ASSEMBLÉE NATIONALE

RÈGLEMENT DES COMPTES DE L'EXERCICE 2020

RAPPORT DE LA COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE DE VÉRIFIER
ET D'APURER LES COMPTES

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I- LES COMPTES AGRÉGÉS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
Approbation des comptes afférents à l'exercice 2020 mais expectative quant aux prochains exercices

A- Les évolutions retracées dans les comptes s'inscrivent dans la continuité des tendances précédemment constatées
1- La confirmation du caractère structurel du déficit
a. Des produits majoritairement rigides et marginalement irréguliers
b. Des charges d'exploitation dont les variations restent contenues
2- L'effritement apparent des réserves financières
a. L'impact limité des dettes d'exploitation et des déficits sur le passif
b. Un actif immobilisé constitué principalement d'immobilisations corporelles
c. Un actif non immobilisé en baisse avec une part dominante des éléments financiers qui se réduit
d. La notion de « prélèvement sur les disponibilités » mériterait d'être mieux explicitée

B- La nécessaire clarification des mécanismes mis en place
1- Les reports de dépenses d'investissement
a. Des initiatives heureuses ont jalonné les premières années de la législature
b. L'absence de visibilité sur les effets comptables des immobilisations en cours et des reports
2- La comptabilisation des frais de mandat
a. Des dépenses clairement identifiées
b. La difficile évaluation des recettes et des dépenses à venir

II- L'ANALYSE DES CHARGES DE PERSONNEL
La mise en évidence d'un paradoxe : maîtrise de leur évolution et transparence des dépenses mais nécessité d'améliorer les informations sur les rémunérations et les charges sociales

1- Les charges de personnel dans l'ensemble des dépenses de l'Assemblée nationale : une part relative stable dans un contexte marqué par une stagnation de la dotation
a. La relative stabilité des charges de personnel
b. Une maîtrise des charges de personnel qui répond à une exigence d'exemplarité
c. Les charges annuelles liées à l'emploi des personnels de l'Assemblée sont également restées sous contrôle
2- Les composantes des charges de personnel : la nette prévalence des rémunérations
a. La faiblesse des charges de personnel autres que les rémunérations et les charges patronales
b. Le caractère composite et la hausse des charges patronales

c. L'évolution interne contrastée des rémunérations versées
3- L'accessibilité problématique des informations disponibles sur les charges du personnel
a. La lancinante question des informations données spontanément à la Commission spéciale
b. L'ardente nécessité d'utiliser et de diffuser des indicateurs suffisamment explicites

III- ÉVITER LES REDONDANCES
Réflexions sur l'utilité de la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale et les voies d'un renouveau

1- L'évolution des moyens d'action de la Commission spéciale
a. Les enjeux des processus de vérification mis en place
b. Les progrès réalisés
c. La question du support normatif éventuel
d. Le contenu des mesures envisagées

2- Le rôle de la Commission spéciale et les lois de finances
a. Le vote de la loi de finances initiale et les comptes de l'Assemblée nationale
b. Le vote de la loi de règlement et la Commission spéciale

CONCLUSION

PRÉSENTATION DE L'ARRÊTÉ D'APPROBATION DES COMPTES 2020

COMPOSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Mesdames, Messieurs,

En application du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, constituée en son sein et composée de députés, doit rendre public un rapport sur les comptes annuels de l'Assemblée.

Ce rapport, qui émane d'une instance distincte des organes chargés d'établir le budget de l'Assemblée nationale ou habilités à prendre les décisions financières en son nom, est destiné à informer le public, en appréciant la qualité des documents financiers et comptables produits, au regard tant des principes d'intelligibilité et d'exhaustivité des comptes et de leurs annexes, que de celui de leur sincérité.

À ce titre, la Commission spéciale est amenée à proposer certaines évolutions qu'il appartient aux services, sous l'autorité des Questeurs, de mettre en œuvre.

Elle est également amenée à examiner les comptes « *au fond* ». Si cet examen ne vise pas à porter un jugement en opportunité, il consiste à veiller à ce que les besoins liés au fonctionnement régulier de l'Assemblée nationale, comme à l'exercice, par les députés, de leur mandat, sont correctement évalués, pris en compte et donc financés.

La tâche de la Commission spéciale est ainsi à la fois technique et politique. Sa composition reflète dans les faits et institutionnellement cette double dimension.

Sur le plan technique, la Commission spéciale s'appuie notamment sur les travaux confiés à une entité extérieure, chargée de certifier les comptes de l'Assemblée nationale, selon une procédure normée. Cette mission est assurée, depuis 2013, sur une base conventionnelle, par la Cour des comptes, les comptes de l'État, dans lesquels sont intégrés les comptes de l'Assemblée, étant certifiés par celle-ci.

La Commission spéciale procède chaque année à l'audition des membres composant la mission d'audit et assure le suivi de ses recommandations.

L'instauration d'un dispositif de contrôle interne formalisé au sein des services gestionnaires de l'Assemblée nationale résulte directement d'une collaboration fructueuse entre les parties prenantes intéressées, à savoir le Collège des Questeurs, la Commission spéciale, les services agissant sous l'autorité du Secrétaire général de la Questure, et la mission d'audit de la Cour des comptes.

En qualité de Présidente de la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale, je me félicite des progrès accomplis, lesquels doivent s'inscrire dans la durée.

*

Sur le plan politique, je voudrais, forte de trois années d'expérience dans ce domaine, formuler quelques observations.

Au sein des comptes de l'État, les comptes de l'Assemblée nationale, pour chacune de leurs composantes, ne présentent guère de significativité.

Budgétairement, la dotation allouée à l'Assemblée nationale, gelée depuis 2012, semble *a priori* dérisoire. La dotation des Pouvoirs publics, dont la moitié est constituée de la dotation allouée à l'Assemblée nationale, représentait en 2019 ainsi 0,3 % des dépenses de l'État, 0,5 % si on fait abstraction des dépenses étrangères au fonctionnement des Pouvoirs publics, en ne prenant en compte que la somme des charges de personnel et des dépenses de fonctionnement de l'État. Mais *a priori* seulement. Car, dans le contexte budgétaire national actuel, si une diminution de la dotation est susceptible de compromettre le bon fonctionnement de l'institution, son augmentation, même limitée à 2 % du montant de sa dotation, soit quelque 10 M€, ne paraîtrait pas acceptable. Ces circonstances qui révèlent toute la difficulté d'un arbitrage dans ce domaine ne peuvent que conforter le dispositif institutionnel instauré au début de la Vème République, confiant à une Commission commune des crédits, composée des Questeurs des assemblées parlementaires et qui délibère sous la présidence d'un président de Chambre à la Cour des comptes, le soin de déterminer les montants des dotations allouées aux assemblées parlementaires.

Comptablement, les postes de charges, ainsi que les éléments de l'actif de l'Assemblée nationale, n'influent guère sur les montants des agrégats enregistrés au niveau de l'État. Pour l'actif immobilisé, par exemple, l'Assemblée nationale « *pèse* » pour moins d'un millième, légèrement plus s'agissant des immobilisations corporelles mais deux fois moins pour les immobilisations financières. La part des charges d'exploitation, des pensions, ou des engagements de retraites, avoisine les deux-millièmes. Le rapport des effectifs de fonctionnaires et de contractuels approche un sur deux mille.

Jauger les moyens attribués à l'Assemblée nationale pour son fonctionnement en fonction des données se rapportant au fonctionnement de l'État, dans un sens ou dans l'autre, n'est donc pas pertinent. Prendre en compte les orientations définies au niveau de l'État pour maîtriser les dépenses, expliquer leur évolution et, au besoin, arbitrer de façon responsable entre elles, constitue, en revanche, une exigence dont la mise en œuvre doit néanmoins respecter le principe constitutionnel de l'autonomie financière des assemblées parlementaires.

Cette mise en œuvre relève ainsi des organes de gouvernance de l'Assemblée nationale, Bureau, Collège des Questeurs, sans oublier la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer ses comptes.

Conformément aux textes que l'Assemblée nationale s'est donnés, la Commission spéciale examine les comptes de l'exercice transmis par les Questeurs et arrêtés par eux ; elle entend à sa demande l'entité extérieure chargée d'attester que les comptes ont été établis conformément au plan comptable de l'Assemblée, ainsi que les Questeurs auxquels elle peut adresser un questionnaire ; elle peut consulter les documents comptables tels que la balance des comptes, les mandats et leurs pièces justificatives. Elle établit un rapport qui est rendu public. Ses travaux se concluent en donnant quitus aux Questeurs et au Trésorier de l'Assemblée de leur gestion ou en rendant compte à l'Assemblée. La Commission spéciale est, en effet, chargée d'approuver, par arrêté signé des membres de son bureau, les comptes définitifs de l'Assemblée

nationale et des comptabilités annexes, ce même arrêté, confiant aux Questeurs le soin d'affecter les résultats de l'exercice. Ce régime est défini par l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale, ainsi que par les articles 37 et 38 de son Règlement budgétaire, comptable et financier.

Cette année, j'ai souhaité réduire en amont certains délais d'examen s'imposant habituellement à la Commission spéciale.

Les représentants de la Cour des comptes ont ainsi été entendus avant le dépôt de leur rapport de certification, sur la base des premiers constats que la mission d'audit avait effectués, afin de peser davantage sur le processus d'audit qui a été engagé dès septembre 2020. J'ai proposé au Collège des Questeurs d'organiser leur audition dès le début du mois d'avril, afin que les membres de la Commission spéciale puissent avoir une première information sur l'exécution du budget, quitte à ce que le rapport établi sous leur autorité leur soit transmis ultérieurement. Ce dernier aménagement du calendrier n'ayant pas été jugé opportun, cette audition a eu lieu dans la première quinzaine de mois de mai. Les services ont, pour leur part, été entendus dès janvier, pour permettre à la Commission spéciale de les auditionner sur les charges de personnel et sur le cycle de contrôle des paies, dont l'examen sera poursuivi dans le prolongement des travaux de la Commission spéciale sur les comptes 2020

Les considérants introduits l'année dernière dans l'arrêté d'approbation des comptes peinent à être appliqués, comme en témoignent l'absence persistante de cartographie générale des risques et de plan d'action global de mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes validées préalablement par les Questeurs, ainsi que la volonté insuffisamment affirmée de prendre en compte, dans le calendrier de clôture la mission confiée, par le Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission spéciale.

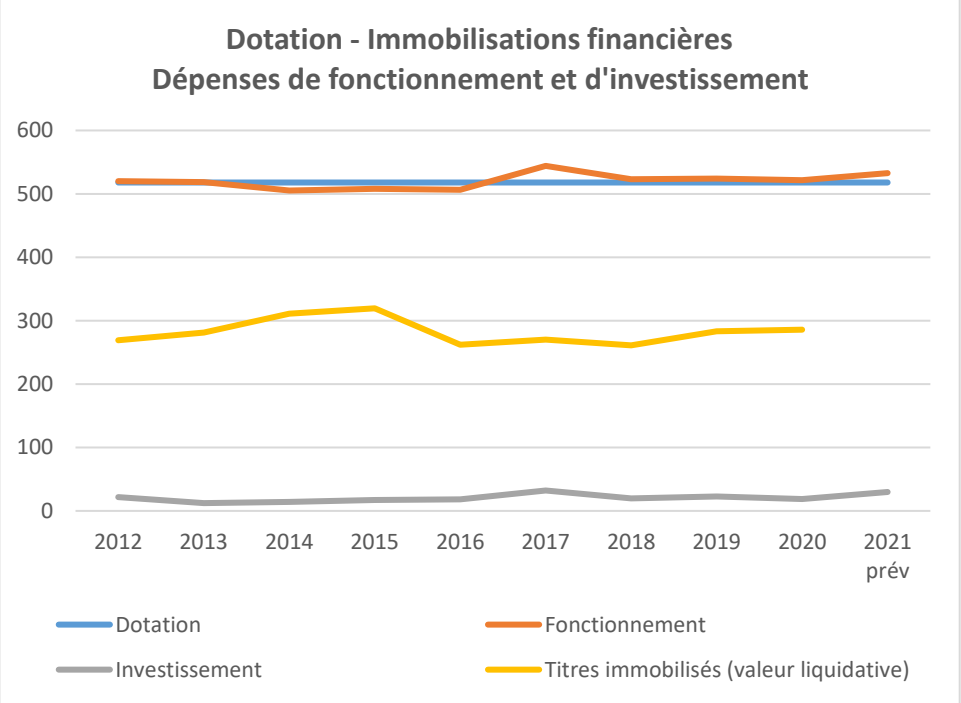
Pourtant, à l'échelle de l'Assemblée nationale, les problématiques financières ont une portée essentielle. Elles sont tournées vers une question centrale : Comment les moyens dont l'Assemblée dispose pour son fonctionnement et ses investissements sont-ils affectés ? C'est-à-dire quels sont les besoins couverts et ceux qui ne le sont pas, dans une perspective qui irait au-delà du dernier exercice clos ?

Ces moyens ne se limitent pas à la dotation, même complétée par les autres ressources budgétaires marginales et aléatoires. Outre quelques recettes extrabudgétaires, l'Assemblée nationale peut compter aussi sur ses disponibilités financières immobilisées ou pas. Les déficits, devenus la règle, sont ainsi couverts par un prélèvement sur celles-ci.

Ces ressources propres n'étant pas inépuisables, l'argent devient rare, et des tensions apparaissent, parfois pour quelques milliers d'euros ; ces tensions sont, à terme, porteuses de remises en cause qui pourraient avoir un caractère radical.

Outre l'arbitrage entre la dépense et la préservation des réserves, entre dépenses d'investissement ou dépenses de fonctionnement, entre dépenses d'investissement, entre dépenses de fonctionnement, l'arbitrage entre le court et le moyen terme devient prégnant, d'autant que l'Assemblée gère des caisses de retraite et que les reports peuvent se révéler une charge bien réelle demain. Les perspectives au-delà du terme de la législature semblent s'obscurcir à mesure que l'on s'en rapproche.

Les disponibilités rassurent mais elles ne peuvent constituer une solution pérenne. À un moment donné, il faudra bien réduire certaines charges, trouver de nouveaux produits.



I- LES COMPTES AGRÉGÉS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

APPROBATION DES COMPTES AFFÉRENTS À L'EXERCICE 2020 MAIS EXPECTATIVE QUANT AUX PROCHAINS EXERCICES

En application de l'article 38 du Règlement budgétaire, comptable et financier, et conformément à l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission approuve par arrêté les comptes. Par ce même arrêté, elle confie aux Questeurs le soin d'affecter le résultat de l'exercice et donne quitus de leur gestion à ces derniers ainsi qu'au Trésorier. Cet arrêté porte tant sur l'exécution du budget de l'Assemblée que sur sa comptabilité générale.

Comme je l'ai rappelé dans mes précédents rapports, cette approbation n'a rien d'arbitraire; elle se fonde notamment sur une série de critères, tels que la permanence des principes comptables, en particulier ceux définis par les textes adoptés par les autorités compétentes de l'Assemblée, l'opinion formulée par la Cour des comptes dans son rapport de certification, la qualité des évaluations budgétaires, le niveau soutenable des dépenses, ainsi que l'information des députés et du public.

L'année dernière, j'ai souhaité compléter ce « *référentiel* », par deux éléments d'analyse supplémentaires se rattachant au dernier critère pris en compte, celui, essentiel, de la transparence, en insistant sur l'exigence d'une information comptable intelligible, et sur la nécessité d'une notification spontanée, par les services et sous l'autorité des Questeurs, aux membres de la Commission spéciale, des décisions ayant une portée financière ou comptable.

Globalement, les comptes 2020 ne présentent guère de rupture par rapport à ceux de l'exercice précédent, lesquels ont été approuvés par la Commission. L'impact de la crise sanitaire est, quant à elle, plus visible par rapport aux prévisions initiales, que comptablement d'un exercice à l'autre. Aussi ai-je proposé aux membres de la Commission spéciale de les approuver.

Néanmoins, le principe de soutenabilité figurant parmi les critères retenus, j'ai souhaité, cette année, relever les points d'interrogation entachant l'anticipation des prochains exercices, et plus particulièrement l'exercice 2022.

A- Les évolutions retracées dans les comptes s'inscrivent dans la continuité des tendances précédemment constatées

La comparaison d'un exercice à l'autre permet d'identifier diverses évolutions. Mais, dans la plupart des cas, les évolutions suivent une trajectoire dessinée les années précédentes.

Le bilan agrégé est à ce titre emblématique. Par ailleurs, plus que les variations constatées dans les postes du compte de résultat agrégé, le solde des opérations influe sur le bilan. À ce niveau global, la crise sanitaire n'a eu guère d'effets.

1- La confirmation du caractère structurel du déficit

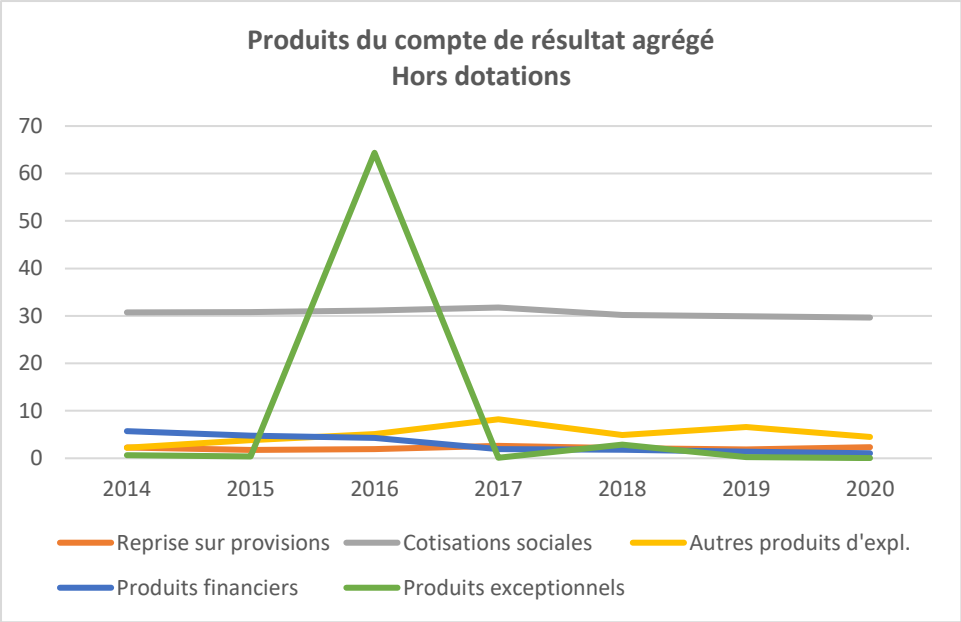
Le déficit semble s'être installé, les charges, comme les produits, présentant une certaine fixité : les gestionnaires de l'Assemblée nationale ont des marges de manœuvre plus que réduites.

Les produits sont, en effet, majoritairement rigides et marginalement irréguliers. Quant aux charges d'exploitation, leur progression reste contenue.

a- Des produits majoritairement rigides et marginalement irréguliers

Dans le compte de résultat agrégé, la plupart des produits d'exploitation stagnent, au premier rang desquels la dotation qui représente 90 % des produits, mais également les cotisations sociales, en dépit de l'augmentation des taux précédemment intervenue. Les produits financiers poursuivent la lente érosion amorcée depuis plusieurs années déjà, qu'il s'agisse des revenus de placements ou des intérêts des prêts consentis. Les principales variations portent ainsi sur divers autres produits d'exploitation, qui présentent une forte volatilité, et sur les produits exceptionnels, par nature erratiques, très accessoirement sur les reprises de provisions.

La dotation est gelée à son niveau de 2012 en euros courants. Elle s'élève à 517,89 M€. Le tableau suivant ne la mentionne pas, ni la dotation allouée à LCP-AN (16,64 M€), figée également, un versement, pour le même montant, figurant au demeurant dans les charges.



L'augmentation tout à fait significative des produits exceptionnels en 2016, résulte de la vente d'actifs financiers pour la mise à disposition par l'État de l'Hôtel de Broglie. Le ressaut constaté en 2018 constitue les soldes d'IRFM à recevoir par l'Assemblée nationale (2,5 M€).

Pour les produits d'exploitation qualifiés « *autres* », les hausses en 2017 et 2019 s'expliquent respectivement par les remboursements d'IRFM des députés de la précédente législature (3,62 M€), et des remboursements effectués par des compagnies d'assurance (1,85 M€), soit au titre de dommages subis par l'Assemblée, soit au titre de reversements.

