

ASSEMBLÉE NATIONALE : LA MANDATURE DE LA TRANSPARENCE ?

17 juin 2012, 577 députés sont sortis des urnes pour siéger dans une Assemblée nationale dotée d'une forte autonomie au même titre que tous les pouvoirs publics constitutionnels. Mais cette autonomie confine aujourd'hui à l'opacité pour un budget annuel de fonctionnement et d'investissement de 539 millions d'euros. Combien coûte la représentation nationale et comment se répartissent les dépenses ? Qui contrôle ce budget ? L'Assemblée nationale est-elle à la hauteur des standards européens ? Aujourd'hui, les données sur l'Assemblée nationale sont confuses et secrètes, particulièrement celles relatives à la rémunération des agents. Les dépenses de personnels y apparaissent pourtant beaucoup plus élevées qu'au Bundestag ou à la Chambre des Communes. La nouvelle Chambre doit inscrire son travail sous le signe de la transparence.

■ **L'Assemblée nationale en France offre une rémunération moyenne toutes catégories de personnels confondues de plus de 7 700 € bruts par mois et par agent. C'est près de 77 % de plus que pour un fonctionnaire du Bundestag allemand et près deux fois plus que son homologue britannique (en parité £/€ 2010).**

■ **Les indemnités pour travaux supplémentaires des agents de l'Assemblée représentent un volume total de 48,4 millions d'euros lorsque les rémunérations de base représentent 53,18 millions d'euros. Ces indemnités permettent aux agents de l'Assemblée nationale de doubler leurs rémunérations.**

■ **Entre 1997 et 2010, les charges de rémunération des fonctionnaires de l'Assemblée nationale se sont accrues de 35,20 %.**

■ **La France est le pays d'Europe où le député reçoit personnellement le plus d'indemnités différentes pour un montant plus élevé : 162 146 euros contre 139 644 euros pour un député Allemand et un maximum de 105 188 euros pour leur homologue britannique.**

ÉTUDE RÉALISÉE PAR SAMUEL-FRÉDÉRIC SERVIÈRE, SANDRINE GORRERI,
PHILIPPE FRANÇOIS, MARIE VILLENEUVE DE JANTI ET AGNÈS VERDIER-MOLINIÉ ■ ■ ■

Nous avons choisi de comparer l'Assemblée nationale au Bundestag et à la Chambre des Communes car ces institutions voient leur financement autorisé en vertu d'une loi de finances.

Données clés sur l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale compte 577 députés, dont 11 pour les Français de l'étranger. La réforme de 1986 avait fait passer le nombre d'élus de 487 à 577, ce qui devait permettre à la majorité socialiste de l'époque de sauver leur siège à de nombreux députés en introduisant un scrutin proportionnel. Dès son retour au pouvoir, en 1986, la majorité de droite a supprimé la proportionnelle, mais est restée à 577 députés. La France n'est pas le pays qui a le

plus de députés par habitant, mais se situe parmi les plus richement dotés. La Chambre des représentants des États-Unis dispose de beaucoup plus de pouvoirs et est plus influente que notre Assemblée nationale, avec proportionnellement six fois moins d'élus. En Allemagne, le Bundestag, qui a pourtant dû accueillir de nouveaux députés au moment de la réunification, compte 30 % de députés en moins par habitant que notre Assemblée nationale.

Comparaison internationale du nombre de députés par habitant

	Députés	Nombre d'habitants en millions	Chaque député représente N habitants
États-Unis	435	303	696 000
Allemagne	620	83	134 000
Espagne	350	46	130 000
France (1986)	487	65	134 000
France (2012)	577	65	112 000
Italie	630	60	95 000
Royaume-Uni	646	61	94 000

L'Assemblée nationale, tout comme le Sénat ou la Présidence de la République, dispose d'un statut légal et budgétaire d'exception au sein des organismes de l'État. Elle bénéficie d'un régime d'autonomie fonctionnelle comme l'ensemble des pouvoirs publics constitutionnels, qui se décline en une autonomie réglementaire, administrative et juridictionnelle, qui débouche sur une autonomie financière et budgétaire.

Depuis 1958, les règlements adoptés par les deux chambres du Parlement sont soumis au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel¹. Cette même ordonnance prévoit d'ailleurs que « chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière ». Concrètement, les règlements intérieurs pris par les assemblées ne sont pas contrôlés par le juge constitutionnel ni par le juge administra-

tif (sauf en matière de contentieux relatif au droit de la fonction publique et en matière de marchés publics). Ce caractère discrétionnaire est manifeste s'agissant de la présentation du budget de l'Assemblée nationale : l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoyait la publication d'un rapport explicatif en annexe des lois de finances... Il ne le sera qu'à partir de 1983². Il faudra par ailleurs attendre 1996 pour que le rapport de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes soit rendu public. Ce sont les seules sources dont un chercheur peut disposer.

1 ■ Art. 61 C, à raison de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 qui définit les règles de fonctionnement des assemblées parlementaires.

2 ■ Voir Vincent Dussart, « L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels », 2000, CNRS, p. 132.

1 ■ Assemblée nationale : un budget non contrôlé, plus important que ses homologues britannique et allemand

11

Le budget de l'Assemblée nationale est abondé par deux sources de revenus distinctes : une dotation de l'État et des ressources propres qui se composent de revenus générés par son activité d'édition et de distribution (boutique de l'Assemblée nationale) et de ses « disponibilités » qui sont en fait des produits de placement. Ces caractéristiques sont communes aux budgets de nos voisins européens. La seule différence, c'est qu'en ce qui concerne les montants des placements, ceux-ci n'apparaissent jamais dans les documents budgétaires français (la Chambre des Communes communique sur un capital financier de 379,43 millions de £ en 2010). On ne peut donc pas savoir si ces actifs sont bien ou mal gérés, au contraire de l'Italie, de l'Allemagne et du Royaume-Uni où ces documents sont publiés. Une évaluation récente a pourtant été faite par la Cour des comptes à l'occasion d'un audit exceptionnel commandé par le Président

Accoyer en 2008 dont le pré-rapport est resté confidentiel. Il a été révélé que la « cagnotte » s'élevait à 302 millions d'euros en 2007 et que sa gestion en 7 ans avait entraîné un manque à gagner de 1,8 million d'euros. Cette situation est très différente de celle de nos voisins qui font librement apparaître les appréciations ou dépréciations d'actifs détenus par leurs assemblées respectives.

Si maintenant nous voulons comparer le budget de l'Assemblée nationale à ceux de nos voisins européens, nous observons les différences suivantes (évaluation 2010⁶). Il s'agit d'une présentation *pro forma* à partir des conventions de présentation du budget de l'Assemblée nationale (les communes britanniques ont été laissées en livres). Il ne s'agit donc pas de l'ensemble du budget de ces assemblées mais de ce qui apparaîtrait si l'on présentait les comptes à la française, pour les postes les plus significatifs.

6 ■ Voir tableaux p. 12.

