

N° 144

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 23

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Grégory BLANC

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Billac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, MM. Vincent Capo-Canellas, Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Jean-Baptiste Olivier, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean-Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	
I. UNE MISSION PARTICULIÈRE DU FAIT DU PRINCIPE D'AUTONOMIE DES POUVOIRS PUBLICS	15
II. POURSUIVANT LEURS EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES, LES POUVOIRS PUBLICS, POUR DES RAISONS D'EXEMPLARITÉ ET DE PARTICIPATION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, RENONCENT À TOUTE HAUSSE DE DOTATION EN 2025.....	17
A. LES POUVOIRS PUBLICS ONT RENONCÉ À LEURS HAUSSES DE DOTATION POUR 2025	17
B. L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION DEPUIS 2015 MET EN ÉVIDENCE UN EFFORT SIGNIFICATIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES	18
C. UN COÛT DE LA DÉMOCRATIE RELATIVEMENT MODESTE AU REGARD DU BUDGET DE L'ÉTAT	19
III. LES POUVOIRS PUBLICS SONT CONFRONTÉS À DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES.....	21
A. UN CAP VERS LA NEUTRALITÉ CARBONE À MAINTENIR.....	21
B. UN ENJEU D'ENTRETIEN DU PATRIMOINE HISTORIQUE.....	21
C. LE NÉCESSAIRE MAINTIEN DES RÉSERVES DES INSTITUTIONS À UN NIVEAU SUFFISANT	22
D. DES OUTILS DE PERFORMANCE À CONSOLIDER	23
SECONDE PARTIE	
PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION	
I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE	25
A. DES DÉPENSES STABLES APRÈS L'ANNONCE DU MAINTIEN DE LA DOTATION À SON NIVEAU DE 2024	25
1. <i>Les dépenses de personnel</i>	27
2. <i>Les dépenses de fonctionnement (hors déplacements)</i>	28
3. <i>Les déplacements présidentiels</i>	30
4. <i>Les dépenses d'investissement</i>	30
B. LES RECETTES ET DISPONIBILITÉS : UNE DOTATION ANNONCÉE EN STABILITÉ ET DES RÉSERVES À RECONSTITUER.....	31

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	34
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	35
1. Les dépenses	35
2. Les recettes et le prélèvement sur les disponibilités.....	37
B. LE SÉNAT	37
1. Un budget principalement financé par une dotation reconduite à l'identique	37
2. Présentation des trois actions du budget	39
3. Un budget s'inscrivant dans une programmation triennale marquée par le début d'un nouveau cycle d'investissement	41
C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	43
1. Action n° 1 : « La Chaîne parlementaire – Assemblée nationale »	43
2. Action n° 2 : « Public-Sénat ».....	43
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	45
A. UNE DOTATION QUI SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ AFIN DE PERMETTRE LA RECONSTITUTION DES RÉSERVES DE L'INSTITUTION.....	45
B. DES DÉPENSES QUI S'INSCRIVENT DANS UNE PROFESSIONNALISATION ACCRUE ET UNE RÉNOVATION DES LOCAUX D'ACCUEIL	47
1. Les dépenses relatives aux membres	47
2. Les dépenses de personnel	47
3. Les dépenses de fonctionnement	48
4. Les dépenses d'investissement.....	49
C. L'ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE DU CONSEIL : DES DÉLAIS DE DÉCISION CONTENUS ET UNE PART ÉLEVÉE MAIS STABILISÉE DE QPC PARMIS L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DES NORMES	50
1. Des délais moyens de décisions en deçà des délais constitutionnels et organiques.....	50
2. La question prioritaire de constitutionnalité : une part qui se stabilise à environ 75 % de l'activité de contrôle des normes du Conseil constitutionnel.....	51
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE.....	52
TROISIÈME PARTIE	
LE COÛT DE LA DÉMOCRATIE À L'AUNE DES BUDGETS DES PARLEMENTS ET DES COURS CONSTITUTIONNELLES EN EUROPE	
I. COMPARAISON AVEC LES PARLEMENTS EN EUROPE	55
A. COMPOSITION DES GRANDS PARLEMENTS NATIONAUX EN EUROPE.....	56
B. BUDGETS ALLOUÉS AUX PARLEMENTS NATIONAUX.....	57
C. MOYENS MATÉRIELS DES PARLEMENTAIRES	58

II. UNE COMPARAISON DU BUDGET ET DES EFFECTIFS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL AVEC DES COURS EUROPÉENNES QUI SITUE LE CONSEIL FRANÇAIS PARMIS LES STRUCTURES LES PLUS LÉGÈRES MALGRÉ UNE HAUSSE RÉCENTE DE SES MOYENS.....	61
A. LES MOYENS BUDGÉTAIRES DES COURS CONSTITUTIONNELLES.....	61
B. LES MOYENS HUMAINS DES COURS CONSTITUTIONNELLES.....	62
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	65
EXAMEN EN COMMISSION.....	67
Liste des personnes entendues	75
LA LOI EN CONSTRUCTION	77

L'ESSENTIEL

La mission « Pouvoirs publics » retrace les dotations allouées à la présidence de la République, aux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel ainsi qu'à la Cour de justice de la République. Elle inclut également les dotations allouées via l'Assemblée nationale et le Sénat à La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN) et à Public Sénat.

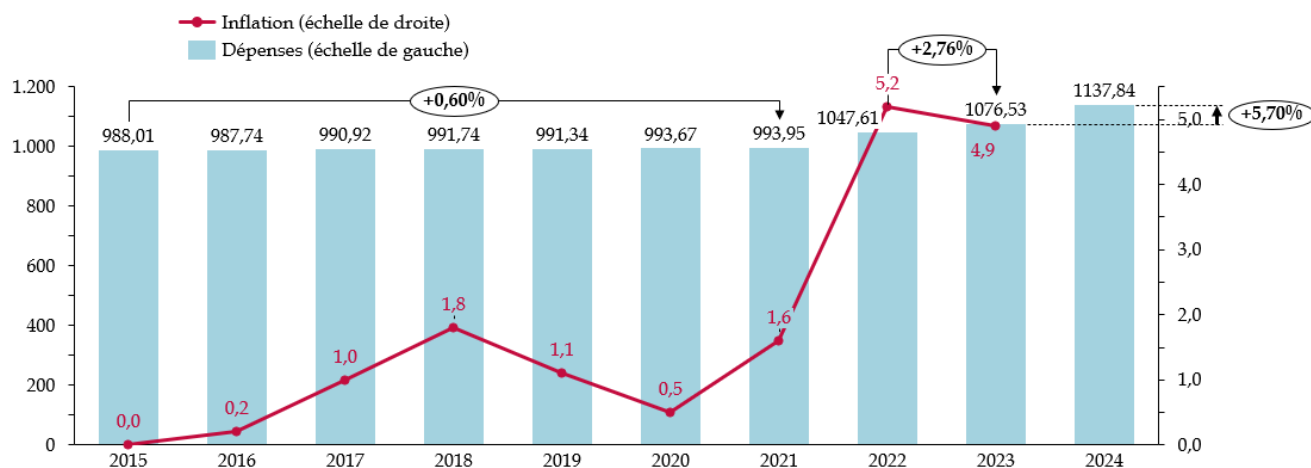
I. POURSUIVANT LEURS EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES, LES POUVOIRS PUBLICS, POUR DES RAISONS D'EXEMPLARITÉ ET DE PARTICIPATION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, RENONCENT À TOUTE HAUSSE DE DOTATION EN 2025

A. L'ÉVOLUTION DE LA MISSION DEPUIS 2015 MET EN ÉVIDENCE UN EFFORT SIGNIFICATIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

Sur longue période, l'effort de maîtrise des dépenses des pouvoirs publics est significatif.

Évolution des crédits de la mission « Pouvoirs publics » (2015-2024)

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances, d'après l'annexe « Pouvoirs publics » aux projets de loi de finances pour les années 2015 à 2024

Si les exercices 2022 à 2024 ont été marqués par une hausse des dotations, chacune des institutions a exécuté ses budgets à dotation quasi-constante de 2012 à 2021, en prélevant, de manière récurrente, dans ses fonds disponibles. Ainsi, en 10 ans la dotation n'a augmenté que de 15 %, ce qui en tenant compte de l'inflation, représente une baisse en valeur constante.

B. LES POUVOIRS PUBLICS RENONCENT À LEURS HAUSSES DE DOTATION POUR 2025

Au titre de l'exercice 2025, le montant des crédits demandés initialement dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élevait à **1 156,51 millions d'euros**, soit une hausse de 1,64 % par rapport à la précédente loi de finances.

Récapitulation des crédits de la mission « Pouvoirs publics » (prévisions issues du projet de loi de finances avant les annonces de renoncement à la hausse de la dotation)

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation (en AE et CP)	Crédits ouverts en LFI 2024	Crédits demandés pour 2025	Évolution
501 - Présidence de la République	122 563 852	125 662 386	2,53 %
511 - Assemblée nationale	607 647 569	617 977 578	1,70 %
521 - Sénat	353 470 900	359 479 900	1,70 %
541 - La Chaîne parlementaire	35 245 822	35 552 822	0,87 %
531 - Conseil constitutionnel	17 930 000	16 850 000	- 6,02 %
533 - Cour de justice de la république	984 000	984 000	0,00 %
Total pour la mission	1 137 842 143	1 156 506 686	1,64 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

La présidence de la République ainsi que le président du Sénat, M. Gérard Larcher et la présidente de l'Assemblée nationale, Mme Yaël Braun Pivet, afin de contribuer à l'effort de redressement des finances publiques, **ont décidé de renoncer à leurs augmentations de dotation**. Dès lors, **les crédits de la mission seraient stables (- 0,09 %) à hauteur de 1 136,76 millions d'euros**.

Le rapporteur spécial attire l'attention sur l'impact de ces décisions qui vont conduire à accroître les déficits prévisionnels des institutions et les prélèvements sur fonds de réserve, et risquent de poser des difficultés pour financer leurs dépenses, notamment celles d'entretien de leur patrimoine historique. Les institutions des pouvoirs publics doivent donc approfondir leur démarche d'efficacité de la dépense publique afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour assurer leur bon fonctionnement. Il en va aussi des conditions de travail, notamment des collaborateurs.

II. LES POUVOIRS PUBLICS SONT CONFRONTÉS À DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES

A. LE NÉCESSAIRE MAINTIEN DES RÉSERVES DES INSTITUTIONS À UN NIVEAU SUFFISANT

Chacune des institutions a connu une baisse de ses réserves ces dernières années. La trésorerie de la présidence de la République est passée entre 2020 et 2023 de 20 millions d'euros à 3 millions d'euros, quand sur la même période les titres immobilisés de l'Assemblée nationale ont baissé de 65 millions d'euros, la réserve spéciale d'intervention du Sénat de 5 millions d'euros et les disponibilités du Conseil constitutionnel ont été presque entièrement consommées. **Or ces réserves sont indispensables** pour assurer le bon fonctionnement des institutions mais aussi leurs investissements. **Cela constitue, pour le rapporteur spécial, un point de vigilance.**

B. UN ENJEU D'ENTRETIEN DU PATRIMOINE HISTORIQUE

Confrontés à l'entretien de leur **patrimoine historique**, les pouvoirs publics ont augmenté leurs dépenses immobilières ces dernières années et prévoient de les conserver à un niveau élevé dans les années à venir. Pour le rapporteur spécial, **ces niveaux d'investissement ne seront tenables qu'avec une dotation adaptée et des réserves maintenues à leur niveau.** Sans cela, il existe un risque de report des investissements essentiels pour la préservation du patrimoine historique et l'atteinte des objectifs environnementaux.

C. UN CAP VERS LA NEUTRALITÉ CARBONE À MAINTENIR

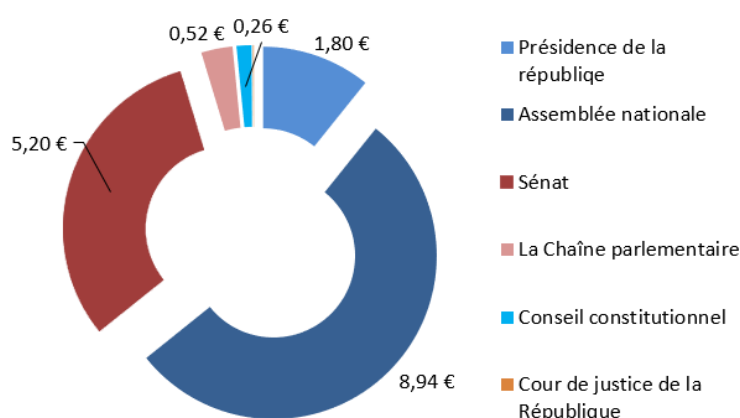
Le rapporteur spécial salue les actions entreprises mais craint cependant que les choix budgétaires ne viennent retarder l'atteinte de des objectifs fixés, notamment par des reports d'investissements, ou remettre en cause la trajectoire vers la neutralité carbone particulièrement si, comme dans les assemblées, elle a été anticipée par rapport à la stratégie nationale bas carbone.

III. LE COÛT DE LA DÉMOCRATIE À L'AUNE DES BUDGETS DES PARLEMENTS ET DES COURS CONSTITUTIONNELLES EN EUROPE

A. UN COÛT DE LA DÉMOCRATIE RELATIVEMENT MODESTE AU REGARD DU BUDGET DE L'ÉTAT

Le coût total de la mission rapporté au budget général de l'État ramène la mission « Pouvoirs publics » à **0,3 % du montant total des dépenses de l'État.** Ainsi, le **coût par Français** de l'ensemble des institutions de la mission « Pouvoirs publics » peut être évalué à environ **16,50 euros par an.**

Coût des dotations aux pouvoirs publics par français



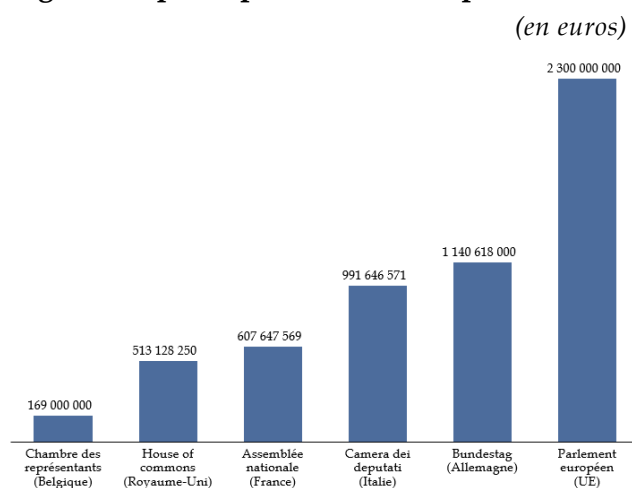
Source : commission des finances

B. BUDGETS DES PARLEMENTS ET DES COURS CONSTITUTIONNELLES EN EUROPE

Les moyens budgétaires dont disposent les chambres parlementaires en Europe sont variables, puisqu'ils vont de 169 millions d'euros pour la Chambre des représentants de Belgique à 1,14 milliard d'euros pour le Bundestag allemand.

Ces disparités budgétaires ont des causes multiples qu'il est très difficile d'analyser avec pertinence. Le nombre de parlementaires et des personnels travaillant auprès d'eux (agents publics, collaborateurs...) sont des facteurs d'explication, tout comme le lieu, les bâtiments qui accueillent ces institutions et leur entretien, l'organisation du travail parlementaire etc.

Budgets des principales chambres parlementaires



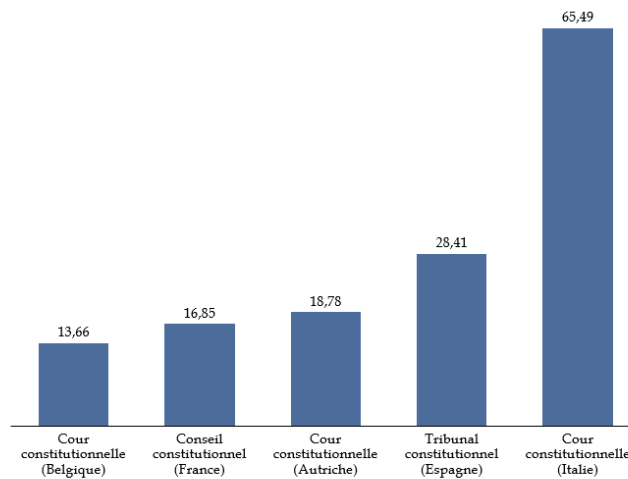
Source : commission des finances

Les budgets des cours étudiées sont relativement plus importants que ceux du Conseil constitutionnel français.

Concernant les effectifs, le constat est similaire, la Cour constitutionnelle belge dispose de 57 membres, soit légèrement moins que le Conseil constitutionnel depuis la mise en place de la QPC et l'augmentation des moyens associés. En revanche, le Conseil constitutionnel français est loin du Tribunal constitutionnel espagnol (210 membres) ou de la Cour constitutionnelle italienne (266 membres dont 44 greffiers et 222 agents).

Budgets de cours constitutionnelles en Europe

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

IV. L'ANALYSE DU BUDGET DE CHACUN DES POUVOIRS PUBLICS

A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

La présidence de la République a renoncé à l'augmentation de sa dotation, et a précisé dans un communiqué que « le chef de l'État souhaite que la présidence de la République donne l'exemple ».

Lors de l'audition menée par le rapporteur spécial, la présidence de la République a présenté un budget actualisé pour 2025 qui s'établit à **125,6 millions d'euros**.