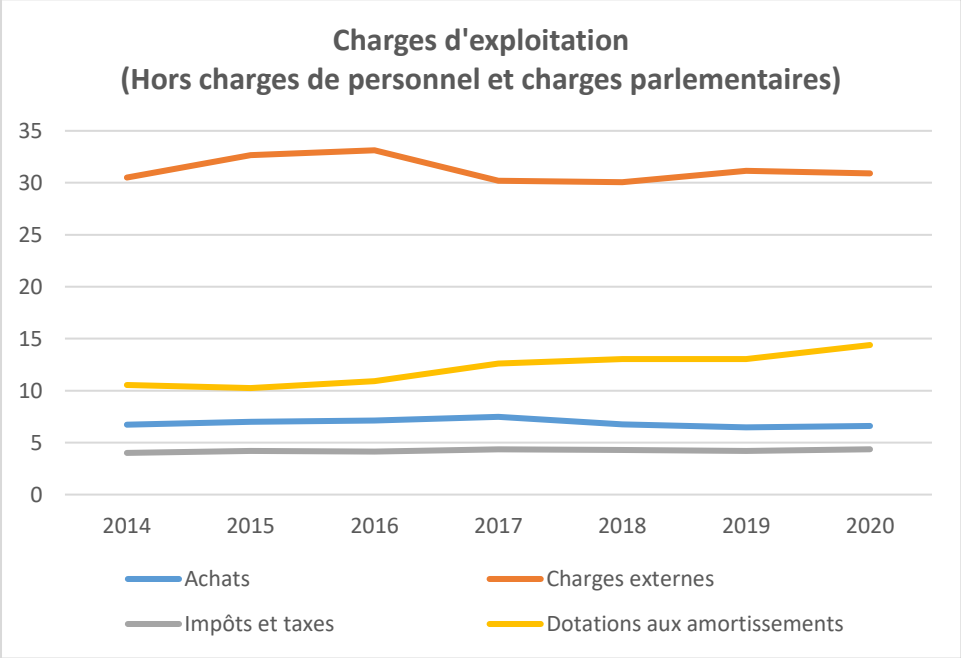
Les cotisations sociales sont presqu'intégralement des cotisations acquittées par les députés et les personnels assujettis aux caisses de retraite et aux fonds de sécurité sociale gérés par l'Assemblée.

b- Des charges d'exploitation dont les variations restent contenues

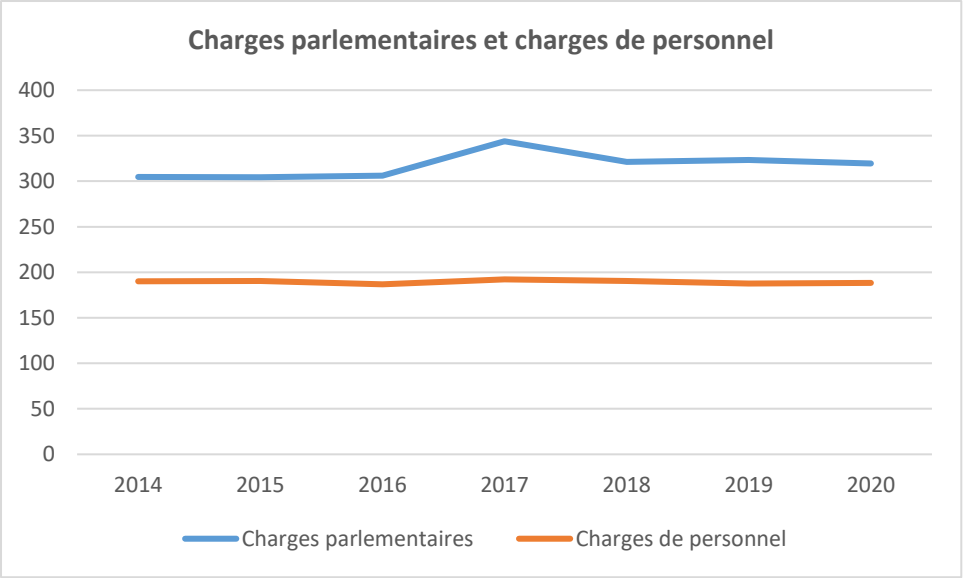
Les charges financières ou exceptionnelles étant négligeables, seules les charges d'exploitation seront examinées.

À l'exception des années de renouvellement, ces charges varient peu ces dernières années (564,05 M€ en 2014, 567,32 M€ en 2015, 572,69 M€ en 2016, 584,39 M€ en 2018, 583,79 M€ en 2019, 583,95 M€ en 2020) ; les progressions ne dépassent pas 1% d'une année sur l'autre.

Sur la période prise en compte, les achats sont en constante diminution depuis 2015 (6,5 M€ en 2019 et 6,6 M€ en 2020); les charges externes ont oscillé entre 33 et 30 M€ et les dotations aux amortissements ont été comprises entre 10 et 14 M€ ; les impôts et taxes sont restés stables, autour de 4 M€.



Les charges de personnel et les charges parlementaires constituent naturellement la part la plus importante des charges d'exploitation, de l'ordre de 87 %, avec des parts respectives égales à 32 % et 55 % ; en cinq ans, les premières ont perdu un point et les secondes en ont gagné un.



Le compte de résultat agrégé qui prend en compte les cotisations sociales « *salariales* » en produits, intègre en charges les dépenses des fonds de sécurité sociale et des caisses de pensions ou de retraite. Depuis 2018, les charges de personnel et les charges parlementaires ne sont plus présentées ventilées.

Il convient donc de se reporter aux comptes budgétaires pour identifier les principales évolutions.

Pour les charges de personnel, on se réfèrera à la deuxième partie du présent rapport qui est dédiée à cette thématique. En 2020, un supplément de charges de 1,44 M€ est enregistré, résultant notamment d'une augmentation de 2 M€ des charges de rémunération des agents contractuels des services et des charges sociales y afférentes, la diminution des rémunérations du personnel statutaire étant, elle, compensée par une augmentation de même montant des charges de retraites.

Pour les charges parlementaires, les comparaisons peuvent être trompeuses, les dépenses d'affranchissement initialement enregistrées en charges externes ayant été en grande partie imputées en 2018 sur les charges parlementaires. Au sein même desdites charges, des transferts se sont produits, tels que l'imputation des dépenses de taxis. Ces changements de comptabilisation sont liés aux réformes introduites à partir de 2018, parallèlement à la suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), remplacée par l'avance de frais de mandat (AFM).

S'il fallait émettre une seule recommandation, ce serait celle d'engager une réflexion sur le plan comptable, afin de lui donner plus de lisibilité et de cohérence en considération des réformes intervenues ces dernières années.

Le caractère disparate des dépenses regroupées sous le compte 65, ainsi que les changements introduits dans le mode de comptabilisation empêchent la réalisation de graphiques pertinents sur moyenne période.

Parmi les charges parlementaires, les indemnités parlementaires ont, de 2014 à 2020, peu varié, restant comprises entre 50 et 51 M€. Les charges sociales sont largement déterminées

par les liquidations de pensions. Budgétairement, les charges sociales, de l'ordre de 60 M€ entre 2014 et 2016, ont cru à la suite du renouvellement, pour entamer une légère baisse dès 2019 (elles ont atteint près de 74 M€ en 2018), amplifiée en 2020 (70 M€, soit une diminution de plus de 2 M€).

Les dépenses dites de représentation qui sont essentiellement liées aux activités internationales et à l'activité de divers organes parlementaires s'établissent généralement autour de 4,2 M€, hors année de renouvellement, où elles diminuent fortement. Elles s'établissent en 2020 à 1,73 M€, en raison de la baisse d'activité liée aux mesures sanitaires édictées.

Les frais de transport, compris entre 7 et 7,65 M€ de 2014 à 2017, avoisinent depuis 2018 les 6 M€. Pour la même raison, ils baissent de 2,19 M€ en 2020.

L'AFM représente une dépense annuelle de 36 à 37 M€ depuis son institution, contre 39 M€ pour l'IRFM.

Le secrétariat parlementaire, non compris l'IRFM puis l'AFM, constitue la charge la plus lourde au sein des charges parlementaires, en croissance : 122,59 M€ en 2014, 124,88 M€ en 2016, 125,83 M€ en 2018, 128,89 M€ en 2019, les années de renouvellement étant atypiques, en raison des charges liées aux fins de contrats qui avaient atteint 32 M€ en 2017. Elle s'établit à 133,67 M€ en 2020, en raison notamment des charges liées aux licenciements résultant de cessations de mandat et de la montée en charge de la prime d'ancienneté.

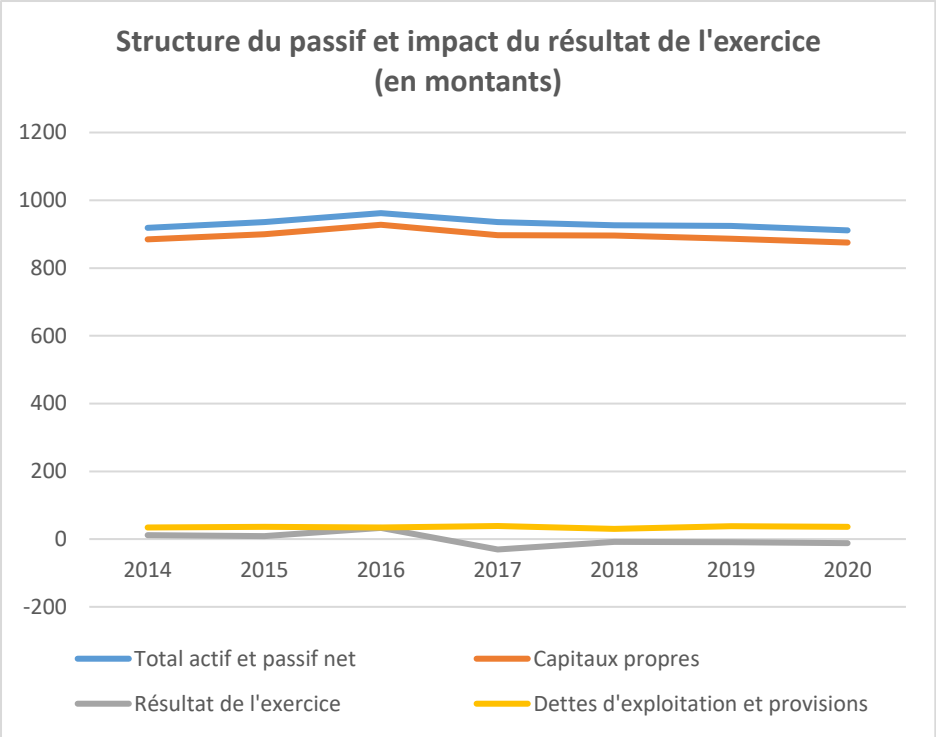
Les autres charges liées au mandat des députés qui correspondent à divers frais (courrier, taxis, téléphone, équipements bureautiques…) pris en charge directement ou remboursés par l'Assemblée ont connu de fortes variations. Les dépenses ont augmenté pour des raisons diverses, liées à la prise en charge de services non couverts ou émergents (expert-comptable, location d'un pied-à-terre à Paris, par exemple), à l'introduction de règles de fongibilité permettant de reporter la dépense d'une certaine nature sur l'enveloppe affectée à une autre, pour préserver la liberté de choix des députés dans l'exercice de leur mandat, et à l'aménagement des montants et des règles de prise en charge. Représentant moins de 5 M€ de 2014 à 2016, la dépense a crû par l'effet du renouvellement et la montée en charge des dispositifs, pour atteindre successivement 6,76 M€ en 2017, 9,41 M€ en 2018 et 10,23 M€ en 2019, l'année 2020 entamant une inversion de la tendance observée (9,67 M€).

2- L'effritement apparent des réserves financières

Au cours des années, le bilan agrégé est impacté par les résultats de l'exercice. Le bilan reste équilibré, mais diverses évolutions affectent l'actif.

a- L'impact limité des dettes d'exploitation et des déficits sur le passif

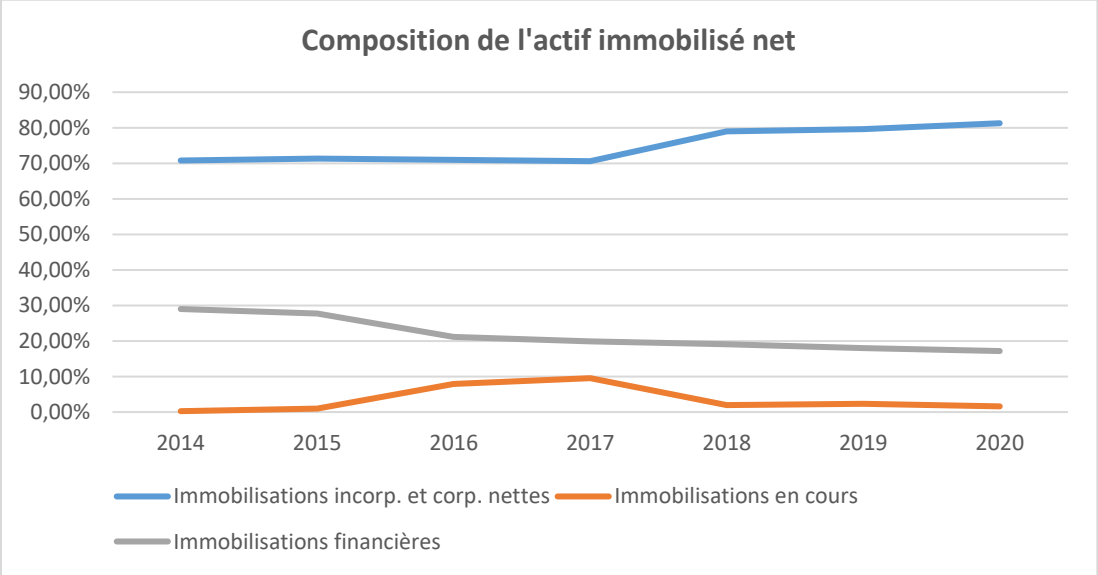
Depuis 2014, le montant des dettes d'exploitation n'a cessé de croître (34,5 M€ en 2019), même si cette évolution a connu quelques inflexions, comme en 2020 (31,62 M€); ces dettes concernent les fournisseurs et les organismes sociaux et fiscaux essentiellement. Depuis 2017, le compte de résultat agrégé est en déficit (30,72 M€ en 2017, 8,15 en 2018 et 9,49 en 2019, 11,88 M€ en 2020). Compte tenu du montant des fonds propres (886,83 M€ en 2019), l'impact des dettes sur cette partie du bilan peut être considérée comme négligeable.



En revanche, ces éléments pèsent sur l'actif circulant.

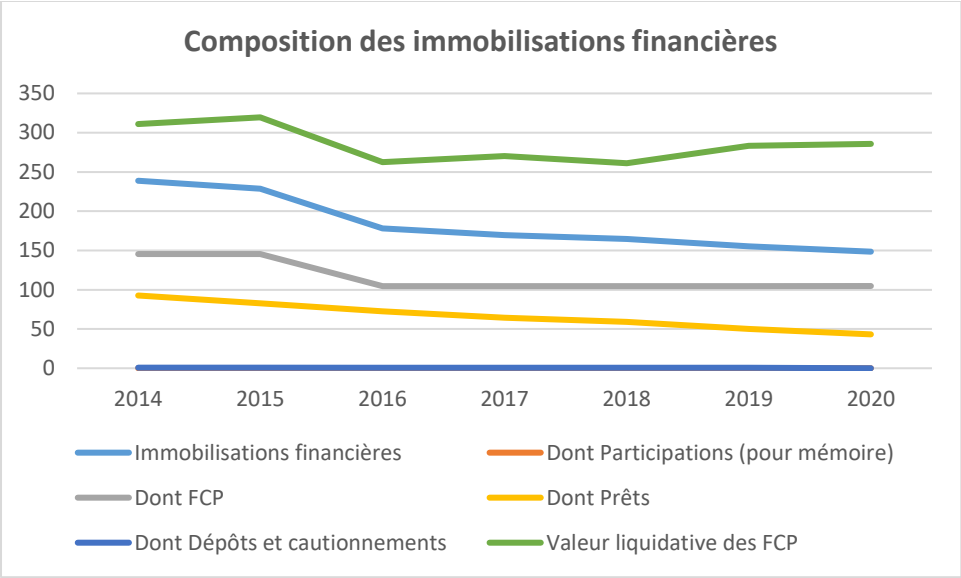
b- Un actif immobilisé constitué principalement d'immobilisations corporelles

De 2014 à 2019, le total des immobilisations nettes a progressé (+ 40 M€, soit une hausse de 5%), un léger infléchissement étant constaté en 2020. Cette évolution se manifeste par une augmentation de la part des immobilisations corporelles, laquelle passe de 71 à 81 %, assortie d'une part très variable des immobilisations en cours, laquelle a fluctué de 0,25 % à 9,5 % sur la même période, pour s'établir à 2,35 % en 2019 et 1,56 % en 2020, et une érosion progressive de la part des immobilisations financières, passée au cours de la même durée de 29 % à 17 %.



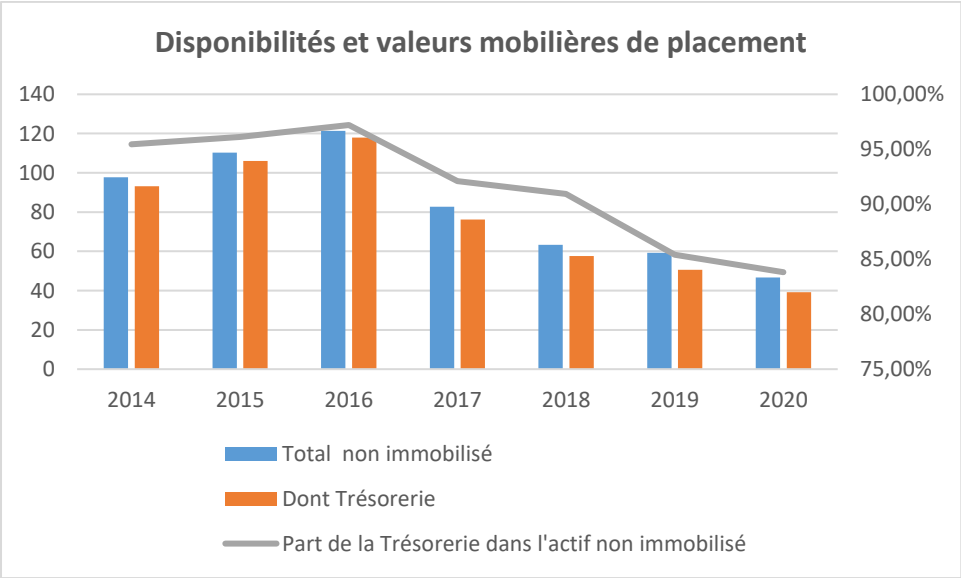
Les amortissements et dépréciations, sur la même période représentent 12 % des immobilisations corporelles et incorporelles brutes.

La baisse des immobilisations financières résulte de celle des fonds communs de placement, après une sortie de 41 M€ en 2016 liée à la mise à disposition par l'État de l'Hôtel de Broglie et de la diminution des encours de prêts consentis par l'Assemblée. Il convient néanmoins de souligner que les fonds communs de placement sont inscrits pour leur valeur historique.

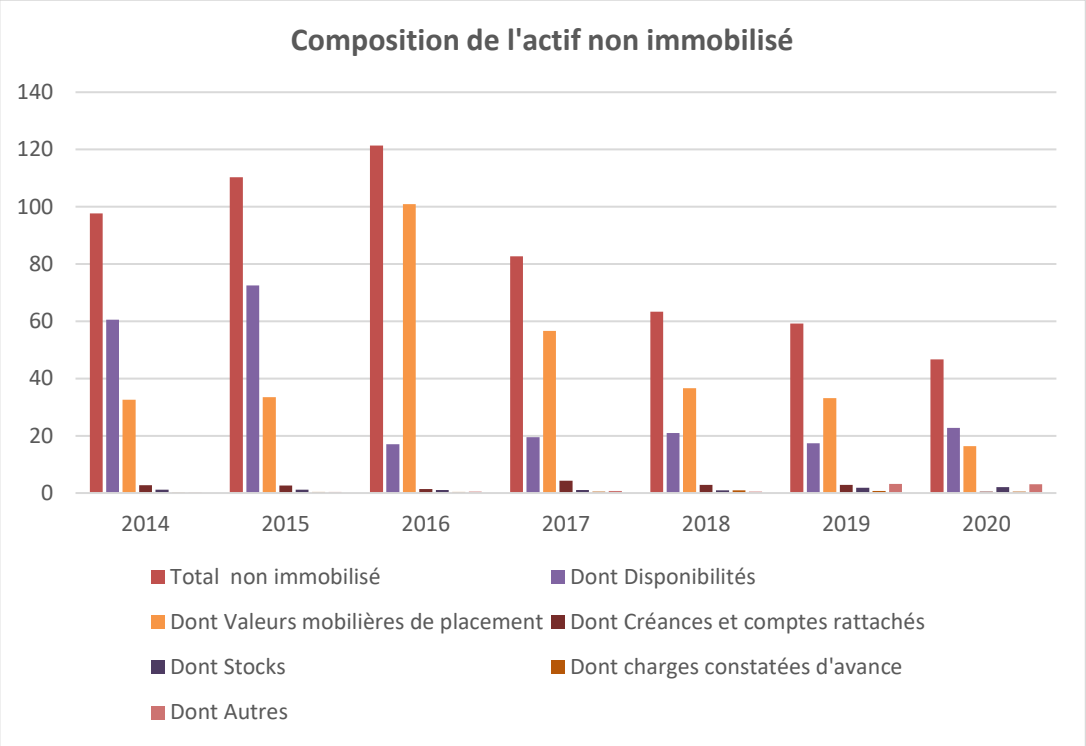


c- Un actif non immobilisé en baisse avec une part dominante des éléments financiers qui se réduit

L'actif non immobilisé s'est réduit ; il est passé de 98 M€ en 2014 à 59 M€ en 2019, puis à 47 M€ en 2020, cette évolution masquant une augmentation en 2015 et 2016. La part de la Trésorerie, constituée de valeurs mobilières de placement et de disponibilités, reste dominante mais s'érode également (84 %, contre 85,41 % en 2019 et 95,44 % en 2014).



Au sein de l'actif non immobilisé, les disponibilités ont perdu leur place principale.

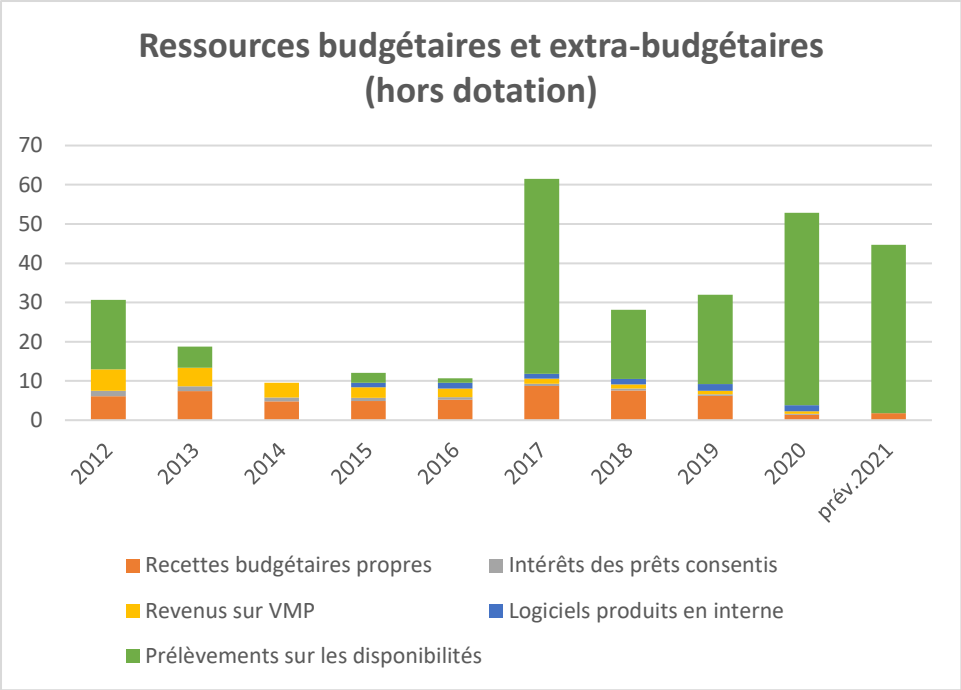


d- La notion de « prélèvement sur les disponibilités » mériterait d'être mieux explicitée

La présentation du budget de l'Assemblée recourt à la notion de prélèvement sur les disponibilités qui repose sur une évaluation des ressources budgétaires et extrabudgétaires au regard des dépenses de même nature.