Les « fonds secrets » de l'Assemblée nationale

Sur les fonds secrets de l'Assemblée nationale, une polémique existe depuis 1978 où l'on a parlé pour la première fois de « fonds secrets ». Il semble qu'en réalité, il s'agisse d'une conséquence simple de l'autonomie budgétaire des assemblées. Le Parlement n'étant qu'indirectement lié par le principe de l'annualité budgétaire³, celui-ci peut souverainement décider de conserver les ressources qui lui ont été transférées. Ainsi, en 1993, le Président de l'Assemblée nationale Philippe Seguin a confirmé⁴ que l'Assemblée nationale disposait de sa dotation « en pleine propriété », en violation des principes budgétaires qui auraient voulu que l'excédent soit reversé au Budget général de l'État. Il semble que l'Assemblée nationale ait préféré le « placement » des sommes non dépensées auprès de banques tandis que le Sénat a lui choisi d'investir dans l'immobilier. À l'époque, le Président Seguin s'était engagé à « rembourser les sommes à l'État ». Cette disposition ne valait

vraisemblablement que pour l'avenir et le capital n'a vraisemblablement jamais été remboursé, mais une nouvelle règle budgétaire a été définie. Désormais, l'Assemblée nationale, dans la construction de son budget, calcule sa dotation après évaluation des ressources propres d'activité et des « disponibilités » qu'elle envisage de mobiliser sur ses placements, en particulier pour soutenir ses dépenses d'investissement dont elle assure entièrement l'autofinancement⁵. A priori, aujourd'hui, les crédits budgétaires sont reversés au budget de l'État.

3 ■ Sa ligne de dotation, autrefois figurée dans les « charges générales », dispose aujourd'hui depuis la LOLF à compter du budget 2006 d'une mission de rattachement spécifique, la Mission pouvoirs publics.

4 ■ A. Fulda, « L'initiative de Seguin », Le Figaro, 13 mai 1993, citée par Dussart, op.cit, p. 147, note 73.

5 ■ Une indication sur le montant des actifs, en 2007, l'intégration des comptes de l'Assemblée dans le compte général de l'État, l'a amélioré de 1,679 milliard d'euros. Cela ne nous donne pas cependant le compte du hors-bilan.

Comparaison des budgets des Chambres basses en 2010 (sur la structure de budget de l'Assemblée nationale)

en M€/M€	House of Commons	Bundestag	Assemblée nationale
Achats de biens et de fournitures		10,382	8,218
Services extérieurs			3,788
Impôts et taxes			3,788
Charges de personnel	87,845	114,517	170,337
Charges de rémunérations	62,40	70,013	126,073
Charges sociales et diverses	21,348	44,700	44,301
Charges parlementaires	128,900	287,330	288,813
Indemnités parlementaires	42,900	54,458	49,998
Charges sociales		75,657	61,571
Secrétariat parlementaire	55,700	138,317	159,724
Dépenses des députés	19,500	18,645	17,520
Autres charges de personnel		22,671	
Contribution spécifique pour les groupes parlementaires			
Total des charges de personnel et parlementaires	216,745	424,518	459,151
Autres charges de fonctionnement	22,517	193,416	
Dépenses non attribuées			
B. Section d'investissement	102,685	28,149	18,924
C. Dépenses budgétaires totales (A+B)	319,430	452,667	526,476
D. Cumul recettes budgétaires propres et dotations de l'État	338,346	451,147	539,071

Source : Fondation iFRAP 2012. Note : 1) Non inclus dans les dépenses pro forma pour comparaison : l'Allemagne y inclus autres dépenses d'administrations et dépenses d'intervention. 2) La contribution spécifique pour les groupes parlementaires est intégrable dans le budget parlementaire et non retraitée. 3) Pour l'Allemagne, le total des charges est supérieur de 10 millions (autres dépenses) et ne figure pas dans le tableau.

7 ■ Réconciliation Fondation iFRAP, rapport de la commission d'apurement des comptes, 2011, Relazione sullo stato dell'amministrazione per il 2009, The House of Commons : Administration, Resource Accounts, 2010-2011, Personalhaushalt Einzelplan 02, Deutscher Bundestag, 2010.

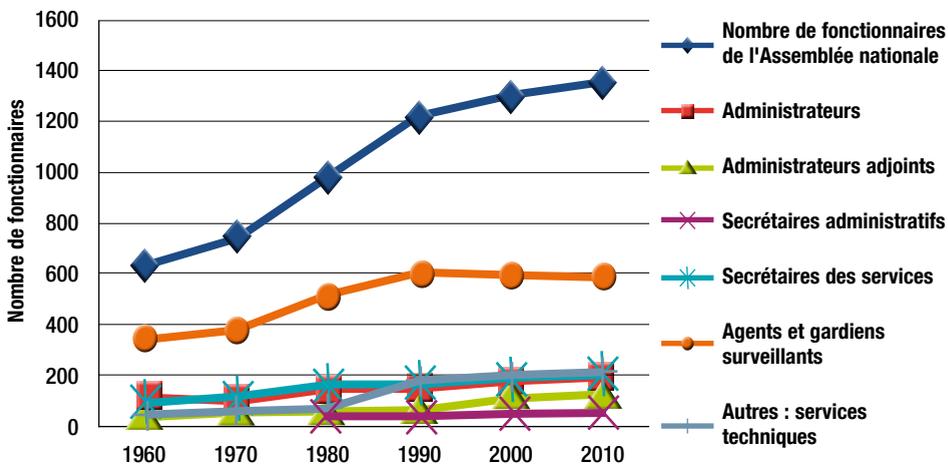
Il apparaît clairement dans ce tableau que les assemblées britannique et allemande ont des budgets sensiblement similaires (451 millions d'euros pour le Bundestag et 422 millions d'euros pour la Chambre des communes). La France est au-des-

sus en termes de budget d'environ 110 millions d'euros par an. Les charges de personnels jouent un rôle important dans cet écart. La comparaison de ces différents budgets « retraités » permet d'effectuer les constatations suivantes.

En millions d'€ (budgets 2010) ⁷	Commons	Bundestag	Assemblée nationale
Charges de personnel dont :	102,05	114,517	170,337
Charges de rémunérations	72,52	70,013	126,073
Charges sociales et diverses	29,54	44,700	44,301
Nombre de fonctionnaires	1 903	1 329	1 351
Montant moyen des rémunérations/agent/mois	3 176	4 390	7 777

Source : Fondation iFRAP, 2012.

Évolution des effectifs de fonctionnaires de l'Assemblée nationale



Des charges de personnel de l'Assemblée française parmi les plus élevées d'Europe

Si l'on rapporte le montant des rémunérations au nombre de fonctionnaires en poste nous obtenons les résultats suivants (voir tableau page précédente).