Prévisions actualisées des dépenses de la présidence de la République

DEPENSES (en €)	2024		2025		évol 24-25	évol 24-25
	Budget initial (LFI)		Budget initial (LFI)			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de Personnel	75 834 185	75 834 185	76 834 185	76 834 185	1,3%	1,3%
Sous total Hors Activités présidentielles	24 848 644	24 848 644	24 265 667	24 265 667	-2,3%	-2,3%
Investissement	9 118 330	9 118 330	7 465 667	7 465 667	-18,1%	-18,1%
Administration de la présidence	15 730 314	15 730 314	16 800 000	16 800 000	6,8%	6,8%
Ressources humaines et administration générale	581 023	581 023	555 925	555 925	-4,3%	-4,3%
Moyens généraux	6 472 900	6 472 900	8 306 071	8 306 071	28,3%	28,3%
Gestion immobilière	3 050 520	3 050 520	2 000 000	2 000 000	-34,4%	-34,4%
Télécommunications, informatique et numérique	3 185 498	3 185 498	3 375 360	3 375 360	6,0%	6,0%
Sécurité	1 215 233	1 215 233	1 230 676	1 230 676	1,3%	1,3%
Action sociale	1 225 140	1 225 140	1 331 968	1 331 968	8,7%	8,7%
Sous total Activités présidentielles	24 427 023	24 427 023	24 500 000	24 500 000	0,3%	0,3%
Fonctionnement Activités présidentielles	3 327 023	3 327 023	4 500 000	4 500 000	35,3%	35,3%
Activité diplomatique	864 700	864 700	1 500 000	1 500 000	73,5%	73,5%
Activité hors diplomatie	2 462 323	2 462 323	3 000 000	3 000 000	21,8%	21,8%
Déplacements présidentiels	21 100 000	21 100 000	20 000 000	20 000 000	-5,2%	-5,2%
Déplacements diplomatiques	15 975 000	15 975 000	14 800 000	14 800 000	-7,4%	-7,4%
Déplacements hors activité diplomatique	5 125 000	5 125 000	5 200 000	5 200 000	1,5%	1,5%
TOTAL DES DEPENSES	125 109 852	125 109 852	125 599 852	125 599 852	0,4%	0,4%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les dotations consacrées aux assemblées parlementaires devaient initialement être en hausse par rapport à 2024, en se limitant toutefois à l'application du taux d'inflation. Elles s'élevaient ainsi à 617,98 millions d'euros pour l'Assemblée nationale (+ 1,7 %), 359,48 millions d'euros pour le Sénat (+ 1,7 %) et 35,55 millions d'euros pour La Chaîne parlementaire (+ 0,87 %). Toutefois, et afin de participer à « l'effort demandé à tous pour redresser les finances publiques de notre pays », les présidents et les questeurs des deux assemblées ont annoncé renoncer à cette augmentation.

Jusqu'à cette baisse, le budget du Sénat s'élève à 378,94 millions d'euros, dont 366,08 millions d'euros pour le fonctionnement et 12,87 millions d'euros pour l'investissement. La renonciation à la hausse de la dotation représente un effort budgétaire de 6 millions d'euros. Afin de ne pas accroître de manière trop importante le prélèvement sur le fonds de roulement, qui passerait, de 12,7 à 18,7 millions d'euros, le Conseil de Questure a identifié de premières mesures d'économies.

Le budget de Public Sénat d'un montant de 18,7 millions d'euros comprend des dépenses d'exploitation à hauteur de 18,175 millions d'euros et des dépenses d'investissement à hauteur de 530 000 euros. Le rapporteur spécial a noté, au cours de l'audition menée avec le Président directeur-général, que les sources d'économies avaient été déjà bien exploitées et que le développement de recettes propres ne pourrait pas suivre la croissance des années précédentes. D'autres pistes seraient donc à explorer telles que l'optimisation du taux d'utilisation des équipements existants.

C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

La dotation budgétaire pour 2024 du Conseil constitutionnel s'élève à 16,85 millions d'euros et celle demandée pour la Cour de justice de la République correspond à 984 000 euros.

Réunie le mardi 20 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu 100 % des réponses.

PREMIÈRE PARTIE PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

I. UNE MISSION PARTICULIÈRE DU FAIT DU PRINCIPE D'AUTONOMIE DES POUVOIRS PUBLICS

L'autonomie financière des institutions composant la mission « Pouvoirs publics » est justifiée par le principe constitutionnel de **séparation des pouvoirs**. Le principe d'autonomie financière des assemblées résulte de l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, intégrée au bloc de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 mars 1994.

Dans sa décision du 25 juillet 2001 portant sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, le juge constitutionnel a souligné que le dispositif proposé devait assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »².

L'article 7 de la LOLF prévoit ainsi qu' « *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics* »³, soit ceux destinés au financement de la présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat - ainsi que des chaînes parlementaires -, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.

Le Conseil constitutionnel confirme la règle selon laquelle « *les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ; que cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs* »⁴.

Selon la même logique, les dotations dédiées aux pouvoirs publics ne donnent pas lieu à l'élaboration de projets annuels de performances (PAP) prévus par le 5° de l'article 51 de la LOLF, une telle présentation apparaissant peu conciliable avec le principe d'autonomie financière.

Néanmoins, le I de l'article 115 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 prévoit qu' « *est joint au projet de loi de finances de l'année, pour chacun des pouvoirs publics, un rapport expliquant les crédits demandés par celui-ci* ». Les différentes institutions de la mission se sont dotées d'objectifs et d'indicateurs internes pour garantir la

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

² Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

³ Il s'agit des crédits relevant du 1° du I de l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dits crédits de titre 1.

⁴ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Cons. 47, Loi de finances pour 2002.

qualité et l'efficacité de leurs dépenses, et s'inscrire ainsi dans **la logique de performance établie par la loi organique**. En tout état de cause, ce principe d'autonomie financière n'a pas exonéré **les différentes institutions de la mission « Pouvoirs publics » d'une pleine participation à l'effort de redressement des comptes publics**.

II. POURSUIVANT LEURS EFFORTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES, LES POUVOIRS PUBLICS, POUR DES RAISONS D'EXEMPLARITÉ ET DE PARTICIPATION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, RENONCENT À TOUTE HAUSSE DE DOTATION EN 2025

A. LES POUVOIRS PUBLICS ONT RENONCÉ À LEURS HAUSSES DE DOTATION POUR 2025

Au titre de l'exercice 2025, le montant des crédits demandés initialement dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élevait à 1 156,51 millions d'euros, soit une hausse de 1,64 % par rapport à la précédente loi de finances.

La présidence de la République avait demandé une hausse de 2,53 % en appliquant un taux d'inflation de 1,6 % sur les dépenses de fonctionnement et de 3,1 % sur les dépenses de personnels. Les dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat progressaient de 1,7 %. Enfin, le Conseil constitutionnel voyait sa dotation baisser de 6,02 %, l'année précédente étant marquée par le versement d'une dotation exceptionnelle de 3,84 millions d'euros versée pour deux dépenses exceptionnelles. Quant à la Cour de justice de la République, sa dotation était reconduite à l'identique.

Après une polémique liée à la hausse de la dotation demandée par la présidence de la République, pour des raisons d'exemplarité et de participation à l'effort de redressement des comptes publics, cette dernière et les assemblées parlementaires ont décidé de renoncer à ces hausses. Dès lors, les crédits de la mission seraient stables par rapport à 2024 (- 0,09 %) à hauteur de 1 136,76 millions d'euros.

Le rapporteur spécial en reconnaît la portée symbolique dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons. Il souhaite néanmoins attirer l'attention sur les impacts de ces gels qui vont conduire les institutions à prélever à nouveau sur leurs fonds de réserves, pour certains déjà sous le seuil de trois mois de fonctionnement. À terme, l'accumulation de budgets exécutés en déficit, ce qui est le cas de chacune des institutions, risque de poser à ces dernières des difficultés pour financer leurs dépenses, notamment l'entretien de leur patrimoine historique, qui représente, particulièrement pour les assemblées, une charge importante.

Il estime que, si les institutions des pouvoirs publics s'inscrivent logiquement et de façon déterminée dans une démarche d'efficience de la dépense publique, elles sont aussi au cœur de notre fonctionnement institutionnel, et doivent à ce titre disposer des moyens suffisants pour exercer leurs missions. **Au-delà de leur bon fonctionnement, il en va aussi des conditions de travail, et notamment de celle des collaborateurs dont le rapporteur spécial tient particulièrement à saluer l'engagement que l'institution se doit de valoriser.**

**Récapitulation des crédits de la mission « Pouvoirs publics »
telles que demandés dans le projet de loi de finances pour 2025**

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation (en AE et CP)	Crédits ouverts en LFI 2024	Crédits demandés pour 2025	Évolution
501 - Présidence de la République	122 563 852	125 662 386	2,53 %
511 - Assemblée nationale	607 647 569	617 977 578	1,70 %
521 - Sénat	353 470 900	359 479 900	1,70 %
541 -La Chaîne parlementaire	35 245 822	35 552 822	0,87 %
531 - Conseil constitutionnel	17 930 000	16 850 000	-6,02 %
533 - Cour de justice de la république	984 000	984 000	0,00 %
Total pour la mission	1 137 842 143	1 156 506 686	1,64 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

B. L'ÉVOLUTION DE LA DOTATION DEPUIS 2015 MET EN ÉVIDENCE UN EFFORT SIGNIFICATIF DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

L'analyse des crédits alloués aux pouvoirs publics sur une longue période met en évidence un **effort significatif de maîtrise des dépenses, même si les dotations ont augmenté de 2022 à 2024.**

Le tableau ci-dessous retrace ainsi l'évolution des montants des dotations sollicitées par chacun des pouvoirs publics sur la période 2015-2024.

Évolution des crédits de la mission « Pouvoirs publics » (2015-2024)

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	LFI pour 2015	LFI pour 2016	LFI pour 2017	LFI pour 2018	LFI pour 2019	LFI pour 2020	LFI pour 2021	LFI pour 2022	LFI pour 2023	LFI pour 2024
501 - Présidence de la République	100 000 000	100 000 000	100 000 000	103 000 000	103 000 000	105 316 000	105 300 000	105 300 000	110 459 700	122 563 852
511 - Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000	552 490 000	571 005 584	607 647 569
521 - Sénat	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	338 584 600	346 294 600	353 470 900
541 -La Chaîne parlementaire	35 489 162	35 489 162	34 887 162	34 687 162	34 289 162	34 289 162	34 289 162	34 289 162	34 495 822	35 245 822
LCP-AN	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 847 822	17 597 822
Public sénat	18 848 000	18 848 000	18 246 000	18 046 000	17 648 000	17 648 000	17 648 000	17 648 000	17 648 000	17 648 000
531 - Conseil constitutionnel	10 190 000	9 920 462	13 696 974	11 719 229	11 719 229	11 719 229	12 019 229	15 963 000	13 295 000	17 930 000
533 - Cour de justice de la république	861 500	861 500	861 500	861 500	861 500	871 500	871 500	984 000	984 000	984 000
Total pour la mission	988 015 262	987 745 724	990 920 236	991 742 491	991 344 491	993 670 491	993 954 491	1 047 610 762	1 076 534 706	1 137 842 143

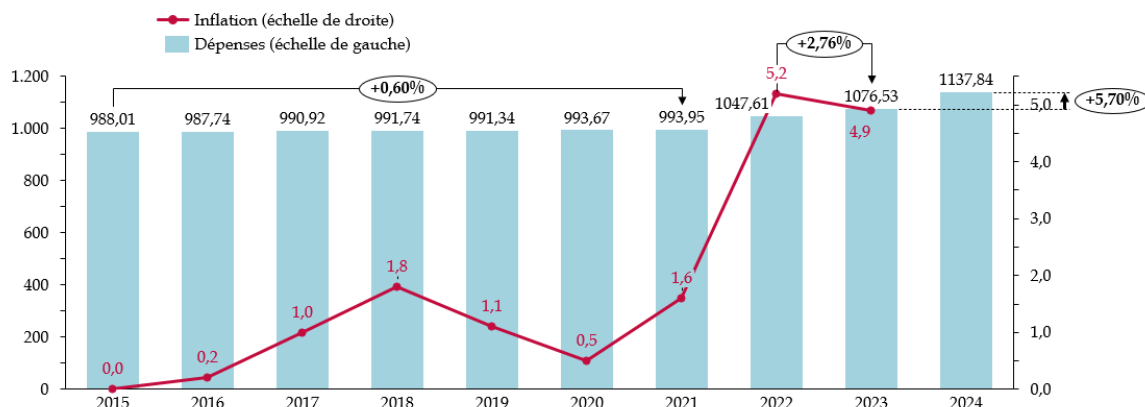
Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour les années 2015 à 2024

Si les exercices 2022 à 2024 ont été marqués par une hausse des dotations, chacune des institutions a exécuté ses budgets à dotation quasi-constante de 2012 à 2021, en prélevant, de manière récurrente, dans ses fonds disponibles.

Comme l'illustre le graphique supra, en 10 ans la dotation n'a augmenté que de 15 %, ce qui en tenant compte de l'inflation, représente une baisse en valeur constante.

Évolution de l'ensemble des crédits de la mission « Pouvoirs publics » (2015-2024)

(en millions euros)



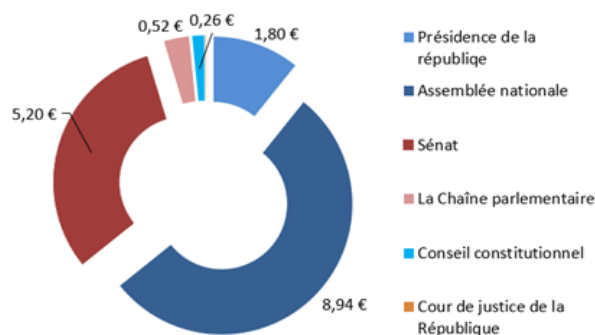
Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour les années 2015 à 2024

C. UN COÛT DE LA DÉMOCRATIE RELATIVEMENT MODESTE AU REGARD DU BUDGET DE L'ÉTAT

Le coût total de la mission « Pouvoirs publics » rapporté au budget général de l'État représente **0,3 % du montant total des dépenses de l'État pour 2025.**

À ce titre, il est aussi intéressant de relever que le coût par français de l'ensemble des institutions des pouvoirs publics peut être évalué à environ 16,50 euros par an, comme le détaille le graphique ci-dessous :

Coût des dotations aux pouvoirs publics par français



Source : commission des finances du Sénat

Dans ce cadre, **le rapporteur spécial a souhaité engager un travail de comparaison des budgets de nos institutions au regard d'autres organismes équivalents**, en Europe notamment, afin d'être en mesure de mieux informer le citoyen sur la qualité de nos institutions. C'est l'objet de la dernière partie de ce rapport.

III. LES POUVOIRS PUBLICS SONT CONFRONTÉS À DES PROBLÉMATIQUES COMMUNES

Toutes les institutions concernées par cette mission sont aujourd'hui confrontées à **des exigences croissantes, notamment exprimées par les citoyens, d'efficacité, de transparence et d'exemplarité, comme par exemple en matière environnementale.**

Pour faire face à ces défis, la présidence de la République, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel **poursuivent un mouvement de modernisation de leur gestion.**

Le rapporteur spécial a donc souhaité apporter un éclairage sur quatre sujets communs à l'ensemble des pouvoirs publics.

A. UN CAP VERS LA NEUTRALITÉ CARBONE À MAINTENIR

Chacun des pouvoirs publics a mis en place des plans de transition énergétique et écologique qui permettront de générer à moyen et long terme des économies, tout en contribuant, dans une optique d'exemplarité, à la préservation de l'environnement.

En termes d'échéances, la présidence de la République s'inscrit dans la trajectoire de réduction des émissions de GES fixée par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) et vise ainsi une neutralité carbone d'ici 2050, tandis que les assemblées ont fait le choix d'anticiper cette échéance (en 2042 pour l'Assemblée nationale et 2040 pour le Sénat).

Le rapporteur spécial salue les actions entreprises chaque année pour parvenir à cet objectif qu'il s'agisse des rénovations immobilières, du renouvellement des flottes de véhicules ou de mesures internes à respecter. **Il craint cependant que les choix budgétaires ne viennent retarder l'atteinte de ces objectifs, notamment par des reports d'investissements, ou remettre en cause la trajectoire vers la neutralité carbone particulièrement si, comme dans les assemblées, elle a été anticipée par rapport à la stratégie nationale bas carbone.**

B. UN ENJEU D'ENTRETIEN DU PATRIMOINE HISTORIQUE

Confrontés à l'entretien de leur patrimoine historique, les pouvoirs publics ont augmenté leurs dépenses immobilières ces dernières années et prévoient de les conserver à un niveau élevé dans les années à venir. Ces rénovations sont par ailleurs une composante majeure de la trajectoire vers la neutralité carbone évoquée précédemment.

L'Assemblée nationale prévoit d'investir 31,6 millions d'euros en 2025 contre une moyenne de 23,2 millions d'euros sur la période 2018-2021.

Le Sénat conduit depuis 2017 des opérations d'investissement de grande ampleur. Le budget pour 2025 prévoit un montant de 12,87 millions d'euros, mais il s'agit d'une année de transition entre deux cycles, dont le prochain débutera dès 2026 avec une prévision à 23,2 millions d'euros puis à 27,8 millions d'euros en 2027.

Quant à la présidence de la République, elle a inscrit son action dans un schéma directeur immobilier pluriannuel. Celui en cours prévoyait une dépense de 5,3 millions d'euros en 2025, qui devrait cependant être réduite dans le budget actualisé qui tient compte du maintien de la dotation à son niveau de 2024.

La dotation a vocation à couvrir l'intégralité des dépenses de fonctionnement et, si elle ne peut en faire de même pour les dépenses d'investissements, elles sont financées par un prélèvement sur les fonds propres des institutions.

Ainsi, pour le rapporteur spécial, ces niveaux d'investissement ne seront tenables qu'avec une dotation adaptée et des réserves maintenues à leur niveau. Sans cela, il existe un risque de report des investissements essentiels pour la préservation du patrimoine historique et l'atteinte des objectifs environnementaux.

C. LE NÉCESSAIRE MAINTIEN DES RÉSERVES DES INSTITUTIONS À UN NIVEAU SUFFISANT

Chacune des institutions doit donc disposer de réserves suffisantes pour assurer son fonctionnement conformément aux règles prudentielles de bonne gestion mais aussi comme évoqué précédemment pour les indispensables investissements.

La présidence de la République dispose d'un niveau de trésorerie que le rapporteur spécial estime **insuffisant**, à hauteur de 3 millions d'euros à la fin de l'exercice 2023 (le montant arrêté à la fin de l'exercice 2024 n'est pas encore connu) contre 11 millions d'euros en 2022 et 20,4 millions d'euros en 2021.