Se fondant sur une approche principalement budgétaire prenant en compte les dépenses d'investissement, cette notion mérite d'être mieux explicitée. On rappellera qu'en vertu du Règlement budgétaire, comptable et financier la Commission spéciale confie au Collège des Questeurs d'affecter les résultats de l'exercice.

Cette situation devrait conduire à rendre plus transparente la stratégie financière de l'Assemblée, afin que la Commission spéciale puisse en être informée.



B- La nécessaire clarification des mécanismes mis en place

Le principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires permet de définir des mécanismes parfois originaux, adaptés aux besoins de l'Assemblée nationale. Sans remettre en cause ce principe fondamental, il convient de s'interroger sur les outils dont dispose l'Assemblée pour apprécier les conséquences financières, même à court terme, des décisions prises par les organes compétents.

Cette démarche ne vise nullement à limiter les pouvoirs dévolus par le Règlement de l'Assemblée nationale en matière de gestion. Sa justification repose avant tout sur des considérations politiques, afin, d'une part, de prévenir autant que possible les controverses et, d'autre part, de s'assurer que l'apurement des comptes peut s'opérer sans solution de continuité au-delà du terme d'une législature.

Quatre types de dépenses peuvent influer sur l'équilibre des comptes futurs, dans un sens ou dans l'autre d'ailleurs : les dépenses d'investissement, les frais de mandat, les pensions et les frais de personnel. Ces deux dernières questions étant abordées dans la deuxième partie du présent rapport, seules les deux premières problématiques seront ici rapidement évoquées.

1- Les reports de dépenses d'investissement

Des avancées significatives ont été réalisées au cours de la présente législature, dans un domaine par nature complexe.

La crise sanitaire a rendu l'effort de prévision encore plus difficile, soit en ralentissant la concrétisation des projets qui avaient été arrêtés, soit en rendant nécessaire l'achat d'équipements. Pour maîtriser les conséquences financières de cette crise, une comptabilité analytique a été opportunément mise en œuvre. Le pilotage à vue dans cette période troublée est inévitable.

Mais il est tout aussi essentiel de mesurer les effets à moyen terme de ces circonstances : la prévision doit certainement s'adapter au contexte mais elle doit aussi intégrer les effets des changements qui se sont produits.

a- Des initiatives heureuses ont jalonné les premières années de la législature

Les auditions annuelles des Questeurs et, l'année dernière, les échanges organisés par la Commission spéciale avec les responsables des services des Affaires immobilières et du Patrimoine, ainsi que des Systèmes d'information, ont donné aux membres de la Commission spéciale de nombreux éléments d'assurance quant à la gouvernance des projets d'investissement et à leur contrôle.

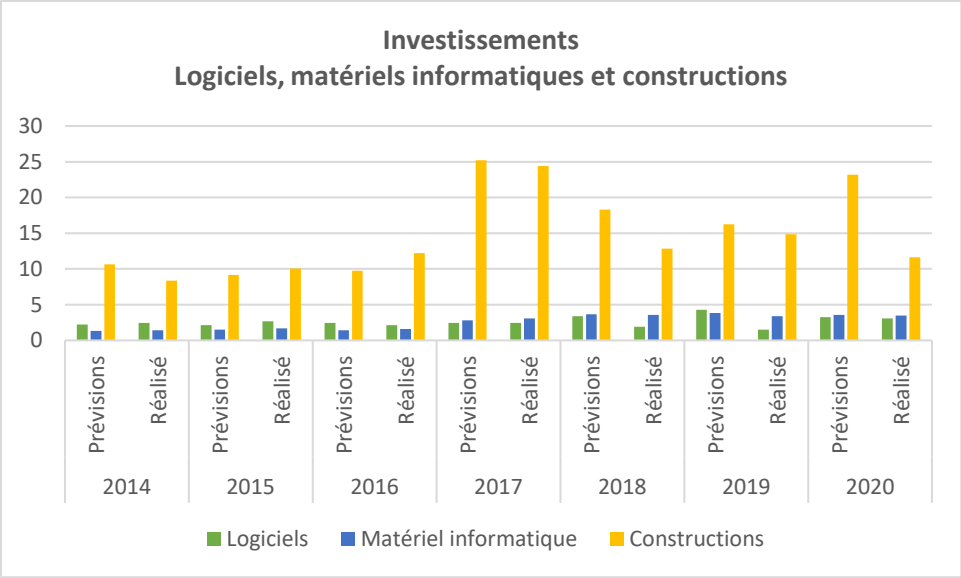
Mise en place d'une stratégie prévisionnelle, réalisation d'audits, suivi régulier des recommandations formulées par la mission de la Cour des comptes, dans un contexte marqué par la réalisation de projets d'envergure ainsi que par la rationalisation du fonctionnement et la dématérialisation de la gestion.

Les rapports d'activité de ces deux services traduisent certainement les progrès qui ont été réalisés, ainsi que les difficultés rencontrées. On ne peut que regretter que ces rapports ne soient pas, sous une forme synthétique et glissante, communiqués à la Commission spéciale, voire mis en ligne.

Plus que tout autre service, le SAIP et le SSI doivent se doter d'une comptabilité analytique intégrant les dépenses de personnel et rendre compte, à l'approche du terme d'une législature, des investissements réalisés, en cours, reportés, et des projets abandonnés. L'impact des investissements effectués sur les services extérieurs devraient également être systématiquement projeté.

b- L'absence de visibilité sur les effets comptables des immobilisations en cours et des reports

Les immobilisations en cours ont été retracées précédemment. Le graphique ci-dessous traduit les écarts entre les prévisions et les réalisations, pour les trois postes les plus importants en montant des dépenses d'investissement. Il est difficile d'identifier les dépenses destinées à rattraper les reports éventuels, ou les effets cumulatifs de certaines dépenses reportées.



Dans le tableau précédent, les investissements en cours sont pris en compte dans le « *réalisé* ».

Depuis l'exercice 2020, l'annexe budgétaire au projet de loi de finances dédiée aux Pouvoirs publics présente un tableau de la programmation pluriannuelle des travaux immobiliers actualisés. Pour 2020, la programmation pluriannuelle des travaux immobiliers (PPTI) tablait sur une dépense de 18 M€, révisée à 24,8 M€ en 2019 mais estimée à 16 M€ en exécution. Pour 2021, ces montants s'établissent dans le projet de budget respectivement à 16 M€, 18 M€ et 21,8 M€.

2- La comptabilisation des frais de mandat

L'existence de frais de mandat constitue, par nature, une spécificité propre aux assemblées parlementaires, en France, comme ailleurs. Ce dispositif est encadré par une loi et plusieurs textes internes à l'Assemblée nationale, dont deux arrêtés du Bureau rendus publics.

Au niveau des comptes, les dépenses sont clairement retracées. Cependant, les mécanismes mis en place, forcément complexes pour répondre au mieux aux besoins variés liés à l'exercice du mandat parlementaire, particulièrement dans le contexte difficile actuel, rendent difficile une appréciation exacte de la situation dans la perspective du prochain renouvellement.

a- Des dépenses clairement identifiées

L'avance de frais de mandat versée, qui s'est substituée à l'IRFM, est retracée dans les comptes sous le compte 653 « *Frais de secrétariat* », dont la plus grande masse de dépenses concerne la gestion du crédit collaborateur. Les autres frais de mandat, pris en charge directement ou remboursés, sont également précisément enregistrés dans les comptes. Ils ont connu plusieurs évolutions et les rapports d'exécution apportent les éclaircissements nécessaires.

Il semble utile toutefois de reprendre les principales données comptables y afférentes.

En 2014, les modalités de gestion des crédits d'affranchissement, de téléphone et de taxis ont été modifiés, tandis qu'en août 2017 ont été mis en extinction les droits de transport

des anciens députés. À partir des comptes 2017, il est fait mention du crédit informatique, téléphonique et informatique (CETI), correspondant à une enveloppe, pour la durée de la législature, destinée à couvrir les frais de matériel informatique et bureautique, hors consommables. Les crédits correspondants, du fait du renouvellement, ont connu une hausse très importante. Le compte 6583 retraçant le forfait téléphonique connut la même année une baisse. Pour l'hébergement, les dépenses étaient constituées de prises en charge pour occupation de la Résidence et de nuitées d'hôtel, en augmentation, du fait d'une plus grande présence.

	2016	2017
6534 IRFM	38,89	39,44
6543 Taxis	1,02	0,98
6581 Equipement informatique	1,42	3,59
6583 Frais de communications	2,66	1,76
6586 Frais d'hébergement	0,45	0,72
Total	44,44	46,49
6261 Affranchissement courrier	*4,17*	*2,13*

À l'occasion du remplacement de l'IRFM par l'AFM, par la loi du 15 septembre 2017, de nouvelles évolutions ont été introduites, de manière échelonnée : diminution de l'AFM par rapport à l'IRFM, la première n'étant pas assujettie ni à la CSG, ni à la CRDS (- 8 %) ; création de la dotation matérielle des députés (DMD) le 1er janvier 2018 en remplacement des trois enveloppes taxis, téléphone et courrier, dont le reliquat est automatiquement reporté d'une année sur l'autre ; imputation des dépassements du crédit collaborateur à compter du 1er janvier 2018 prioritairement sur la DMD (et non sur l'AFM, contrairement à l'IRFM) ; prise en charge dans la limite de plafonds de la location d'un pied-à-terre à Paris et d'un expert-comptable…

	2018	2019	2020
6535 AFM	37,03	36,97	36,75
6543 Taxis	0	0	0
6581 Equipement informatique	2	1,48	1,67
6583 Frais de communications	5,31	6,35	5,81
DMD	5,28	6,03	
Expert-comptable	0,03	0,31	
6586 Frais d'hébergement	1,59	1,78	1,64
Hôtel	0,68	0,36	
Locations	0,57	1,1	
Total	45,93	46,58	45,87
6261 Affranchissement courrier	*0,39*	*0,25*	*0,15*

b- La difficile évaluation des recettes et des dépenses à venir

Comptablement l'AFM est enregistrée pour le montant versé, à l'instar de l'IRFM et, également comme celle-ci, mais sur la base d'une liste des dépenses éligibles et selon une procédure différente, la partie non consommée sera reversée à l'Assemblée. Les reversements d'IRFM ont été évoqués plus haut ; leur montant n'a pas été négligeable.

Les dépenses futures sont également difficiles à estimer, en raison des incertitudes inhérentes au processus électoral, mais aussi des mécanismes de report et de fongibilité. La robustesse du dispositif mis en place lors d'un renouvellement avait déjà été éprouvée et jugée satisfaisante. Néanmoins, il n'est pas trop tôt pour réaliser des évaluations, basées sur diverses hypothèses, et tracer le schéma des processus qui devront être engagés, en tenant compte des modifications introduites au cours de la présente législature.

*

À l'instar de la mission d'audit des comptes assurée par la Cour des comptes, la Commission spéciale entend renouveler certaines de ses précédentes observations et en formuler de nouvelles à l'adresse du Collège des Questeurs et des services gestionnaires.

Relèvent des premières, les améliorations souhaitées suivantes :

- Établir une comptabilité analytique prenant en compte les dépenses de personnel, notamment pour les services chargés des travaux immobiliers et de la gestion du système d'information (SAIP et SSI);

- Concevoir un document d'information de la Commission spéciale sur la gestion des actifs financiers de l'Assemblée nationale qui lui serait remis avec les états financiers ;

- Permettre à la Commission spéciale d'effectuer un suivi régulier des mesures ayant un impact budgétaire significatif sur l'exercice en cours et les exercices suivants.

Parmi les secondes, trois demandes peuvent être exprimées :

- Transmettre à la Commission spéciale un document sur la gestion des frais de mandat dans la perspective de la fin de la législature (dépenses et recettes prévisibles et procédures définies) ;

- Réaliser un bilan des modifications du plan comptable intervenues au cours de la présente législature et engager une réflexion sur l'adaptation éventuelle de celui-ci ;

- Communiquer systématiquement à la Commission spéciale l'arrêté d'affectation du résultat de l'exercice, assorti d'une note explicative et rétrospective.

II- ANALYSE DES CHARGES DE PERSONNEL

LA MISE EN ÉVIDENCE D'UN PARADOXE : MAÎTRISE DE LEUR ÉVOLUTION ET TRANSPARENCE DES DÉPENSES MAIS NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LES INFORMATIONS SUR LES RÉMUNÉRATIONS ET LES CHARGES SOCIALES

Depuis le début de la législature, la Commission spéciale a, au cours de ses travaux, engagé des études sur deux types de dépenses particulières, celles liées à la gestion des frais de mandat au sens large, dans le cadre de l'examen des comptes 2018, et les dépenses d'investissement et de fonctionnement afférentes à l'immobilier et à l'informatique, à l'occasion de l'examen des comptes 2019.

J'ai proposé aux membres de la Commission spéciale que, dans le cadre de l'examen des comptes 2020, en dépit du contexte sanitaire, les charges de personnel fassent l'objet d'une attention plus particulière.

Si l'examen en 2019 des frais de mandat se justifiait par le remplacement de l'indemnité représentative de frais de mandat par l'avance de frais de mandat et par l'intérêt de replacer celle-ci au regard des frais directement pris en charge ou remboursés par l'Assemblée nationale, l'examen des dépenses liées aux locaux et aux équipements informatiques était légitimé par la place qu'ils occupent tant dans le bilan que dans le compte de résultat de l'Assemblée nationale ainsi que par leur contribution essentielle au bon fonctionnement et à la modernisation de notre institution. Il m'était alors également apparu que les initiatives prises par les autorités politiques de l'Assemblée nationale pour réformer la fonction publique parlementaire, devaient poursuivre leur cours sans que des considérations strictement financières ou comptables puissent interférer sur les orientations qui avaient été définies.

Cette réforme a connu certaines inflexions et la crise sanitaire a quelque peu ralenti le rythme de mise en œuvre initialement envisagé. Fallait-il pour autant retardé l'examen des charges de personnel ? Je ne l'ai pas pensé, pour trois raisons principalement. D'une part, la crise sanitaire a affecté certaines dépenses mais pas les charges de personnel *stricto sensu*, c'est-à-dire celles comptabilisées en tant que telles dans le budget de l'Assemblée nationale, hors dépenses du fonds de sécurité sociale des personnels de l'Assemblée et hors dépenses de la caisse de retraites des fonctionnaires de l'Assemblée. D'autre part, les comptes de 2021 seront examinés en 2022, année des prochaines élections législatives générales. Il m'a semblé aussi opportun, vingt ans après le dernier examen des dépenses de personnel effectué par la Commission spéciale[1], que celle-ci s'y intéresse une nouvelle fois.

Depuis le début de la législature, la Commission spéciale aura ainsi, selon la procédure mise en place dès son installation en 2017, procédé à l'audition de tous les services de l'Assemblée nationale en dehors des services législatifs mais y compris la division de la Déontologie et du statut des députés et à l'exception du service de l'Administration générale et de la sécurité, soit l'ensemble des services gestionnaires de crédits à l'exception de six unités

[1] Dans le cadre de son rapport sur les comptes de l'Assemblée nationale – Exercice 2000, le Président de la Commission spéciale, M. Didier MATHUS, avait consacré une annexe aux dépenses de personnel.

qui ne gèrent globalement que 2 % des dépenses de fonctionnement inscrites au budget de l'Assemblée nationale.

Que représentent les charges de personnel dans le budget de l'Assemblée nationale ? Comment se composent-elles ? Quelles sont les principales évolutions ? C'est à ces différentes questions que les travaux entrepris dans le cadre de la Commission spéciale ont tenté de répondre.

Pour y parvenir, ont été exploités les rapports d'exécution, les états financiers et leurs annexes, les réponses au questionnaire adressé au Collège des Questeurs, les dispositions règlementaires internes disponibles, ainsi que les synthèses établies par la Cour des comptes préalablement à l'adoption des rapports de certification des comptes de l'Assemblée nationale.

Le premier constat est aisé à formuler : ce travail serait inutile si les données présentées gagnaient en transparence.

La situation de l'Assemblée nationale, pour la problématique étudiée, est, dans le contexte actuel, paradoxale.

En effet, d'une part, le périmètre comptable restreint de l'Assemblée nationale et la structure du plan comptable retenu permettent de garantir un niveau d'information pratiquement inégalé, en faisant abstraction du Sénat, au regard des comptes produits par d'autres entités publiques ou privées, au plan national voire au-delà, mais, d'autre part, les données publiées dans le cadre des lois de finances depuis notamment l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et portant sur les dépenses de personnel de l'État[2] révèlent un certain retard de l'Assemblée nationale quant aux éléments d'information disponibles permettant de mieux saisir une réalité humaine par nature complexe.

Le deuxième constat porte, en effet, sur la difficulté d'identifier de manière suffisamment précise les paramètres des évolutions enregistrées, en faisant abstraction des changements qui ont pu affecter le référentiel comptable de l'Assemblée nationale (plan comptable, cadres organisationnel et règlementaire, outils de gestion et de contrôle interne), **et plus encore les effets extra comptables**, nécessairement multiples, des modifications intervenues, dont seules les conséquences financières sont ici perceptibles. Dans ce domaine toutefois trois progressions peuvent être exploitées : celle des effectifs physiques ; celle de la valeur du point d'indice alignée sur la valeur fixée pour l'ensemble des fonctionnaires, et celle du nombre de points d'indice.

Cette situation conduit à s'interroger sur les tendances futures et sur les moyens de les anticiper.

La maîtrise des charges de personnel, au cours de la dernière décennie, est incontestable. Cette maîtrise reflète des évolutions contrastées mais ne remet pas en cause la part déterminante des rémunérations dans les charges de personnel. L'information sur les charges de personnel s'est nettement améliorée mais reste, notamment sur ce dernier plan, perfectible. Mais il n'existe aucune garantie que cette maîtrise se poursuive.

[2] Des efforts du même ordre ont été déployés par les collectivités territoriales, avec notamment les publications reposant sur des enquêtes sur les tendances de l'emploi territorial et les politiques RH, depuis 2015 (« *Baromètres HoRHizons* »). Par ailleurs, le Rapport sur la fonction publique et les rémunérations annexé à la loi de finances traite des trois versants de la fonction publique, y compris les agents contractuels.

Ces différents points seront successivement examinés, divers graphiques, établis à partir des données figurant dans les rapports d'exécution du budget de l'Assemblée nationale et/ou les états financiers, étant présentés en annexe. Toutes les données utilisées ont, par la force des choses, été l'objet d'un traitement manuel. Comme l'erreur est humaine, leur fiabilité ne peut être garantie à 100 %. Mais les tendances sont clairement identifiables.

1- Les charges de personnel dans l'ensemble des dépenses de l'Assemblée nationale : une part relative stable dans un contexte marqué par une stagnation de la dotation

Les charges de personnel retenues sont celles retracées sous le compte 64, tel que présenté dans l'annexe de la mission Pouvoirs publics aux projets de loi de finances et détaillé dans les rapports d'exécution du budget de l'Assemblée nationale. Cette nomenclature reprend celle du plan comptable général sur lequel s'est aligné le plan comptable de l'Assemblée depuis 1993. Les charges afférentes aux députés et à leurs collaborateurs, ainsi qu'aux groupes, sont pour leur part comptabilisées sous un autre compte dédié aux charges parlementaires[3].

La part des charges de personnel peut s'apprécier de différentes façons : au regard du montant des dépenses budgétaires, de fonctionnement uniquement ou en prenant en compte également les dépenses d'investissement, au regard des charges inscrites au compte de résultat de l'Assemblée nationale *stricto sensu*, ou au regard de celles inscrites au compte de résultat agrégé qui intègre les quatre comptes annexes, fonds de sécurité sociale et caisses de pensions et de retraites.

L'optique budgétaire a été privilégiée par souci de simplicité, mais des compléments d'information seront néanmoins délivrés pour disposer d'une vision la plus globale possible de la situation.

En revanche, a été écarté le principe d'une comparaison du compte 64 avec d'autres comptes. En effet, la nature des dépenses retracées sous les différents comptes a pu évoluer - et le compte 64 n'échappe vraisemblablement pas à ces ajustements -, ce qui peut nuire à une correcte appréciation de compte à compte[4].

a- La relative stabilité des charges de personnel

D'un montant de 161,76 M€ au titre de l'exercice 2016, les charges comptabilisées sous le compte 64 devaient s'établir à 172,90 M€ au titre de l'exercice 2020, en légère hausse par rapport à 2019 (171,82 M€) ; elles s'établissent en « *réalisé* » 2020 à 173,26 M€. Par rapport à 2008, le montant des dépenses concernées est inférieur en euros courants à celui enregistré depuis 2019. Les variations à la baisse ou à la hausse sur la période ne dépassent guère 3 M€, soit des taux de progression, négatifs ou positifs, se limitant à 1,75 %, à l'exception des années

[3] L'annexe aux états financiers précise ainsi que « *les charges d'exploitation présentent la particularité d'inclure en leur sein un ensemble de charges parlementaires, catégorie sans équivalent dans les comptes d'une entité privée ou d'une entité publique qui ne soit pas une assemblée parlementaire. Cette catégorie regroupe l'ensemble des charges directement et individuellement liées à l'exercice du mandat parlementaire.* » Il s'agit d'une spécificité propre à l'Assemblée nationale.

[4] L'examen des comptes ne révèle aucun phénomène de substitution marquant qui traduirait une politique d'externalisation. En l'espace de dix années, la comparaison des comptes 2019 et de ceux de 2009 ne traduit pas d'augmentations significatives, tant pour les dépenses d'investissement (logiciels et constructions) que pour les services extérieurs notamment dans les domaines informatique, immobilier et de la communication (stabilité des dépenses concernées, sauf pour les travaux d'entretien et les personnels extérieurs, ou nette diminution). La comparaison avec les comptes 2000 révèle en revanche des évolutions plus contrastées (doublement des dépenses retracées sous les comptes 61 qui résulte de phénomènes multiples, tels que l'augmentation de l'étendue des surfaces, et diminution de moitié des celles inscrites sous les comptes 62).

encadrant l'exercice 2013, à la clôture duquel les charges de personnel s'étaient établies à 183,51 M€.