L'Assemblée nationale en France offre une rémunération moyenne brute, toutes catégories de personnels confondues, de plus de 7 700 € par mois et par agent. C'est près de 77 % de plus que pour un fonctionnaire du Bundestag allemand et près de deux fois plus que son homologue britannique (en parité £/€ 2010). Pour l'Assemblée nationale, les charges de personnel représentent 31,6 % du budget général, alors qu'au sein du budget britannique ces mêmes charges représentent 26 % et 25,3 % en Allemagne. L'Assemblée nationale a augmenté le nombre de ses agents de 38 % entre 1980 et 2010 pour atteindre 1 351 agents (dont 100 contrac-

tuels) Sur longue période, entre 1960 et 2010, les personnels se sont accrues de 115,5 %, dont 87,4 % pour les administrateurs et 123 % pour les administrateurs adjoints. Depuis 2011 (voir entretien avec le député René Dosière, p. 22-23), un effort léger de baisse des effectifs a été engagé (- 6 %).

Entre 1997 et 2010, les charges de rémunération des fonctionnaires de l'Assemblée nationale se sont accrues de 35,20 %. Si l'on affine, on constate la croissance propre des rémunérations et traitements de base (qui suivent les revalorisations indiciaires de la fonction publique), soit + 13,27 % depuis 1999, et des indemnités de travaux supplémentaires qui elles augmentent de 17,36 %. En cause, les fameux « travaux de nuit » qui avaient d'ailleurs été abolis du temps de Philippe Seguin. Une négociation de juin 1998 détricote la « réforme Seguin » et réintroduit les travaux nocturnes, donc les majorations de traitement.

L'Assemblée nationale en France offre une rémunération moyenne brute de plus de 7 700 € par mois et par agent. C'est près de 77 % de plus que pour un fonctionnaire du Bundestag allemand.

14

8 ■

Cf, attendus du pré-rapport d'audit de la Cour des comptes, 2008.

9 ■ L'article 8 (modifié en 1963) de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

10 ■ Ce rapport en particulier à Domingo, Laurent, « Les actes internes du Parlement », Fondation Varenne, LGDJ, 2008, p. 204 et suiv. Celui-ci précise d'ailleurs, citant le professeur Melleray : « La principale différence entre ces agents et les autres fonctionnaires a sans doute trait à leur niveau de rémunération. Étant peu nombreux et employés par des institutions richement dotées qui achètent ainsi leur tranquillité sociale, les fonctionnaires parlementaires bénéficient de traitements et d'avantages à faire rêver la quasi-totalité des fonctionnaires et des salariés. »

En juillet 1999, les fonctionnaires de l'Assemblée nationale ont reçu par arrêté des questeurs une attribution de points d'indices majorés supplémentaires, parallèlement à une réforme en profondeur de la carrière des agents avec création de nouveaux grades et attribution de grades en sureffectif de 12 fonctionnaires pour la catégorie des administrateurs et des administrateurs adjoints.

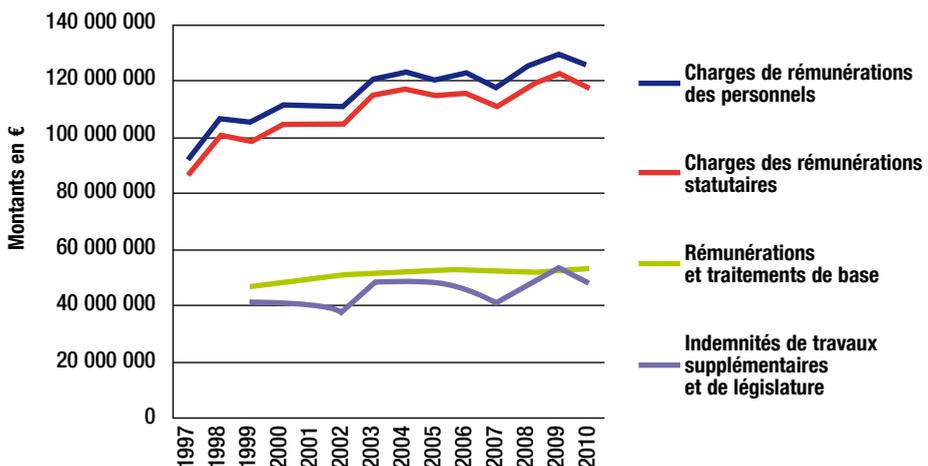
Dès lors, les rémunérations des agents de l'Assemblée nationale sont entre 75 % et 150 % supérieures à leurs homologues de la fonction publique d'État⁸. Une faculté qui leur est ouverte dans la mesure où l'ordonnance de 1958⁹ précise que les agents des services de l'Assemblée nationale « sont des fonctionnaires de l'État », tout en étant en pratique exclus expressément de l'application de la loi portant statut de la fonction publique. Tout au plus, celle-ci les soumet-elle au respect « des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'État¹⁰ » afin que les voies de recours du droit de la fonction publique leur soient ouvertes en matière disciplinaire et contentieuse.

En conséquence, leurs traitements peuvent

dépasser les rémunérations des plus hauts postes de la fonction publique. Le rapport d'audit de la Cour des comptes non publié de 2008 mettait en exergue des rémunérations annuelles brutes pour les plus hauts salaires de 24 d'entre eux de 213 000 euros, soit 17 750 euros/mois (plus hauts que le traitement actuel des ministres). Ceci n'est possible qu'en regard du montant des indemnités de travaux supplémentaires et législatifs.

Pour l'Assemblée nationale, ces rémunérations ne sont pas minces, elles représentaient tout de même en 2010 (puisqu'elles sont fonction du nombre d'heures supplémentaires travaillées) des indemnités d'un volume total de 48,4 millions d'euros lorsque les rémunérations de base représentaient 53,18 millions d'euros. Ces indemnités permettent aux agents de l'Assemblée nationale de doubler leurs rémunérations. Pour les années au volume législatif « chargé », les indemnités de travaux supplémentaires peuvent même excéder les rémunérations et traitements de base, comme en 2009 où les indemnités étaient de 53,1 millions d'euros lorsque les traitements et rémunérations représentaient un volume de 52,7 millions d'euros.

Charges de rémunération des personnels 1997-2010



Le statut des agents de l'Assemblée nationale

Les rémunérations des agents

Les grilles de rémunération des agents de l'Assemblée nationale ne sont pas diffusées (car les arrêtés des questeurs ou du bureau ne sont généralement pas publiés). Elles font partie des secrets les mieux gardés de la République. Selon nos informations, les rémunérations des administrateurs de l'Assemblée nationale sont calculées sur celles des administrateurs civils et commencent à l'indice brut 471 (traduction : 2 180 euros par mois brut hors primes, soit 3 600 euros net par mois, primes comprises). Les administrateurs de l'Assemblée peuvent atteindre des rémunérations autour de 10 000 à 12 000 euros nets par mois. Pour les directeurs de l'Assemblée, les rémunérations commencent au hors échelle C (indice 1 115 = 5 162 brut hors primes soit environ 8.000 euros primes comprises) jusqu'au hors échelle E (indice 1 320 = 6 111,6 euros hors primes et autour de 15 000 euros environ, primes comprises). Les directeurs (une douzaine) ont au maximum autour de 17 000 euros brut par mois et on peut noter un « écrasement » important des rémunérations les plus élevées. On arrive ainsi à la situation suivante : les directeurs qui ne sont pas forcément présents lors des séances de nuit font plus que doubler leur rémunération en partie grâce aux travaux supplémentaires.