Bien que l'institution ne soit pas propriétaire de ses bâtiments, et que les disponibilités de la Présidence n'aient pas pour rôle de financer l'investissement de long terme, il n'en demeure pas moins qu'elles paraissent au rapporteur spécial insuffisantes au regard du budget et du rôle de l'institution.

La réserve spéciale d'intervention du Sénat pourrait, d'après les projections pluriannuelles, s'établir à 21,1 millions d'euros en 2027. Il s'agit d'une hypothèse théorique avec un maintien en 2026 et 2027 de la dotation de l'État au niveau de 2024 et 2025.

Le rapporteur spécial partage l'analyse qui est faite par les documents budgétaires selon lesquels *« le Sénat doit pouvoir continuer à disposer d'un fonds de roulement lui permettant d'affronter les effets d'une crise, quelle qu'elle soit, qui aurait pour effet de remettre en cause momentanément la disponibilité des moyens de l'État ou bien de le contraindre à une dépense importante à caractère exceptionnel »*.

Le fonds de roulement actuel, qui représente aujourd'hui environ quatre mois de dépenses, apparaît pour le rapporteur spécial comme le niveau adapté et il n'est donc pas souhaitable que son montant diminue de manière excessive dans les années à venir.

L'Assemblée nationale connaît elle aussi une diminution de ses réserves qui sont passées de 319,5 millions d'euros en 2015 à 183,3 millions d'euros au 31 août 2024.

Enfin, **le Conseil constitutionnel**, a dû puiser dans sa trésorerie ces dernières années et **la restauration d'une réserve de précaution est indispensable**. Celle-ci est en effet passée de 3,12 millions d'euros en 2019 à seulement 236 154 euros au 31 décembre 2023.

D. DES OUTILS DE PERFORMANCE À CONSOLIDER

Les institutions déploient déjà des outils de suivi budgétaire : le Sénat utilise des actions distinctes pour isoler certaines dépenses, la présidence de la République et le Conseil constitutionnel ont mis en place une comptabilité par destination, et l'Assemblée nationale devrait bientôt initier une comptabilité analytique. Face aux défis qui viennent d'être évoqués, **le rapporteur spécial est convaincu de la nécessité de consolider encore ces outils afin de mieux connaître les coûts des différentes actions menées par les institutions.**

Par ailleurs, comme indiqué l'année précédente, il reste attentif à la mise en place de budgets verts. À ce titre, il salue la décision de la présidence de la République qui a initié une telle démarche, fondée selon une méthodologie proposée conjointement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'inspection générale des finances¹. Cette présentation du budget devrait, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial, *« permettre aux services prescripteurs d'avoir une vision différente de leur budget, sous le prisme de l'impact de leurs décisions sur la lutte contre le changement climatique ainsi que d'évaluer, d'une année sur l'autre, l'évolution des dépenses favorables et défavorables. »*

¹ Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation verte, septembre 2019.

SECONDE PARTIE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE

A. DES DÉPENSES STABLES APRÈS L'ANNONCE DU MAINTIEN DE LA DOTATION À SON NIVEAU DE 2024

Initialement, dans le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale, la dotation demandée s'élevait à 125,66 millions d'euros, soit une hausse de 2,53 % par rapport à l'année précédente et les dépenses augmentaient de 2,9 % pour s'établir à 128,70 millions d'euros.

Cette hausse faisait suite à deux précédentes augmentations significatives (10,96 % en 2024 et 4,90 % en 2023) qui ont été la conséquence d'un « effet de rattrapage » déjà abordé par le rapporteur spécial lors de son précédent rapport.

Budget présenté dans le projet de loi de finances pour 2025

DEPENSES (en €)	2024		2025			
	Budget initial (LFI)		Budget initial (LFI)		évol	évol
	AE	CP	AE	CP	24-25	24-25
Dépenses de Personnel	75 834 185	75 834 185	78 785 045	78 785 045	3,9%	3,9%
Sous total Hors Activités présidentielles	24 848 644	24 848 644	25 364 067	25 364 067	2,1%	2,1%
Investissement	9 118 330	9 118 330	8 912 353	8 912 353	-2,3%	-2,3%
Administration de la présidence	15 730 314	15 730 314	16 451 714	16 451 714	4,6%	4,6%
Ressources humaines et administration générale	581 023	581 023	555 925	555 925	-4,3%	-4,3%
Moyens généraux	6 472 900	6 472 900	7 957 785	7 957 785	22,9%	22,9%
Gestion immobilière	3 050 520	3 050 520	2 000 000	2 000 000	-34,4%	-34,4%
Télécommunications, informatique et numérique	3 185 498	3 185 498	3 375 360	3 375 360	6,0%	6,0%
Sécurité	1 215 233	1 215 233	1 230 676	1 230 676	1,3%	1,3%
Action sociale	1 225 140	1 225 140	1 331 968	1 331 968	8,7%	8,7%
Sous total Activités présidentielles	24 427 023	24 427 023	24 549 274	24 549 274	0,5%	0,5%
Fonctionnement	3 327 023	3 327 023	3 549 274	3 549 274	6,7%	6,7%
Activité diplomatique	864 700	864 700	1 094 000	1 094 000	26,5%	26,5%
Activité hors diplomatie	2 462 323	2 462 323	2 455 274	2 455 274	-0,3%	-0,3%
Déplacements présidentiels	21 100 000	21 100 000	21 000 000	21 000 000	-0,5%	-0,5%
Déplacements diplomatiques	15 975 000	15 975 000	14 800 000	14 800 000	-7,4%	-7,4%
Déplacements hors activité diplomatique	5 125 000	5 125 000	6 200 000	6 200 000	21,0%	21,0%
TOTAL DES DEPENSES	125 109 852	125 109 852	128 698 386	128 698 386	2,9%	2,9%

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

Toutefois, suite à la présentation officielle du projet de loi de finances pour 2025, et après une polémique quant à cette augmentation, la présidence de la République a renoncé à l'augmentation de sa dotation, et a précisé dans un communiqué que « le chef de l'État souhaite que la présidence de la République donne l'exemple ».

Lors de l'audition menée par le rapporteur spécial, la présidence de la République a présenté un budget actualisé pour 2025 qui s'établit à **125,6 millions**.

Prévisions actualisées des dépenses de la présidence de la République

DEPENSES (en €)	2024		2025			
	Budget initial (LFI)		Budget initial (LFI)		évol 24-25	évol 24-25
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de Personnel	75 834 185	75 834 185	76 834 185	76 834 185	1,3%	1,3%
Sous total Hors Activités présidentielles	24 848 644	24 848 644	24 265 667	24 265 667	-2,3%	-2,3%
Investissement	9 118 330	9 118 330	7 465 667	7 465 667	-18,1%	-18,1%
Administration de la présidence	15 730 314	15 730 314	16 800 000	16 800 000	6,8%	6,8%
Ressources humaines et administration générale	581 023	581 023	555 925	555 925	-4,3%	-4,3%
Moyens généraux	6 472 900	6 472 900	8 306 071	8 306 071	28,3%	28,3%
Gestion immobilière	3 050 520	3 050 520	2 000 000	2 000 000	-34,4%	-34,4%
Télécommunications, informatique et numérique	3 185 498	3 185 498	3 375 360	3 375 360	6,0%	6,0%
Sécurité	1 215 233	1 215 233	1 230 676	1 230 676	1,3%	1,3%
Action sociale	1 225 140	1 225 140	1 331 968	1 331 968	8,7%	8,7%
Sous total Activités présidentielles	24 427 023	24 427 023	24 500 000	24 500 000	0,3%	0,3%
Fonctionnement Activités présidentielles	3 327 023	3 327 023	4 500 000	4 500 000	35,3%	35,3%
Activité diplomatique	864 700	864 700	1 500 000	1 500 000	73,5%	73,5%
Activité hors diplomatie	2 462 323	2 462 323	3 000 000	3 000 000	21,8%	21,8%
Déplacements présidentiels	21 100 000	21 100 000	20 000 000	20 000 000	-5,2%	-5,2%
Déplacements diplomatiques	15 975 000	15 975 000	14 800 000	14 800 000	-7,4%	-7,4%
Déplacements hors activité diplomatique	5 125 000	5 125 000	5 200 000	5 200 000	1,5%	1,5%
TOTAL DES DEPENSES	125 109 852	125 109 852	125 599 852	125 599 852	0,4%	0,4%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le budget actualisé impacte l'ensemble des grands postes de dépenses :

- les dépenses de personnel sont significativement revues à la baisse avec une augmentation de 1,3 % contre 3,9 % initialement ;
- les dépenses de fonctionnement sont réhaussées, passant de + 4,9 % à + 11,77 % par rapport à 2024, ce qui peut paraître surprenant ;
- les déplacements, initialement stables, diminuent de 5,21 % ;
- l'investissement diminue davantage (- 18,1 % contre - 2,3 % initialement).

Le cadre budgétaire de la présidence de la République

La présentation du budget décline désormais les crédits sous la forme d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, s'appuyant sur la destination de la dépense qui recouvre deux axes :

- l'action présidentielle, qui regroupe les crédits permettant d'assurer les fonctions de représentation ainsi que les missions militaires et diplomatiques attachées au Chef de l'État : déplacements internationaux et nationaux, organisation des réceptions au Palais de l'Élysée ;

- l'administration de la présidence, qui concerne les ressources humaines et l'administration générale, la gestion immobilière, les moyens généraux, les télécommunications et l'informatique, la sécurité ainsi que l'action sociale interne.

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

1. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent le premier poste de dépenses. Elles s'établissent ainsi à 76,83 millions d'euros après révision du budget. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution du nombre des ETP depuis 2018.

Évolution des effectifs de la présidence de la République entre 2018 et 2025

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	1 ^{er} juillet 2024
ETP au 31/12/2023	816	779	799	800	796	817	816

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Malgré un nombre d'ETP variable selon les années, le plafond d'emploi fixé à 825 a toujours été respecté en fin d'année.

À noter cependant, que lors de l'audition du directeur de cabinet de la présidence de la République, il a été précisé que le niveau actuel des ETP était de 827 mais qu'il s'agissait d'une hausse ponctuelle, liée notamment à la création de 7 postes pour la maison Élysée. L'objectif de la Présidence reste de stabiliser les ETP entre 815 et 820 afin de contenir ce poste de dépenses dans les années à venir.

2. Les dépenses de fonctionnement (hors déplacements)

Ces dépenses se divisent en deux catégories.

D'une part, les dépenses rattachées à l'action présidentielle (4,5 millions d'euros), soit principalement les réceptions organisées au palais de l'Élysée dans le cadre de l'activité diplomatique et nationale du président de la République ;

D'autre part, les dépenses rattachées à l'administration de la présidence (16,8 millions d'euros), soit les frais inhérents au fonctionnement de chaque service, la gestion immobilière, les frais de télécommunications, les installations informatiques, la sécurité des personnes et des biens et enfin l'action sociale interne.

Le total des dépenses de fonctionnement s'élève donc à **21,3 millions d'euros** dans le budget actualisé pour 2025, soit un niveau 11,8 % plus élevé qu'en LFI 2024 mais qui reste proche du montant réalisé en 2023 (21,2 millions d'euros).

Par ailleurs, il est utile de préciser que la présidence de la République est dans une démarche de consolidation depuis plusieurs années de son budget et cela apparaît notamment en matière de sécurité.

L'internalisation des dépenses de sécurité

La présidence de la République a fait le choix d'internaliser les dépenses de sécurité dans son budget. Un transfert de même nature avait été conduit en 2008 pour les dépenses de personnel.

En 2019 a été créé la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR). Depuis 1983, aucune réflexion d'ensemble n'avait été menée sur cette fonction. Les deux composantes qui en sont chargées, le Groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) d'un côté et la Garde républicaine de l'autre, ont été confortées dans leurs missions respectives qui exigent des compétences très différentes. **Les gardes républicains** sont chargés de la sécurité « intérieure », c'est-à-dire la protection à la fois des emprises présidentielles et du Président lorsqu'il s'y trouve, tandis que **le GSPR** assure la sécurité du Président à l'extérieur.

La réforme intervenue visait en outre à acquérir une plus grande autonomie budgétaire et fonctionnelle dans ce domaine vis-à-vis du ministère de l'intérieur. Cet objectif a été atteint avec la conclusion d'une convention avec le ministère de l'intérieur le 19 avril 2019. Elle pose le principe d'un reversement des crédits rattachés à la sécurité et utilisés par la Présidence au sein de l'enveloppe du ministère de l'intérieur sur la dotation de la Présidence et précise le mode de sélection des personnels pour accéder au GSPR.

Sur le plan budgétaire, les crédits affectés au soutien des gendarmes et des policiers de la DSPR ont été entièrement transférés du ministère de l'intérieur à la Présidence. Pour ce faire, deux conventions spécifiques ont été établies en annexe de la convention cadre, l'une avec la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), l'autre avec la direction générale de la police nationale (DGPN).

L'objectif était d'identifier les dépenses dites de « sac à dos » liées à un garde républicain et à un membre du GSPR. Elles ont été calculées précisément à partir de cinq agrégats : le fonctionnement courant, la mobilité notamment les coûts relatifs aux véhicules, les armements et les munitions, les équipements, et les formations. Ainsi, le coût d'un garde républicain a été évalué à 4 000 euros, soit 2 965 euros de dépenses de fonctionnement et 1 035 euros de dépenses d'investissement. Celui d'un officier de sécurité du GSPR a été estimé à 12 000 euros soit 4 730 euros de dépenses de fonctionnement et 7 270 euros de dépenses d'investissement. **Au total, le montant s'élève à 1,69 millions d'euros Cette somme a été transférée du budget des programmes 176 - Police nationale et 152 - Gendarmerie nationale pour être versée sur la dotation de la Présidence dans la loi de finances initiale 2020**

Source : Cour des comptes, Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2020)

Le rapporteur spécial distingue les dépenses rattachées à l'administration de la présidence, sur lesquelles des économies de fonctionnement ont déjà été recherchées afin de contenir leur hausse les années précédentes et les dépenses rattachées à l'action présidentielle qui apparaissent cette année en augmentation de 35 % dans le budget actualisé. Il s'agit d'un poste régulièrement en hausse ces dernières années sans que la présidence de la République n'en détaille de manière précise les raisons.

Pour les années à venir, et d'après l'audition que le rapporteur spécial a menée avec le directeur de cabinet de la présidence, l'objectif de la présidence de la République est de stabiliser les dépenses de fonctionnement autour de 20 millions d'euros.

Enfin, il est à noter que la présidence a ouvert fin juillet 2024 **un espace muséal « La Maison Élysée »** que le rapporteur spécial a eu l'occasion de visiter. Ce dernier **salue la qualité et le principe même d'un lieu d'accueil du public destiné à faire découvrir la présidence de la République et situé en face du Palais de l'Élysée.** Le PLF 2025 intègre les charges de fonctionnement de cette nouvelle emprise à hauteur de 800 000 euros en année pleine (loyer, charges, fluide, entretien...), qui sont équilibrées en recettes escomptées au titre du salon de thé et de l'espace souvenirs (1,2 millions d'euros).

3. Les déplacements présidentiels

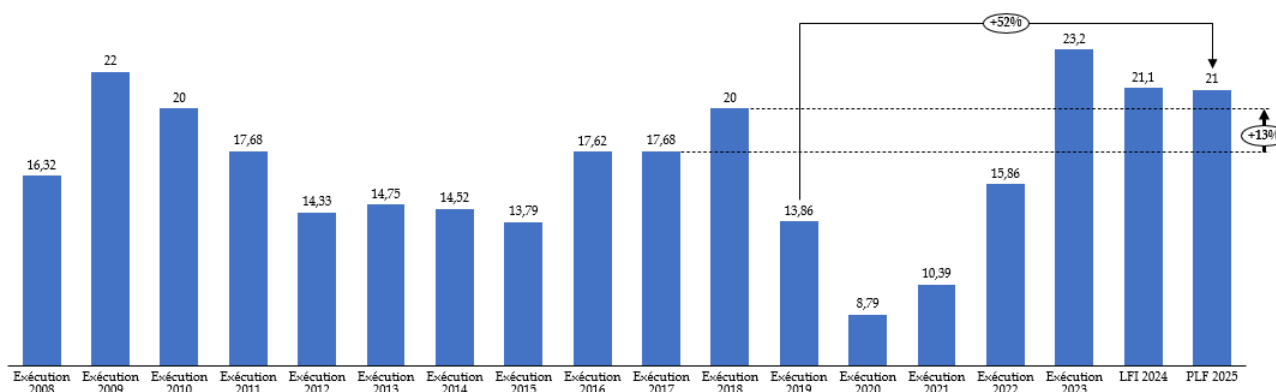
Dans son rapport de juillet 2024 la Cour des comptes a dressé un bilan des coûts des déplacements présidentiels faisant apparaître des coûts globaux et unitaires en augmentation par rapport aux exercices précédents, une hausse qui résulte de « la fréquence et de la structure des déplacements ».

Au cours des auditions menées par le rapporteur spécial, il est apparu que cette hausse de l'enveloppe des « déplacements présidentiels » a des causes multifactorielles : les pays de destinations sont diversement impactés par l'inflation, l'agenda présidentielle ne permet pas toujours d'anticiper suffisamment et certains voyages pluri-destinations représentent un coût important.

Pour autant, une analyse sur le long terme des dépenses de déplacements, depuis la consolidation des crédits du budget de la présidence de la République, met en évidence que le **montant prévisionnel pour 2025 (20 millions d'euros)** se situe au même niveau que l'exécution 2018 ou celle de 2010, ce qui, compte tenu de l'inflation, représente un effort budgétaire certain.

Évolution des dépenses de déplacements de la présidence de la République (2008-2025)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

4. Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement initialement attendues en légère baisse de 2,3 % pour 2024, seront, après l'annulation de la hausse de la dotation en baisse de 18,1 % et s'établiront à 7,5 millions d'euros.

Ce montant se répartit en deux catégories :

- les dépenses relatives à la sécurité, aux télécommunications, à l'informatique, au numérique et aux moyens audiovisuels, pour environ 3,5 millions d'euros ;

- les dépenses relatives à la gestion immobilière, avec notamment la fin des travaux de géothermie.