Les charges de personnel représentent en 2020 33,45 % du montant de la dotation, soit sensiblement comme en 2012, date à laquelle celui-ci a été gelé ; elles en représentaient 32 % de 2008 à 2011, période au cours de laquelle la dotation s'élevait à 533,91 M€, contre 517,89 M€ actuellement, et 30 % en 2007, année où la dotation s'était élevée à 529,93 M€.

Au regard des charges budgétaires de fonctionnement, la part des charges de personnel est restée comprise entre 31 et 34 % depuis 2007 (32 % en 2020), à l'exception des exercices 2013, 2014 et 2015 au terme de chacun desquels elle a atteint 35 %.

Par rapport au budget total, la prise en compte des dépenses d'investissement retracées dans les budgets conduit nécessairement à réduire ce taux, réduction d'autant plus forte que les dépenses d'investissement sont élevées.

L'adaptation des charges de personnel ne peut être réalisée que sur une période pluriannuelle ; elles ne peuvent avoir un caractère flexible à court terme, comme en témoigne leur stabilité au regard des résultats budgétaires : elles représentaient 32 % (174,63 M€) du total des dépenses budgétaires en 2018, lorsque le résultat budgétaire était négatif de 17,67 M€, comme elles en représentaient 32 % (170,34 M€) en 2010, alors que le résultat budgétaire était positif de 12,60 M€.

Le passage au compte de résultat de l'Assemblée nationale *stricto sensu*, qui conduit à ignorer les dépenses d'investissement mais à intégrer dans les charges d'exploitation les dotations aux amortissements et aux provisions, confirme ce premier constat : les charges de personnel constituent bon an mal an, 31 ou 32 % des charges d'exploitation quel que soit le résultat comptable.

Dans le compte de résultat agrégé, la part des charges de personnel dans les charges d'exploitation augmente généralement d'un point, compte tenu du mode d'intégration.

b- Une maîtrise des charges de personnel qui répond à une exigence d'exemplarité

Sur quelle base la maîtrise des dépenses de personnel de l'Assemblée nationale pourrait-elle s'apprécier ?

Dans ce domaine, le plus sage consiste à se reporter au compte général de l'État, lui-même établi par référence au Plan comptable général, en dépit de spécificités résiduelles.

Les charges de personnel de l'État sont retracées dans le compte de résultat qui est publié chaque année, lequel est présenté en trois parties, le tableau des charges nettes intégrant les charges de personnel, le tableau des produits régaliens nets et le tableau de détermination du solde des opérations de l'exercice.

De 2006 à 2019, les charges de personnel de l'Assemblée nationale ont augmenté en euros courants de 6,89 %, soit une progression de 11,14 M€ insuffisante pour compenser l'inflation cumulée ; les charges nettes de personnel de l'État ont enregistré une augmentation de 16,92 % sur la même période, représentant un supplément de dépenses de 21 394 M€, aboutissant à une quasi stabilisation en euros constants.

En 2006, les dépenses retracées par l'Assemblée nationale au titre des charges de personnel représentaient 0,128 % des dépenses retracées dans les charges de personnel de l'État ; ce taux s'établissait en 2019 à 0,116 %. D'une année à l'autre, l'augmentation desdites charges en euros courants pour l'Assemblée nationale a représenté 0,052 % de l'augmentation constatée pour l'État. Celle-ci a été plus continue.

Cette maîtrise parallèle est d'autant plus notable qu'au nom du principe d'autonomie des assemblées parlementaires, celles-ci, à l'instar des autres Pouvoirs publics dont les dotations budgétaires sont allouées dans le cadre de la même mission, ne sont pas soumises aux principes de régulation définis par la LOLF : pas de plafonnement des dépenses de personnel, selon le principe de fongibilité asymétrique dans le cadre d'un programme, pas de plafonds d'emploi spécialisés par ministère et exprimés en ETPT, pas de schéma d'emplois annuel par programme destiné à encadrer la variation des effectifs.

Par ailleurs, depuis 2014, les prévisions budgétaires concernant les charges de personnel avoisinent le montant des dépenses réalisées ou leur sont inférieures ; les écarts les plus importants depuis 2006 ont été des sous estimations de dépenses au cours d'un exercice suivant une année d'élections législatives générales, en 2008 et en 2013, voire en 2012. La réforme mise en œuvre en 2017 visant à forfaitiser les indemnités supplémentaires assises sur l'activité législative a remédié à cette situation. Pour 2020, l'écart entre le montant réalisé et celui ouvert, au titre de l'ensemble des charges de personnel, est seulement de + 0,36 M€.

c- *Les charges annuelles liées à l'emploi des personnels de l'Assemblée sont également restées sous contrôle*

Quelques dépenses liées directement à l'emploi du personnel de l'Assemblée nationale sont comptabilisées, en vertu du plan comptable général, dans les charges externes (comptes 61 et 62). En effet, la nature du lien juridique définissant le périmètre des charges de personnel conduit à rejeter dans les « *charges externes* » les honoraires, les diverses prestations de services réalisées par des fournisseurs et les personnels extérieurs venant en appui, en remplacement ou en complément du personnel *stricto sensu*. Par ailleurs, les impôts et taxes (compte 63), dont certaines sont assises sur les rémunérations versées, font l'objet d'un compte spécifique, comme le prescrit le Plan comptable général.

Ces dépenses sont également restées stables, qu'il s'agisse des charges afférentes au personnel intérimaire ou mis à la disposition de l'Assemblée (compte 6211), au transport du personnel (compte 6252) ou du « *versement transports* » (versement de mobilité) (compte 63). Globalement, elles représentaient 5,48 M€ en 2019 (5 ,57 M€ en 2013) et se sont élevées à 5,3 M€ en 2020. Si d'autres comptes sont susceptibles d'être pris en considération, au titre notamment de la politique sociale, leur mode de gestion et la diversité des populations bénéficiaires conduisent à les ignorer dans la présente étude[5].

[5] Il en va de même dans la nomenclature budgétaire de l'État. Le Recueil des règles de comptabilité budgétaire précise ainsi que l'action sociale au profit des agents de l'État et mise en œuvre par l'intermédiaire d'une personne morale, les frais de déplacement sur justificatifs et barèmes, mais aussi les charges d'organisation des formations sont retracées dans le Titre 3 afférent aux « *Dépenses de fonctionnement* », et non dans le Titre 2. Il rappelle également que « *certains versements imputés sur des crédits de fonctionnement ne peuvent être considérés comme des charges de personnel notamment lorsqu'ils relèvent de la commande publique : c'est le cas par exemple des prestations d'intérim, des honoraires, des frais d'expertises, de commissions ou d'intermédiaires*. »

Le mécanisme de la subvention d'équilibre versée à la caisse de retraites des anciens fonctionnaires de l'Assemblée nationale et retracée dans les charges de personnel conduit, de la même façon à éviter d'examiner à ce stade les charges de retraite.

En revanche, comme pour l'État, les engagements de retraite et avantages assimilés sont présentés dans l'annexe aux états financiers ; leur évolution est liée essentiellement à des données démographiques ou règlementaires et au taux d'actualisation retenu. Au 31 décembre 2019, ils s'élevaient à 2 261,65 M€, contre 1 457,92 au 31 décembre 2012[6] ; au 31 décembre 2020, le montant des engagements au titre de la caisse de retraite du personnel de l'Assemblée nationale s'établit à 2 310 M€.

La mise en place d'une comptabilité analytique aurait, par ailleurs, permis d'identifier divers éléments comptables inscrits au compte de résultat ou au bilan associés aux charges de personnel, tels que les locaux et leurs meubles ainsi que les équipements informatiques et les dépenses de fonctionnement directement liées à l'activité des personnels.

2- Les composantes des charges de personnel : la nette prévalence des rémunérations

La notion de rémunérations comporte une part d'arbitraire selon le périmètre retenu. Quoi qu'il en soit, il semble nécessaire d'identifier les sommes versées aux agents en activité, même si celles-ci incluent des prestations sociales telles les prestations familiales.

Afin de dégager des problématiques différentes, il a paru utile de distinguer les dépenses de personnel autres que celles rattachables aux rémunérations *lato sensu*, puis les charges patronales, pour s'intéresser en dernier lieu aux rémunérations.

a- La faiblesse des charges de personnel autres que les rémunérations et les charges patronales

Les charges de personnel comptabilisées sous les comptes « *Prestations directes* » (compte 646), « *Autres charges sociales* » (compte 647) et « *Autres charges de personnel* » (compte 648) ne représentaient que 1,41 % des charges de personnel inscrites sous ledit compte budgétaire en 2019. Elles en ont représenté 1,07 % en 2020.

Leur poids est ainsi extrêmement marginal dans les dépenses budgétaires et encore plus au regard des charges d'exploitation des comptes de résultat.

---

[6] En retenant les retraites des anciens fonctionnaires qui constituent 93 % du total présenté au titre de l'exercice 2019, les autres droits des anciens fonctionnaires et les prestations de sécurité sociale des anciens fonctionnaires (assurance complémentaire).
Le dernier rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé à la loi de finances disponible lors de la rédaction du présent rapport indique que le montant des engagements de retraite s'élève à 2 265 Mds €, sur la base d'un taux d'actualisation de – 0,72 % net d'inflation ; il précise que ce montant retrace la valeur actuelle probable des pensions qui seront versées aux actuels retraités et actifs, sans tenir compte des recrutements futurs, en contrepartie de leurs droits acquis à la date d'évaluation, selon la logique des systèmes fermés, c'est-à-dire des engagements à droit constant, sans préjuger des recrutements futurs, les droits des retraités représentant 49 % du montant ainsi défini. Cette information est, dans ledit rapport, complétée par un autre indice, « *les besoins de financement actualisés* », lequel, sur la base d'un régime ouvert prenant en compte la masse des prestations et cotisations anticipées, permet de dessiner un régime prévisionnellement à l'équilibre à long terme au regard du principe de soutenabilité, un niveau positif reflétant un manque de financement sur la période et un niveau négatif, une situation financière excédentaire. Avec un taux des contributions Employeurs au CAS Pensions de 74,28 % pour les agents civils et de 126,07 % pour les militaires, le résultat s'établit à – 0,72 % en 2070, soit – 28,7 Mds €, soit une prévision proche de l'équilibre sur le long terme, en raison principalement de la montée en charge des dernières réformes des retraites et de l'augmentation des taux de cotisations salariales. Cette information ne figure pas dans les annexes aux états financiers de l'Assemblée nationale.

Leur montant total (2,7 M€ selon les prévisions 2020 mais 1,86 M€ en exécution 2020) avait accusé en 2019 une diminution de 9,93 % depuis 2013, de 25,41 % depuis 2010 et de 54 % depuis 2005.

Les baisses concernent essentiellement le compte 646[7] ; elles ont été constantes depuis 2005. Les évolutions du compte 647[8] ont un caractère différent : les dépenses ont fortement diminué depuis 2005 (- 78 %), mais l'on a assisté depuis 2013 à une augmentation de ces charges dont le montant total reste relativement peu significatif (380 674 € en 2020, contre 347 663 € en 2019). Les dépenses du compte 648[9] ont évolué de façon plus erratique et, en 2020 comme en 2019, elles représentaient près de 50 % des dépenses cumulées des trois comptes, leur part ayant toujours été significative, la diminution de 28 % enregistrée en 2020 devant, à ce titre, être soulignée.

Deux observations méritent d'être formulées :

- Le montant des crédits ne traduit par définition qu'une valeur monétaire qui doit être mise en relation avec les enjeux des actions réalisées, en termes de santé au travail, d'adaptation des compétences et de diversification des profils. Des comparaisons avec d'autres entités s'avèrent nécessaires[10].

- Le rapport d'exécution du budget comporte désormais des explications précises sur l'évolution des dépenses constatées qui devraient être étayées par des informations sur les règles de calcul des allocations versées, les catégories de personnel recrutées, ainsi que la composition des coûts de formation et de recrutement. Des progrès ont toutefois été enregistrés sur la comptabilisation de ces derniers et le bilan social contient des compléments d'information sur les formations suivies, les jours de formation ainsi que sur les participants aux différentes formations.

b- Le caractère composite et la hausse des charges patronales

L'analyse des charges sociales est certainement l'exercice le plus difficile qui soit à partir des comptes retracés, eu égard aux informations fournies dans le rapport d'exécution. La première raison de cette situation réside dans la complexité de notre régime de prélèvements

---

[7] Le montant des dépenses prévu pour 2020 ne dépassait pas 700 000€, contre 816 780 € en 2019 (réalisé) ; elles n'ont pas été au-delà de 566 000 €. La part la plus importante en est représentée par les arrérages de pension des retraites de l'Union française dont le montant décroît régulièrement (488 884 €en 2020). Aucune dépense n'a été constatée au titre des actions médico-sociales et de prévention. Les autres dépenses sont aléatoires et sont liées à la survenance d'accidents du travail, de décès ou au versement d'allocations viagères.

[8] Les dépenses ont pratiquement doublé depuis 2013 mais ne dépassent pas 390 000 €. Cette évolution résulte essentiellement des indemnités repas des Gardes républicains qui en constituent la plus grande part (326 000 €en 2020) ; elle traduit surtout un accroissement d'activité des personnels extérieurs chargés de la sécurité dont certaines autres charges sont retracées hors charges de personnel *stricto sensu*.

[9] Ce compte retrace les dépenses liées à l'organisation matérielle des recrutements et à la formation (1 629 000 € prévus au titre de 2020, contre 1 257 617 € au titre du budget réalisé de 2019). Sur la base du budget 2019 réalisé, les dépenses avaient augmenté de 50 % depuis 2016, cet accroissement s'étant accompagné d'une modification dans la répartition des dépenses concernées : augmentation des frais de recrutement de 56 %, avec une part restée stable (47 % en 2019, contre 46 % en 2016) et 52 % en 2020 ; augmentation des formations informatiques et alourdissement de leur poids (de 4 à 16 % et 29 % en 2020), lesdites formations portant désormais non seulement sur les formations micro-informatiques mais aussi sur celles liées à la réalisation de projets informatiques nécessairement plus coûteuses. La nomenclature budgétaire permet désormais d'identifier le coût des procédures de recrutement des agents contractuels qui, en 2020, représente 36 % des frais de recrutement.

[10] Il convient néanmoins de ne pas sous-estimer la difficulté de l'exercice. Ainsi, par exemple, le programme 148 de la loi de finances porte sur la formation des fonctionnaires, l'action sociale et l'appui aux politiques de ressources humaines dont la traduction se manifeste tant en dépenses de personnel qu'en dépenses d'intervention. Prenant en compte les dispositions introduites par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, le PAP (projet annuel de performance) définit trois objectifs et quatre indicateurs de performance : Développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des RH de la fonction publique (Nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'État et des établissements publics administratifs après les mesures de fusion ou de mise en extinction ou par un alignement sur les dispositions statutaires communes) ; Optimiser la formation initiale des fonctionnaires (Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA) ; Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale (Coût de la gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale et Coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche).

obligatoires, en termes d'assiette et de taux[11]. Mais deux facteurs rendent l'analyse de ces charges plus difficile encore : fonctionnaires et personnels contractuels sont concernés et une partie de ces charges est versée dans des conditions qui mériteraient d'être précisées à des comptes annexes, fonds de sécurité sociale et caisse de retraites. Le rapport d'exécution et les annexes aux états financiers devraient être plus circonstanciés, afin notamment de faciliter les contrôles de cohérence qui sont actuellement, à partir des informations fournies, irréalisables ou qui restent à l'état de simples conjectures en l'absence d'éléments d'information sur les paramètres à prendre en compte[12].

En dépit de son imperfection, la comparaison des montants cumulés des comptes 641, 642 et 643 qui correspondent aux montants bruts des rémunérations et indemnités versées, d'une part et, d'autre part, des charges sociales retracées dans le compte 645, assimilées à des charges patronales, lesquelles renchérissent le coût du travail, permet de relever certaines tendances :

- Une diminution (- 4,41 % de 2016 à 2020 ; - 14,10 % de 2013 à 2020) des charges de rémunérations ;

- Parallèlement, un accroissement des charges sociales (+ 13 % de 2016 à 2020 ; + 20 % de 2013 à 2020) ;

- Mais une relative stabilisation du total des rémunérations et des charges, de 2016 à 2020 (+ 0,57 %), cachant une diminution sur plus longue période (- 5,38 % de 2013 à 2020) ;

- Une augmentation sensible des charges sociales par rapport aux rémunérations s'établissant de 2013 à 2018, respectivement à 34 %, puis 46 %, pour passer à 46 % en 2019 et 47 % en 2020.

L'augmentation des charges patronales masque toutefois des évolutions contrastées.

Les montants ont, en effet, baissé pour les contributions au FSSP (respectivement – 12 % et – 14 %), pour atteindre 3,53 M€ en 2019. Il en est de même de la contribution de solidarité autonomie (respectivement – 12 % et – 14 %) dont le montant s'est établi à 0,11 M€ en 2019 et en 2020.

Les augmentations ont concerné les autres comptes : les contributions à la CRP qui intègrent la subvention d'équilibre (respectivement + 16 % et + 23 %) et qui s'élèvent en 2019 à 45,62 M€ selon le rapport d'exécution, les cotisations URSSAF (respectivement + 50 % et + 80 %) pour atteindre 3 M€ en 2019 et les caisses complémentaires (respectivement + 35 % et + 71 %) qui représentent une dépense de 0,73 M€ en 2019.

Les prévisions de dépenses pour 2020 reflétaient la poursuite des tendances observées. Leur exécution les confirme : baisse des contributions au FSSD (3,45 M€), et augmentation des

[11] Les charges sociales concernées sont la contribution de solidarité autonomie prévue par le code de l'action sociale et de la famille (109 338 € en 2019), les cotisations de retraites complémentaires pour les personnels contractuels qui relèvent de l'IRCANTEC et reposent sur deux tranches (728 978 € en 2019), étant précisé que les dispositions de la loi de 2003 relatives au régime de retraite complémentaire de la fonction publique n'ont pas été transposées, les cotisations URSSAF qui concernent les personnels contractuels, stagiaires et apprentis, pour tous les risques (3 025 261 € en 2019), et les contributions au FSSP et à la CRP, au titre des fonctionnaires (49,12 M € en 2019, dont 33,52 M € de subvention d'équilibre versée à la CRP).

[12] Aucune information n'est délivrée sur les charges salariales, à l'exception, par le biais des comptes annexes de résultat des cotisations au FSSP et à la CRP. Ce n'est pas une spécificité des comptes de l'Assemblée nationale. Mais à la différence des données fournies par l'État pour ses agents, aucune information n'est non plus fournie sur les rémunérations nettes de cotisations sociales salariales, voire dorénavant, depuis l'instauration du prélèvement à la source, d'impôt sur le revenu.

contributions finançant les retraites (46,87 M€), des cotisations URSSAF (3,42 M€) et de retraite complémentaire (0,83 M€), légère diminution de la contribution solidarité autonomie.

Si l'évolution des effectifs et celle du montant des rémunérations sont des déterminants importants, la composition des assiettes et les taux appliqués expliquent également ces tendances.

c- L'évolution interne contrastée des rémunérations versées

L'analyse des charges de rémunérations sur longue période, à partir des documents publiquement disponibles, est pratiquement impossible car ce n'est qu'à partir de la publication des comptes de l'exercice 2012, soit en 2013, que des données relativement détaillées ont été présentées. La réforme du régime indemnitaire des fonctionnaires en 2017 rend par ailleurs les comparaisons difficiles.

Il convient également de regretter qu'aucune donnée ne soit fournie sur les rémunérations nettes, ni sur la dispersion des rémunérations (à l'exception d'une répartition indiciaire sur quatre années contenue dans le bilan social), à la différence des informations contenues dans le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexé au projet de loi de finances

Les rémunérations, hors charges patronales, sont retracées sous les comptes 641, pour les fonctionnaires, et 642 ainsi que 643 pour les agents contractuels de l'Assemblée[13], auxquels on pourrait ajouter le compte 644 relatif à l'indemnisation des demandeurs d'emploi de cette catégorie.

Si 98,5 % des charges de personnel, telles que retracées sous le compte 64, sont constituées de rémunérations chargées, plusieurs types de versements sont effectués.

Le choix a été retenu de tenter d'isoler les rémunérations *stricto sensu* liées à l'activité du personnel.

Cette option conduit à « *sortir* » les prestations familiales[14] et les allocations afférentes à des fins d'activité[15]. La non prise en compte des prestations familiales et des indemnités liées aux fins de carrière ou de contrats conduit à minorer le cumul des crédits des comptes 641, 642 et 643 de 2 M€ jusqu'en 2016 et d'un million d'euros à partir de 2017.

---

[13] La nomenclature budgétaire distingue les personnels statutaires de l'Assemblée (641), le personnel contractuel de l'Assemblée nationale (642), et le personnel contractuel de la Présidence (643).

[14] Des prestations familiales, dont la nature n'est pas indiquée, sont comptabilisées dans les charges de personnel, tant pour les fonctionnaires que pour les personnels contractuels. Le montant des prestations familiales a diminué de 60 % de 2013 à 2019, pour atteindre 711 000 € en 2020. Cette décroissance concerne principalement les prestations versées aux fonctionnaires (628 000 € en 2020, contre 1 746 663 €en 2020). Amorcée dès 2016, elle s'explique, selon le rapport d'exécution de l'année considérée, par les effets en année pleine de la modulation en fonction des revenus mise en place au 1er juillet 2015, et s'est poursuivie en 2017, en partie du fait des retraitements effectués à la suite de la réforme des indemnités, mais aussi en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires.

[15] D'une part, les fonctionnaires perçoivent des allocations de fin de carrière (56 en 2019), soit 570 994 € en 2019 (489 481 € en 2013), 495 000 € en 2020, dont le montant dépend, selon le rapport d'exécution, du niveau de rémunération des fonctionnaires concernés. D'autre part, les agents non titulaires sous contrats ont droit à des indemnités de préavis et de licenciement (3 307 € en 2019, 0 € en 2013, 14 343 €en 2020) et à des indemnités de demandeurs d'emploi (674 167 € en 2019, 578 886 € en 2013, 827 289 € en 2020). Le montant total des dépenses correspondant à ces deux types d'indemnités est resté, ces dernières années relativement, stable, entre 0,8 et 1,25 M € ; les indemnités de préavis et de licenciement ne sont généralement significatives que lors des changements de législature, les membres du cabinet du Président de l'Assemblée nationale ayant un statut contractuel.