Quels abattements spécifiques ?

Aujourd'hui, toutes les primes des agents seraient imposables à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales. Jusqu'en 1999, il existait une déduction forfaitaire spécifique de 20 % sur les cotisations maladie et la CSG pour les personnels de l'Assemblée. Pour les agents en poste avant 1993, une indemnité viagère de compensation a été mise en place. Cette indemnité serait toujours versée à environ 40 % des agents de l'Assemblée et représenterait 200 à 400 euros par mois et par agent. Le même dispositif existerait à Bercy. Le coût total de cette indemnité viagère n'est pas connu (probablement entre 1,3

et 2,6 millions d'euros par an).

Les séances de nuit

En fonction des séances de nuit, la feuille de paie des agents peut varier d'un mois à l'autre de 30 %. Le coût d'une heure de séance de nuit serait d'environ 50 000 euros. Cela s'explique par le fait que les 1 250 agents titulaires reçoivent les primes d'heures supplémentaires, même pour ceux qui ne sont pas présents sur place. En réalité, seulement 300 à 400 agents sont présents pendant les séances de nuit... Ce sont des administrateurs, des personnels des services législatifs et de la séance, des personnels des commissions et des personnels de la sécurité et de la restauration. Selon les estimations de la Fondation iFRAP, 32 millions d'euros par an pourraient être économisés si la prime pour travaux supplémentaires était versée uniquement aux agents présents. Une solution pour réduire le coût des séances de nuit serait de tenir plus de séances le lundi et le vendredi, mais aussi qu'il y ait moins d'amendements en séance. Le Bundestag arrive à fonctionner avec des coûts de personnels moindres (56 millions de moins par an, à comparer aux 48 millions de coût annuel pour les travaux supplémentaires) alors que le nombre de députés est quasi identique : 577 contre 620). Il semblerait que ce soit parce que le Bundestag fonctionne de la façon suivante : une semaine de commissions suivie d'une semaine de séances, et parce que les amendements ne seraient pas autorisés en séances*.

* Voir Muriel Mauguin-Hegelson, *L'Élaboration parlementaire de la loi ; étude comparative Allemagne-France-Royaume-Uni*, Dalloz 2006. Voir pages 271-272, note 349 : 600 amendements par législature en Allemagne contre 10 000 en France.

Rémunération des parlementaires : l'Assemblée nationale également en tête des pays européens

En matière de charges parlementaires brutes, l'Assemblée nationale française est l'institution la plus dépensière dans notre comparaison (288,81 millions d'euros), devant le Bundestag (287,33).

Cette caractéristique s'explique avant tout par le poids des rémunérations des collaborateurs parlementaires. Les charges de secrétariat représentent en effet 159,72 millions d'euros, soit près de 55,3 % du poste de dépenses, cas unique en Europe, bien au-dessus de celui de l'Allemagne. Concurrément, les rémunérations des parlementaires suivent le cheminement inverse. Le volume des indemnités parlementaires britanniques est le plus bas (42,9 millions de livres soit 49,8 millions d'euros).

Les statistiques de 2007 dans sept pays d'Europe permettent de mettre en évidence la particularité de la situation française. En dehors de l'Espagne et de la Suède, les indemnités des députés français sont plus basses que celles de leurs voisins. Cependant, sur longue période, on observe des convergences. En effet, les rémunérations des parlementaires sont fixées en France, en Angleterre et en Allemagne par référence à la moyenne des traitements des hauts fonctionnaires¹¹ respectivement depuis 1958, 1987 et 1975. Si le mode de calcul de l'indemnité de base des parlementaires français avait été appliqué à la lettre, l'indemnité serait beaucoup plus haute aujourd'hui (vraisemblablement autour de 8 000 euros). Les parlementaires ont volontairement limité leur indemnité de base et préféré augmenter leurs indemnités connexes, tout en mettant en place des dispositifs qui leur permettraient, par exemple, d'utiliser les frais de secrétariat en frais de représentation.

Détails sur les éléments de rémunération des députés

« Le libre exercice du mandat de parlementaire ne saurait être garanti par sa seule indépendance juridique. Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, l'indemnité parlemen-

taire est destinée à compenser les frais inhérents à l'exercice du mandat », c'est ainsi que le site de l'Assemblée présente l'indemnité parlementaire. En pratique, elle est alignée sur la rémunération des hauts fonctionnaires (elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus haut des fonctionnaires de la catégorie « hors échelle ») à laquelle s'ajoutent différentes facilités en moyens matériels. L'indemnité comprend trois éléments : l'indemnité parlementaire de base (5 514,68 €), l'indemnité de résidence (165,44 €) et l'indemnité de fonction¹² (1 420,03 €), soit un brut mensuel de 7 100,15 €. Sur le plan fiscal, l'indemnité parlementaire de base majorée de l'indemnité de résidence, à l'exclusion de l'indemnité de fonction, est imposée suivant les règles applicables aux traitements et salaires. Ces indemnités représentent un net mensuel de 5 189,27 €. En cas de cumul des mandats, les indemnités ne peuvent dépasser la limite d'une fois et demie l'indemnité parlementaire, soit au total 9 857,49 €.

En plus de ces indemnités, les parlementaires disposent de moyens matériels pour effectuer leur mandat, au premier rang desquels l'indemnité représentative de frais de mandat et le crédit pour la rémunération des collaborateurs.

L'indemnité représentative de frais de mandat est de 6 412 € brute. Elle est non imposable ni à l'IR, ni à la CSG/CRDS (article 81-1 du CGI). Cette indemnité a encore fait récemment l'objet de révélations dans la presse avec un député PS épinglé pour avoir utilisé cet argent à des fins personnelles. Mais cette énième affaire pose le problème de la transparence dans l'utilisation de cette indemnité. Déjà en 2009, le député vert François de Rugy avait déposé une proposition de loi pour rendre publique l'utilisation des fonds mais la droite avait voté contre. François de Rugy publie d'ailleurs l'utilisation qu'il fait de cette indemnité, tout comme René Dosière (voir entretien) qui s'est déclaré pour un contrôle par l'Assemblée de l'utilisation des fonds de cette indemnité.

Outre leur indemnité, les députés disposent d'un crédit « affecté à la rémunération de collaborateurs » de 9 138 €. Il existe la possibilité de repasser la moitié de son crédit collaborateur

11 ■ Voir en particulier, Christophe de Nantois, « Le député, une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne », LGDJ, 2010. En particulier p. 273 et suivantes : l'indemnité des parlementaires français est fixée par référence à la moyenne des traitements des indices hors échelle, ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1978 ; au Royaume-Uni, l'indemnité est fixée par le Senior Salaries Review Body, depuis 1987, et en vertu de l'art.11 (1) AbgG en Allemagne, jurisprudence de 1975 du tribunal fédéral.

12 ■ Cette indemnité peut être majorée en fonction des postes assurés à l'Assemblée : présidence de Commission, questeur (+ 5 000 euros/mois) ; président de l'Assemblée (+ 10 224 euros/mois).