Le rapporteur spécial souligne que malgré les efforts de la présidence pour préserver au maximum l'enveloppe d'investissement, celle-ci diminue d'environ 1,5 million d'euros entre le budget présenté initialement et celui actualisé, ce qui permet de mesurer l'impact concret, en l'absence de réserves mobilisables, du maintien de la dotation à son niveau de 2024.

B. LES RECETTES ET DISPONIBILITÉS : UNE DOTATION ANNONCÉE EN STABILITÉ ET DES RÉSERVES À RECONSTITUER

La dotation étant identique à celle versée l'année précédente, la seule hausse de recettes provient des produits divers qui s'établissent à 3,04 millions d'euros (contre 2,57 millions d'euros en 2024).

Évolution des recettes de la présidence de la République entre 2023 et 2025

(en euros)

Recettes	Exécuté 2023	LFI 2024	Budget au PLF 2025	Variation (24-25)	Budget 2025 actualisé	Écart après actualisation
Dotation	110 459 700	122 563 852	125 662 386	3 098 534	122 563 852	0
Produits divers	4 315 906	2 546 000	3 036 000	490 000	3 036 000	490 000
Prélèvements sur trésorerie	9 471 970	0	0	0		
Total	124 247 576	125 109 852	128 698 386	3 588 534	125 599 852	490 000

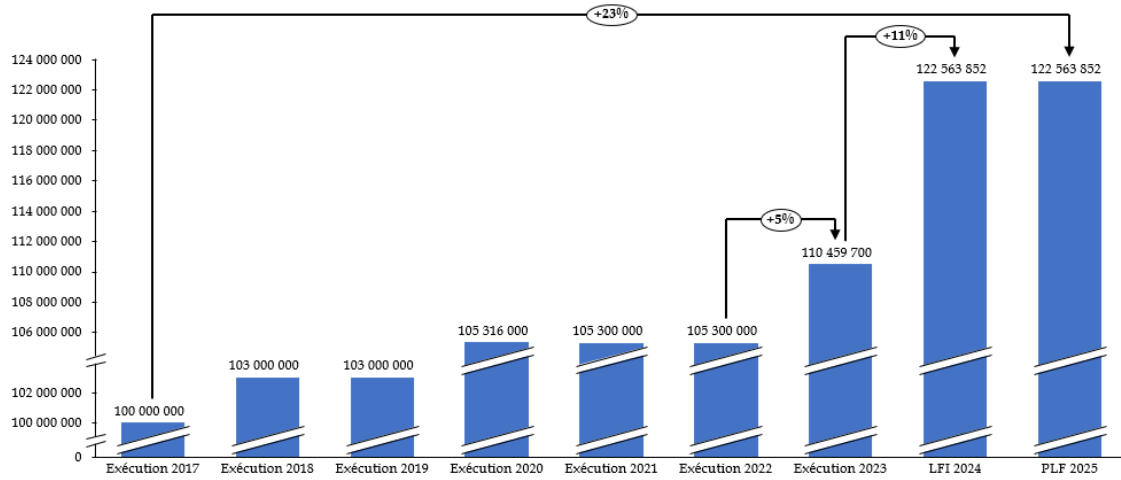
Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

Une analyse sur longue période de la dotation permet de mettre en évidence les hausses récentes mais aussi la stabilité antérieure. La hausse de 11 % en 2024 était une réponse au fort prélèvement sur trésorerie de 2023 (9,47 millions d'euros), qui rendait tout nouveau prélèvement impossible.

À ce titre, l'exercice 2025, s'inscrit dans la trajectoire fixée en 2024, et ne prévoit lui non plus aucun prélèvement sur trésorerie.

Évolution de la dotation de la présidence de la République depuis 2017

(en euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Enfin le détail des recettes propres met principalement en évidence les ressources attendues de la « Maison Elysée », mais aussi la poursuite de la politique de remboursement des participants extérieurs aux voyages officiels ou le produit de la marque « Présidence de la République ».

**Évolution des produits propres de la présidence de la République
entre 2024 et 2025**

(en euros)

Produits propres	LFI 2024	PLF 2025	Variation (24-25)
Recettes du restaurant	390 000	400 000	2,6 %
Produits locatifs	266 000	277 000	4,1 %
Participations des parents aux frais de crèches	77 000	70 000	- 9,1 %
Redevance de la marque « Présidence de la République »	244 000	244 000	-
Produits de l'intendance	7 000	7 000	-
Cessions d'actifs	30 000	30 000	-
Remboursements des participants aux voyages officiels	266 000	266 000	-
Frais avancés pour le compte de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT)	130 000	72 000	- 44,6 %
Refabrications liées aux événements	200 000	200 000	-
Vente de produits dérivés	70 000	70 000	-
Autres produits	866 000	200 000	- 76 %
Ventes de produits de la « Maison Élysée »		1 200 000	
TOTAL	2 546 000	3 036 000	19,2 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les montants des dotations ont été arrêtés le 17 septembre 2024 en commission commune sous la présidence de M. Denis Morin, président de chambre à la Cour des comptes, conformément à l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui dispose que « *chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière* » et prévoit que les « *crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées* ».

Les dotations consacrées aux assemblées parlementaires devaient initialement être en hausse par rapport à 2024, en se limitant toutefois à l'application du taux d'inflation. Elles s'élevaient ainsi à 617,98 millions d'euros pour l'Assemblée nationale (+ 1,7 %), 359,48 millions d'euros pour le Sénat (+ 1,7 %) et 35,55 millions d'euros pour La Chaîne parlementaire (+ 0,87 %).

Toutefois, et afin de participer à « l'effort demandé à tous pour redresser les finances publiques de notre pays », les présidents et les questeurs des deux assemblées ont annoncé renoncer à cette augmentation.

Communiqué de presse annonçant le renoncement des assemblées parlementaires à l'indexation sur le taux d'inflation de la dotation de l'État pour le fonctionnement des assemblées parlementaires

Le président du Sénat, M. Gérard Larcher, la présidente de l'Assemblée nationale, Mme Yaël Braun-Pivet, et les questeurs des deux assemblées ont décidé, d'un commun accord, de renoncer à l'indexation sur le taux d'inflation de la dotation de l'État pour le fonctionnement des assemblées parlementaires (soit + 1,7 % en 2025).

Cette indexation avait été approuvée à l'unanimité par le Bureau du Sénat en juillet dernier et par celui de l'Assemblée nationale en septembre, soit en amont des annonces récentes du Gouvernement relatives à la préparation du projet de loi de finances pour 2025.

Les chiffres étant désormais connus, et la situation économique analysée, il est normal et indispensable que les deux assemblées participent à l'effort demandé à tous pour redresser les finances publiques de notre pays.

Lors du projet de loi de finances pour 2025, des amendements seront déposés à l'initiative des Questeurs du Sénat et de l'Assemblée nationale pour supprimer l'augmentation de la dotation de l'État aux assemblées

Source : communiqué de presse commun de la présidente de l'Assemblée nationale Mme Yaël Braun-Pivet et du président du Sénat M. Gérard Larcher, signé par les questeurs des deux assemblées, du 15 octobre 2024

Dans ce contexte, il est utile de rappeler qu'**entre 2008 et 2021, les dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat n'ont pas augmenté.** Cette stabilisation en euros courants n'a été possible, compte tenu de la hausse

tendancielle des charges liée à l'inflation, que par des prélèvements sur les fonds de réserve et à des efforts d'économies significatifs.

Afin de faire face aux besoins d'investissement et à l'inflation, elles ont connu une hausse entre 2022 et 2024. Pour autant, ces hausses de dotation n'ont pas annulé les effets de leur gel durant quatorze années.

S'agissant des dotations destinées aux deux chaînes télévisuelles **La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN) et Public-Sénat**, en application de l'article 45-2 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, « *chaque société de programme conclut annuellement avec l'assemblée dont elle relève une convention précisant les modalités d'exécution de sa mission, ainsi que le montant de la participation financière dont elle est dotée par cette assemblée* ». **En pratique, les crédits destinés aux deux chaînes font aujourd'hui l'objet, en loi de finances, d'une dotation distincte** des dotations affectées à chaque assemblée.

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Les dépenses

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2025 prévoit un total de dépenses de 643,2 millions d'euros, soit une hausse de 3,4 %.

Évolution du budget de l'Assemblée nationale entre 2023 et 2025

(prévisions issues du projet de loi de finances avant l'amendement annoncé de suppression de la hausse de la dotation)

(en euros)

	RÉALISÉ 2023	BUDGET 2024	BUDGET 2025	VARIATION (2024-2025)	
				en euros	en pourcentage
DÉPENSES					
Dépenses de fonctionnement	566 974 787	589 146 998	604 245 922	15 098 924	2,6 %
Dépenses d'investissement	26 901 967	33 015 000	38 939 278	5 924 278	17,9 %
Total	593 876 754	622 161 998	643 185 200	21 023 202	3,4 %
RECETTES					
Dotation de l'État	571 005 584	607 647 569	617 977 578	10 330 009	1,7 %
Recettes budgétaires propres	3 239 689	1 852 409	2 132 800	280 391	15,1 %
Total	574 245 273	609 499 978	620 110 378	10 610 400	1,7 %
SOLDE BUDGÉTAIRE	- 19 631 481	- 12 662 020	- 23 074 822	- 10 412 802	

Source : commission des finances du Sénat d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

Les dépenses de fonctionnement prévues pour 2025 s'élèvent à **604,25 millions d'euros**, soit une hausse de 2,6 % par rapport à l'année précédente.

Elles se répartissent en trois grandes catégories : les charges parlementaires, les charges de personnel et les autres dépenses de fonctionnement.

Les charges parlementaires sont prévues à 348,8 millions d’euros, en hausse de 1,7 % par rapport à 2024 et se répartissent ainsi :

- plus de la moitié (52,6 %) de ces charges concerne la contribution de l’Assemblée aux frais de secrétariat parlementaire ;
- les charges sociales représentent 22,8 % ;
- les indemnités parlementaires, impactées par la revalorisation du point d’indice de la fonction publique, 15,4 % du total ;
- enfin les autres charges parlementaires représentent 9,2 %. Ces charges, notamment les frais de déplacement, subissent directement les effets de l’inflation.

Les charges de personnel sont en hausse et s’établissent à **199,4 millions d’euros** (contre 189,8 millions d’euros en 2024). Les dépenses relatives aux fonctionnaires augmentent de 1,6 % (+ 1,6 millions d’euros), compte tenu de l’effet du glissement vieillesse technicité (GVT) et de l’évolution des effectifs (leur nombre passerait de 812 au 31 décembre 2024 à 819 au 31 décembre 2025). De la même manière, le **coût des personnels contractuels** (hors présidence) augmente de 3,6 millions d’euros (soit + 14 %) avec une évolution des effectifs de 550 au 31 décembre 2024 à 559 au 31 décembre 2025.

Personnel employé à l’Assemblée nationale

En effectif physique au 31/12	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (est. init.)	2024 (est. rév)	2025 (prev)
Agents contractuels (présidence et services)	239	268	354	402	498	495	550	559
Fonctionnaires	983	945	913	864	841	750	812	819
TOTAL	1 222	1 213	1 267	1 266	1 339	1 245	1 362	1 378

Source : Assemblée nationale ; chiffres au 31/12.

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

Les autres dépenses de fonctionnement sont en baisse de 0,4 % par rapport à 2024 et s’élèvent à 56 millions d’euros. Elles comprennent notamment les services extérieurs (principalement des dépenses d’entretien et de réparation sur les biens immobiliers), les achats de biens et de fourniture (dont les fluides) et les impôts et taxes.

Les dépenses d'investissement évoluent de 33 millions d'euros dans le budget 2024 à 38,9 millions d'euros en 2025, un niveau supérieur au niveau moyen réalisé entre 2018 et 2021 (22 millions d'euros).

Les investissements programmés en 2025 concernent principalement l'immobilier et sont ventilés en trois catégories :

- **les investissements immobiliers qui s'établiraient à 31,6 millions d'euros.** Sont ainsi prévus la rénovation de l'accueil du public et la création d'espaces de médiation (12,3 millions d'euros), la restructuration et la modernisation des 3^e et 4^e étage de la zone Colbert au Palais Bourbon et de la verrière de la Salle Colbert (9,1 millions d'euros) ou encore le renouvellement du contrôle d'accès et des serrures (1,6 millions d'euros) ;

- **les investissements relatifs aux systèmes d'information,** prévus à hauteur de **5,7 millions d'euros** ;

- **les autres investissements (0,60 million d'euros)** restent stables. Cette enveloppe budgétaire financera notamment le remplacement de certains matériels de cuisine vieillissants (0,21 million d'euros) et le renouvellement d'une partie de la flotte de véhicules de l'Assemblée (0,32 million d'euros).

2. Les recettes et le prélèvement sur les disponibilités

En dehors de la dotation, l'Assemblée nationale dispose de **produits propres** attendus à hauteur de **2,13 millions d'euros** qui concernent notamment le remboursement par l'Assurance maladie des indemnités journalières de sécurité sociale versées aux collaborateurs parlementaires.

Quant au **prélèvement sur les disponibilités,** il s'élève pour 2025 à **23,07 millions d'euros,** selon les documents budgétaires.

B. LE SÉNAT

1. Un budget principalement financé par une dotation reconduite à l'identique

Le budget du Sénat est réparti entre **trois actions** : l'action « Sénat », qui recouvre les missions institutionnelles de l'institution et représente l'essentiel des dépenses et de l'utilisation de la dotation ; l'action « Jardin du Luxembourg » ; et l'action « Musée du Luxembourg ».

Pour 2025, le total de dépenses prévues au budget s'élève à **378,94 millions d'euros, soit une hausse de 1,69 %** par rapport au budget 2024 (372,63 millions d'euros).

La principale ressource pour financer ces dépenses, à savoir la dotation affectée au budget du Sénat, pour les trois actions, s'élève dans le projet de loi de finances pour 2025 à **359,48 millions d'euros**, soit une augmentation de 1,70 % par rapport à 2024 (+ 6 millions d'euros).

Cette hausse qui résultait d'une augmentation des dépenses de 1,69 %, proche de l'inflation, doit être annulée au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 par les assemblées, conformément au communiqué de presse commun de la présidente de l'Assemblée nationale Mme Yaël Braun-Pivet et du président du Sénat M. Gérard Larcher.

Comme l'indique le communiqué de presse du 15 octobre dernier, « *les chiffres étant désormais connus, et la situation économique analysée, il est normal et indispensable que les deux assemblées participent à l'effort demandé à tous pour redresser les finances publiques de notre pays.* »

Il est à noter que, si entre 2022 et 2024, afin de faire face aux besoins d'investissement (entretien du patrimoine immobilier) et à l'inflation, la dotation a connu une légère hausse, son montant n'avait pas augmenté pendant 14 ans, de 2008 à 2021, ce qui a représenté un effort important de maîtrise des dépenses. Cette bonne gestion n'a pas pu empêcher une exécution régulièrement en déficit nécessitant des prélèvements dans la réserve spéciale d'intervention.

Évolution du budget du Sénat entre 2024 et 2025

(prévisions issues du projet de loi de finances avant l'amendement annoncé de suppression de la hausse de la dotation)

(en millions d'euros)

	SÉNAT 2024	SÉNAT 2025	JARDIN 2024	JARDIN 2025	MUSÉE 2024	MUSÉE 2025	TOTAL 2024	TOTAL 2025
DÉPENSES								
Investissement	10,66	11,24	1,81	1,56	0,07	0,07	12,54	12,87
Fonctionnement	348,22	353,98	11,77	12,00	0,10	0,10	360,09	366,08
Total des dépenses	358,88	365,22	13,58	13,56	0,17	0,17	372,63	378,94
RESSOURCES								
Produits	5,50	5,80	0,80	0,80	0,16	0,16	6,45	6,75
Prélèvements sur les disponibilités	11,52	11,75	1,17	0,96	0,01	0,01	12,71	12,72
Dotations de l'État	341,86	347,68	11,61	11,80	0,00	0,00	353,47	359,48
Total des ressources	358,88	365,22	13,58	13,56	0,17	0,17	372,63	378,94

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 366,08 millions d'euros, contre 356,33 millions d'euros en 2024. Cette **hausse modérée de 1,66 %** représente une évolution proche du **taux d'inflation de 1,7 % en 2025 retenu pour la construction du budget** ¹.

Les dépenses d'investissement (12,87 millions d'euros) sont en légère augmentation de 2,57 % par rapport à 2024 (12,54 millions d'euros). Il s'agit d'un montant qui reste inférieur à l'exécution moyenne de ces dernières années (moyenne de 18,9 millions d'euros en 2017-2023) mais supérieur aux années antérieures (moyenne de 9,5 millions d'euros en 2006-2016). L'évolution pour 2025 traduit le lancement ou la montée en puissance de nouveaux chantiers, qui prennent le relais de la restructuration des bâtiments des 26-36 rue de Vaugirard, parvenue à son terme

La renonciation à la hausse de la dotation représente un effort budgétaire de 6 millions d'euros.

Afin de ne pas accroître de manière trop importante le prélèvement sur le fonds de roulement, qui passerait, de 12,7 à 18,7 millions d'euros, **le Conseil de questure a identifié de premières mesures d'économies.**

2. Présentation des trois actions du budget

a) L'action 01 : « Sénat »

Les dépenses prévisionnelles de l'action « Sénat » représentent **365,22 millions d'euros en 2025**, contre 358,88 millions d'euros en 2024.

Les dépenses de fonctionnement de cette action s'élèvent à 353,98 millions d'euros, **soit une hausse de 1,65 % par rapport à 2024**, et se répartissent ainsi :

- **les crédits liés à l'exercice du mandat parlementaire** sont quasi-stables (+ 0,44 %), pour s'établir à **162,8 millions d'euros** ;

¹ Pour mémoire, le taux d'inflation retenu pour la construction du budget est celui du programme de stabilité, présenté par le Gouvernement le 17 avril 2024.

