale, devra supporter en 2007 le coût d'investissements importants liés aux travaux de restructuration de bâtiments ainsi que l'acquisition de logiciels destinés aux travaux de nos collègues députés. Un prélèvement sur les disponibilités de l'ordre de 77 millions d'euros permettra d'atténuer la demande de la dotation.

Par ailleurs, et principalement, l'Assemblée nationale supportera en 2007 le coût du renouvellement législatif qui induit des charges importantes

(21,33 millions d'euros) liées au licenciement des collaborateurs des députés non réélus.

Les échéances électorales prévues en 2007 auront également un impact significatif sur la dotation du Conseil constitutionnel. A ce titre, une dotation exceptionnelle de 1,7 million d'euros est demandée pour mener les opérations de contrôle liées à l'élection présidentielle.

En gestion courante, des efforts en matière de dépenses de personnels ou de fonctionnement permettent de compenser l'anticipation d'une possible augmentation du nombre de membres du Conseil (de 10 à 11) consécutivement à l'élection présidentielle.

D. LA DOTATION 541 POUR LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

Cette dotation regroupe deux actions dont les prévisions de dépenses progressent fortement.

La montée en puissance des coûts de diffusion des programmes sur le réseau de Télévision Numérique Terrestre (TNT) impacte fortement les deux diffuseurs (+ 2,35 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et + 1,9 million d'euros pour le Sénat).

Par ailleurs, Public Sénat poursuit son programme d'investissement pour 1,982 million d'euros correspondant au plan pluriannuel d'équipement, dont 1,2 million d'euros seront consacrés à l'aménagement d'un second studio et à la régie associée.

III. LE PROGRAMME DE CONTRÔLE DE LA MISSION

Conformément à l'engagement qu'il avait pris l'an dernier, et soucieux de démontrer que le suivi de l'exécution des crédits votés doit être, au moins, aussi important que leur approbation initiale, votre rapporteur spécial a tenu à mener plusieurs contrôles sur pièces et sur place.

Il s'est rendu ainsi à la Présidence de la République, le 14 septembre 2006, pour y rencontrer le Directeur de cabinet du Président. Il a pu obtenir les précisions qu'il souhaitait. C'est ainsi qu'il lui a été confirmé que les salaires des 378 personnels militaires et des 424 personnels civils restaient à la charge des ministères qui les mettent à la disposition de la Présidence de la République.

En revanche, les crédits de la Présidence de la République couvrent les indemnités de sujétion des intéressés.

Cette situation est contraire aux principes prévus par la LOLF. Votre rapporteur spécial évalue à au moins 25 millions d'euros, la sous-estimation des crédits de la Présidence de la République. Il est donc nécessaire que le prochain projet de loi de finances corrige cette anomalie.

Par ailleurs, le 19 octobre 2006, à l'issue de l'examen de la présente mission devant votre commission, il s'est rendu au siège de la Cour de justice de la République, y rencontrant son président. Il a pu recueillir les informations demandées tendant à justifier le niveau du loyer annuel (438.000 euros), observant que les salaires des magistrats et agents administratifs sont pris en charge par la mission « Justice ». Au total, la Cour de justice de la République fonctionne comme un « appendice » de la Cour de Cassation.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le jeudi 19 octobre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, sur la mission « Pouvoirs publics ».

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a tout d'abord souligné qu'en sa qualité de président de la commission, il se « devait » d'initier l'examen des fascicules budgétaires.

Il a noté avec satisfaction que, ainsi qu'il l'avait préconisé l'année dernière, l'annexe « bleue » afférente aux crédits de la mission « Pouvoirs publics » réunissait cette année l'ensemble des éléments qui figuraient auparavant dans les annexes « jaunes » relatives, d'une part, aux assemblées parlementaires et, d'autre part, aux autres pouvoirs publics, une telle présentation rendant l'information plus claire et plus exhaustive.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a relevé que cette mission spécifique, bien que n'étant pas par nature structurellement mouvante, accueillait une nouvelle action concernant les indemnités des élus français au Parlement européen, jusqu'alors supportées par la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Il a précisé que les crédits demandés pour l'ensemble de la mission progressaient significativement : de l'ordre de 4,44 % à structure constante (5,36 % en intégrant la nouvelle action). Il a toutefois noté que cette progression globale recouvrait des situations et des montants très divers allant d'une baisse de 6,26 % pour la Cour de justice de la République à une progression de 26,39 % pour le Conseil constitutionnel.

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, a annoncé que conformément à l'engagement qu'il avait pris, il avait mené, en application de l'article 57 de la LOLF, plusieurs contrôles sur pièces et sur place portant sur les crédits de la Présidence de la République et sur ceux du Conseil constitutionnel. A ce titre, il a estimé qu'il était étonnant que les salaires d'un certain nombre de personnels travaillant effectivement pour la Présidence continuent d'être pris en charge par les ministères. Dans le respect des principes de la LOLF, entre 25 et 30 millions d'euros, représentant les salaires des 378 personnels militaires et 424 personnels civils, devraient donc être réintégrés.

Concernant le Conseil constitutionnel, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a relevé la progression du niveau des traitements versés à ses membres, tout en expliquant qu'il s'agissait, d'une part, de l'effet du remplacement à venir d'un de ses membres -qui était rémunéré actuellement à hauteur d'un demi traitement en raison de son activité de professeur

d'université- par un nouveau membre qui sera, lui, rémunéré à taux plein. D'autre part, il a précisé que le Conseil constitutionnel avait anticipé une possible augmentation du nombre de ses membres de droit, consécutive à l'élection présidentielle.

Il a confirmé que son action de contrôle se poursuivait et qu'il devait, ce jour même, se rendre au siège de la Cour de justice de la République afin d'obtenir des éclaircissements sur le montant élevé des loyers payés par la Cour de Justice pour son hébergement, à savoir 438.000 euros pour un total de frais de fonctionnement de 886.680 euros.

Estimant que les autres actions composant la mission « Pouvoirs publics » n'appelaient pas d'autres commentaires, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'approuver les crédits présentés.

Un débat s'est alors institué.

Réagissant à l'intervention du rapporteur spécial, **M. François Trucy** s'est étonné, compte tenu de l'aspect « aléatoire » des travaux de la Cour de Justice de la République, qu'il soit nécessaire de maintenir un siège dont le loyer paraît très élevé pour une institution qui n'a pas vocation à tenir des réunions régulières.

En réponse à ce dernier, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a précisé qu'il ne manquerait pas de procéder aux vérifications nécessaires.

Répondant à **M. Henri de Raincourt** qui souhaitait qu'un rapprochement soit opéré, entre les crédits envisagés pour la Chaîne parlementaire et les taux d'audience constatés, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a rappelé que ces crédits avaient été arrêtés, comme c'était la règle, par les Questeurs des deux assemblées réunis sous la présidence d'un magistrat de la Cour des comptes et, qu'en conséquence, il ne lui appartenait pas d'en contester la nécessité. Il a souligné, comme l'avait suggéré M. François Trucy, que la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes du Sénat auditionnait chaque année le Président de la chaîne parlementaire « Public Sénat » afin que celui-ci rende compte de sa politique et de ses résultats,

La commission a alors décidé à l'unanimité de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics » pour 2007.

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption sans modification des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».