S'il est également une prestation qui a beaucoup fait parler, c'est la fameuse allocation-chômage des députés ou « allocation d'assurance mutuelle, différentielle et dégressive de retour à l'emploi des députés ».

17

sur son IRFM. Calculé en principe pour trois collaborateurs, il peut être cédé par le député à son groupe politique s'il n'utilise pas la totalité des fonds pour la rémunération des employés du groupe ; sinon, il reste acquis au budget de l'Assemblée nationale. Ce crédit doit permettre au député de monter auprès de lui une équipe pour renforcer son travail, charge à lui de recruter des personnes compétentes plutôt que des membres de sa famille...

S'il est également une prestation qui a beaucoup fait parler, c'est la fameuse allocation-chômage des députés ou « allocation d'assurance mutuelle, différentielle et dégressive de retour à l'emploi des députés ». Qu'en est-il exactement ? L'allocation est versée aux députés non-réélus à la recherche d'un emploi, ce qui exclut les fonctionnaires et tous ceux qui ont retrouvé un emploi. Les anciens députés qui ont atteint l'âge d'ouverture du droit à pension de député ne peuvent prétendre au bénéfice de cette allocation. La durée de versement est limitée à 6 semestres (3 ans) au maximum et elle est dégressive : montant égal à 100 % de l'indemnité pour le 1^{er} semestre puis 70 % le 2^e semestre, 50 % le 3^e semestre, 40 % le 4^e semestre, 30 % le 5^e semestre et 20 % le 6^e semestre. Et l'allocation est différentielle : sont déduits de son montant tous les revenus

que peut percevoir l'ancien député. L'allocation est financée par les cotisations versées chaque mois par les députés en exercice (27,57 euros) dans un fonds et depuis 2011 la gestion administrative a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Cette allocation beaucoup critiquée a pour but de permettre à ceux qui ne bénéficient pas de la protection de l'emploi qu'offre la fonction publique de se lancer malgré tout en politique.

Une comparaison européenne à l'avantage du député français

La vraie différence entre le député français et ses homologues européens pèse donc sur les frais de secrétariat, et sur l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM). En effet, globalement entre 2001 et 2010, les charges de secrétariat progressent de 41 % (105,7 millions d'euros) en France, tandis que l'IRFM progresse de 24 %. Au-delà, le véritable enjeu réside dans la transparence adoptée par les députés pour gérer les fonds qui leur sont versés.

Cependant, la France est le pays d'Europe où le député gère personnellement le plus d'indemnités différentes pour un montant plus élevé : 162 146 euros par an contre 139 644 euros pour un député Allemand et un maximum de

Indemnité représentative des frais de mandat

Extraits du 15^e rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique

La commission constate, s'agissant des parlementaires en fin de mandat, que le montant de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM) contribue, pour la durée d'un mandat, à un enrichissement oscillant entre 1 400 € et 200 000 €. Cette indemnité, dont le montant mensuel non-imposable s'élève

à plus de 6 000 €, couvre les dépenses occasionnées par l'exercice d'un mandat parlementaire. La commission note qu'aucune restitution d'un éventuel excédent de l'indemnité par rapport aux frais de mandat n'est demandée au terme de celui-ci par l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire.

Structure des rémunérations annuelles des députés en 2010

€	Royaume-Uni		Allemagne	France
Salaires/indemnités	76,373	Indemnité de base	92,016	66,176
Primes d'éloignement (PAAE)	28,816	Indemnité de fonction (25 %)		17,040
Prime de résidence à Londres (LCA)	8,713	Indemnité résidence (3 %)		1,985
AOE, dépenses de secrétariat	28,816	IRFM (frais de mandat)	47,628	76,944
Dépenses de collaborateurs	122,295	Crédit collaborateur	163,920	109,656
Dépenses de coll. additionnels	1,743			
Dépenses de communication	1,626			
Prime en cas de défaite électorale	49,645	Sortie de mandat (sem)		48,557
		Plafond indemnités locales		33,088
Total indemnités perçues/député*	85,090 < x < 105,188		139,644	162,146

*Note : les indemnités perçues par un député français sont mécaniquement plus importantes car l'ensemble des sommes en question transitent par lui : l'indemnité de base + l'indemnité de fonction + l'indemnité de résidence + l'IRFM (seule l'indemnité de base et l'indemnité de résidence sont assujetties à imposition, l'indemnité de fonction n'est pas soumise à l'IR et l'IRFM est totalement défiscalisée). Pour les députés britanniques, seuls les salaires et indemnités et les primes d'éloignement ou de résidence à Londres (alternatif) sont cumulables. Les dépenses de secrétariat sont prises en charge directement par l'IPSA (l'agence interne qui délivre les indemnités et traitements aux parlementaires). En Allemagne, l'administration du Bundestag s'interpose également systématiquement. Les seules sommes attribuées personnellement sont l'équivalent de l'IRFM et l'indemnité de base.

13 ■ Précisons que ces avantages ne sont pas toujours monétaires : ainsi, le député bénéficie d'un droit à vie à l'utilisation d'un certain nombre de transports et de l'accès aux restaurants de l'assemblée nationale.

14 ■ Il peut par ailleurs employer à ce titre un membre de sa famille, mais voit alors le montant du crédit collaborateur qui lui est alloué divisé par deux, et peut d'ailleurs accorder à son groupe parlementaire au maximum l'autre moitié (soit 4 569 € par mois).

105 188 euros pour leur homologue britannique¹³ (bien que localisées sur des comptes bancaires différents) :

■ ainsi, il jouit de l'option de payer lui-même ses collaborateurs ou d'externaliser ce service auprès du service de gestion financière et sociale de l'Assemblée nationale par l'intermédiaire d'un mandat de gestion¹⁴. Tout montant du crédit alloué non consommé fait retour au budget de l'Assemblée nationale ;

■ par ailleurs, il dispose d'une indemnité complémentaire de fonction qui peut être réduite en cas de faible participation aux séances de l'Assemblée et des commissions. Elle peut être au contraire majorée en cas de présidence de commission et n'est pas imposable à l'IR ;

■ il perçoit une indemnité représentative de frais de mandat totalement défiscalisée puisqu'elle se conçoit comme un véritable défraiement

pour l'exercice de ses fonctions. Son montant n'a pas d'équivalent chez nos voisins, elle est de 76 900 euros environ/an alors que nos voisins sont au maximum de 50 000 euros (Italie). Le député français n'a pas à en justifier la liquidation ;

■ par ailleurs, l'ensemble de ses frais de bureau et de voyage normaux sont pris en charge directement par l'Assemblée nationale (contrairement, par exemple, à l'Italie ou au Royaume-Uni (pour les frais de communication) qui les quantifient précisément).