Dépenses liées au mandat parlementaire

(en milliers d'euros)

En M€	Budget exécuté 2020	Budget exécuté 2021	Budget exécuté 2022	Budget exécuté 2023	Budget réparti 2024	Projet de budget 2025	Evolution 2024-2025 (%)
Indemnités versées aux sénateurs	31,6	31,7	32,2	33,0	33,7	33,6	-0,22
Charges de sécurité sociale, de prévoyance, de retraite et les accessoires de pensions	14,2	14,6	14,6	15,1	15,6	15,6	-0,03
Aides à l'exercice du mandat parlementaire	103	99,8	104,0	109,1	112,8	113,6	0,70
Total	148,8	146,1	150,8	157,2	162,1	162,8	0,44

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2025

- **les dépenses de personnel** sont en légère hausse, notamment les dépenses de rémunération qui atteindraient **107,4 millions d'euros** contre 105,8 millions d'euros dans le budget réparti 2024 (+ 1,5 %). Cette augmentation s'explique notamment par les effets en année pleine de l'attribution de 5 points d'indice aux agents publics et par le recrutement de contractuels ; la prévision repose par ailleurs sur l'hypothèse d'une absence de revalorisation de la valeur du point d'indice en 2024 et 2025 ;

- **les autres dépenses de fonctionnement** sont regroupées sous différentes rubriques. Le budget des « achats » (compte 60) est en hausse (+ 4,02 %), tandis que ceux des « travaux et services extérieurs » (compte 61) et « autres travaux et services extérieurs » (compte 62) **sont stables à 40,71 millions d'euros** (hausse de 0,04 %) ;

- **les charges exceptionnelles** intègrent, dans le cadre de l'opération pluriannuelle dédiée aux travaux de restructuration des bâtiments des 26-36 rue de Vaugirard, une ligne de **1,8 million d'euros** destinée à l'éventuel versement d'indemnités découlant des mémoires en réclamation relatifs à certains lots du chantier.

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 11,2 millions d'euros, soit un montant en légère hausse par rapport à l'année précédente (10,7 millions d'euros dans le budget réparti 2024) mais en net retrait par rapport au pic des années **2022 et 2023, au cours desquelles ces dépenses s'étaient respectivement établies, en exécution, à 20,8 millions d'euros et 17,3 millions d'euros.**

Le budget pour 2024 comportait deux nouvelles opérations pluriannuelles de grande ampleur, dont le présent projet de budget confirme la montée en puissance en 2025 : **la refonte du système de vidéoprotection** (0,45 million d'euros en 2024, 0,74 millions d'euro en 2025) et **la rénovation de la salle d'accueil du 15 rue de Vaugirard** (2,6 millions d'euros en 2025).

Le projet de budget pour 2025 inclut également une opération pluriannuelle de renouvellement du parc automobile d'un montant de 3,5 millions d'euros (0,65 million d'euros en 2025).

b) L'action 02 : « Jardin du Luxembourg »

Le Jardin du Luxembourg fait partie du domaine immobilier géré par le Sénat ouvert au public, et dont la gestion constitue la deuxième action du budget du Sénat.

Les dépenses s'élèvent à 13,56 millions d'euros en 2025, soit une baisse de 0,16 % par rapport au budget 2024 (13,58 millions d'euros).

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 0,23 millions d'euros (+ 1,96 %) tandis que les dépenses d'investissement baissent de 0,25 million d'euros pour atteindre 1,56 million d'euros, ces crédits étant majoritairement destinés à la **poursuite des travaux de restauration des grilles et des murets du Jardin du Luxembourg.**

Du côté des ressources, en dehors de la dotation, le montant des produits attendus est stable par rapport à 2024 pour s'établir à 796 500 euros. Il comprend les produits des prises de vue dans le Jardin, les redevances versées par les exploitants titulaires de concessions dans le Jardin du Luxembourg ainsi que des recettes en lien avec diverses manifestations, des expositions photographiques sur les grilles du Jardin et les prises de vue qui y sont autorisées.

c) L'action 03 : « Musée du Luxembourg »

Le financement de la gestion du Musée du Luxembourg constitue la troisième action du budget du Sénat. Celle-ci est confiée à la **Réunion des Musées nationaux (RMN) dans le cadre d'une délégation de service public.** La convention actuellement en vigueur couvre la période 2020-2026.

Les dépenses s'élèvent à 168 200 euros, un montant identique à 2024, avec 70 000 euros consacrés à l'investissement et 98 200 euros au fonctionnement.

Les ressources proviennent de la redevance d'exploitation fixée à 155 000 euros et comportant une part variable assise sur le chiffre d'affaires. **Pour 2025, il est également prévu de financer cette action à hauteur de 13 200 euros par un prélèvement sur les disponibilités du Sénat.**

3. Un budget s'inscrivant dans une programmation triennale marquée par le début d'un nouveau cycle d'investissement

La poursuite du programme d'investissement, nécessaire pour entretenir le patrimoine historique, est sécurisée par l'existence d'une réserve spéciale d'intervention.

Or, dans un contexte où la croissance des dépenses de fonctionnement contraintes limite les marges de manœuvre budgétaires, une dotation figée à son niveau de 2024 ne seraient pas sans conséquences sur les réserves de l'institution.

Le rapporteur spécial estime donc comme essentiel que le Sénat puisse toujours conserver **des disponibilités couvrant *a minima* trois mois de dépenses, soit un peu plus de 90 millions d'euros**, pour assurer, non seulement son bon fonctionnement institutionnel, mais aussi pour financer une partie des dépenses d'investissement.

Il considère, comme évoqué précédemment dans la partie consacrée à la présentation d'ensemble de la mission, que le budget pluriannuel illustre la contrainte financière qui pèse sur l'institution. Celle-ci se traduit par des enjeux en termes de trajectoire d'émissions de gaz à effet de serre, de préservation du patrimoine historique, de moyens nécessaires au bon fonctionnement institutionnel et d'amélioration des conditions de travail, notamment celle des collaborateurs.

Budget triennal du Sénat, du Jardin et du Musée 2024-2026

(en millions d'euros)

DÉPENSES	2025	2026	2027
Investissement	12,9	23,2	27,8
Fonctionnement	366,0	374,7	373,4
Total	378,9	397,9	401,2
RESSOURCES	2025	2026	2027
Produits	6,7	6,8	7,0
Dotation de l'État	353,5	353,5	353,5
Prélèvement sur les disponibilités	18,7	37,6	40,8
Total	378,9	397,9	401,2
Solde prévisionnel de la Réserve spéciale d'intervention	99,5	61,9	21,1

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024, actualisation du 21 octobre 2024 sur la base d'une dotation de l'État reconduite à l'identique

C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

La chaîne parlementaire a été créée par la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999, pour remplir une mission de service public, d'information et de formation des citoyens à la vie publique, par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques.

La dotation demandée initialement en 2025 pour La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale (LCP-AN) et Public-Sénat s'élevait à 35,55 millions d'euros, un montant en très légère hausse de 0,87 % par rapport à l'exercice précédent. Toutefois, compte tenu du renoncement du Sénat à la hausse de sa dotation, Public Sénat verra également sa dotation pour l'année 2025 reconduite à l'identique.

Les budgets des deux chaînes demeurent distincts. Il n'existe pas à ce jour de mutualisation d'équipements ou de personnels. Cela s'explique notamment par la nécessité de préserver l'indépendance éditoriale de chaque société de programme.

1. Action n° 1 : « La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale »

La dotation affectée à LCP-AN est fixée pour 2025 à **17 597 822 euros**, soit un montant identique par rapport à l'exercice 2024.

2. Action n° 2 : « Public-Sénat »

Le contrat d'objectifs et de moyens actuellement en vigueur couvre la période 2022-2024, au cours de laquelle la dotation a été stable. Un nouveau COM doit lui succéder pour la période 2025-2027.

La dotation affectée à Public-Sénat était fixée pour l'année 2025 à 17,955 millions d'euros (dont 17,425 millions d'euros pour l'exploitation et 530 000 euros pour l'investissement), soit une **hausse de 1,74 % par rapport à 2024 (17,65 millions d'euros)**. Celle-ci finance une grande partie des dépenses qui s'élèvent à **18,705 millions d'euros**, en augmentation de 1,67 % par rapport à 2024.

Ces dépenses comportent des **dépenses d'exploitation** à hauteur de 18,175 millions d'euros et des **dépenses d'investissement** à hauteur de 530 000 euros.

Le budget d'exploitation de Public Sénat, en hausse de 1,72 % par rapport à 2024, est ainsi décomposé :

- coût de grille, pour 11 379 210 euros : il s'agit de la principale dépense d'exploitation (63 % du total), qui comprend notamment les dépenses de personnel ;

- coûts de diffusion, pour un montant de 3 381 111 euros ;

- frais généraux (coûts opérationnels et charges de structure) pour 2 539 903 euros, qui intègrent notamment les loyers et charges des locaux ;
- impôts et taxes pour 834 089 euros ;
- 40 687 euros d'amortissements.

Le budget d'investissement est stable par rapport à 2024 (et intégralement financés par la subvention) et couvre notamment : le renouvellement du matériel technique, du matériel informatique et des logiciels, l'habillage de la chaîne et la mise en place d'un nouveau système d'information de gestion des ressources humaines.

Les **ressources propres** de la chaîne financent le reste des dépenses, avec des produits d'exploitation (parrainages et coproductions) pour 750 000 euros.

Il est à noter que **depuis 2020 ces ressources propres sont en augmentation de 78 %** (1,04 million d'euros en 2023). Ce dynamisme résulte d'une stratégie qui a permis :

- la conclusion d'un contrat de régie avec France Télévisions Publicité pour commercialiser les nouveaux espaces permis par la loi sur le canal 13 de la TNT ;
- le développement des revenus issus des plateformes numériques de la chaîne, notamment YouTube et publicsénat.fr ;
- la prospection de nouveaux parrains grâce à l'effort des dirigeants de la chaîne en la matière en s'appuyant sur les réseaux personnels et le travail de la direction de la communication ;
- une politique de développement des produits financiers.

Face aux contraintes budgétaires qui pèsent sur Public Sénat, **le rapporteur spécial a noté, au cours de l'audition menée avec le Président directeur-général, que les sources d'économies avaient été déjà bien exploitées et que le développement de recettes propres ne pourrait pas suivre la croissance des années précédentes.**

Le rapporteur spécial a évoqué au cours de l'audition **d'autres pistes à explorer telles que l'optimisation du taux d'utilisation des équipements existants**, au besoin en mettant à disposition d'autres diffuseurs les créneaux libres.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. UNE DOTATION QUI SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ AFIN DE PERMETTRE LA RECONSTITUTION DES RÉSERVES DE L'INSTITUTION

La dotation budgétaire pour 2025 du Conseil constitutionnel s'élève à 16,85 millions d'euros contre 17,93 millions d'euros en 2024.

Il est cependant à noter que la dotation de l'année dernière intégrait une dotation spéciale de 3,84 millions d'euros qui visait à financer deux types de dépenses exceptionnelles (la rénovation de l'ensemble du rez-de-chaussée des locaux du 2, rue de Montpensier et l'organisation à Paris en juin 2024 d'une conférence des chefs des cours constitutionnelles francophones dont le secrétariat général est assuré par le Conseil constitutionnel). **Hors dotation exceptionnelle, le budget du Conseil constitutionnel, destiné à couvrir les dépenses courantes de fonctionnement et d'investissement était de 14,2 millions d'euros en 2024.**

La dotation prévue pour 2025 est donc relativement élevée car elle a pour but, comme indiqué dans les réponses au questionnaire budgétaire, de « *permettre au Conseil constitutionnel, tout en maîtrisant ses dépenses de fonctionnement et d'investissement à un niveau équivalent à celui de l'exercice en cours, de reconstituer une réserve minimale de précaution alors que, sous l'effet notamment de l'inflation, celle-ci s'est presque entièrement résorbée ces dernières années, au risque de le priver de moyens de fonctionnement suffisants lorsque surviennent dans la vie publique des échéances imprévues requérant son intervention.* »

Par ailleurs, dans ces mêmes réponses au questionnaire budgétaire, il est indiqué que cette dotation tient également compte « *de la perspective de la prise en charge contentieuse qui résultera pour le Conseil constitutionnel durant une large partie de l'année 2025 des élections législatives, à raison, en tout début d'année, du jugement des dernières contestations des élections elles-mêmes puis du contentieux des comptes de campagne des candidats.* »

La répartition du budget 2025 entre les différentes actions

Le budget du Conseil constitutionnel est réparti entre **quatre actions** :

- le **contrôle des normes**, représentant une dépense de 10,45 millions d'euros ;
- les **élections**, qui ne comprennent aucune dépense en 2025 ;
- les **relations extérieures**, qui représentent une dépense de 2,45 millions d'euros ;
- l'**administration de l'institution**, représentant une dépense de 3,95 millions d'euros.

L'action de contrôle des normes constitue ainsi naturellement la principale action du Conseil, représentant 62 % de la dotation.

Source : annexe « *Pouvoirs publics* » au projet de loi de finances pour 2025

Dans le détail, le budget du Conseil constitutionnel prévoit les dépenses suivantes :

Budget du Conseil constitutionnel

(en euros)

	Exécution 2023	Budget 2024	Prévision 2025	Évolution 2024/2025
Membres	2 134 379	2 158 000	2 158 000	
Traitements	1 670 979	1 514 000	1 514 000	
Charges sociales	405 041	395 000	395 000	
Frais de déplacement	58 359	249 000	249 000	
Personnels	7 774 022	10 083 456	9 873 000	- 3 %
Traitements personnels permanents	4 590 375	6 014 576	5 689 000	
Traitements personnels occasionnels et ARE	146 015	104 000	101 633	
Traitements personnels d'entretien	152 156	157 000	153 367	
Charges sociales	1 560 767	2 202 880	2 034 000	
Formation	98 238	150 000	80 000	
Transports et déplacements	55 355	70 000	50 000	
Indemnités de transports	48 522	60 000	45 000	
Action sociale	13 895	25 000	20 000	
Garde républicaine	1 108 699	1 300 000	1 700 000	
Fonctionnement	3 071 420	3 080 403	3 019 000	- 2 %
Fonctionnement stricto sensu y compris mobilier, matériel et fournitures	455 882	500 000	450 000	
Parc automobile	46 550	60 000	46 500	
Informatique	272 062	310 000	262 500	
Frais postaux et de télécommunications	110 022	112 000	110 000	
Entretien du bâtiment	187 924	185 000	170 000	
Documentation	140 790	130 000	130 000	
Manifestations	87 844	70 000	80 000	
Actions de communication, publicité, et relations publiques	562 280	750 000	750 000	
Charges externes	1 208 066	963 403	1 020 000	
Investissement	1 216 295	2 608 141	1 800 000	- 31 %
TOTAL	14 196 116	17 930 000	16 850 000	- 6 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

B. DES DÉPENSES QUI S'INSCRIVENT DANS UNE PROFESSIONNALISATION ACCRUE ET UNE RÉNOVATION DES LOCAUX D'ACCUEIL

1. Les dépenses relatives aux membres

Les dépenses relatives aux membres sont identiques à celles de l'année 2024 (2,16 millions d'euros).

2. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'établissent à 9,87 millions d'euros, en légère baisse de 3 %. **En 2025, le Conseil constitutionnel comptera (hors membres) 87 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution.**

Afin de s'assurer de l'adéquation entre ses ressources humaines et ses missions, le secrétariat général conduit annuellement, dans le prolongement de la campagne d'évaluation de ses agents, une revue des effectifs¹.

Effectifs du Conseil constitutionnel depuis 2010

(en ETP)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Catégorie A	17	21	24	23	27	26	27	30	33	39	45	51	59	56	57	57
Catégorie B	14	15	16	17	14	12	14	12	11	13	11	11	11	11	13	13
Catégorie C	18	19	21	21	20	23	23	26	25	21	20	18	18	17	17	17
TOTAL	49	55	61	61	61	61	64	68	69	73	76	80	88	84	87	87

Source : réponses au questionnaire budgétaire

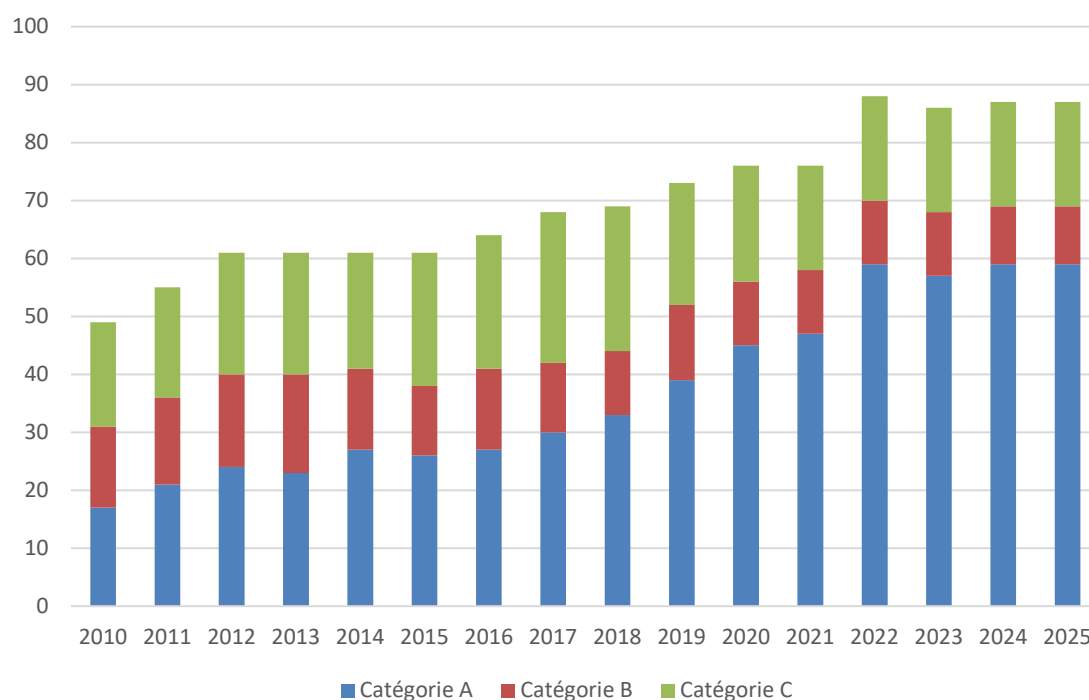
L'évolution des effectifs est liée à l'évolution de l'effectif des juristes et à une professionnalisation des fonctions au sein du secrétariat général ainsi que par la pérennisation de l'effort consacré au nouveau portail de référence de la QPC.