Pour le reliquat qui en résulte, les tendances depuis 2013 sont claires : diminution continue du montant cumulé des rémunérations, avec une évolution divergente pour les fonctionnaires (baisse continue) et pour les agents contractuels (hausse continue depuis 2018).

Le montant total des rémunérations a diminué de 13 %[16] de 2013 à 2020, avec une baisse des rémunérations globales des fonctionnaires (- 19,5 %[17]) et une hausse du montant total des rémunérations des contractuels (+ 81 %[18]).

En conséquence, de 2013 à 2020, la part des rémunérations des fonctionnaires est passée de 94 % des rémunérations brutes en 2013, soit 6 % pour les rémunérations brutes des personnels contractuels, à 87 % en 2020.

Ces données conduisent à examiner les composantes de ces rémunérations, leur niveau et leurs paramètres d'évolution[19].

Le premier constat porte sur la part élevée des indemnités par rapport au traitement ou à la rémunération de base.

Au sein de ces rémunérations, le montant relatif des indemnités est relativement élevé, même s'il a tendance à décroître (48 % en 2019 et 2020).

Cette vision générale recouvre des situations différentes. Les indemnités représentent une part moindre de la rémunération des contractuels et cette part diminue continument : égale à 23 % du total des rémunérations en 2013, elle a diminué chaque année pour atteindre 11 % en 2019 et 10 % en 2020. Si l'on constate également une lente diminution depuis 2017 pour les fonctionnaires, le montant relatif reste élevé (53 % en 2019 et 54 % en 2020, contre 58 % en 2013).

Ces dernières indemnités ont été profondément réformées en 2016, cette révision étant entrée en vigueur en 2017. Le rapport d'exécution du budget 2017 présente les modifications introduites par l'arrêté du Bureau du 15 juin 2016 : « *La principale modification concerne la création d'une indemnité compensatrice des sujétions de service, comprenant une part de base correspondant à l'ancienne indemnité de législature qui était fixée en fonction du traitement de base et une part complémentaire se substituant aux indemnités pour travaux supplémentaires qui étaient corrélées au rythme de l'activité parlementaire. Ainsi, les indemnités pour travaux supplémentaires ont été forfaitisées sur la base du nombre moyen de séances observé au cours des cinq dernières années précédant celle de la réforme (…) Cette réforme a eu des*

[16] 114 670 312 € en 2020.

[17] 99 546 629 € en 2020.

[18] 15 123 683 € en 2020.

[19] En dépit de son approximation, compte tenu du périmètre comparativement très réduit des charges de personnel de l'Assemblée nationale et des effets de structures (existence des emplois aidés transformés en contrats de droit public, présence des enseignants et transferts liés à la décentralisation), un parallèle avec l'évolution de la fonction publique des trois versants de la fonction publique telle que retracée par le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé à la loi de finances n'est pas inutile. Dans le dernier rapport, plusieurs évolutions ont ainsi été décrites dont certaines sont également vérifiées dans le cadre de la fonction publique parlementaire. Les évolutions les plus remarquables sont les suivantes : « *La hausse de l'emploi public est portée par une augmentation du nombre de contractuels* » (lesquels représentent 19,2 % des effectifs en 2018, dont 53 % de CDI dans la fonction publique de l'État) ; « *La proportion d'agents de catégorie A continue d'augmenter* » ; « *La féminisation de l'emploi public se poursuit* » ; « *L'âge moyen continue d'augmenter* » (2,4 agents de 50 ans et plus pour 1 de moins de 30 ans ; l'âge moyen est de 43,5 ans ; les sorties ne sont pas toutes liées à un départ à la retraite) ; « *Le nombre d'agents présents ou absents une partie de l'année continue d'augmenter* » ; « *En 2018, les recrutements externes de fonctionnaires dans la fonction publique de l'État sont moins nombreux que les départ à la retraite. Depuis 2015, le nombre de recrutements externes est légèrement inférieur à celui des départs à la retraite* » ; « *L'âge moyen de départ à la retraite et la part des départs à la retraite après 60 ans augmentent* » ; « *Le vieillissement des effectifs se poursuit* » ; « *Les 1 % les mieux rémunérés de la fonction publique perçoivent plus de 6 570 € nets par mois et en moyenne 8 110 €* » ; « *Le pouvoir d'achat des fonctionnaires diminue de 1,2 % en 2018* » ; « *Plus d'un agent sur deux a connu une baisse de pouvoir d'achat* » ; La durée effective de travail est de 1 737 heures dans la fonction publique de l'État en 2019 …

conséquences sur la nomenclature budgétaire utilisée en 2017 rendant difficiles les comparaisons directes entre les exercices 2016 et 2017 (...) Pour mémoire, le montant des indemnités pour travaux supplémentaires était de 25,04 millions d'euros en 2011, 19,64 en 2012, 32,82 en 2013, 25,14 en 2014, 26,20 en 2015 et 23,01 en 2016. »

Le régime indemnitaire des fonctionnaires intègre le supplément familial de traitement. En évolution, par rapport à 2013, les prévisions 2020 traduisent une diminution de 27 %, beaucoup plus importante que celle affectant les traitements et rémunérations de base (- 1 %). Cette évolution générale recouvre des tendances différentes pour les fonctionnaires, dont les traitements de base ont diminué de 14 % et les indemnités de 26 %, le supplément familial de traitement ayant également vu son montant total diminué de 11 %, et pour les contractuels dont le total des rémunérations de base a augmenté de 92 %, tandis que les indemnités ont baissé de 52 %.

La distinction entre rémunération ou traitement de base et indemnités n'a pas la même signification pour les fonctionnaires et les contractuels, en particulier au regard de la composition de l'assiette des cotisations, notamment des cotisations de retraite.

Le rapport d'exécution du budget 2019 ne précise pas les composantes du régime indemnitaire des contractuels[20]. Pour les fonctionnaires, il indique que l'indemnité compensatrice de service constituant 99 % de l'indemnité de fonction et de sujétion, représente en 2019 44,55 M€ et que son montant est proportionnel au traitement indiciaire ; il énumère certaines indemnités comptabilisées sous le compte 6414 (8,56 M€ en 2019), telles les indemnités d'astreinte, dont le montant est détaché du traitement de base, des gardiens-surveillants et de certains personnels du SAIP, ou la majoration familiale de logement.

Le budget réparti 2020 permet d'identifier les éléments pris en compte dans le compte 6412 (fonctionnaires) retraçant les indemnités de fonction et de sujétion et dans le compte 6422 (contractuels hors Présidence) ; les données constituent les prévisions 2019 et 2020.

		2019	2020
Fonctionnaires			
	Traitements de base	46 190 000	44 700 000
	Indemnités de fonction et de sujétion	44 780 000	42 825 000
	ICSS de base	21 250 000	20 590 000
	ICSS complémentaire	22 850 000	21 660 000
	ICSS majoration forfaitaire	250 000	235 000
	Indemnités de direction	430 000	340 000
Contractuels AN			
	Rémunérations de base[21]	6 212 000	11 009 000
	Indemnités de fonction et de sujétion	965 000	900 000
	ICSS de base	450 000	420 000
	ICSS complémentaire	515 000	480 000

Ces dernières indemnités représentent environ 96 % du traitement et des rémunérations de base mais leurs parts respectives peuvent légèrement varier d'une année sur l'autre sans que les informations contenues dans le rapport d'exécution puissent expliquer ces variations. Pour les agents contractuels de l'Assemblée, elles représentent 15 % des rémunérations de base; la répartition entre ICSS de base et ICSS complémentaire est relativement stable.

[20] Les comptes 6422 et 6423 comportent des indemnités disparates ICSS pour certains fonctionnaires mis à disposition de l'Assemblée, indemnités de 13ème mois, supplément familial de traitement, remboursement transports, indemnité compensatrice de CSG, frais de repas des stagiaires…

[21] Le compte 6421 intègre les rémunérations des vacataires, des apprentis, les gratifications des stagiaires et les accessoires de rémunérations versées aux fonctionnaires mis à la disposition de l'Assemblée.

Le budget réparti ne ventile pas les indemnités comptabilisées sous le compte « *autres indemnités* » et, dans le plan comptable, ce compte qui comporte des éléments hétérogènes n'est pas subdivisé. Les réponses au questionnaire ont mentionné une douzaine d'indemnités, parmi lesquelles les remboursements transports.

Le second constat porte sur le niveau globalement élevé des rémunérations.

Un calcul grossier, dont les résultats doivent être interprétés avec la plus grande prudence, conduit à estimer la rémunération mensuelle brute moyenne non chargée à 7 743 €, dont 8 523 € pour les fonctionnaires et 4 526 € pour les contractuels.

Dans ce domaine, il convient de se garder de procéder à des comparaisons trop hâtives. En effet, les rémunérations reflètent des effets de structure, tels que les niveaux de qualification, au sens large, requis, mais aussi la forme de la pyramide des âges, les fonctions exercées, et elles peuvent être influencées par les choix méthodologiques, notamment en ce qui concerne les populations prises en compte. À titre indicatif, on peut néanmoins relever que, selon le rapport de la Cour des comptes consacré aux agents contractuels de la fonction publique 2019-2020, le dernier décile de salaires nets mensuels (en ETP) des agents titulaires et agents contractuels représentaient en 2017 respectivement 3 317 € et 2 682 €.

Pour les personnels de l'Assemblée nationale, aucune donnée publique ne permet de déterminer les rémunérations nettes, ni les effectifs en équivalents temps plein, et *a fortiori* en équivalents temps plein travaillé.

Quoi qu'il en soit, on peut constater que le niveau moyen de rémunération est relativement élevé et ce constat résulte en partie de l'étroitesse du périmètre étudié. Les effectifs concernés ne représentent, en effet, que 0,028 % des effectifs physiques de titulaires civils des trois fonctions publiques confondues et 0,015 % des effectifs physiques de contractuels civils des trois fonctions publiques. Ils représentent ainsi qu'une très petite fraction d'un seul décile des trois versants de la fonction publique[22].

Du fait du caractère partiel des informations diffusées, il est difficile d'expliquer la situation actuelle. Les raisons, autres qu'historiques, sont vraisemblablement diverses, telle la répartition par catégories ou indiciaire des effectifs, laquelle a connu des évolutions non négligeables, ou la politique salariale portant sur la dispersion des rémunérations notamment. L'absence de données accessibles sur la situation d'administrations particulières, que les statistiques disponibles ne permettent pas d'identifier au sein du versant de la fonction publique de l'État, celles en charge de fonctions régaliennes de celui-ci, par exemple, constitue un deuxième frein, agissant en sens inverse, aux efforts tendant à établir des comparaisons pertinentes.

Le troisième constat porte sur les paramètres d'évolution parmi lesquels deux facteurs déterminants sont identifiés, les effectifs et le nombre de points à rémunérer

L'évolution des effectifs constitue une première explication.

Les annexes des états financiers permettent de suivre les effectifs physiques d'une année sur l'autre. L'agrégation de ces éléments permet de dresser le tableau suivant :

[22] La loi du 6 août 2019 sur la transformation de la fonction publique ayant prévu la publication de données sur les plus hautes rémunérations de la fonction publique, le dernier rapport sur l'état de la fonction publique comporte diverses informations sur le dernier centile.

	2007	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonctionnaires (au 1er/01 n+1)	1 262	1 252	1 233	1 212	1 179	1 162	1 144	1 132	1 089	1 026	985	945
Contractuels (au 1er/01 n+1)	100	104	104	110	113	115	131	160	155	183	239	268
Total	1 362	1 356	1 337	1 322	1 292	1 277	1 275	1 292	1 244	1 209	1 224	1 213

La baisse des effectifs de fonctionnaires a été continue (- 22 %) sur la période 2007-2019. Le nombre d'agents contractuels a augmenté sensiblement (+ 139 %) ; la progression a été également continue, sauf en 2017, année de renouvellement. Globalement les effectifs ont diminué de 10 % ; deux rebonds peuvent être constatés en 2016 et 2019. L'augmentation du nombre d'agents contractuels n'a pas compensé la baisse des effectifs des personnels titulaires. L'année 2020 ne contredit pas les précédents constats.

La valeur du point d'indice et le nombre de points fournissent des compléments d'explication.

Au cours de la période étudiée, la valeur du point a été gelée pendant six années, entre le 1er juillet 2010 et le 1er juillet 2016. Deux revalorisations sont intervenues depuis 2013, au 1er juillet 2016 (+ 0,6 %) et au 1er février 2017 (+ 0,6 %), soit une hausse totale de 1,20 %, donnant sur une période de sept années (de 2014 à 2020, en l'absence d'annonce de revalorisation), une augmentation moyenne annuelle de 0,072 %.

L'évolution de la valeur du point d'indice n'est pas le seul déterminant de l'évolution des rémunérations. Outre le cadre réglementaire et les indemnités non automatiques basées par exemple sur des astreintes ou des ressauts d'activité, les règles d'avancement et les promotions (glissement vieillesse technicité), ou les conditions de revalorisation des rémunérations des agents contractuels sont à prendre en considération.

Les rapports d'exécution présentés par les Questeurs évoquent ainsi trois données : les effectifs et, pour les fonctionnaires, la valeur du point d'indice, ainsi que le nombre de points à rémunérer.

Le rapport d'exécution afférent à l'exercice 2015 retraçait le nombre de points à rémunérer, en diminution de 0,8 % en 2015 par rapport à l'année précédente :

	2012	2013	2014	2015
Nombre de points à rémunérer	741 947	724 817	718 625	712 901

Selon le rapport d'exécution du budget 2019 l'évolution du nombre de points a été la suivante : 648 488 fin 2019, 677 739 fin 2018, 696 371 fin 2017, 707 514 fin 2016 et 712 901 fin 2015. L'évolution à la baisse se poursuit en 2020 : 632 562 points.

Ce nombre, qui est en partie lié aux effectifs de fonctionnaires, a diminué en 2020 de plus de 9 % par rapport à 2017 et de 15 % par rapport à 2012.

La donnée afférente au nombre de points à rémunérer devrait être davantage explicitée, tant au regard du compte retraçant la rémunération de base des fonctionnaires que de leur régime indemnitaire.

3- L'accessibilité problématique des informations disponibles sur les charges de personnel

Les rémunérations ainsi que les charges sociales et fiscales y afférentes étant les postes étudiés cette année représentant les plus importants de dépenses, les considérations suivantes porteront sur elles.

Il est absolument nécessaire que l'Assemblée nationale se dote d'outils performants lui permettant d'analyser correctement ses charges de personnel et je crois utile d'ajouter sans que la moindre requête puisse générer des coûts qui sembleraient injustifiés.

L'accessibilité des informations pose la question des publics auxquels cette information est destinée.

Trois publics peuvent être identifiés selon le type d'informations délivrées.

En premier lieu, **le personnel lui-même** : À quelles informations a-t-il accès, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants ? Selon quelles modalités ? A-t-il accès à des informations générales sur le système de rémunérations et des charges suffisamment explicites et exhaustives ? Cette question n'étant pas directement du ressort de la Commission spéciale, je me limiterai à l'évoquer, en me permettant toutefois de souligner que la mise à disposition des personnels d'éléments règlementaires et de données fiables et cohérentes relève d'une politique de communication interne qui repose sur un organigramme réfléchi.

En second lieu, **les citoyens** : Quelles sont les informations publiées, en dehors de celles contenues dans le rapport d'exécution du budget de l'Assemblée nationale et l'annexe aux états financiers ? La nature des informations ainsi publiées (ou mises en ligne) ne mérite-t-elle pas d'être mieux ajustée à celles fournies par la Cour des comptes sur les différents versants de la fonction publique, par les annexes budgétaires sur les agents de l'État, les opérateurs de l'État, les autorités indépendantes, les entités économiques dépendant de l'État, voire les autres Pouvoirs publics, mais aussi par les instances locales sur les personnels territoriaux ? S'il est hors de question de produire autant d'informations, il semble qu'une mise à niveau s'impose, en laissant aux autorités compétentes le soin de les sélectionner, conformément au principe d'autonomie des assemblées parlementaires, mais sans écarter les données désormais les plus communément diffusées par l'ensemble des administrations.

En matière de transparence des rémunérations brutes et nettes, leur répartition et/ou leur dispersion, d'effectifs, mais aussi en ce qui concerne les retraites, un déficit d'information s'est creusé depuis la mise en œuvre de la LOLF, qu'il convient de combler au plus tôt de façon raisonnable mais déterminée.

Enfin, **la Commission spéciale** chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale constitue un destinataire institutionnel et, à ce titre, le Règlement budgétaire, comptable et financier lui reconnaît certains « *pouvoirs* ».

a- La lancinante question des informations données spontanément à la Commission spéciale

Les « *pouvoirs* » reconnus à la Commission spéciale, tels que la consultation des mandats dont elle a, pour la première fois de mémoire administrative, fait usage pour des mandats de paie, les questionnaires adressés aux Questeurs ou l'audition annuelle de ces

derniers par la Commission spéciale ne devraient pas être conçus comme des procédures exclusives de toute autre.

Les progrès enregistrés depuis le début de la présente législature dans les relations que la Commission spéciale entretient avec la mission d'audit de la Cour des comptes en témoignent. Certes la Commission spéciale a procédé annuellement, comme le Règlement lui en donne la possibilité, à l'audition des membres de cette mission, mais depuis le début de la présente législature, elle est aussi destinataire des synthèses préliminaires au rapport de certification rédigées par cette mission et justifiant la vingtaine de recommandations formulées par elle, sur la mise en œuvre desquelles la Commission spéciale s'est prononcée dans le cadre de son arrêté annuel d'approbation des comptes l'année dernière. Dans le prolongement des considérants qu'elle a introduits, la Commission spéciale a par ailleurs été destinataire d'un rapport établi par les services sur l'amélioration du contrôle interne.

Il n'est cependant pas normal que la Commission spéciale ne soit destinataire d'informations que « *si et seulement si* » elle en a fait préalablement la demande. Et s'agissant des charges de personnel, il n'est pas normal qu'elle ne soit pas spontanément informée des règles encadrant les rémunérations et de l'imputation comptable de chaque composante de celles-ci. La transmission du Règlement intérieur relatif à l'organisation des services et portant statut du personnel est un progrès mais reste insuffisante. La transmission du Bilan social est utile mais reste également insuffisante.

Il appartient au Bureau et aux Questeurs qui sont les organes décisionnaires en matière de paye des personnels de donner les instructions nécessaires afin que les membres de la Commission spéciale, censée vérifier et chargée d'apurer les comptes en donnant quitus aux responsables politiques et administratifs financiers, puissent connaître les principes présidant au calcul des payes et des charges qui leur sont associées.

À ce stade, ni le référentiel comptable, ni même le plan comptable, ni la consultation des mandats de paye, ni le Règlement intérieur sur l'organisation des services et portant statut du personnel ne peuvent fournir les informations nécessaires à un simple contrôle de cohérence, sans même évoquer les exigences de régularité ou de sincérité des comptes. Et les questionnaires adressés aux Questeurs ne devraient pas avoir pour vocation d'expliciter ces règles de calcul mais seulement de faire état des évolutions significatives d'une année sur l'autre.

Je n'entends plaider ici que pour la mise à disposition des membres de la Commission spéciale, dès l'installation de celle-ci, en début de législature, par les services, des éléments d'information nécessaires à la prise en main des missions qui leur sont confiées par le Règlement de l'Assemblée nationale.

J'ajoute qu'à mon avis, à travers l'information de la Commission spéciale, laquelle n'exerce aucune fonction liée à l'engagement ou à la liquidation des dépenses, ni à l'autorisation d'encaissement de recettes, à la différence du Collège des Questeurs et du Bureau, c'est l'ensemble des députés, en tant que partie prenante, qui se trouverait, par l'intermédiaire des membres de la Commission spéciale, informé du cadre général dans lequel l'Assemblée nationale utilise les crédits dont elle dispose pour assurer son fonctionnement.

b- L'ardente nécessité d'utiliser et de diffuser des indicateurs suffisamment explicites

Il est frappant de constater que les évolutions constatées dans les rapports d'exécution successifs ne fassent pas état d'indicateurs communément utilisés pour analyser l'évolution de la masse salariale.

Le glissement vieillesse (qui traduit l'augmentation des rémunérations résultant de l'avancement à l'ancienneté au sein du même corps) technicité (qui mesure les effets des promotions de grade ou de corps) positif, comme le GVT négatif ou effet noria résultant du flux des entrées et sorties ne sont plus indiqués. D'autres indicateurs ne sont pas non plus publiés, tels que la progression du salaire moyen par tête ou la progression de la rémunération moyenne des personnes en place. La distinction entre mesures générales et mesures catégorielles ne semble pas non plus exister, le degré de dispersion des rémunérations n'est pas indiqué. La notion d'effet report est absente.

La présentation des effectifs devrait, par ailleurs être donnée en EQTP, ainsi que les flux de départs et de recrutements. L'évolution du nombre total de points d'indice à rémunérer mériterait d'être mieux explicitée, au regard des flux constatés et des grilles indiciaires.

La mise en place d'un système d'information SIRH est toutefois programmée pour 2022 ; il devrait permettre notamment de dresser trimestriellement un état actualisé des effectifs et des métiers et d'estimer les charges de personnel consécutives à l'ouverture de concours et au recrutement de contractuels dont le cadre a été clarifié le 10 janvier 2021.

*

Parce que je souhaitais ne pas surcharger cette première exploration des charges de personnel, j'ai procédé par élimination.

D'une part, j'ai choisi de ne traiter que les charges de personnel de l'Assemblée nationale, telles qu'elles sont retracées dans les comptes. J'ai conscience que cette option peut sembler réductrice, puisqu'elle conduit à ne pas évoquer les collaborateurs des députés, ni les assistants des groupes, ni même les députés, et à ne pas prendre en considération les personnels extérieurs mis à la disposition de l'Assemblée nationale, ni les prestataires et leurs salariés, sans lesquels, pourtant, l'Assemblée nationale ne pourrait vraisemblablement pas fonctionner.

D'autre part, j'ai pris le parti de ne pas livrer des analyses trop globales ni trop pointillistes : je n'ai donc pas traité des retraites, ni des locaux et équipements mis à la disposition des personnels, ni des frais liés au transport des personnels et je n'ai pas non plus souhaité aborder les questions relatives au logement, même traitées sous la forme de primes. Je ne suis pas entrée dans le détail des charges sociales.

J'estime que la mise en cohérence de tous ces éléments, relève en premier lieu des instances de gouvernance de l'Assemblée nationale et qu'il faudrait, sous leur autorité, doter cette dernière d'un document capable de donner une vision globale de son fonctionnement et de son organisation, de ses dépenses et de ses activités.