Des solutions particulières ont été trouvées par nos voisins européens pour pallier ces insuffisances :

■ le contrôle des sommes versées et des frais engagés par des organismes ad hoc : c'est le cas du Royaume-Uni avec la création en mai 2010 de l'IPSA (Independent Parliamentary Standards Authority), qui est désormais chargée,

depuis le scandale des remboursements abusifs de frais des parlementaires britanniques de 2009, d'assurer le suivi et le paiement des sommes allouées aux parlementaires. Ces derniers doivent effectuer les demandes de remboursement sur justificatif, le paiement des collaborateurs est liquidé indépendamment de leur propre traitement, etc. Et ces notes de frais sont rendues publiques. C'est le système

le plus transparent ;

■ en Allemagne, les indemnités de frais de mandat sont versées contre justificatif des dépenses et les collaborateurs ne peuvent être payés par le Bundestag s'il s'agit de proches du député qui devra alors les rémunérer sur ses propres deniers. Solution appliquée également en Italie où il n'y a pas d'indemnité pour collaborateurs parlementaires.

2 | Autres éléments sur la situation matérielle des députés : plus de transparence est nécessaire !

La réserve parlementaire de l'Assemblée

La réserve parlementaire est une enveloppe indépendante du budget de l'Assemblée nationale : directement votés dans la loi de finances, les crédits sont imputés sur les budgets des ministères concernés, (Intérieur, Culture, Jeunesse et Sports). Ces subventions ministérielles sont ensuite réparties entre les députés ayant présenté des dossiers ; les crédits servent à financer des projets locaux, portés par des collectivités territoriales ou des associations : restauration de l'église du village, réparation de la toiture d'une salle des fêtes, achat de matériel pour une école... L'enveloppe s'élève en 2012 à environ 90 millions d'euros pour l'Assemblée nationale.

Il est impossible de connaître précisément quels montants sont attribués à quels parlementaires. On ignore même si chaque député en bénéficie. Un député de la majorité dispose en moyenne d'une enveloppe de 150 000 à 200 000 euros,

alors qu'un député de l'opposition dispose de 30 000 à 50 000 euros. Mais les montants attribués peuvent varier considérablement selon les députés en fonction de leur ancienneté, de leur habileté, de leur statut... « *Les sommes dépendent des relations que l'on entretient avec les ministres. Je bénéficie de mon ancienneté et des réseaux construits au fil des années. C'est l'expérience qui parle.* », témoigne Jérôme Lambert, 3^e circ., Charente. « *La première fois que j'ai été élue, j'ai mis deux ans à savoir que cela existait...* », déplore en revanche Marie-Line Reynaud, 2^e circ., Charente (cité par Sud-Ouest, juin 2012).

Certaines personnalités sont mieux dotées que d'autres. Un président de commission peut espérer en moyenne 300 000 euros ; le président de la commission des finances, directement en charge de la réserve, peut toucher plus d'un million de subventions. Le président de l'Assemblée est également bien servi.

Chaque année, au moment de la discussion

Certaines personnalités sont mieux dotées que d'autres. Un président de commission peut espérer en moyenne 300 000 euros ; le président de la commission des finances peut toucher plus d'un million de subventions.

budgétaire, les parlementaires communiquent la liste et le montant des subventions souhaitées. Ils peuvent avoir lancé au préalable un appel à projets dans leur circonscription. Cette demande est validée – souvent réduite – par le « responsable » de la réserve qui, en janvier, indique au parlementaire les montants finalement retenus. Lorsque le député connaît le montant de la subvention qui lui a été attribué, il invite alors les communes à élaborer un dossier, qui suit ensuite les règles classiques pour une demande de subvention d'État.

Les députés qui acceptent de s'exprimer sur la question affirment ne soutenir que les projets qui le méritent, en cherchant, non à favoriser qui que ce soit, mais à répondre aux besoins du territoire. Toutefois, tous reconnaissent un

système trop opaque et par là même ouvrant la voie à toutes sortes de tentations : favoritisme en cas de cumul des mandats, manœuvres électorales, chantage auprès de collectivités... Une répartition plus juste des sommes est nécessaire, ainsi qu'une plus grande transparence.

Pourtant, le député PS René Dosière a demandé à plusieurs reprises au ministère de l'Intérieur le montant global des subventions accordées pour chaque département, en vain. Comme d'autres députés, il a choisi de publier sur son blog le détail des projets locaux financés grâce aux subventions qu'il a obtenues.

Il conviendrait peut être de supprimer la réserve parlementaire. Si la réserve parlementaire est maintenue, il serait nécessaire de publier un rapport annuel détaillant son utilisation.

3 ■ Retraites des députés : modèle ? Celui des agents publics, en mieux

Les régimes de retraite des parlementaires des deux assemblées diffèrent par leur mode de financement (capitalisation pour le Sénat, répartition pour l'Assemblée nationale), mais leur modèle est celui de la fonction publique. C'est évidemment le régime général qu'on souhaiterait voir nos représentants rejoindre pour qu'ils soient vraiment intégrés à la vie du pays. Comme dans la fonction publique, la retraite à taux plein est de 75 % des salaires des derniers mois, la retraite de réversion est automatique, et sans condition de ressources, et le montant des retraites est garanti quelle que soit l'évolution de l'équilibre financier du pays. En 2010, à l'occasion de la réforme Woerth des retraites, le Parlement s'est résigné à corriger quelques anomalies extraordinaires (comme un taux de remplacement de plus de 100 %, et donc des retraites plus élevées que le dernier salaire) et à aligner deux des paramètres les plus visibles des retraites sur ceux des autres Français : durée de cotisation (41 années) et âge de la retraite (62 ans à terme).

15 ■ Dans le secteur privé, pour 1 euro cotisé par le salarié, l'employeur cotise 1,50 euro.

Double cotisation

En plus des avantages propres aux retraités de la fonction publique, les parlementaires bénéficiaient du système de la « double cotisation ». Un système qui permettait d'accumuler rapidement un nombre de trimestres et de cotisations retraites. Un mécanisme neutre s'il s'agit de souscrire à un fonds de pension ordinaire, mais un véritable jackpot dans ce cas puisque pour 1 euro cotisé par l'intéressé, le Parlement versait 6 à 7 euros¹⁵. En 2010, en pleine réforme des régimes de retraite et sous la pression de l'opinion publique, les députés ont amendé ce mécanisme... pour leurs successeurs, leur réforme ne commençant à s'appliquer qu'en 2012. Au lieu de compter double, les années des deux premiers mandats compteront pour 150 %, celles du troisième pour 133 % et les suivantes pour 125 %. Après deux mandats de 5 ans, un député aura accumulé donc 60 trimestres au lieu de 40.

Des retraites très coûteuses donc très avantageuses

Taux de cotisation retraite			
2010	Salariés du privé	Sénateurs	Députés
Cotisation salariale	10 %(*)	10 %	10 %
Cotisation patronale	15 %	15 %	15 %
Subventions	-	37 %	47 %
Total	25 %	62 %	72 %

(*) Sur le salaire brut

Les retraites des parlementaires sont donc de 2,5 à 3 fois plus coûteuses que celles du régime général.

Retraites des personnels du Parlement

L'exemple donné par les parlementaires se répercute naturellement sur leurs salariés. Un régime spécial de retraite a donc été mis en place pour les quelques centaines de salariés des assemblées conduisant à des taux de cotisation et subvention employeur de 65 à 75 % (pour un taux de remplacement hors primes de 40 à 45 %).