Il est à noter que le Conseil constitutionnel développe le recours aux contrats de projet permettant, à terme, de maîtriser certaines dépenses de personnel.

¹ Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Effectifs du Conseil constitutionnel par catégorie d'emploi

(en ETP)



Source : réponses au questionnaire budgétaire, calculs de la commission des finances

3. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 3,02 millions d'euros, et sont donc en très légère baisse par rapport à 2024 (3,08 millions d'euros).

Il est à noter que le Conseil constitutionnel, grâce à un plan d'actions d'économie d'énergie et de développement durable (voir encadré ci-contre), s'est mis en situation de mesurer l'efficacité des actions conduites par le suivi des indicateurs de performance énergétique du bâtiment.

De plus, à la faveur du renouvellement des véhicules automobiles, il vient d'acquérir deux véhicules totalement hybrides, ce qui permet, d'après la réponse au questionnaire budgétaire, d'ores et déjà des économies de carburants.

Par ailleurs, dans le cadre de la revue annuelle de ses contrats, le Conseil constitutionnel poursuit sa démarche de développement stratégique d'achat public afin de contribuer à l'efficacité de la commande publique et d'assurer la sécurité juridique des procédures de passation des marchés publics.

S'agissant de l'informatique, une démarche de rationalisation du parc engagée en 2023 est en cours afin de supprimer les unités centrales au profit de stations d'accueil. Ainsi, chaque agent ne sera plus doté que d'un seul matériel, en l'espèce une tablette informatique.

Les économies générées par le plan d'actions d'économie d'énergie

Au titre de ses efforts de sobriété énergétique, le Conseil constitutionnel a équipé ses locaux de détecteurs de présence pour les éclairages situés dans les espaces de circulation. Il a modernisé sa chaufferie par le remplacement des échangeurs et des pompes et la mise en place d'un système de régulation thermique. Une étude sur l'enveloppe bâtementaire a été initiée (huisserie et vitrage notamment des espaces classés).

Il peut être mentionné que les économies générées entre 2023 et 2024 par les efforts déjà entrepris, et notamment par l'effet de la rénovation de la chaufferie sont, en tendance, de l'ordre de 6 % sur les neuf premiers mois de 2024 en termes de consommation de chauffage urbain.

En 2023, le Conseil s'est engagé dans une démarche coordonnée avec les autres institutions publiques du domaine Palais Royal (ministère de la culture, Comédie-Française, Conseil d'État) afin de se raccorder au réseau d'eau glacée Fraîcheur de Paris, ce qui lui permettra de rompre avec des dispositifs de climatisation nettement plus consommateurs d'énergie.

Pour la partie primaire de raccordement de ses locaux à ce réseau (acheminement de l'eau glacée depuis la centrale de production Opéra jusqu'au point de pénétration pour le Palais Royal à partir du bâtiment du Conseil constitutionnel), les travaux de génie débiteront à l'automne 2024. Le rez-de-chaussée et l'entresol des locaux du Conseil seront desservis par le réseau d'eau dès le printemps 2025. Les autres niveaux du bâtiment du Conseil constitutionnel pourront l'être progressivement d'ici 2027.

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de règlement pour 2025

4. Les dépenses d'investissement

La dotation demandée pour financer les dépenses d'investissement s'élève à 1,8 million d'euros en 2025, en baisse par rapport à l'année précédente (2,61 millions d'euros soit - 30,1 %).

Les dépenses d'investissement seront principalement consacrées en 2025 à la fin de l'exécution des travaux de refonte de l'accueil du Conseil constitutionnel qui, d'ici le tout début de 2025, vont permettre de rehausser le niveau de sécurité de ses locaux, d'accélérer sa démarche de développement durable et d'améliorer l'accès à ses locaux, y compris pour les personnes à mobilité réduite. Le coût total de ces travaux est estimé à 3,5 millions d'euros.

Pour les années à venir, le rapporteur spécial invite le Conseil constitutionnel à poursuivre cette politique de rénovation de son patrimoine et à y consacrer, dans la continuité des travaux récents, les budgets nécessaires.

C. L'ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE DU CONSEIL : DES DÉLAIS DE DÉCISION CONTENUS ET UNE PART ÉLEVÉE MAIS STABILISÉE DE QPC PARMIS L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DES NORMES

1. Des délais moyens de décisions en deçà des délais constitutionnels et organiques

Si la charge de travail repose sur un service juridique de taille limitée, le tableau suivant montre que les **délais moyens des décisions du Conseil sont contenus dans des temps très en deçà de ceux impartis par les dispositions constitutionnelles et organiques.**

Délais moyens entre les saisines et les décisions (au 30 juin 2024)

(en jours)

Type de décisions	Délai moyen	Délai impartit
Contrôle de constitutionnalité		
Délai moyen pour les DC	17	
DC-traité (Traités)	42	
DC-règlement (Règlements)	18	
DC-LO (Lois organiques)	17	
DC-loi (Lois ordinaires)	17	30 ¹
LP (Lois du pays)	59	90²
Question prioritaire de constitutionnalité	74	90³
Autres compétences		
AN (élections législatives)	111	-
SEN (élections sénatoriales)	121	-
L (Déclassés)	20	30 ⁴
LOM (Déclassés outre-mer)	72	90 ⁵
I (Incompatibilités)	58	-
D (Déchéances)	46	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire

¹ Alinéa 3 de l'art. 61 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « (...) le Conseil Constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours ».

² Art. 105 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « Le Conseil constitutionnel se prononce dans les trois mois de sa saisine ».

³ Art. 23-10 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine (...) ».

⁴ Art. 25 de l'ordonnance précitée : « Le Conseil constitutionnel se prononce dans le délai d'un mois. Ce délai est réduit à huit jours quand le Gouvernement déclare l'urgence ».

⁵ Art. 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois ».

2. La question prioritaire de constitutionnalité : une part qui se stabilise à environ 75 % de l'activité de contrôle des normes du Conseil constitutionnel

L'activité et le fonctionnement du Conseil constitutionnel ont été profondément modifiés par la mise en place de la **question prioritaire de constitutionnalité (QPC)**.

Depuis le 1^{er} mars 2010, ce sont 985 décisions que le Conseil constitutionnel a rendu dans le cadre de la procédure de la QPC, **soit désormais plus de 75 % de l'activité de contrôle du Conseil.**

Activité de contrôle des normes du Conseil constitutionnel depuis 2010 (par type de décision)

Année	QPC	Loi ordinaire	Loi organique	Traité	Règlement des assemblées	Loi du pays	RIP	Total	Part QPC
2010	64	15	9					88	73%
2011	110	15	6					133	83%
2012	74	12	4	1				91	81%
2013	66	15	6		1	1		89	74%
2014	67	19	3		2	1		92	73%
2015	68	13	4		1	1		87	78%
2016	81	11	7			1		100	81%
2017	75	10	2	1	1			89	84%
2018	64	15	2		2			83	77%
2019	61	11	5		3		3	83	73%
2020	46	10	6				7	69	67%
2021	75	13	6		2	1	1	98	77%
2022	67	11	2				1	81	83%
2023	45	14	1				2	62	73%
2024 (30 juin)	22	5	2		1	1	1	32	69%
Total	985	189	65	2	13	6	15	1277	77%

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le Conseil constitutionnel a ouvert, en 2021, le chantier de la mise en place d'un véritable dispositif de suivi de la procédure de QPC à l'échelle nationale, qui a abouti en décembre 2022.

S'agissant des effectifs, afin de mener à bien ce projet, le Conseil constitutionnel s'est doté d'une direction de projet qui a compté jusqu'à 10 agents en pic d'activité en 2022. L'ouverture du portail en décembre 2022 a permis d'adapter l'effectif depuis 2023 à un **régime pérenne de 4 agents.**

Enfin, le coût budgétaire relatif à ce projet a été de 1 394 500 euros sur les années 2022 et 2023 et sa **maintenance** (qui inclut les évolutions et des actions de formation) représente environ **150 000 euros par an.**

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

Conformément à l'article 68-1 de la Constitution, **la Cour de justice de la République (CJR) est compétente pour juger les membres du Gouvernement** au titre des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

En 2025, la dotation demandée s'élève à 984 000 euros, soit un montant identique par rapport à la dotation 2024.

Lors de l'audition du Président de la Cour, **le rapporteur spécial a demandé une transmission de la masse salariale des personnels du ministère de la justice** mis à disposition afin d'obtenir un coût complet de l'institution. Le coût de la masse salariale s'élève pour l'année 2024 à la somme de 349 616 euros, ce qui permet d'évaluer le **coût total de la Cour de justice de la République à 1 333 616 euros.**

Le budget de la Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation	2024	2025	Évolution dotation 2024/2025
Loyers	497 000	530 000	+ 6,64 %-
Indemnités magistrats et cotisations	143 000	160 000	+ 11,89 %
Autres dépenses de fonctionnement	228 200	194 000	- 14,99 %
Frais de justice	80 800	70 000	- 13,37 %
Frais de tenue d'un ou plusieurs procès	35 000	30 000	- 14,29 %
Total	984 000	984 000	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les dépenses de loyer constituent la charge principale de la CJR, avec l'occupation des locaux *sis* au 21, rue de Constantine dans le VII^e arrondissement de Paris (530 000 euros, dont 515 000 euros de loyer et 15 000 euros de charges remboursées au propriétaire).

Le rapporteur spécial relève que cette augmentation de loyer prévue dans le nouveau bail est particulièrement élevée.

À noter que la Cour de justice de la République pourrait déménager à l'horizon 2027 ou 2028 **pour rejoindre les locaux du Palais de justice de l'île de la Cité,** laissés vacants par le départ du tribunal de grande instance.

Les indemnités des magistrats sont évaluées à 160 000 euros.

En revanche, les dépenses de **fonctionnement,** estimées à **194 000 euros,** diminuent de 14,99 %.

Les indemnités perçues par les magistrats de la CJR

Le président de la Cour de justice de la République, les conseillers à la Cour de cassation titulaires et suppléants de cette cour, les membres titulaires et suppléants de la commission d'instruction et de la commission des requêtes, ainsi que les magistrats assurant le ministère public perçoivent une indemnité dont le montant est fixé par le décret n° 96-692 du 9 mai 1996.

L'indemnité du président de la Cour et du procureur général est mensuelle.

Les indemnités des titulaires et suppléants de la formation de jugement ne sont dues qu'à l'occasion de la tenue des d'audiences.

L'indemnité du président de la commission des requêtes, du président de la commission d'instruction, des membres de ces deux commissions, de l'avocat général, à caractère mensuel, est due si, au moins une fois au cours du mois écoulé, ils ont siégé dans la formation à laquelle ils appartiennent ou ont exercé les fonctions de ministère public.

La commission des requêtes siège en séance au moins une fois par mois et la commission d'instruction procède aux actes d'information relatifs aux procédures dont elle est saisie.

Le montant des indemnités pour 2025 s'élève à 160 000 euros.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les frais de justice sont estimés à 70 000 euros, un montant inférieur à celui demandé pour 2024 (néanmoins au 1^{er} septembre 2024, seule la somme de 56 281 euros a été dépensée).

Ces frais de justice, qui **concernent la commission des requêtes et la commission d'instruction**, recouvrent différents types de dépenses : frais d'interprète, de traduction, d'expertise, actes d'huissier etc.

Trois dossiers mettant en cause des anciens ministres et des ministres en exercice sont en cours devant la commission d'instruction.

Par ailleurs, la Cour évalue à 30 000 euros les coûts inhérents à la tenue des procès (frais d'organisation, indemnités de juges parlementaires et frais de justice).

La **formation de jugement** va se réunir prochainement pour le procès d'un ministre en exercice.

Organisation et fonctionnement de la Cour de justice de la République

Créée par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, la Cour de justice de la République (CJR) est mentionnée aux articles 68-1 et 68-2 dans le titre X de la Constitution (de la responsabilité pénale des membres du gouvernement). La composition et le fonctionnement de la Cour ont été fixés par la loi organique du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République.

La Cour est compétente pour juger les membres du gouvernement (Premier ministre, ministres, secrétaires d'État) pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

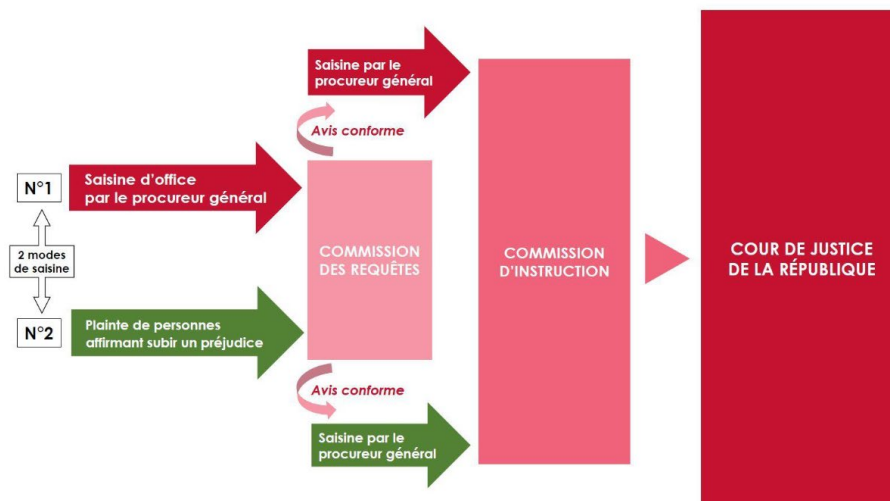
La Cour est composée de quinze juges : douze parlementaires (six élus par l'Assemblée nationale et six élus par le Sénat) et de trois magistrats du siège à la Cour de cassation. Un de ces trois magistrats la préside.

La procédure de saisine comprend trois étapes :

La commission des requêtes, composée de **sept magistrats issus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes**, décide de l'engagement ou non des poursuites. La personne qui se déclare victime saisit la commission des requêtes. Cette dernière décide de la transmission de la plainte au procureur général près la Cour de cassation afin de saisir la Cour de justice de la République.

Si la plainte est déclarée recevable, **la commission d'instruction**, composée de **trois magistrats de la Cour de cassation**, procède aux auditions des personnes se déclarant victimes et des personnes incriminées. Elle décide ou non du renvoi de ces dernières devant la CJR.

La formation de jugement, composée de **trois magistrats et de douze parlementaires**, se prononce à la majorité absolue et à bulletin secret sur la culpabilité du prévenu puis, en cas de culpabilité, sur l'application de la peine infligée. Son arrêt peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation, en cas de rejet de ses décisions, la Cour doit être recomposée avant de rejurer l'affaire.



Source : Cour de cassation et Vie publique

TROISIÈME PARTIE

LE COÛT DE LA DÉMOCRATIE À L'AUNE DES BUDGETS DES PARLEMENTS ET DES COURS CONSTITUTIONNELLES EN EUROPE

I. COMPARAISON AVEC LES PARLEMENTS EN EUROPE

Une comparaison européenne des parlements a été menée par le rapporteur spécial.

Quelques précautions sont à prendre en considération pour tirer des leçons de cette première analyse qui requiert d'être poursuivie.

En premier lieu, le périmètre retenu s'appuie sur deux critères : le type d'organisation et la taille des parlements.

L'organisation des parlements varie selon qu'ils comportent deux chambres ou une seule. Parmi les parlements bicaméraux on trouve la France, l'Allemagne, l'Espagne ou encore l'Italie. Du côté des parlements unicaméraux figurent principalement des États plus petits (Grèce, Portugal, Luxembourg), du nord (Danemark, Finlande) ou de l'Est (Bulgarie, Croatie, Hongrie, Estonie) de l'Europe. Les États auxquels il est fait référence dans cette étude sont majoritairement des parlements bicaméraux.

Ensuite, seuls des parlements de taille relativement similaires (en dehors de la Belgique) ont été sélectionnés afin que les données soient effectivement comparables. Nous avons ainsi, par exemple, écarté de cette étude la chambre des représentants et le Sénat des États-Unis. Quant au Parlement européen, il n'est mentionné qu'à titre informatif.

En second lieu, l'état des données disponibles constitue un frein à une comparaison exhaustive. Les éléments réunis s'appuient au maximum sur les données les plus récentes recueillies en priorité sur les sites des différentes institutions et sur celui de l'Union interparlementaire. Les sources sont systématiquement citées en note de bas de page.

La comparaison se décline en trois parties :

- la composition des parlements ;
- les budgets alloués aux parlements ;
- les moyens matériels dont disposent les parlementaires.

A. COMPOSITION DES GRANDS PARLEMENTS NATIONAUX EN EUROPE

Le tableau ci-dessous montre que l'Assemblée nationale française se situe dans la moyenne en termes de nombre de membres mais aussi concernant le nombre d'habitants représentés.

Avec 577 députés, elle comporte moins de parlementaires que le Bundestag allemand (733) ou la chambre des communes britannique (650) mais plus que le Congrès espagnol (350) et la Chambre des députés italienne depuis la réforme de 2020 qui a réduit de 631 à 400 le nombre de députés italiens.

Nombre de représentants dans les premières chambres des Parlements en Europe

	Bundestag (Allemagne)	House of commons (Royaume-Uni)	Camera dei deputati (Italie)	Congreso de los Diputados (Espagne)	Chambre des représentants (Belgique)	Assemblée nationale (France)
Nombre de représentants	733	650	400	350	150	577
Nb d'habitants /représentant	113 724	106 809	147 126	137 386	78 424	118 498

Source : Union interparlementaire

Rapporté à la population française, chaque député représente 118 498 habitants, un chiffre très proche du Bundestag allemand où chaque membre représente 113 724 habitants.

Nombre de représentants dans les secondes chambres des Parlements en Europe

	Bundesrat (Allemagne)	House of Lords (Royaume-Uni)	Senato della Repubblica (Italie)	Senado (Espagne)	Sénat (Belgique)	Sénat (France)
Nombre de représentants	69	800	205	265	60	348

Source : Union interparlementaire

La comparaison entre les secondes chambres fait apparaître d'importantes disparités qui sont liées à des organisations politiques différentes. Ainsi, en Allemagne, le Bundesrat assure la représentation

législative fédérale des seize Länder allemands et ses membres sont nommés par les gouvernements des Länder d'Allemagne.