Le Président de la Commission spéciale qui, en 2001, avait également présenté les charges de personnel de l'Assemblée nationale, avait pour ambition « *d'alimenter la réflexion*

que les Questeurs de l'Assemblée ont engagée pour les années qui viennent. ». Mon propos voulait plus simplement se limiter à changer les habitudes de présentation de l'utilisation des crédits de l'Assemblée nationale - les dépenses de personnel doivent être exposées pour ce qu'elles sont et leurs évolutions expliquées techniquement -, tout en permettant aux représentants des groupes parlementaires siégeant dans la commission d'échanger sur les problématiques qui leur paraissaient dignes d'intérêt.

*

Dans mon précédent rapport, j'avais insisté sur la nécessité d'améliorer les informations contenues dans l'annexe aux états financiers et le rapport d'exécution du budget établi sous l'autorité des Questeurs sur les effectifs des personnels. L'examen des charges de personnel me conduit à ajouter quelques autres demandes :

- Mettre à la disposition de la Commission spéciale, dès son installation au début de la législature, un document retraçant les règles applicables en matière de charges de personnel, leurs implications budgétaires et les comptes impactés, ainsi qu'un organigramme du cycle des paies ;

- Définir des indicateurs pertinents sur l'évolution de la masse salariale et les communiquer à la Commission spéciale ;

- Expliciter les déterminants et l'impact budgétaire du nombre de points à rémunérer ;

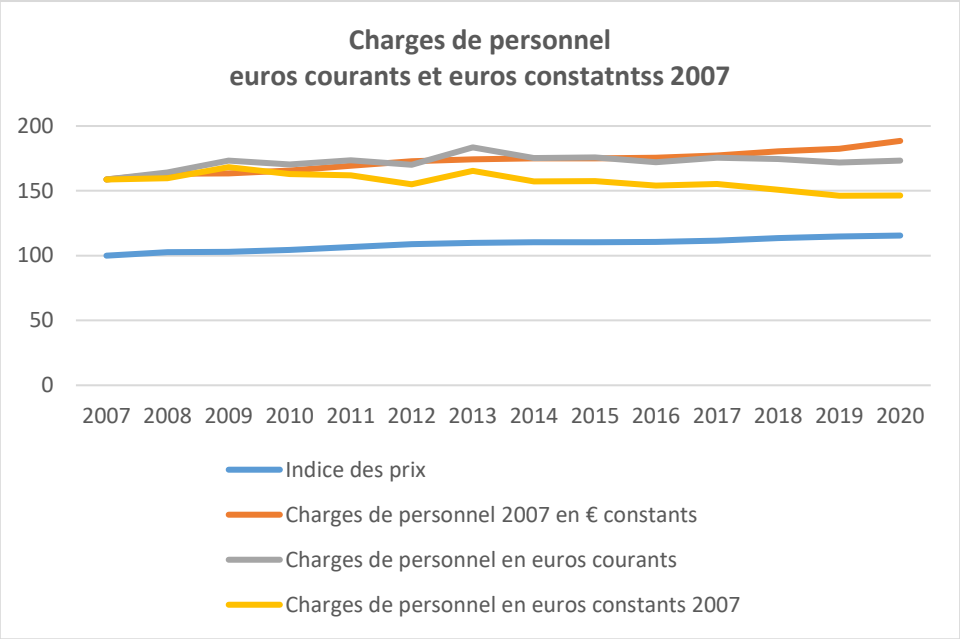
- Publier et mettre régulièrement à jour des informations sur les charges de personnel, en s'inspirant des données les plus significatives contenues dans le rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations.

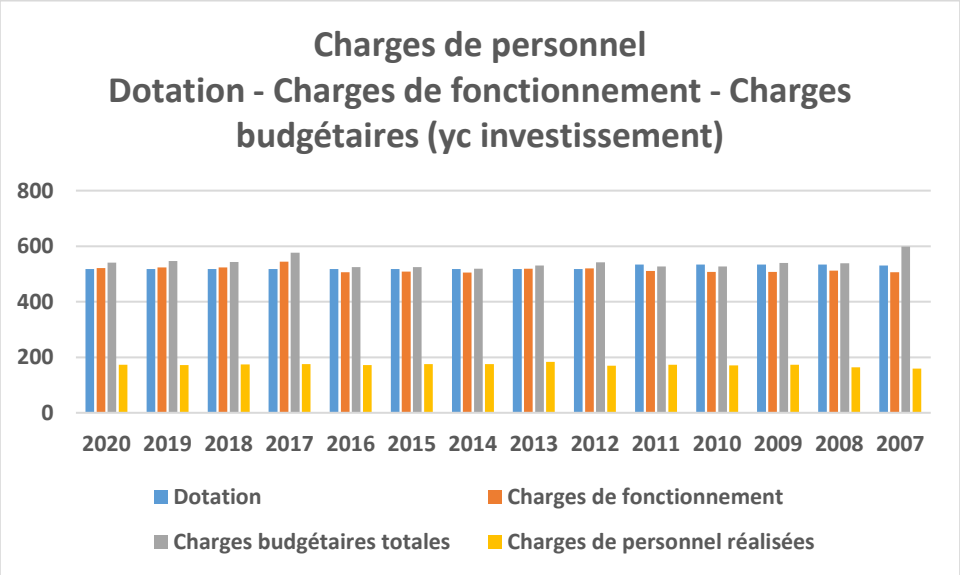
ANNEXE

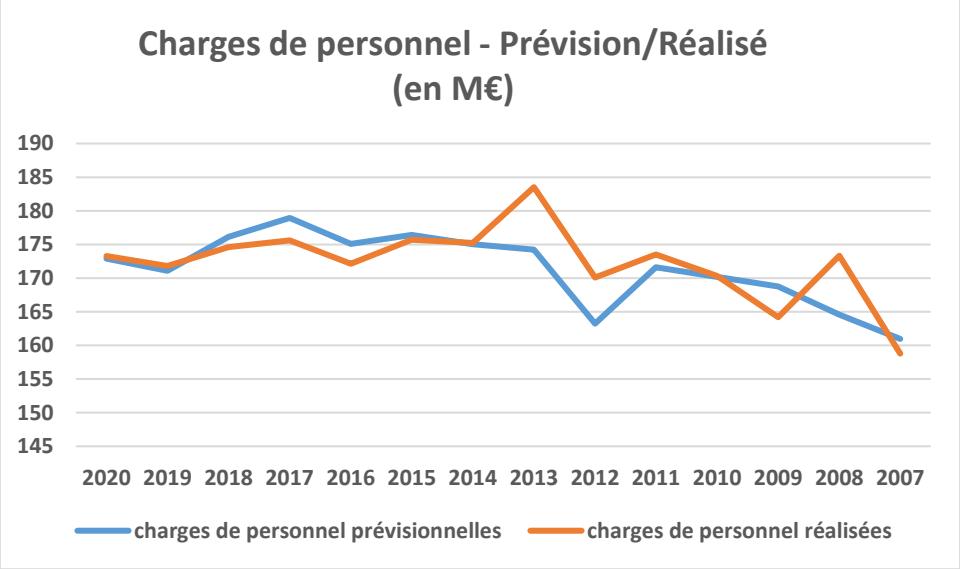
Graphiques retraçant différentes évolutions relatives aux charges de personnel

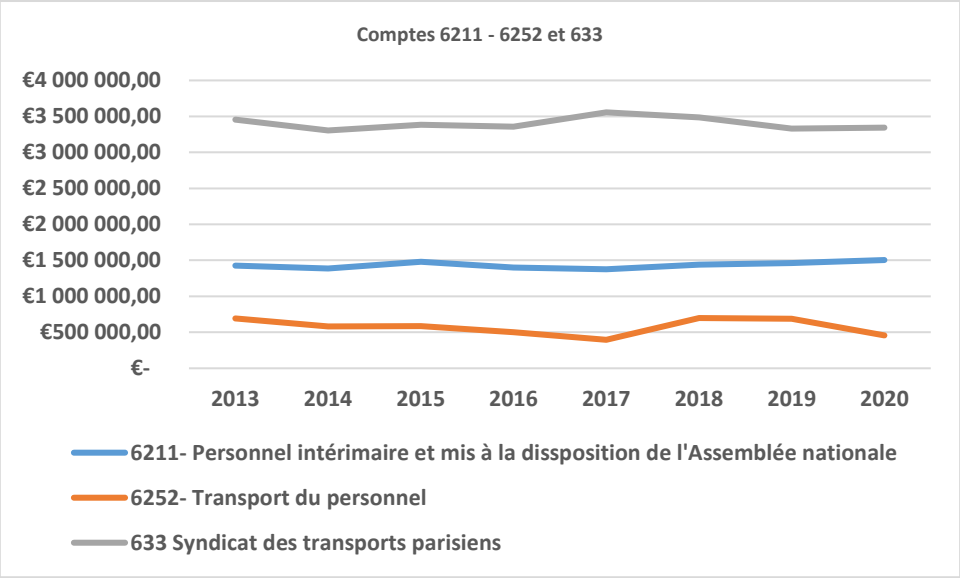
Liste des graphiques présentés

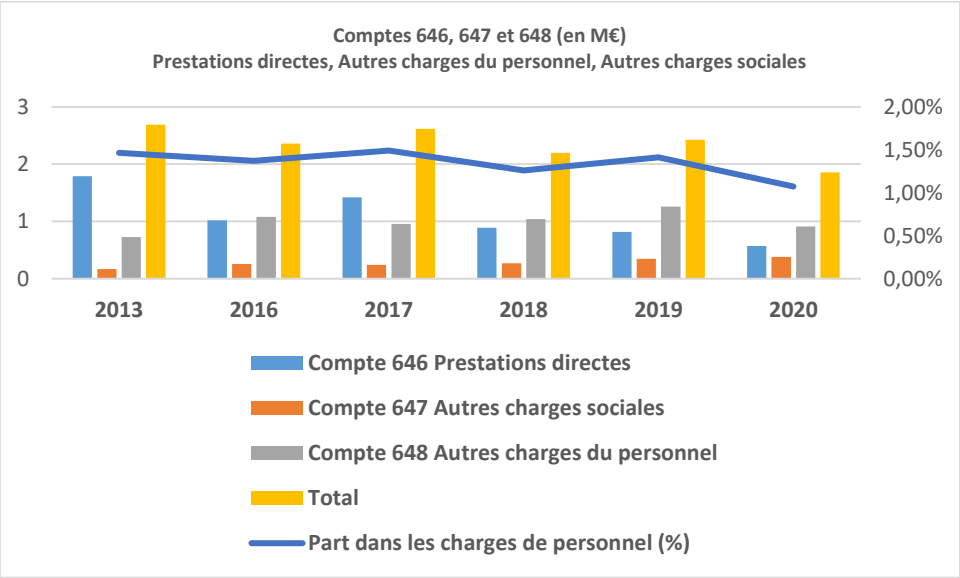
- Évolution des charges de personnel en euros courants et en euros constants 2007
- Charges de personnel – Dotation – Charges de fonctionnement – Charges budgétaires (y compris dépenses d'investissement)
- Charges de personnel – Prévision/Réalisé
- Comptes 6211, 6252, 633
- Comptes 646, 647 et 648 (Prestations directes, Autres charges du personnel – Autres charges sociales)
- Charges patronales
- Rémunérations brutes hors charges – Personnels statutaires et contractuels en activité
- Traitements de base et rémunérations de base et Indemnités

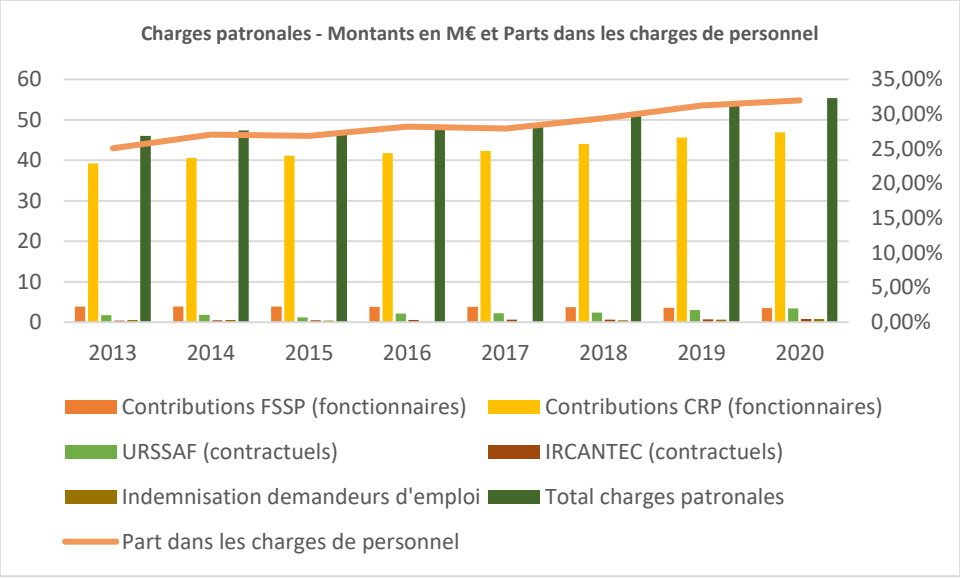

Charges de personnel
euros courants et euros constatntss 2007
200
150
100
50
0
2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020
Indice des prix
Charges de personnel 2007 en € constants
Charges de personnel en euros courants
Charges de personnel en euros constants 2007

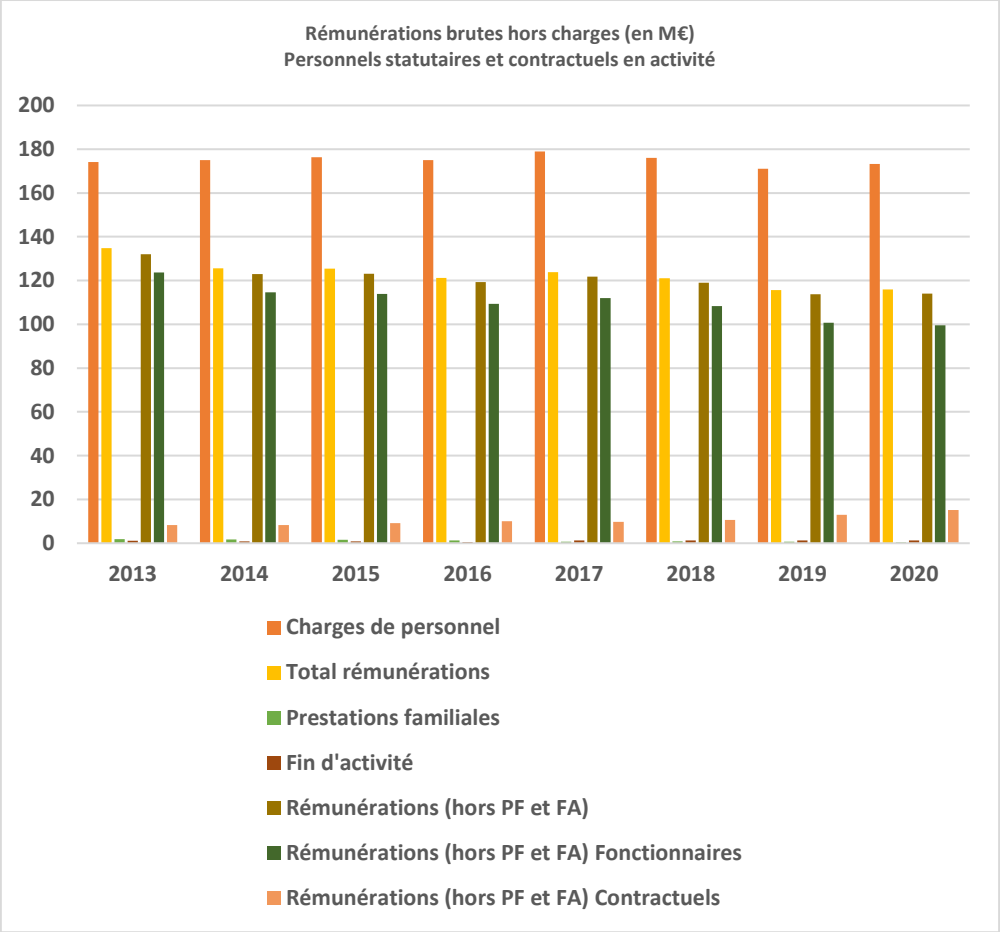

Charges de personnel
Dotation - Charges de fonctionnement - Charges budgétaires (yc investissement)
800
600
400
200
0
2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010 2009 2008 2007
Dotation
Charges de fonctionnement
Charges budgétaires totales
Charges de personnel réalisées

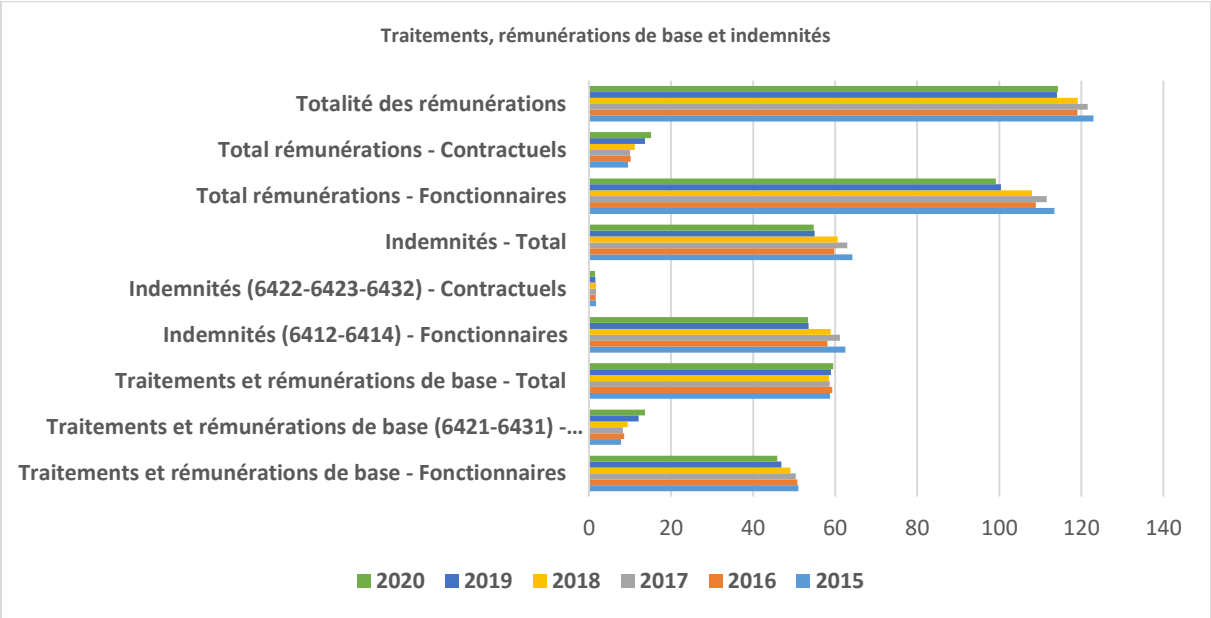

Charges de personnel - Prévision/Réalisé
(en M€)
190
185
180
175
170
165
160
155
150
145
2020 2019 2018 2017 2016 2015 2014 2013 2012 2011 2010 2009 2008 2007
charges de personnel prévisionnelles
charges de personnel réalisées

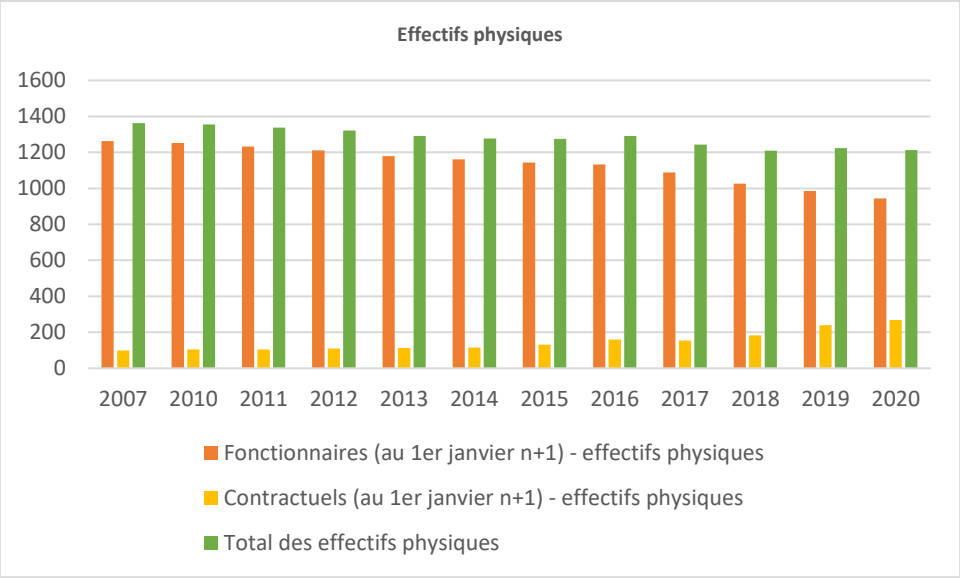

Comptes 6211 - 6252 et 633
€4 000 000,00
€3 500 000,00
€3 000 000,00
€2 500 000,00
€2 000 000,00
€1 500 000,00
€1 000 000,00
€500 000,00
€-
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
6211- Personnel intérimaire et mis à la dissposition de l'Assemblée nationale
6252- Transport du personnel
633 Syndicat des transports parisiens