4 Le cumul des mandats

Serpent de mer de la politique française, le cumul des mandats revient régulièrement sur le devant de la scène à chaque élection. Alors qu'une majorité des Français y est opposée, cette pratique est pourtant largement répandue puisque 84 % des députés cumulent alors que cette pratique reste inconnue dans les autres grandes démocraties. Pourtant, la réglementation s'est sophistiquée, avec le développement de la décentralisation qui a multiplié les mandats et donc les possibilités de cumul. Aller plus loin dans l'encadrement des mandats revient donc régulièrement dans le débat mais, sur ce sujet, à droite comme à gauche, les avis divergent. Le Président de la République s'est prononcé en faveur de l'interdiction stricte du cumul des mandats : « Un parlementaire ne pourra plus être membre d'un exécutif local », a-t-il affirmé.

Quelle est la situation à l'étranger ?

En Allemagne, la loi rend impossible le cumul d'un mandat national au Bundestag et d'une fonction de membre de l'assemblée du Land. En Espagne, le cumul est interdit entre le mandat de député et d'élu d'un Parlement autonome. C'est en revanche autorisé pour les sénateurs, mais il n'y a pas dans ce cas d'indemnité supplémentaire, ce qui rend le cumul peu attractif. En Italie, députés et

sénateurs ne peuvent cumuler leur mandat avec des mandats de conseillers régionaux et les maires de communes de plus de 200 000 habitants ne peuvent être parlementaires. Le seul pays à ne pas avoir encadré le cumul est le Royaume-Uni, mais en pratique les élus ne cumulent pas. Résultat : 3 % de « cumulards » au Royaume-Uni, 7 % en Italie, 20 % en Espagne, 24 % en Allemagne.

Enjeux du cumul des mandats

Les différentes réglementations introduites au fil du temps pour encadrer le cumul des mandats ont conduit à de nombreuses distorsions. Une distorsion existe entre un conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants qui pourra détenir trois mandats s'il est parlementaire, alors qu'il ne pourra en détenir que deux s'il ne l'est pas.

L'émergence de l'intercommunalité est aussi source de cumul : plus de 17,5 % des députés cumulent leur mandat avec la fonction de président d'établissement public de coopération intercommunale. Plus précisément, la moitié des présidents de communauté urbaine et le tiers des présidents de communauté d'agglomérations sont en situation de cumul. Pourtant, ces deux activités sont particulièrement chronophages. Il conviendrait d'intégrer la présidence des EPCI à la liste

des mandats incompatibles avec un mandat national. Il y a aussi le cumul des fonctions dérivées de mandats. Un parlementaire peut être, du fait de cette seule qualité, membre du conseil de surveillance de la Caisse des dépôts ou de la Cnil. Toutes ces possibilités de cumuls provoquent un absentéisme parlementaire, qui a le don d'agacer les citoyens. Agacement d'autant plus vif que le cumul de mandats permet aussi de cumuler les indemnités. Le cumul d'une activité parlementaire avec un autre mandat est soumis à une règle claire, celle de l'écrêtement. Cela signifie que le cumul des indemnités est plafonné à une fois et demie l'indemnité parlementaire de base (8 500 euros environ). Notons néanmoins cette information surprenante dans le rapport du député Giran, le reversement des sommes écrêtées à des bénéficiaires désignés par l'élu en situation de cumul : « *Il doit être mis fin à cette faculté « médiévale » qui permet à un élu « cumulard » de désigner, fût-ce à*

travers le vote de son conseil municipal, un autre élu comme bénéficiaire des sommes écrêtées. Il s'agit là de véritables prébendes. » Bien sûr, les partisans du cumul insistent sur la mutualisation des indemnités, mais ce seul argument peut-il suffire face à la dispersion d'activités inévitablement liée au cumul ? Le cumul des mandats est souvent un argument de vente auprès des électeurs mais les députés-maires qui prétendent mieux défendre les intérêts de leur ville grâce à leur mandat parlementaire n'avouent-ils pas implicitement un mélange des genres ?

Cumuler, c'est aussi se prémunir contre le risque de se retrouver sans activité une fois battu. Cela tient au fait que certains retrouveront leurs postes, d'autres non. Soullignon qu'en France, le statut de la fonction publique autorise ou même encourage la carrière politique. Résultat : les agents publics sont surreprésentés dans les fonctions électives.

5 Pour un fonctionnement exemplaire : Open Government et Open Data

Seule une politique active d'Open Data peut permettre de sortir de la dialectique célèbre « Qui gardera les gardiens eux-mêmes ? ». Il faut pour cela une démarche proactive du Parlement. En la matière, l'Assemblée nationale est en retard et ce, à plusieurs niveaux.

Au niveau financier

En effet, bien que la Cour des comptes assiste elle-même¹⁶ à la détermination du budget de l'Assemblée nationale et qu'elle certifie les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat au travers de la Mission pouvoirs publics, elle n'a pas réellement d'emprise sur la gestion du Parlement.

En cas de manquement important par rapport à l'ordonnancement comptable général de l'État, la Cour ne peut émettre que des recommandations sans pouvoir véritablement aller plus loin. Par ailleurs, les services financiers de l'État ne peuvent que constater les choix retenus sans pouvoir s'immiscer dans la discussion budgétaire (contrairement au Royaume-Uni, par exemple,

où les Communes discutent de leur budget avec les représentants du Trésor¹⁷).

En réalité, il y a une confusion entre autonomie financière et immunité financière par une lecture absolutiste de la règle d'autonomie, débouchant sur une impunité comptable de fait. La Cour pourrait théoriquement contrôler les comptes de l'Assemblée nationale (comme elle l'a fait en 2008). Par ailleurs, un précédent est déjà survenu s'agissant du budget de l'Élysée au sein de la Mission pouvoirs publics. Il est possible de considérer que la volonté de l'ancien Président de la République de faire contrôler annuellement les comptes de l'Élysée par la Cour des comptes a initié une coutume qui pourrait être étendue aux autres « pouvoirs publics ».

Au niveau réglementaire

Actuellement, les règlements intérieurs ne sont pas rendus publics, pas plus que les arrêtés pris par le Bureau de chaque assemblée ou les questeurs. Ces lacunes portent sur la communicabi-

16 ■ En vertu de l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

17 ■ Voir Couderc, « The administrative and financial autonomy of the parliamentary assemblies », ASPG, 1998.

lité au public du statut et des rémunérations des agents de la fonction publique parlementaire, de l'organisation du travail au sein de l'Assemblée nationale, de ses bilans sociaux, de l'activité des parlementaires, du travail en commission, etc. En la matière, nos voisins européens font beaucoup mieux : ces informations sont librement accessibles au Royaume-Uni au travers des rapports du NAO (National Audit Office), de l'IPSA (The Payment of MP's Expenses) et des rapports spéciaux thématiques publiés sur base annuelle (House of Commons Administration Resource Accounts), avec en outre un archivage historique performant. Enfin, l'Allemagne détaille sur son

site de façon précise les différents éléments relatifs au budget du Bundestag au sein de sa loi de finances¹⁸, ainsi que l'évolution de ses effectifs et leurs rémunérations.