B. BUDGETS ALLOUÉS AUX PARLEMENTS NATIONAUX

Les moyens budgétaires dont disposent les premières chambres des parlements européens sont relativement variables, puisqu'ils vont de 169 millions d'euros pour la Chambre des représentants de Belgique à 1,14 milliard d'euros pour le Bundestag allemand.

Ces disparités budgétaires ont des causes multiples qu'il est très difficile d'analyser avec pertinence. Le nombre de parlementaires et des personnels travaillant auprès d'eux (agents publics, collaborateurs...) sont des facteurs d'explication, tout comme le lieu, les bâtiments qui accueillent ces institutions et leur entretien, l'organisation du travail parlementaire etc.

Budget des principales chambres parlementaires en Europe

(en euros)

	Bundestag (Allemagne)	House of commons (Royaume-Uni)	Camera dei deputati (Italie)	Chambre des représentants (Belgique)	Assemblée nationale (France)	Parlement européen (UE)
Budget de la chambre	1 140 618 000 ¹ (2023)	513 128 250 ² (2023)	991 646 571 ¹ (2022)	169 000 000 ³ (2023)	607 000 000 (2024)	2 300 000 000 (2024)

Source : commission des finances, d'après les sources indiquées en bas de page

Le parlement européen est un cas particulier qui présente certaines spécificités : un grand nombre d'interprètes est nécessaire (un corps de fonctionnaire de 275 membres est ainsi dédié à la traduction simultanée des débats dans les 24 cabines des langues officielles) ; l'institution dispose par ailleurs de plusieurs sites (Bruxelles, Strasbourg) et doit permettre les déplacements des élus de tous les pays.

¹ Source : Union interparlementaire.

² House of Commons, Annual Report and Accounts 2022-23 : https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-expenditure/admin-annual-accounts/administration_annual_report_and_accounts_2022_23-accessible.pdf.

³ Source : <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2023/03/16/que-coute-aux-contribuables-la-chambre-des-representants-GY2VMUGNNVGPNH7TDYGSXHWTJU/>.

C. MOYENS MATÉRIELS DES PARLEMENTAIRES

Pour l'exercice de leurs missions les parlementaires des différents pays comparés disposent de moyens qui se répartissent en trois enveloppes : l'indemnité parlementaire ; la prise en charge des frais ; les crédits collaborateurs.

La situation matérielle des membres du Parlement français

L'indemnité

Au 1^{er} janvier 2024, le montant brut mensuel de l'indemnité parlementaire (d'un député ou d'un sénateur) s'élève à 7 637,39 euros (soit un montant *net mensuel* de 5 953,34 euros). Ce montant peut être majoré le cas échéant des prestations familiales, équivalentes à celles du régime des salariés.

Les frais de mandat

Les principales caractéristiques du régime de prise en charge des frais de mandat des parlementaires sont fixées par l'article 4 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Elles ont été entièrement revues par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique qui a supprimé l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), instauré un régime de prise en charge sur justificatifs et permis un renforcement des contrôles.

Le montant mensuel de l'avance de frais de mandat s'élève à 5 950 euros pour un député et 6 600 euros pour un sénateur.

Les députés bénéficient, par ailleurs, de certains appuis matériels destinés à faciliter l'exercice de leur mandat. Ils disposent notamment d'une dotation matérielle annuelle, la dotation matérielle des députés (DMD). Cette dotation n'est pas versée au parlementaire mais consiste en un crédit mis à disposition du député, les dépenses sont avancées par le député et sont ensuite remboursées après instruction par les services dans la limite du montant défini. Cette enveloppe permet de prendre en charge les courses en taxi ou en VTC, ainsi que les dépenses de téléphonie, de courrier/ portage et d'équipement informatique et téléphonique, ainsi que les dépenses d'impression de documents de communication parlementaire. La large palette des dépenses éligibles permet de prendre en compte les besoins de chaque député en fonction des caractéristiques de sa circonscription et de ses habitudes de travail.

Le montant annuel mis à disposition du député élu en métropole s'élève à 18 950 euros. Les sommes non consommées sont reportables d'une année sur l'autre.

Le recrutement des collaborateurs

Pour le recrutement de leurs collaborateurs, les sénateurs disposent d'un crédit mensuel de 8 827,40 euros bruts (au 1^{er} juillet 2023) pour la rémunération brute de base de leur équipe, qui peut comprendre un maximum de cinq salariés. Ce montant est de 11 118 euros à l'Assemblée nationale.

Source : site internet du Sénat (<https://www.senat.fr/connaitre-le-senat/role-et-fonctionnement/les-moyens-mis-a-la-disposition-des-senateurs.html>) et de l'Assemblée nationale (<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/deputes-groupes-parlementaires/la-situation-materielle-du-depute>)

Ce qui apparaît à travers cette étude des conditions matérielles des parlementaires en Europe est que **les indemnités versées aux parlementaires français sont dans la moyenne des parlements européens**¹.

Moyens matériels des parlementaires dans les principales chambres en Europe

(en euros)

	Bundestag (Allemagne)	House of commons (Royaume-Uni)	Camera dei deputati (Italie)	Senato della Repubblica ² (Italie)	Chambre des représentants (Belgique)	Parlement européen (UE)	Assemblée nationale (France)	Sénat (France)
Indemnité parlementaire (Brut)	11 227,20	9 134	10 435	10 385	8 814,45	10 377,43	7 637,39	7 637,39
Prise en charge des frais	4 123	Notes de frais avec plafond	NC	5 830	2 597,94	4 950	5 950 + dotation	6 600
Crédits collaborateurs	15 580 ³	14 100	NC	NC	NC	29 557	11 118	8 827,40

Source : commission des finances d'après le site internet de chacune des chambres

Les indemnités des députés européens

L'indemnité parlementaire des députés européens s'élève à **10 377,43 euros**. Elle est calculée par référence au traitement d'un juge à la Cour de justice de l'Union européenne.

Les frais de voyage sont pris en charge sur le fondement d'un ou deux allers-retours par semaine avec le pays d'élection. S'y ajoute une prise en charge plafonnée pour **les déplacements au titre du mandat** en dehors de cet État (**4 950 euros** par an) et un remboursement des voyages au sein de l'État d'élection, dans la limite d'un forfait. Ces remboursements sont complétés par des frais de séjour d'environ **350 euros par journée de présence**.

Une indemnité pour frais généraux d'un montant de **4 950 euros** est destinée à couvrir les frais courants des députés européens (téléphoniques, informatiques, postaux, liés à la permanence...).

L'indemnité d'assistance parlementaire a pour objet la rémunération de collaborateurs locaux ou au Parlement européen, dans la limite de **29 557 euros** par mois.

Des cours de langue et d'informatique, pour un montant maximal respectif de 5 000 euros et 1 500 euros par an peuvent également être pris en charge.

Source : site internet du Parlement européen (<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/faq>)

¹ Les indemnités parlementaires versées aux députés et aux sénateurs sont d'un montant identique

² Site internet du Sénat italien : <https://www.senato.it/composizione/senatori/trattamento-economico>

³ Rapport annuel du déontologue de l'Assemblée nationale, Mme Noëlle Lenoir (2013)

À noter cependant, concernant les indemnités parlementaires que certains pays comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni ont procédé à davantage de revalorisations dans les années récentes. À titre d'exemple, entre 2014 et 2024, l'indemnité de base d'un député allemand augmentait de 7 668 à 11 227 euros et celle d'un MP britannique de 6 470 à 9 134 euros.

Les indemnités des membres du Bundestag

La Loi fondamentale dispose en son article 48, paragraphe 3, que les députés ont droit à une indemnité équitable qui assure leur indépendance. Le montant de l'indemnité doit être conforme à l'importance de la fonction particulière de député ainsi qu'à la responsabilité et à la charge qui en découlent. Il doit en outre tenir compte du rang conféré au mandat de député dans l'architecture constitutionnelle. C'est ce qu'a répété la Cour constitutionnelle fédérale dans une jurisprudence constante depuis l'arrêt « Indemnités » du 5 novembre 1975. Ces principes sont transposés par la loi sur les députés.

Celle-ci a choisi comme ordre de grandeur pour l'indemnité des députés les revenus des titulaires de fonctions dont la responsabilité et la charge de travail sont comparables à celles des députés. La 30^e loi portant modification de la loi sur les députés, entrée en vigueur le 16 juillet 2014, a pris comme référence la rémunération des juges ordinaires auprès de l'une des juridictions suprêmes de la Fédération.

L'indemnité mensuelle est revalorisée le 1^{er} juillet de chaque année et s'élève actuellement à 11 227,20 euros. La revalorisation est basée sur l'évolution de l'indice des salaires nominaux déterminé par l'Office fédéral des statistiques, que le président de l'Office fédéral des statistiques communique au président du Bundestag allemand avant le 31 mars de chaque année. Le montant de l'indemnité est publié dans un document du Bundestag.

Cette procédure de révision du montant de l'indemnité ne s'applique pour une nouvelle législature que si le Bundestag a adopté une décision en ce sens dans un délai de trois mois à compter de la séance constitutive du parlement. Si une telle décision n'a pas été prise dans ce délai, c'est le dernier montant calculé de l'indemnité qui s'applique, jusqu'à ce que le Bundestag confirme la procédure de révision, ou la modifie, par une loi.

L'indemnité parlementaire est complétée par un forfait non imposable au titre de l'indemnité dite « de fonction ». Au 1^{er} janvier de chaque année, cette indemnité forfaitaire est réajustée au coût de la vie ; elle s'élève actuellement à 4 725,48 euros par mois. Elle doit couvrir toutes les dépenses liées à l'exercice du mandat parlementaire : permanence en circonscription, second domicile à Berlin, matériel de bureau et frais de gestion en circonscription, entre autres.

Source : site internet du Bundestag allemand (Version : juillet 2024)

II. UNE COMPARAISON DU BUDGET ET DES EFFECTIFS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL AVEC DES COURS EUROPÉENNES QUI SITUE LE CONSEIL FRANÇAIS PARMIS LES STRUCTURES LES PLUS LÉGÈRES MALGRÉ UNE HAUSSE RÉCENTE DE SES MOYENS

Le Conseil constitutionnel a engagé depuis 2010 et le tournant de la QPC une politique de recrutement et de professionnalisation accrue qui a conduit à une hausse de ses moyens, qu'il s'agisse des effectifs ou de la dotation budgétaire. Dans ce contexte, **le rapporteur spécial a souhaité comparer ces moyens à ceux dont disposent d'autres cours constitutionnelles en Europe.**

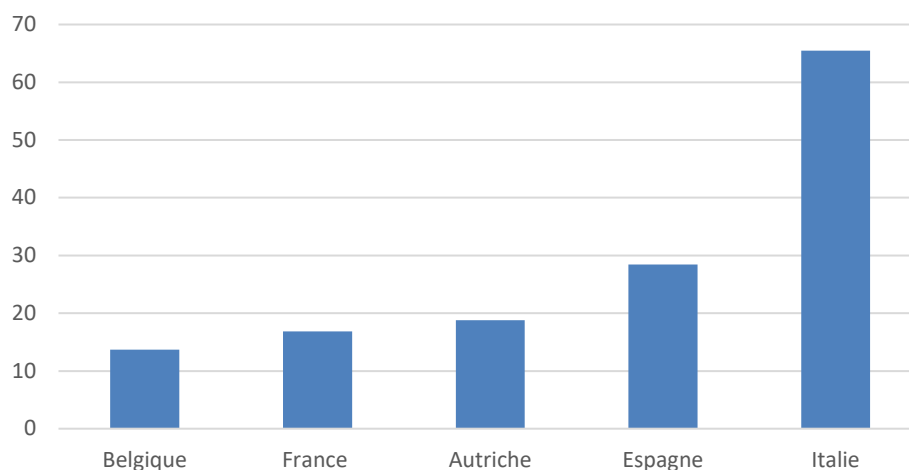
En préambule, il est à noter que la Grande-Bretagne et l'Allemagne ont été écartés du champ de cette comparaison. Ces deux États se caractérisent en effet par le rôle de Cour suprême assurée par la juridiction constitutionnelle. Les moyens, à la fois humains et budgétaires, dont dispose ces deux cours sont donc sans comparaison avec ceux des autres cours constitutionnelles étudiées dans cette partie.

Les moyens budgétaires des cours étudiées sont variables mais restent relativement plus importants que ceux du Conseil constitutionnel français, notamment si l'on étudie le nombre des agents dont disposent ces institutions ou leurs moyens budgétaires.

A. LES MOYENS BUDGÉTAIRES DES COURS CONSTITUTIONNELLES

Le Conseil constitutionnel est, après la Cour constitutionnelle belge, la Cour qui dispose du budget le plus modeste.

**Budgets des Cours constitutionnelles
belge, française, autrichienne, espagnole et italienne**
(en millions d'euros)



Source : commission des finances

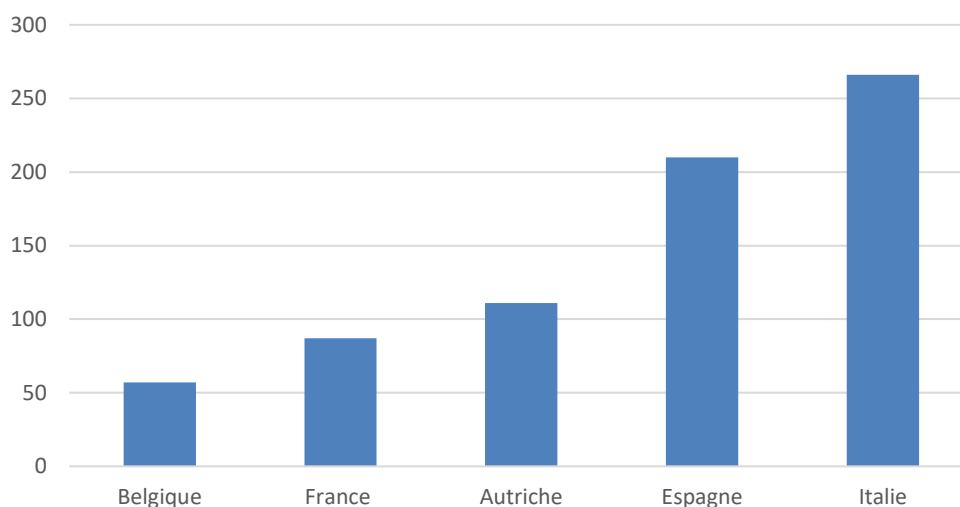
La Cour constitutionnelle autrichienne reste comparable dans ses moyens, tandis que le tribunal constitutionnel espagnol ou, encore plus nettement, la Cour constitutionnelle italienne disposent de moyens budgétaires plus importants.

B. LES MOYENS HUMAINS DES COURS CONSTITUTIONNELLES

Concernant les effectifs, le constat est similaire, la Cour constitutionnelle belge dispose de 57 membres, soit légèrement moins que le Conseil constitutionnel depuis la mise en place de la QPC et l'augmentation des moyens associés. En revanche, le Conseil français est loin du Tribunal constitutionnel espagnol (210 membres) ou de la Cour constitutionnelle italienne (266 membres dont 44 greffiers et 222 autres agents).

Effectifs des employés des Cours constitutionnelles belge, française, autrichienne, espagnole et italienne

(en nombre d'agents)



Source : *commission des finances*

Exemples d'organisations de cours constitutionnelles étrangères

1/ La Cour constitutionnelle Belge

La Cour constitutionnelle est en principe exclusivement habilitée à contrôler les normes ayant force de loi. Par normes ayant force de loi, on entend les dispositions aussi bien matérielles que formelles adoptées par le parlement fédéral (lois) et par les parlements des communautés et des régions (décrets et ordonnances).

Organisation de la Cour : la Cour est composée de **douze juges, nommés à vie** par le Roi sur une liste double présentée alternativement par la Chambre des représentants et le Sénat. Cette liste est adoptée à la majorité des deux tiers au moins des suffrages des membres présents. Six juges appartiennent au groupe linguistique français, six au groupe linguistique néerlandais. Un des juges doit avoir une connaissance suffisante de l'allemand. La Cour est assistée de **référéndaires (24 au maximum)**, dont une moitié est francophone et l'autre moitié néerlandophone. Les référéndaires sont titulaires d'un diplôme universitaire en droit et sont recrutés par la Cour sur la base d'un concours dont elle fixe les conditions.

La Cour dispose également d'un greffier francophone et d'un greffier néerlandophone. La Cour nomme le personnel administratif actif dans les divers services. La Cour dispose d'un système de financement qui lui est propre, basé sur une dotation annuelle qui doit lui permettre de fonctionner en toute indépendance.

Budget : le 24 juillet 2023, la Cour a déposé à la Chambre des représentants un budget de **13 658 000 euros** pour l'année 2024.

Effectifs : au 31 décembre 2023, l'effectif du personnel de la Cour constitutionnelle comptait **57 membres**, parmi lesquels 34 agents statutaires, 21 agents contractuels et 2 membres du personnel détachés.

Source : rapport annuel 2023 de la Cour constitutionnelle belge

2/ Le Tribunal constitutionnel espagnol

Composition : le Tribunal constitutionnel est composé de **12 magistrats** nommés pour neufs ans. Tous les magistrats doivent être nommés parmi des citoyens espagnols exerçant en tant que magistrats, procureurs, professeurs d'université, fonctionnaires publics ou avocats, reconnus comme des juristes compétents et possédant plus de quinze ans d'ancienneté dans l'exercice de leur profession

Budget : le rapport annuel 2022 du tribunal constitutionnel prévoit un budget de **28 417 200 euros**.

Effectifs : au 31 décembre 2022, l'effectif du personnel du Tribunal constitutionnel comptait **210 membres**

Source : rapport annuel 2022 du Tribunal constitutionnel espagnol : <http://www.tribunalconstitucional.es>

3/ La Cour constitutionnelle italienne

Composition : selon l'article 135 de la Constitution italienne, la Cour est composée de **quinze juges**. Le système de nomination est un équilibre conçu pour parvenir à divers objectifs : garantir que les juges soient aussi impartiaux et indépendants que possible ; garantir le niveau nécessaire d'expertise technique juridique ; apporter à la Cour un éventail de connaissances, d'expériences et de cultures différentes¹.