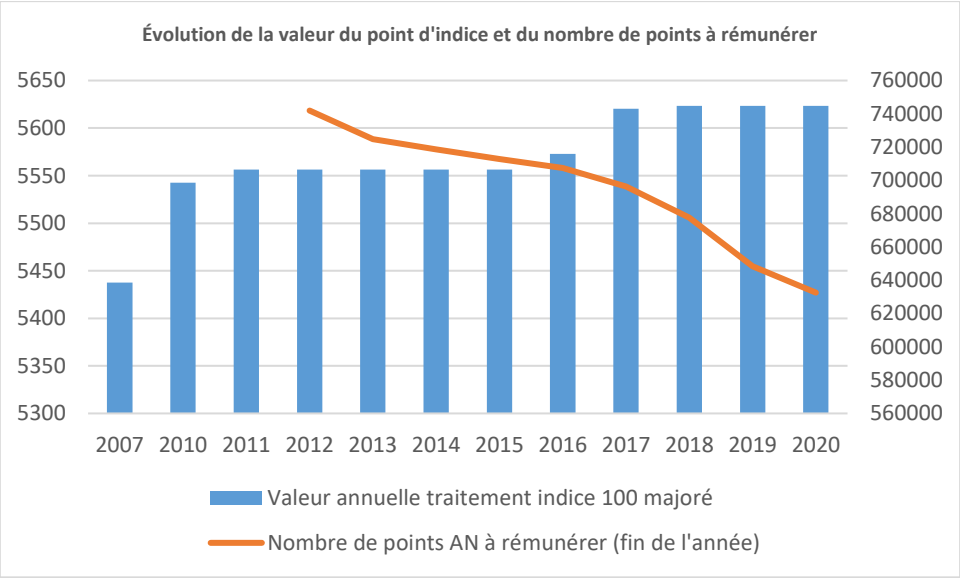

Comptes 646, 647 et 648 (en M€)
Prestations directes, Autres charges du personnel, Autres charges sociales
3
2
1
0
2,00%
1,50%
1,00%
0,50%
0,00%
2013
2016
2017
2018
2019
2020
Compte 646 Prestations directes
Compte 647 Autres charges sociales
Compte 648 Autres charges du personnel
Total
Part dans les charges de personnel (%)


Charges patronales - Montants en M€ et Parts dans les charges de personnel
60
50
40
30
20
10
0
35,00%
30,00%
25,00%
20,00%
15,00%
10,00%
5,00%
0,00%
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
Contributions FSSP (fonctionnaires)
Contributions CRP (fonctionnaires)
URSSAF (contractuels)
IRCANTEC (contractuels)
Indemnisation demandeurs d'emploi
Total charges patronales
Part dans les charges de personnel


Rémunérations brutes hors charges (en M€)
Personnels statutaires et contractuels en activité
200
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
Charges de personnel
Total rémunérations
Prestations familiales
Fin d'activité
Rémunérations (hors PF et FA)
Rémunérations (hors PF et FA) Fonctionnaires
Rémunérations (hors PF et FA) Contractuels


Traitements, rémunérations de base et indemnités
Totalité des rémunérations
Total rémunérations - Contractuels
Total rémunérations - Fonctionnaires
Indemnités - Total
Indemnités (6422-6423-6432) - Contractuels
Indemnités (6412-6414) - Fonctionnaires
Traitements et rémunérations de base - Total
Traitements et rémunérations de base (6421-6431) -...
Traitements et rémunérations de base - Fonctionnaires
0
20
40
60
80
100
120
140
2020
2019
2018
2017
2016
2015


Effectifs physiques
1600
1400
1200
1000
800
600
400
200
0
2007 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020
Fonctionnaires (au 1er janvier n+1) - effectifs physiques
Contractuels (au 1er janvier n+1) - effectifs physiques
Total des effectifs physiques


Évolution de la valeur du point d'indice et du nombre de points à rémunérer
5650
5600
5550
5500
5450
5400
5350
5300
760000
740000
720000
700000
680000
660000
640000
620000
600000
580000
560000
2007 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020
Valeur annuelle traitement indice 100 majoré
Nombre de points AN à rémunérer (fin de l'année)

III- ÉVITER LES REDONDANCES

RÉFLEXIONS SUR L'UTILITÉ DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LES VOIES D'UN RENOUVEAU

Nombreux sont désormais les acteurs impliqués dans le contrôle des comptes de l'Assemblée nationale. Ce système génère des charges administratives et appelle une évaluation pour déterminer comment les moyens mis en œuvre pourraient être rationalisés.

Il m'a donc semblé utile de prendre l'initiative d'une réflexion de ce type.

Mon attachement à la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale, en tant qu'organe politique interne à l'institution, à l'instar du dispositif mis en place au Sénat, s'est progressivement renforcé au cours des années. J'ai cherché depuis que j'en assume la Présidence à améliorer son mode de fonctionnement, notamment en enrichissant les informations dont elle dispose pour effectuer ses travaux, ce qui passe à la fois par une incitation à mieux les exploiter et par la prise en compte des difficultés que les citoyens peuvent rencontrer pour les comprendre, en assurant le suivi des progrès réalisés en matière de contrôle interne, et en essayant de décloisonner son fonctionnement par l'établissement de nouvelles relations avec l'ensemble des parties prenantes dans le processus d'utilisation des crédits publics dont dispose l'Assemblée pour assurer ses activités, comme avec la Commission spéciale du Sénat.

Mais il convient certainement d'ouvrir d'autres perspectives, prenant en compte cette nouvelle dynamique qui n'est pas propre à la Commission spéciale.

C'est pourquoi, j'ai souhaité jeter les bases d'un renouveau, sans revendiquer une quelconque exclusivité en la matière.

Après avoir retracé les problématiques propres à la Commission spéciale, seront présentées les évolutions impliquant d'autres organes, sachant qu'il leur appartient d'évaluer à leur tour les changements qu'ils ont connus.

1- L'évolution des moyens d'action de la Commission spéciale

Après avoir rappelé les enjeux essentiels des processus de vérification mis en place, puis les progrès enregistrés dans ce domaine, le choix d'un support formel sera examiné, puis seront présentés les contenus possibles.

a- Les enjeux des processus de vérification mis en place

L'enjeu primordial réside, à mes yeux, dans l'affermissement de la confiance placée dans les procédures de décision et de contrôle.

L'existence de la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale est l'expression du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires, reconnu par le Conseil constitutionnel comme intrinsèquement lié au principe fondamental de la séparation des pouvoirs.

À ce titre, la Commission spéciale est composée de députés sur une base pluraliste, dont l'indépendance vis-à-vis des organes supérieurs de décision que constituent le Bureau et le

Collège des Questeurs est assurée par une règle d'incompatibilité entre les fonctions exercées au sein de ces derniers et la qualité de membre de la Commission spéciale, ainsi que par la règle confiant la présidence de celle-ci à un membre d'un groupe d'opposition.

Pour son fonctionnement, le travail de la Commission repose avant tout sur l'engagement et la compétence de ses membres ; l'exercice de ses pouvoirs n'est pas subordonné à l'attribution de moyens financiers ou matériels, voire humains, particuliers.

Ces différents éléments sont au nombre des garanties efficaces mises en œuvre au sein de chaque assemblée parlementaire pour assurer son autonomie vis-à-vis des autres organes constitutionnels, en même temps que l'indépendance qu'elle entend reconnaître aux organes constitués en son sein à l'égard des autres organes parlementaires internes.

Ces mécanismes ne sont pas moins performants que ceux, différents, applicables à d'autres entités publiques ou privées pour s'assurer de l'indépendance d'intervenants internes ou externes chargés du contrôle de leurs comptes.

b- Les progrès réalisés

Chargée d'approuver les comptes de l'Assemblée et de donner quitus aux Questeurs ainsi qu'au fonctionnaire parlementaire chargé des fonctions de Trésorier, la Commission spéciale a vu ses moyens d'action renforcés.

L'affirmation du principe de **publicité de ses travaux** retracés dans un rapport a consolidé sa fonction de contrôle en l'assortissant d'une fonction d'information en direction des citoyens, de l'ensemble des députés, des personnels, comme des autres parties prenantes.

La présentation, par le Collège des Questeurs, d'un rapport d'exécution du budget désormais mis en ligne à la clôture de chaque exercice, ainsi que la possibilité donnée à la Commission d'adresser aux Questeurs un questionnaire auquel les services, sous l'autorité de ces derniers, apportent des réponses circonstanciées, sont des leviers essentiels du **suivi** assuré par la Commission spéciale. Le rapport présenté par le Collège des Questeurs est de plus en plus précis, le questionnaire se veut plus cohérent et les réponses contribuent à une meilleure transparence.

La **certification des comptes** par une entité tierce a indiscutablement constitué une aide extrêmement précieuse pour la Commission spéciale. Assurée depuis 2013 par la Cour des comptes, la mission d'audit en vue de la certification des comptes de l'Assemblée nationale a permis d'améliorer la fiabilité des comptes et la qualité des informations contenues dans l'annexe aux états financiers. Elle a aussi participé grandement à l'enracinement d'une culture du contrôle interne rationalisé qu'il convient d'entretenir.

Progressivement, depuis le début de la présente législature, les conditions d'**information** de la Commission spéciale ont été améliorées afin qu'elle puisse exercer les compétences que le Règlement de l'Assemblée nationale et le Règlement budgétaire, comptable et financier lui reconnaissent. Celui-ci lui a été transmis, puis mis en ligne ; le référentiel comptable, puis le plan comptable de l'Assemblée, lui ont été communiqués. Les synthèses préliminaires et définitives rédigées par la mission de la Cour des comptes préalablement au dépôt du rapport de certification lui sont désormais systématiquement transmises, ce qui permet d'enrichir les échanges entre les membres de la Commission spéciale et les membres de la mission d'audit de la Cour des comptes lors de l'audition annuelle de celle-ci. La Commission

a fait usage de la possibilité que lui donne le Règlement budgétaire, comptable et financier (RBCF), de consulter les mandats de paiement, et plus particulièrement, au titre de l'exercice 2020, des mandats de paie des personnels.

La communication des documents budgétaires mis à la disposition des membres de la Commission spéciale a par ailleurs connu une double amélioration : les crédits répartis de l'exercice en cours sont transmis aux membres de la Commission de plus en plus tôt et, au tableau des crédits répartis suivant le plan comptable, se sont ajoutés ceux répartissant les crédits par service gestionnaire, ainsi qu'une ventilation des crédits de personnel selon la même clé de répartition.

Aux **auditions** traditionnellement organisées – celles du Collège des Questeurs et de la mission d'audit de la Cour des comptes – se sont ajoutées les auditions des services et de la Déontologue, en fonction des thématiques retenues pas les membres de la Commission spéciale.

Enfin, le **contrôle interne** fait désormais l'objet de réunions régulières permettant d'engager au fur et à mesure des mesures correctrices pour fiabiliser les comptes. Informée annuellement par la mission d'audit de la Cour des comptes des faiblesses comme des progrès du contrôle interne, la Commission spéciale a, en 2020, été directement destinataire du compte rendu exhaustif des travaux réalisés par les différents services dans ce domaine et ceux projetés pour l'année suivante.

Ces évolutions n'ont été possibles que grâce à la mobilisation des différents acteurs : la Commission spéciale dont les membres ont manifesté avec détermination une double exigence, celle de disposer d'une information plus conséquente et celle de mieux orienter le contrôle interne au moyen d'un calendrier de levée des recommandations formulées par la mission d'audit et validées par le Collège des Questeurs, assorti d'un plan d'action, et d'une cartographie des risques financiers mais également opérationnels ; la mission d'audit de la Cour des comptes qui, à l'issue de chaque campagne menée avec le plus grand professionnalisme, a pu trouver dans la Commission spéciale un interlocuteur attentif et réactif, partageant avec elle le souci d'une mise à niveau du contrôle interne tout en se montrant soucieuse de respecter les équilibres institutionnels internes ; une administration parlementaire compétente et mobilisée, dont les efforts ont été fermement soutenus par le Secrétaire général de la Questure ; enfin, un Collège des Questeurs ouvert aux initiatives de la Commission spéciale, sans lequel aucun progrès n'aurait été rendu possible.

Il convient aujourd'hui de conforter, voire d'approfondir, cette synergie car celle-ci est probablement la meilleure garantie d'une amélioration continue des processus de vérification et de contrôle mis en œuvre, propres à donner aux citoyens, à l'ensemble des députés, aux personnels, comme aux autres personnes physiques ou morales intéressées, une assurance raisonnable sur la sincérité et la fiabilité des comptes de l'Assemblée nationale, ainsi que sur la probité de l'ensemble des parties prenantes.

Parallèlement, de nouvelles préoccupations ont été identifiées. Elles concernent la gestion du temps et la soutenabilité financière des comptes de l'Assemblée. Elles répondent à une même **exigence d'anticipation**.

c- La question du support normatif éventuel

Sur quel support normatif cette amélioration a-t-elle pris appui, sans pour autant nécessiter une quelconque modification de celui-ci ?

Deux textes définissent les missions, les pouvoirs et la composition de la Commission spéciale : l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale et les articles 37 et 38 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale.

Le premier a été modifié en 1995, afin de rendre le rapport de la Commission spéciale public, et en 2009, afin de confier à un député membre d'un groupe de l'opposition sa présidence tout en élargissant l'assise pluraliste de son bureau. Cette dernière évolution a été confortée par l'initiative prise par M. Richard Ferrand, Président de l'Assemblée, visant à ce que les groupes qui, en raison de l'effectif fixé à 15 membres pour la Commission spéciale dans son ensemble et de leur propre effectif, ne peuvent être représentés en son sein sur une base proportionnelle, soient désormais invités à désigner chacun un observateur.

En ce qui concerne le RBCF, le principal changement opéré il y a une dizaine d'années résulte de l'intervention de l'entité tierce chargée de certifier les comptes de l'Assemblée nationale dont les conditions sont définies dans son article 37.

C'est dire que les améliorations constatées ces dernières années et reposant sur le principe du « *vivre et travailler ensemble* » ne sont pas forcément conditionnées par l'édiction de nouvelles règles.

Néanmoins la pérennité des avancées constatées, comme leur poursuite au-delà du cadre dorénavant posé, conduisent à s'interroger sur la nature du support normatif pouvant garantir cet ancrage et autoriser la possibilité de progrès à venir.

d- Le contenu des mesures envisagées

Il s'agirait, au vu des changements constatés dans les entités privées et publiques, de donner corps aux dispositions du Règlement de l'Assemblée qui énonce que la Commission spéciale est chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale, en donnant à la notion de vérification et d'apurement, une portée plus dynamique davantage tournée vers l'avenir, intégrant les principes de pérennité de l'institution et de soutenabilité.

Conformément au principe de l'autonomie financière des assemblées parlementaires, il ne peut y avoir toutefois de parfaite homothétie vis-à-vis des mécanismes mis en place dans les administrations ministérielles, les opérateurs de l'État ou les organismes dépendant de l'État, et *a fortiori* vis-à-vis des entités privées, notamment des entreprises.

Cependant, il existe, en dépit de la variété de ces différentes structures, des points communs, lesquels reflètent des préoccupations communes à l'échelle nationale, européenne, voire internationale.

La Cour des comptes effectue, selon les termes de la convention conclue en 2013, un « *audit* » en vue de la certification des comptes.

Dans les administrations ministérielles, une mission d'audit est confiée à des structures internes censées exercer leur activité de manière indépendante et objective et les comptes de l'État sont certifiés par la Cour des comptes.

Pour les collectivités territoriales, depuis la loi sur la Nouvelle organisation territoriale de la République de 2015, de nouveaux dispositifs sont en voie de déploiement.

Les dispositions du code de commerce peuvent également constituer une source d'inspiration, et il convient certainement de ne pas les écarter.

Ce code confie la certification des comptes aux commissaires aux comptes, selon des modalités formalisées, en particulier les normes internationales d'audit (ISA, *International Standards on Auditing*) auxquelles se réfèrent les professionnels privés et publics et qui sont au demeurant mises en œuvre pour les comptes de l'État. Or depuis une douzaine d'années, le code de commerce prévoit la mise en place obligatoire dans certaines sociétés d'un « *comité d'audit* » en leur sein. Les entités visées sont toutes des sociétés dont la continuité, en raison de leur mode de financement (celles dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé) ou de leur activité (établissements de crédit, assurances, mutuelles, institutions de prévoyance), repose sur la confiance du public qui participe à ce financement ou est pris en charge au titre de cette activité.

Pour l'Assemblée, il s'agirait de définir clairement les droits et les obligations des membres de la Commission spéciale et de l'ensemble de ses interlocuteurs, en donnant la possibilité au Bureau de l'Assemblée d'élargir s'il le souhaite les missions dévolues à la Commission spéciale.

Ce processus offrirait, par ailleurs, l'opportunité d'aborder cinq questions connexes :

- la dénomination de la Commission spéciale,

- sa composition, dans le respect des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale, visant notamment à institutionnaliser la présence d'observateurs représentant les groupes qui n'y sont pas représentés,

- la formalisation de l'acte d'approbation (contenu et procédure),

- la confidentialité des travaux de la Commission,

- la portée du quitus délivré par la Commission spéciale.

2- Le rôle de la Commission spéciale et les lois de finances

Depuis l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (exercice budgétaire 2005), les conditions d'examen des crédits alloués aux Pouvoirs publics ont connu diverses évolutions, dont il convient aujourd'hui d'apprécier les conséquences sur le travail de la Commission spéciale, en dehors des dispositifs mis en place pour certifier les comptes de l'Assemblée nationale.

L'adoption des crédits en loi de finances initiale sera d'abord abordée, puis sera évoqué l'examen de la loi de Règlement.

a- Le vote de la loi de finances initiale et les comptes de l'Assemblée nationale

À l'instar des autres missions, la mission « *Pouvoirs publics* » est présentée par dotation dans un « *bleu* ». La création de ce document résulte d'une initiative du premier rapporteur spécial de la mission « *Pouvoirs publics* » de l'Assemblée[23].

Au « *bleu* » s'ajoute, comme pour les autres missions, un questionnaire adressé aux gestionnaires et des auditions de représentants budgétaires des institutions concernées sont organisées. Les documents d'exécution du budget de l'exercice clos (*n-1* par rapport à l'année *n* d'examen de la loi de finances, mais *n-2* par rapport à l'année d'exécution de la loi de finances examinée) sont également utilisés semble-t-il[24].

Les actions menées par la Commission spéciale de l'Assemblée depuis le début de la présente législature, visant à obtenir de meilleures garanties sur le contrôle interne et à améliorer les informations délivrées tant par le rapport d'exécution des Questeurs que par l'annexe aux états financiers répond ainsi pleinement à cette exigence : il s'agit de s'inspirer des principes introduits depuis la LOLF dans la gestion des autres administrations. La demande portant sur le mode de comptabilisation des effectifs en équivalents temps plein travaillé (ETPT), et non uniquement en effectifs physiques, en est un exemple parmi d'autres. Mais surtout, l'accent mis sur le compte de résultat et le bilan agrégés est de nature à élargir le champ des questions étudiées.

Les rapporteurs spéciaux disposent aussi de pouvoirs d'investigation particuliers, mais à l'égard des Pouvoirs publics constitués, ces pouvoirs doivent se concilier avec le principe de l'autonomie financière et, pour les assemblées parlementaires plus particulièrement, avec les compétences dévolues aux organes chargés tant de la détermination des dotations qui leur sont allouées (Commission commune des crédits instituée par l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) que de la vérification et de l'apurement des comptes (commissions spéciales instituées par les articles 16 du Règlement de l'Assemblée nationale et 103 *bis* du Règlement du Sénat). Loin de constituer une quelconque entrave, cette situation a constitué un véritable atout pour les rapporteurs spéciaux qui ont pu bénéficier de sources d'information diversifiées sur la gestion des crédits des assemblées parlementaires qui n'existaient pas pour les autres pouvoirs publics.

---

[23] Le principe d'annexes explicatives avait été posé par la loi de finances pour 2002, le Conseil constitutionnel ayant réaffirmé à cette occasion le principe de l'autonomie financière des pouvoirs publics. Lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, première année de mise en œuvre des dispositions de la LOLF, en séance publique, le 17 novembre 2005, le Rapporteur spécial avait suggéré que « *dans l'annexe de la loi de finances pour 2007,* ***l'annexe bleue*** *relative aux pouvoirs publics soit réellement explicative et comporte a minima les informations contenues dans les actuelles annexes jaunes.* »

[24] Lors de l'examen de la loi de finances pour 2006, le rapporteur spécial avait souligné dans son rapport que, pour les assemblées parlementaires, le rapport de la Commission commune des crédits constituait un « *jaune* », mais que les rapports d'exécution des budgets des assemblées étaient publics depuis 1994 pour l'Assemblée nationale et depuis 2003 pour le Sénat ; il s'agissait des rapports des Commissions spéciales dont il saluait la qualité. Il avait également pris soin de rappeler que lesdits rapports afférents à l'exercice *n-1* étaient disponibles avant le vote en première lecture de la loi de finances pour l'année *n+1*. Il réitéra cette observation l'année suivante. Le rapport de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale coexiste depuis 2012 avec celui présenté sous l'autorité des Questeurs. Ce changement a été pris en compte dans les documents budgétaires, notamment les annexes « *Pouvoirs publics* » aux projets de loi de règlement : jusqu'à l'exercice 2016, il y était indiqué auparavant que « *l'utilisation de la dotation de l'Assemblée et les résultats de son exécution budgétaire pour l'année 2013 sont développés dans le rapport d'information de sa Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes* », la mention suivante s'y est substituée depuis : « *L'utilisation de la dotation de l'Assemblée et les résultats de son exécution budgétaire pour l'année 2018 sont développés dans le rapport du Collège des Questeurs à la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale.* »

Dans le cadre des rapports spéciaux, le principe de l'autonomie financière des assemblées parlementaires a fait l'objet de plusieurs commentaires.

Le rapport spécial afférent à l'exercice 2007 rappelle que « *les dotations constituent des unités budgétaires dérogatoires, affranchies des contraintes de performance (les dotations sont présentées par nature et non par objectif de dépense), et exclues des modalités de gestion prévues pour les programmes* », mais qu' « *aucune dérogation n'est prévue quant au droit d'amendement portant sur les crédits des dotations, l'article 47 de la LOLF n'établissant pas de distinction selon la nature des crédits susceptibles d'être amendés* ».

Lors de l'examen de la loi de finances pour 2014, le rapporteur spécial a, pour sa part, considéré que le principe d'autonomie des pouvoirs publics se manifeste par la non application du principe d'annualité budgétaire, la liberté de fixer leurs propres règles comptables et la liberté d'organiser le dispositif de contrôle interne et de certification de leurs comptes, et ajouté l'année suivante que « *ces institutions présentent des spécificités : elles décident elles-mêmes de leur budget et ne sont que partiellement soumises au principe d'annualité* ».

D'autres considérations, moins juridiques, ont porté sur ce principe d'autonomie, tantôt pour le renforcer, tantôt pour le relativiser.

Le principe d'autonomie a été justifié par des arguments à la fois politiques, déontologiques, ou pratiques, et sa relativisation s'est appuyée sur diverses autres exigences : transparence, situation économique et maîtrise des dépenses publiques, exemplarité, principe du contrôle parlementaire, confiance, et modernité.

Conformément à ce principe, les représentants du gouvernement ne prennent jamais parti sur le budget ou le fonctionnement des assemblées parlementaires.