Précision importante : ces données sont rendues consultables par la volonté express des parlements, même dans le silence de leurs lois relatives à l'accès aux documents administratifs. Il importe donc que l'Assemblée nationale ne se retranche pas derrière les exceptions de la loi du 17 juillet 1978 sur le libre accès aux documents administratifs et aux données publiques pour refuser la communication de sa réglementation intérieure.

18 ■ Par exemple, les références NOR d'identification ne fonctionnent pas pour les indicateurs parlementaires INPX.

6 Propositions de la Fondation iFRAP

1. Faire contrôler l'Assemblée nationale par la Cour des comptes dans un rapport annuel à l'instar de ce qu'elle fait pour l'Élysée.
2. Publier les éléments sur les rémunérations des agents de la fonction publique parlementaire (arrêtés des questeurs et du bureau de l'Assemblée).
3. Verser les heures supplémentaires pour les séances de nuit uniquement aux 300 à 400 personnels présents réellement (économie de 32 millions d'euros par an).
4. Créer un plafond au nombre d'amendements par groupe parlementaire et par loi (environ 200) et prévoir de discuter les amendements plutôt en commissions.
5. Aligner la rémunération des heures supplé-

mentaires (séances de nuit) sur celle appliquée dans la fonction publique d'État.

6. Rendre imposables les IRFM, les abattements d'impôts pour frais professionnels des députés seraient à justifier auprès des services des impôts et non auprès des services de l'Assemblée. Ce qui revient à renverser la présomption définie par l'article 81-1 du CGI « réputée utilisée conformément à l'usage » introduite par un amendement Charasse en 2002.
7. Publication des sommes dévolues dans le cadre de la réserve parlementaire dans le cadre d'un rapport annuel.
8. Réduire le nombre de députés de 100 environ en revenant au nombre d'avant 1986 (487).



Entretien avec René Dosière, député PS

René Dosière, député de l'Aisne, siège à la Commission des Lois ainsi qu'au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et à la Commission spéciale chargée de vérifier les comptes de l'Assemblée.

Il a été vice-président de l'Assemblée nationale de juin 2005 à juin 2007.

Reconnu comme un spécialiste des finances locales et des questions de financement de la vie politique, il lutte depuis toujours pour la transparence de la gestion publique. Il est l'auteur de « L'Argent caché de l'Élysée » (2007) et de « L'Argent de l'État » (2012) parus aux éditions du Seuil.

■ **Nous avons beaucoup de mal à obtenir des informations qui nous semblent pourtant du domaine public, notamment la grille de rémunération indiciaire des personnels de l'Assemblée. Comment expliquez-vous cela à l'heure où l'on parle tant de déontologie et d'Open Data ?**

René Dosière : La rémunération des personnels de l'Assemblée varie en fonction du rythme d'activité : nombre de séances, en particulier de nuit, qui génèrent un montant de primes qui globalement représentent plus de la moitié de la rémunération (53 millions de traitement de base, 63 millions d'indemnités, 42 millions de charges sociales patronales). En outre, le personnel n'a pas le droit de grève et ses congés sont liés au rythme de fonctionnement de l'Assemblée : impossibilité de partir en juillet et septembre le cas échéant, interruption obligatoire des vacances en cas de session extraordinaire convoquée d'urgence. Ces contraintes ont un coût. La rémunération annuelle médiane s'élève à 70 268 euros. Le nombre de personnels de l'Assemblée est passé de 1368 en 2007 à 1 285 en 2012, soit une baisse de 6 % des effectifs.

■ **Fondation iFRAP : La Cour des comptes est réputée ne pas avoir la possibilité de contrôler le budget de l'Assemblée nationale et, la seule fois où le budget a été contrôlé par la Cour des comptes à la demande de la Présidence de l'Assemblée, cela s'est soldé par l'enterrement du pré-rapport. Pensez-vous que la Cour des comptes soit habilitée à contrôler l'Assemblée nationale sans autorisation préalable ?**

R. D. : En France, il existe un principe constitutionnel qui s'appelle la séparation des pouvoirs. De cela découle bien évidemment le principe d'autonomie financière. De fait, la Cour des comptes ne peut pas de sa seule autorité examiner le budget du Parlement. En revanche, il est tout à fait possible qu'à la demande de l'AN ou du Sénat, la Cour soit amenée à faire une analyse de leur budget. C'est ce qui s'est passé il y a quelques années. À cette époque, la demande du bureau de l'AN a conduit la Cour à faire une analyse très partielle et sommaire, et guère probante. Il n'en demeure pas moins, qu'à titre personnel, si je ne suis pas contre l'intervention de la Cour sur certaines lignes budgétaires (par exemple, les marchés

publics), je reste convaincu que le Parlement doit garder son autonomie financière. On pourrait imaginer que les rapports des questeurs et de la commission chargée de vérifier les comptes de l'AN aient une publicité plus large. Enfin, depuis 5 ans, la dotation de l'État qui finance le budget de l'Assemblée nationale est constante et n'a pas suivi l'inflation, ce qui a permis 165 millions d'euros d'économies.

■ **Fondation iFRAP : L'ensemble du budget alloué à l'Assemblée nationale n'est jamais totalement consommé en fin d'année. Existe-t-il un principe dérogatoire au droit budgétaire général permettant d'effectuer des reports à nouveau ou des mises en réserve indépendamment du principe de l'annualité budgétaire ?**

R. D. : Non. Toutefois, les reliquats sont versés sur un compte spécial destiné à financer les travaux d'investissement et de rénovation des bâtiments. Ce poste étant variable, cela permet de « lisser » le montant de la dotation de l'État. Ainsi, les dépenses d'investissement s'élevèrent à 92 millions en 2007, 40 millions en 2008, 19 millions en 2009 et 2010, 16 millions en 2011. Il faut rappeler que le budget de l'Assemblée nationale, comme celui des autres pouvoirs publics, n'est pas limitatif puisqu'il est déterminé par le coût de fonctionnement de l'Assemblée.

■ **Fondation iFRAP : Il semblerait que l'Assemblée nationale (534 millions d'euros de budget en 2011, dont 16 millions d'euros d'investissement) dépense beaucoup plus en fonctionnement qu'en travaux, notamment d'évaluation de l'efficacité de la dépense publique dans son ensemble. Pensez-vous que l'on devrait isoler dans le budget de l'Assemblée nationale les dépenses relatives à la mission d'évaluation du Parlement ?**

R. D. : Les dépenses relatives à l'évaluation de la dépense publique sont difficilement chiffrables, car elles ressortissent de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), des missions spécifiques de chacune des commissions, en particulier de la Commission des finances, de l'examen de la loi de règlement, des Commissions d'enquête et d'information (d'une manière générale). Toutes ces évaluations comprennent une dépense parlementaire, une dépense de personnel, une dépense de publication et de communication.