L'examen des lois de finances initiales sous l'empire de la LOLF, a donné lieu au dépôt d'une quarantaine d'amendements sur l'ensemble de la période, tous pouvoirs publics confondus ; sur ce total, seuls cinq d'entre eux ont été adoptés, dont deux ont réduit le montant de la dotation allouée à l'Assemblée nationale, à l'initiative de(s) Questeurs et du Président de l'Assemblée nationale.

Ces deux derniers amendements ont respectivement ramené, en 2009, la dotation à son niveau de 2008, soit 533,91 M€, contre les 554,2 initialement prévus, représentant une diminution de 20,29 M€, et à réduire, en 2012, de 3 % le montant de la dotation, soit une diminution de 16,02 M€, pour fixer celle-ci à 517,89 M€.

En se limitant aux interventions en séance publique concernant la dotation de l'Assemblée, depuis la mise en œuvre de la LOLF, différents thèmes ont été abordés : les investissements immobiliers, les prélèvements sur les disponibilités ainsi que les reversements effectués et, certaines dépenses de fonctionnement.

À trois reprises, le Premier Questeur est venu *ès* qualités dans l'hémicycle, pour défendre les amendements de réduction de la dotation et pour répondre aux critiques formulées sur les conditions d'emploi des personnels employés par des titulaires de marchés d'entretien et traduites en amendements. Et à deux reprises, le Président de la Commission spéciale a pris la parole *ès* qualités pour non pas soutenir les amendements de réduction présentés mais pour rappeler l'existence de ladite commission et la nature de ses travaux.

Une seule fois, au cours de la période examinée, le rapporteur spécial a donné explicitement un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission (dans son ensemble), lors de l'examen de la loi de finances pour 2006. Il convient de souligner que le vote porte sur la mission dans sa totalité et non sur le montant de chacune des dotations. Mais jusqu'à maintenant aucune analyse transversale n'a été effectuée pour apprécier la situation financière de l'ensemble des pouvoirs publics, leur mode de gouvernance et leurs règles de gestion interne.

Cette courte rétrospective montre que la Commission spéciale ne peut rester totalement à l'extérieur du processus de détermination des crédits alloués à l'Assemblée nationale pour son fonctionnement.

b- Le vote des lois de règlement et la Commission spéciale

La LOLF et la création d'une mission « *Pouvoirs publics* » regroupant les dotations affectées aux assemblées parlementaires notamment, n'a pas compromis le fonctionnement de la Commission spéciale. L'existence de celle-ci a d'ailleurs été successivement confirmée, voire confortée, par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale en 2009, visant à confier à un député de l'opposition sa présidence, laquelle, de surcroît, d'un point de vue symbolique, a été occupée par le Président de l'Assemblée nationale en exercice lors de son adoption, et à élargir l'assise pluraliste de son Bureau, puis par les réformes successives du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale et la convention conclue avec la Cour des comptes en 2013.

Mais, à partir de la mise en œuvre des dispositions de la LOLF, de multiples changements contextuels se sont produits. Par ailleurs, la mise en œuvre de la LOLF a été concomitante à une évolution n'ayant pas de rapport direct avec elle : celle conduisant à rechercher de plus grandes garanties quant à la probité des décideurs publics, dans un contexte marqué par une exigence de plus en plus prégnante de transparence.

La prospective montre ici son intérêt : les évolutions qui se sont produites sont-elles définitives, se prolongeront-elles par d'autres changements, dans quel sens ? Quelles sont les intentions des différentes parties prenantes, au sein de l'Assemblée nationale, du Parlement et du côté des institutions extérieures impliquées dans les processus relatifs aux finances publiques ? Quelles pourraient être les revendications des citoyens en la matière ?

Mais une vision rétrospective n'est pas moins nécessaire.

L'existence d'une commission spéciale, composée de parlementaires et chargée de vérifier les comptes de l'assemblée concernée, est prévue tant à l'Assemblée qu'au Sénat.

Depuis son adoption en 1959, l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale qui définit la composition et les compétences de la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée n'a été modifié qu'à deux reprises en 1995 et en 2009, cette dernière réforme visant, comme nous l'avons évoqué, à y renforcer la place de l'opposition.

La réforme de 1995 répondait à un souci de transparence. S'inspirant des principes en cours pour le budget de l'État, elle a confié à la Commission spéciale, de manière explicite, le soin de rédiger un rapport sur les comptes de l'Assemblée et prévu que ce rapport serait rendu

public. Cette publication a permis, par voie de conséquence, de rendre publics les comptes de l'Assemblée.

Les rapports successifs se sont ainsi, au fil des années, enrichis d'abord quant aux données comptables produites, de plus en plus précises et de mieux en mieux organisées avec, à partir de l'exercice 1993, l'établissement de comptes de résultats et de bilans, puis, pour la présentation des dépenses, avec la publication ponctuelle d'études thématiques (dépenses informatiques, de communication, de personnel…).

Parallèlement, le Collège des Questeurs et le Bureau ont procédé à l'actualisation du Règlement budgétaire, comptable et financier, pris en application du dernier alinéa de l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale[25]. Ce règlement est mis en ligne sur le site public de l'Assemblée depuis 2018.

Jusqu'à la mise en œuvre de la LOLF, la Commission spéciale a exercé de fait un pouvoir exclusif sur le contrôle des comptes de l'Assemblée nationale.

Les lois de Règlement, dites « *lois de règlement définitif du budget* », présentaient alors en fait plusieurs particularités, tant en ce qui concerne les dates de dépôt, les délais et la procédure d'examen.

Cette situation n'a pas affecté le fonctionnement interne régulier des assemblées parlementaires, soumises à des procédures propres. Dans chaque assemblée, leurs comptes ont pu être vérifiés et apurés indépendamment.

En tout état de cause, l'examen du projet de loi de règlement du budget ne donnait guère lieu à des discussions sur les comptes des pouvoirs publics.

En effet, l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances assignait un double objet aux lois de règlement : dans le prolongement de l'autorisation budgétaire s'exprimant dans le vote de la loi de finances initiale et, le cas échéant, de lois de finances rectificatives, le Parlement était appelé à approuver les écarts constatés au terme de l'exercice, à se prononcer sur le compte de résultat de l'année et à autoriser le transfert du résultat de l'année au compte permanent des découverts du Trésor.

Au cours des années, le Parlement n'a eu de cesse de réclamer les moyens lui permettant d'exercer ses compétences constitutionnelles : les annexes explicatives se sont étoffées, des comptes rendus de gestion budgétaire ont complété le rapport de la Cour des comptes, lui-même de plus en plus volumineux, un questionnaire a été adressé à la Cour des comptes par les rapporteurs, une mission d'évaluation et de contrôle a été créée au sein de l'Assemblée.

Chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée, la Commission spéciale est restée en marge de ces évolutions, exception faite de la publication de son rapport.

La loi de règlement, telle qu'adoptée par les assemblées, comportait d'ailleurs peu d'éléments sur les budgets des pouvoirs publics. Dans les premières lois de règlement, figuraient toutefois, au titre des dépenses du Titre II « *Pouvoirs publics* », notamment le

[25] Le Président de la Commission spéciale en fait état dans son rapport afférent à l'exercice 1993, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 janvier 1995 : « *L'actuel règlement intérieur date de décembre 1967 et a subi un certain nombre de modifications depuis lors. Il est en cours de refonte globale pour tirer les conséquences de la mise en œuvre, à partir de l'année 1993, d'un nouveau système comptable.* »

montant des « *crédits non consommés et annulés définitivement* » par ladite loi et les « *crédits définitivement égaux aux montants des dépenses constatées* ».

La loi de règlement avait également une portée juridique. Traditionnellement, les demandes de reconnaissance d'utilité publique des dépenses effectuées par des gestionnaires déclarés « *de fait* » par la Cour des comptes y étaient présentées.

À partir du budget 2006, les conditions d'examen des lois de finances et des lois de règlement ont été modifiées par la LOLF et la Commission spéciale n'en a pas été affectée, les évolutions qu'elle a connues, notamment depuis 2017 résultant davantage d'une dynamique interne que d'évènements exogènes. Mais cette dynamique interne a permis d'engager des réformes que la LOLF par elle-même n'aurait pas pu susciter.

La LOLF a introduit deux changements susceptibles de « *bousculer* » la Commission spéciale : comme nous l'avons vu, la création d'une mission « *Pouvoirs publics* » dont la spécificité est au demeurant reconnue au regard des lois de finances, et un raccourcissement des délais d'examen, en prévoyant le dépôt du projet de loi de règlement avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel elle se rapporte.

Mais le contexte a été aussi « *perturbé* », il faut bien le reconnaître, par le mode d'examen de ces missions.

Les lois de Règlement contiennent des dispositions essentielles et les comptes de l'Assemblée n'y ont été évoqués qu'exceptionnellement lors de leur discussion.

Les délais se sont progressivement raccourcis un peu plus. Les dépôts sont de plus en plus précoces (27 juin 2007 pour le budget 2006, puis fin mai, sauf pour les budgets 2011 et 2016 dont les lois de règlement ont été présentées fin juin et les budgets 2014 et 2015 dont les lois de règlement ont été présentées début juillet 2015). Les dernières lois de règlement ont été déposées encore plus tôt (15 mai 2019 et 2 mai 2020).

La Commission spéciale s'est d'abord adaptée aux changements de son environnement institutionnel immédiat.

À partir de l'exercice 2008, elle a bénéficié des résultats des travaux réalisés avec l'appui du Conseil supérieur des experts-comptables, ce qui a permis de publier une annexe aux états financiers. Au cours de cette période, les rapports de la Commission spéciale ont été publiés en mai ou juin (le 6 juillet en 2011).

La publication du rapport présenté par le Collège des Questeurs au Président de la Commission spéciale, à partir de l'exercice 2012, a conduit à un profond réaménagement du rapport public de la Commission spéciale, conçu dès lors comme une argumentation de sa décision d'approbation, et intégrant les conclusions de la mission d'audit exercée à partir de l'exercice 2013 par la Cour des comptes. Les décisions d'approbation des comptes ont été retardées, intervenant en juillet et en octobre, à l'exception de celle afférente à l'exercice 2016, intervenue le 9 mai 2017, avant le renouvellement de l'Assemblée.

Depuis l'exercice 2017, les rapports de la Commission spéciale, mis en ligne le 19 juin 2018, le 11 juin 2019 et le 9 juin 2020, ont pris une nouvelle configuration. Tout en reprenant l'argumentaire d'approbation précédent, la Commission spéciale l'a progressivement enrichi ; l'examen des données comptables s'est concentré sur le compte de résultat et le bilan agrégés ;

des thématiques particulières ont été abordées ; des considérants ont été introduits dans l'arrêté d'approbation des comptes. Parallèlement, les moyens d'intervention de la Commission spéciale se sont étoffés.

La Commission spéciale s'est attachée au cours de ces dernières années, et donc dans un premier temps, à plaider pour une meilleure information du public, pour la mise en place d'un contrôle interne efficace au sein de l'administration parlementaire, pour la mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes lorsqu'elles lui paraissaient opportunes et pour une modification d'approche, afin de donner une vision globale des comptes de l'Assemblée à partir des états financiers agrégés, en attirant l'attention sur les risques potentiels, notamment en matière de soutenabilité.

Les rapports spéciaux portant sur les missions, dans le cadre de la loi de règlement, n'ont pas vocation à se conclure par une adoption ou un rejet des comptes de la fin de l'exercice, d'autant plus que, pour les assemblées parlementaires, la Présidence de la République et le Conseil constitutionnel, les dotations initiales constituent des dotations définitives.

Toutefois, les conditions d'examen des rapports spéciaux dans le cadre de la loi de règlement ont connu divers changements depuis la mise en œuvre de la LOLF.

Le tome II retraçant les commentaires des rapporteurs spéciaux ne comportait pas initialement de commentaires sur la mission « *Pouvoirs publics* ». Ce n'est que pour l'exercice 2009 (juin 2010) qu'un encadré en a fait état semble-t-il. Puis, à compter de l'exercice 2017, des rapports spéciaux en bonne et due forme ont été mis en ligne.

Le premier rapport spécial proposait que les rapporteurs spéciaux siègent désormais *ès* qualités au sein de la Commission spéciale, le second regrettait l'absence de rapport annuel de performance assorti d'objectifs et d'indicateurs de performance, la mise en ligne tardive du rapport de la Commission spéciale et du rapport d'exécution présenté par le Collège des Questeurs, le troisième, afférent à l'exercice 2019, émettait diverses recommandations dont certaines inspirées des travaux de la Commission spéciale.

Les interventions orales ont été organisées en dehors de l'hémicycle, d'abord sous la forme de « *commissions élargies* » dont le périmètre ne comprenait pas la mission Pouvoirs publics. Les « *Printemps de l'évaluation* » introduits à partir de l'exercice 2017 ont, en revanche, pris en compte cette mission.

*

Il semble dès lors nécessaire de définir plus clairement les périmètres respectifs des contrôles actuellement opérés ou souhaités sur les comptes de l'Assemblée nationale et, au vu de cette répartition, de coordonner les calendriers de chacun. Les documents publics sur lesquels chacun se prononce sont, en effet, multiples : états financiers et annexe ; rapport d'exécution du budget établi par les Questeurs et présenté à la Commission spéciale ; rapport de certification de la Cour des comptes transmis également à celle-ci et, enfin, rapport public de la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale. L'analyse des comptes (agrégés) n'est pas une option pour la Commission spéciale. Cet exercice reste une exigence pour elle parmi d'autres.

Il convient aussi de s'intéresser au mode d'intégration des comptes des assemblées parlementaires dans le compte général de l'État. Des travaux ont d'ores et déjà entrepris dans

le cadre de la Commission spéciale, en ce qui concerne tant les référentiels comptables utilisés, que les modes d'agrégation ou le poids relatif des dépenses de l'Assemblée nationale dans les dépenses de l'État.

Enfin, la Commission spéciale pourrait désormais examiner et, au besoin, relayer les propositions émises, à l'occasion de l'examen des crédits de l'Assemblée nationale, par les rapporteurs spéciaux ou les députés.

Ces réflexions devraient également prendre en compte les pratiques d'autres institutions ou entités, telles que le Sénat, évidemment, mais aussi d'autres parlements, voire d'autres organisations publiques ou privées.

*

Au regard de cette situation et au vu des réformes qui ont pu être souhaitées par les précédents Présidents de la Commission spéciale, je compte soumettre à ses membres un projet de Règlement intérieur de la Commission spéciale s'appuyant sur les dispositions existantes sans s'enfermer dans une interprétation trop étriquée de celles-ci. Destiné notamment à diversifier les moyens d'information et d'investigation de la Commission spéciale, ses stipulations devraient recueillir l'accord des membres du Bureau de l'Assemblée nationale.

CONCLUSION

Je me suis attachée cette année à présenter une analyse rétrospective tant des comptes de l'Assemblée nationale, et, plus particulièrement cette année, des charges de personnel au sens étroit du terme, que du rôle de la Commission spéciale.

Les indicateurs nécessaires pour étayer une analyse prospective semblent encore faire défaut. Cette situation conduit à cantonner la Commission spéciale à l'examen des comptes de l'exercice clos sans offrir de visibilité sur les évolutions futures, alors que l'approbation des comptes vise autant à entériner les résultats de la gestion budgétaire, financière et comptable d'un exercice passé qu'à valider la soutenabilité de celle-ci.

Cette soutenabilité s'apprécie principalement au regard des charges de fonctionnement et de leur progression prévisible.

À ce titre, j'estime que les résultats de l'exercice 2020 ne sont guère rassurants, si l'on fait abstraction de produits aléatoires.

Tandis que le contexte sanitaire n'a pas écorné les produits stables que constituent la dotation et les cotisations acquittées par les députés et, dans une moindre mesure, les fonctionnaires, qu'il n'a pas généré par lui-même de charges significatives mais, au contraire, permis de faire des économies ayant un caractère éphémère, de nombreux postes de dépenses semblent désormais incompressibles ou recèlent de fortes potentialités d'accroissement.

Les déficits ont dès lors un caractère structurel et intègrent désormais un déficit de fonctionnement, ce qui pose de façon aigüe la question de l'utilisation des actifs financiers, et de la viabilité à terme de ce mode de financement.

La Commission spéciale est en quelque sorte garante de celle-ci, et ce, au-delà du terme d'une législature.

Or, les changements de législature qui pèsent nécessairement sur les dépenses de fonctionnement brouillent les projections, les tendances observées et les trajectoires attendues jusques là. Phénomène complexe, il présente un risque notamment comptable et financier qu'il convient aussi de maîtriser et surtout d'anticiper.

Il est temps, me semble-t-il, que l'Assemblée nationale se dote d'un outil de programmation pluriannuelle, non seulement pour ses dépenses d'investissement mais aussi pour ses dépenses de fonctionnement, sachant que les dépenses d'investissement d'aujourd'hui génèrent une partie des dépenses de fonctionnement de demain.

Pour ce chantier, annoncé régulièrement par la Commission commune des crédits, la Commission spéciale a certainement un rôle à tenir.

*

Au cours de sa séance du 12 mai 2021, la Commission a procédé à l'audition du Collège des Questeurs, puis, sur proposition de Mme Marie-Christine DALLOZ, Présidente, adopté l'arrêté d'approbation des comptes 2020 et autorisé la mise en ligne de son rapport.

PRÉSENTATION DE L'ARRÊTÉ D'APPROBATION DES COMPTES 2020

La Commission spéciale a renouvelé, sous une forme actualisée, les trois considérants qu'elle avait introduits l'année dernière, visant à parvenir à la levée des recommandations les plus anciennes formulées par la mission d'audit de la Cour des comptes, à définir une cartographie des risques et un plan d'action dans le prolongement du processus de contrôle interne récemment mis en place, et à mieux intégrer la Commission spéciale dans les travaux de validation des états financiers.

En application de l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission spéciale a approuvé **les états financiers arrêtés au titre de l'exercice 2020** (article premier).

L'article 2 concerne le **budget** avec en recettes la dotation et les recettes budgétaires propres, et en dépenses, celles respectivement des sections d'investissement et de fonctionnement, telles qu'elles figurent dans le rapport du Collège des Questeurs. Le solde débiteur s'élève à 20 687 574 € (page 20 du rapport présenté par le Collège des Questeurs).

L'article 3 retrace le compte de résultat de l'Assemblée nationale avant intégration des sociétés annexes, en produits et en charges, tels qu'ils sont inscrits dans les états financiers (page 4), reproduits dans le rapport du Collège des Questeurs (page 128). Le déficit s'élève à 14 634 896 €.

L'article 4 approuve le bilan, tel qu'il figure dans les états financiers (page 3), reproduits dans le rapport du Collège des Questeurs (page 138) : actif, passif et inscription au passif du résultat débiteur. Le montant net de l'actif et du passif est égal à 880 145 602 €.

Elle a aussi approuvé **les comptes de résultat et, le cas échéant, les bilans des cinq comptabilités annexes**, les comptes du Fonds d'assurance mutuelle différentielle du retour à l'emploi des députés figurant dorénavant dans les états financiers de l'Assemblée.

L'article 5 approuve le compte de résultat de la **Caisse de pensions des anciens députés**, tel qu'il figure dans les états financiers (page 10), reproduits dans le rapport du Collège des Questeurs (page 142), en produits et en charges, soit 70 819 938 €. L'article 6 porte cette année sur le bilan de cette caisse, tel qu'il est mentionné dans les états financiers (page 9) et reproduit dans le rapport du Collège des Questeurs (page 143), pour une somme de 106 579 €, à l'actif et au passif.

L'article 7 approuve le compte de résultat de la **Caisse de retraites du personnel**, tel qu'il figure dans les états financiers (page 12), reproduits dans le rapport du Collège des Questeurs (page 148), en produits et en charges, soit 53 258 502 €. L'article 8 porte sur le bilan de cette caisse, tel qu'il est mentionné cette année dans les états financiers (page 11), et reproduit dans le rapport du Collège des Questeurs (page 149), pour une somme de 24 552 € à l'actif et au passif.

L'article 9 approuve le compte de résultat du **Fonds de sécurité sociale des députés**, tel qu'il figure dans les états financiers (page 6), reproduits dans le rapport du Collège des Questeurs (page 156), en produits et en charges. L'excédent est égal à 914 237 €. L'article 10 approuve le bilan dudit fonds, tel qu'il figure dans les états financiers (page 5), reproduits dans le rapport du Collège des Questeurs (page 157), avec mention du résultat comptable. L'actif et le passif s'élèvent à 21 832 732 €.

L’article 11 approuve le compte de résultat du **Fonds de sécurité sociale du personnel**, tel qu’il figure dans les états financiers (page 8), reproduits dans le rapport du Collège des Questeurs (page 167), en produits et en charges. L’excédent est égal à 1 763 193 €. L’article 12 approuve le bilan dudit fonds, tel qu’il figure dans les états financiers (page 7), reproduits dans le rapport du Collège des Questeurs (page 168). L’actif et le passif s’élèvent à 23 468 762 €.

L’article 13 approuve le compte de résultat du **Fonds d’assurance mutuelle différentielle du retour à l’emploi des députés**, tel qu’il figure dans les états financiers (page 14), en produits et en charges. L’excédent est égal à 79 945 €. L’article 14 en approuve le bilan, tel qu’il figure dans les états financiers (page 13).

Les articles 15 et 16 portent sur les **comptes agrégés**. L’article 15 approuve le compte de résultat agrégé de l’Assemblée nationale, tel qu’il figure dans les états financiers (page 16), en produits et en charges. Le déficit est égal à 11 877 521 €. L’article 16 approuve le bilan agrégé de l’Assemblée nationale, tel qu’il figure dans les états financiers (page 15). Le montant net de l’actif et du passif s’élève respectivement à 911 183 800 €.

L’article 13 donne **quitus** aux membres du Collège des Questeurs et à la Trésorière de sa gestion.

COMPOSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Présidente

Mme Marie-Christine DALLOZ

Vice-Présidents

Mme Stella DUPONT

M. Mohamed LAQHILA

Mme Christine PIRES-BEAUNE

Secrétaires

M. François JOLIVET

MME Lise MAGNIER

Mme Marie-Christine VERDIER-JOUCLAS

Membres

Mme Stéphanie DO

Mme Pascale FONTENEL- PERSONNE

M. Guillaume GOUFFIER-CHA

M. Mansour KAMARDINE

Mme Véronique LOUWAGIE

Mme Cendra MOTIN

Mme Naïma MOUTCHOU

M. Christophe NAEGELEN