Budget : le budget 2023 de la Cour constitutionnelle italienne s'élève à **65 496 500 euros**².

Effectifs : en 2021, l'effectif du personnel de la Cour constitutionnelle italienne comptait **44 greffiers et 222 agents au sein des différents services**³.

Source : Budget 2023, site internet de la Corte costituzionale

4/ La Cour constitutionnelle autrichienne

Nomination et statut des membres de la Cour constitutionnelle (article 147 de la Loi constitutionnelle fédérale) : Les aspects essentiels de l'organisation de la Cour constitutionnelle sont réglés par la Constitution fédérale elle-même. La Cour est composée d'un président, d'un vice-président, de douze membres (soit 14 au total) et de six membres suppléants, tous nommés par le Président fédéral. Le droit de proposition pour la nomination du Président, du Vice-président, ainsi que de six membres et de trois membres suppléants de la Cour appartient au gouvernement fédéral. Trois membres et deux membres suppléants sont nommés sur proposition du Conseil national, trois autres membres et un membre suppléant après proposition par le Conseil fédéral.

Tous les membres de la Cour constitutionnelle doivent avoir fait des études de droit et avoir exercé depuis au moins dix ans des fonctions professionnelles pour lesquelles des études de droit sont prescrites - pour l'essentiel, il s'agit alors de juges d'autres juridictions, de fonctionnaires des autorités administratives, de professeurs de droit, ainsi que d'avocats, dont la nomination ne peut toutefois être proposée que par le Conseil national et le Conseil fédéral.

Budget : en 2023, le budget de la Cour constitutionnelle était de **18 778 000 euros**.

Effectifs : au 31 décembre 2023, l'effectif du personnel de la Cour constitutionnelle comptait **111 employés**.

Source : site internet du Conseil constitutionnel français, et rapport d'activité 2023 de la Cour constitutionnelle autrichienne : https://www.vfgh.gv.at/downloads/taetigkeitsberichte/VfGH_Taetigkeitsbericht_2023_EN.pdf

¹ https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/istituzioni/lacorte_EN.do

² <https://www.cortecostituzionale.it/bilancio.do>

³ <https://www.cortecostituzionale.it/annuario2021/pdf/AnnualReport2021web.pdf> (page 75)

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En conséquence, sont considérés comme rejetés les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Grégory Blanc, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics »

M. Claude Raynal, président. – Nous reprenons nos travaux du jour avec l'examen du rapport spécial sur la mission « Pouvoirs publics ».

M. Grégory Blanc, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics ». – En vertu du principe d'autonomie financière, la mission « Pouvoirs publics » regroupe les crédits dédiés aux différents pouvoirs publics constitutionnels : la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, les chaînes parlementaires, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République (CJR). Comme tous les ans, il appartient à chacune de ces institutions de fixer le niveau de ses dotations.

Je commencerai par rappeler que le dépôt du PLF a suscité un vif débat médiatique autour de la hausse de 2,5 % de la dotation de la présidence de la République. Le sujet a été élargi aux deux assemblées, qui prévoyaient chacune une augmentation de 1,7 % de leur dotation. Rapidement, l'Élysée a précisé par communiqué de presse que « le chef de l'État souhait[ait] que la présidence de la République donne l'exemple ». S'est ensuivie une initiative conjointe de la Présidente de l'Assemblée nationale et du Président du Sénat, qui ont annoncé, dans un communiqué commun du 15 octobre dernier, leur décision de renoncer aux hausses envisagées, considérant comme « normal et indispensable que les deux assemblées participent à l'effort demandé à tous pour redresser les finances publiques de notre pays ».

C'est pourquoi, alors que les crédits de la mission devaient augmenter de 1,64 %, ils devraient au cours de l'examen en séance publique au Sénat être ramenés à leur niveau de 2024, soit 122,6 millions d'euros pour la présidence de la République, 607,65 millions d'euros pour l'Assemblée nationale, 353,47 millions d'euros pour le Sénat et 35,25 millions d'euros pour La Chaîne parlementaire. Des amendements des questeurs devraient être déposés pour l'Assemblée nationale et le Sénat, et d'autres véhicules législatifs seront cherchés le cas échéant pour les autres institutions.

Au total, en incluant les dotations du Conseil constitutionnel – 16,85 millions d'euros – et de la CJR – 984 000 euros –, le montant de la mission atteindrait, après renoncement aux hausses de dotations, 1 136 millions d'euros contre 1 156 millions d'euros prévus initialement, soit une économie de 20 millions d'euros.

La différence est bien sûr symbolique ; elle ne résorbera pas le déficit de l'État. D'ailleurs, cet effort n'est pas nouveau, comme le montre le graphique en première page de *l'Essentiel* : la dotation est loin d'avoir été indexée sur l'évolution des prix.

Je souhaite néanmoins attirer l'attention sur l'impact de cette renonciation aux hausses de dotations pour nos institutions. Cette stabilité conduit effectivement à exécuter des budgets en déficit et à prélever à nouveau sur les fonds de réserves. Cela risque de poser des difficultés pour financer les dépenses courantes de fonctionnement et d'entretien, mais aussi les nécessaires adaptations du patrimoine historique, notamment aux défis climatiques, et les évolutions en matière de personnel.

Les institutions de la mission « Pouvoirs publics » doivent donc approfondir leur démarche d'efficacité de la dépense publique, afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour assurer leur bon fonctionnement.

Chacune des institutions a vu ses fonds de réserve baisser au cours des dernières années. La trésorerie de la présidence de la République est passée, entre 2020 et 2023, de 20 à 3 millions d'euros, quand sur la même période les titres immobilisés de l'Assemblée nationale ont baissé de 65 millions d'euros, la réserve spéciale d'intervention du Sénat de 5 millions d'euros, sans compter la consommation quasi complète des disponibilités du Conseil constitutionnel.

La question des réserves pose inévitablement celle du financement des investissements, car les institutions doivent régulièrement puiser dans leurs disponibilités pour faire face à l'entretien de leur patrimoine historique.

Cet enjeu, qui se pose avec acuité quand on observe la hausse des budgets d'investissement au cours des dernières années, rejoint aussi l'atteinte des objectifs environnementaux et du respect des trajectoires que se sont fixées les pouvoirs publics. Lors de l'entretien avec les questeurs du Sénat, par exemple, il nous a été indiqué que l'ambition d'atteindre la neutralité carbone en 2040 pourrait être reportée, faute de crédits suffisants pour moderniser le Palais du Luxembourg. Je salue donc les plans mis en œuvre pour réduire l'empreinte carbone des institutions, tout en m'interrogeant sur le caractère atteignable des trajectoires fixées, y compris au regard de l'échéance de 2050 fixée par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC).

Je vais maintenant vous présenter rapidement chacun des budgets.

Comme je l'ai évoqué en début d'intervention, la dotation de la présidence de la République sera stable, ce qui a conduit celle-ci à transmettre un budget actualisé à la suite de l'audition menée avec le directeur de cabinet et le secrétaire général de l'Élysée.

Dans ce nouveau budget, la hausse des dépenses de personnel, initialement fixée à 3,9 % sera finalement contenue à 1,3 %. Cette augmentation comprend notamment la création de sept postes pour la Maison Élysée, la fameuse boutique-musée qui vient d'être créée et devrait atteindre l'équilibre à la fin de 2024.

Les dépenses de fonctionnement sont en hausse depuis quelques années – à nouveau de 11,8 % en 2025. Je distinguerais cependant les dépenses rattachées à l'administration de la présidence – les moyens généraux –, sur lesquelles des économies ont déjà été recherchées afin de les stabiliser, et les dépenses rattachées à l'action présidentielle, qui apparaissent cette année en hausse de 35 % dans le budget actualisé. La présidence de la République ne détaille pas suffisamment les raisons de cette augmentation, qui appellera de ma part une attention particulière lors de l'exécution du budget. Nous attendons des éléments complémentaires.

Si le budget des déplacements présidentiels est en hausse depuis plusieurs années, il affiche pour 2025 un niveau de 20 millions d'euros, équivalent à celui de 2018 et inférieur aux 22 millions d'euros du budget de 2009. Il illustre une volonté de stabilisation de la part de la présidence, après un contexte de hausse liée notamment à l'inflation internationale. Cette stabilisation est aussi le fruit de mesures d'optimisation, notamment par une meilleure anticipation ou par des déplacements pluri-destinations. Mais bien sûr, comme cela a été rappelé par le directeur de cabinet lors de son audition, ce poste reste soumis aux aléas de l'agenda présidentiel.

Enfin, les dépenses d'investissement ont été fortement impactées par la stabilité de la dotation, avec un budget de 7,5 millions d'euros contre 9 millions d'euros prévus initialement. Lors de ma visite des installations du Palais à la fin du mois d'octobre, j'ai pourtant pu constater les investissements réalisés, qu'il s'agisse de la rénovation des grandes cuisines, des salles historiques, ou de la mise en place de la géothermie.

J'en viens aux dotations des assemblées parlementaires, suivies de celle de Public Sénat.

L'Assemblée nationale prévoit, pour 2025, un total de dépenses de 643,2 millions d'euros, soit une hausse de 3,4 %. La renonciation à la dotation entraîne mécaniquement un accroissement du déficit de 10 millions d'euros, alors que celui-ci était déjà affiché à 23 millions d'euros. Au total, depuis 2020, l'Assemblée nationale a prélevé près de 100 millions d'euros sur ses réserves.

Le budget du Sénat était initialement annoncé en légère hausse de 1,69 %. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 366,08 millions d'euros, soit une hausse modérée de 1,66 %, proche du taux d'inflation de 1,7 % en 2025 retenu pour la construction du budget. Les dépenses d'investissement – 12,87 millions d'euros – sont en augmentation de 2,57 % par rapport à 2024. Ce montant reste inférieur à l'exécution moyenne des dernières années,

l'année 2025 constituant une année de transition avant le lancement d'un nouveau cycle d'investissements.

Précisons, par ailleurs, que la renonciation à la hausse de la dotation représente un effort budgétaire de 6 millions d'euros – les questeurs annoncent un plan d'économie d'un montant équivalent.

Quant à la chaîne Public Sénat, j'ai noté lors de l'audition de son président-directeur général M. Christopher Baldelli que les sources d'économies avaient été déjà bien exploitées et que le développement de recettes propres ne pourrait pas suivre la croissance des années précédentes. Il y aura donc matière à réfléchir sur les enjeux en matière de communication et d'information que l'on demandera à cette chaîne de relever.

Clôtons cette présentation des crédits par le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République.

Le budget du Conseil constitutionnel sera en légère baisse de 6 % par rapport à l'exercice précédent. En réalité, si l'on déduit la dotation exceptionnelle perçue l'année dernière pour la rénovation du rez-de-chaussée des locaux de la rue de Montpensier et l'accueil des cours constitutionnelles francophones à l'occasion d'un colloque, le budget est en hausse d'un peu plus de 2 millions d'euros. L'objectif est de permettre au Conseil de reconstituer des réserves.

Enfin, la dotation de la CJR est identique à celle de l'an passé, à hauteur de 984 000 euros, le coût total de l'institution, si on y intègre le personnel mis à disposition, s'élevant à 1,3 million d'euros.

Je terminerai mon intervention par une courte réflexion sur le coût de la démocratie à l'aune d'une comparaison européenne des institutions.

Tout d'abord, le coût de notre propre démocratie est assez modeste, puisque le montant de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 0,3 % du budget de l'État, soit environ 16,50 euros par Français.

Ensuite, la comparaison avec des institutions équivalentes chez nos voisins européens est riche d'enseignement. Il apparaît clairement que nos institutions, notamment les chambres parlementaires, se situent dans la moyenne des autres États comparables en Europe, en ce qui concerne aussi bien les budgets que les moyens matériels pour l'exercice des missions parlementaires. Je relève, à cet égard, un décalage au regard des moyens du Parlement européen, mais aussi de ceux du *Bundestag* – si l'on tient compte, dans ce dernier cas, de la différence d'ampleur de la mission de contrôle de l'action gouvernementale.

En conclusion, et après ces quelques remarques, je vous propose l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je remercie notre rapporteur spécial pour ce travail, y compris pour l’ajout final à son exposé : dans des temps où les élus sont parfois décriés pour les coûts qu’ils représentent pour la démocratie, il est bien de repréciser la réalité des choses.

Les décisions prises pour les assemblées parlementaires et la présidence de la République s’inscrivent dans le droit fil d’un certain nombre d’attentes. Pour autant, on sait aussi quel peut être le coût de l’organisation d’une élection, notamment quand elle n’est pas prévue. Il faut entendre que de tels événements puissent mettre en tension les finances.

Je voudrais enfin souligner les efforts en matière d’évolution de crédits : on voit tout de même que les augmentations sensibles des années post-crise font place à une légère baisse depuis 2022.

M. Marc Laménie. – Merci à notre collègue Grégory Blanc pour la présentation de cette mission. C’est une bonne chose de rappeler le coût par Français de la démocratie.

J’ai pour ma part deux questions.

Le Conseil constitutionnel enregistre une baisse significative de 6 % de son budget. Qu’en est-il précisément ?

S’agissant du Sénat, il est en charge d’un patrimoine important, avec le Palais du Luxembourg et les bâtiments alentours, mais aussi les jardins, lesquels sont très bien entretenus et très appréciés. Est-il possible de connaître le coût de cette partie, ainsi que la part du musée ? Pouvez-vous également indiquer le coût des travaux menés depuis 2017 ? Peut-on avoir des informations à ce propos ?

M. Michel Canévet. – Je félicite également le rapporteur spécial pour ce rapport éclairant sur un budget d’un peu plus de 1 milliard d’euros – ce qui est tout de même significatif dans le contexte budgétaire actuel. À cet égard, je salue la décision des questeurs de revoir la dotation demandée après la présentation du PLF par le Gouvernement, pour conserver une évolution nulle du budget des assemblées parlementaires. Nous étions notamment confrontés à des réactions de la population. Nous espérons que cette évolution permettra tout de même de mener les opérations patrimoniales nécessaires. Des aménagements ont déjà eu lieu à l’Élysée ; pouvez-vous le confirmer ?

Vous avez évoqué le recrutement de postes pour la Maison Élysée. Ne pourrait-on pas viser l’autonomie financière ? Pourquoi avoir un commerce au sein d’une administration s’il doit être déficitaire et générateur de dépenses pour le contribuable ?

M. Antoine Lefèvre. – Avec les deux autres questeurs, nous déposerons un amendement qui ne sollicitera pas la revalorisation de la dotation du Sénat. Il y aura donc des choix et des arbitrages à faire puisque nous avions estimé, dans notre prévision budgétaire, que les 6 millions d’euros d’augmentation étaient indispensables ; il faudra renoncer à certains

projets. Je rappelle que, pendant longtemps, il n'y a pas eu de revalorisation de la dotation et que nous avons calculé l'augmentation sur la base de l'inflation.

M. Pierre Barros. – Le Sénat compte environ 1 900 agents, collaborateurs inclus. Sera-t-il touché par l'augmentation des cotisations à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) ? Dans l'affirmative, comment financer cette hausse si le budget n'augmente pas ? Une épargne permettra-t-elle d'y faire face ? Faudra-t-il supprimer des postes comme devront le faire de nombreuses collectivités ?

M. Claude Raynal, président. – Au Sénat comme ailleurs, on a pu faire le choix de passer des années sans revaloriser le budget, parce qu'on considère que ça fait bien. Il faut ensuite procéder à des sauts, ce qui paraît anormal, alors qu'une revalorisation régulière aurait pu être plus acceptable.

M. Grégory Blanc, rapporteur spécial. – Je suis frappé par le niveau des réserves qui peut s'avérer très limité et même s'il est toujours possible d'obtenir une dotation complémentaire. Nous devons faire en sorte d'avoir un niveau de réserves qui permette d'assurer le fonctionnement pendant environ trois mois. Nous sommes encore légèrement au-dessus au Sénat, mais l'Élysée est en deçà, comme le Conseil constitutionnel.

Il peut y avoir des effets de rattrapage, à certains moments, d'une institution à l'autre. Il est important de travailler dans la durée, pour permettre un phénomène de lissage et pouvoir procéder à une augmentation régulière. La compétition à celui qui sera le plus vertueux nous soumet au regard médiatique et peut mettre tout le monde en difficulté. C'est ce qui se passe cette année, notamment pour l'Assemblée nationale. Si nous étions dans un système de comptabilité privée, nous qualifierions notre budget de déficitaire puisque nous aurons recours à un prélèvement sur réserve pour équilibrer l'ensemble.

Il faut trouver de nouvelles marges de manœuvre. Pour ce faire, il faut mener des réformes. À titre d'exemple, les moyens de la Cour de justice de la République sont sous-employés. Nous pourrions aussi réfléchir à l'organisation du travail parlementaire, notamment pour réduire les frais de transport. Dans d'autres pays, comme en Allemagne, les parlements organisent autrement leurs sessions. Nous ne pourrions pas faire l'économie de cette analyse de notre fonctionnement.

Marc Laménie, la dotation du Conseil constitutionnel a connu une très forte augmentation dans le passé, à hauteur de 35 %, notamment parce que le Conseil organise des déplacements dans les territoires pour expliquer son action, mais aussi en raison de l'accueil des cours constitutionnelles francophones. Cette année, la dotation baisse de 6 % par rapport à la dotation de 2024 qui incluait ces dépenses exceptionnelles, l'objectif étant de permettre au Conseil de reconstituer ses réserves.

Concernant le Palais du Luxembourg, le budget du « Jardin du Luxembourg » s'élève à 13,5 millions d'euros pour 2025 et les dépenses d'investissement du Sénat sont en moyenne de 18,9 millions d'euros par an sur la période 2017-2023. Les questeurs mèneront sans doute une réflexion sur l'organisation immobilière, de façon à mieux appréhender la trajectoire de rénovation thermique et les besoins en matière de modernisation et d'entretien de notre bâtiment, qui relève du patrimoine historique. À ce titre, il faudrait renforcer le lien avec le ministère de la culture.

Pour l'Élysée, le fonctionnement est différent puisque l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic) prend à sa charge une part importante des travaux de l'Hôtel d'Évreux, comme des autres sites de la présidence de la République. Par ailleurs, un plan de modernisation est suivi et, chaque année, une ou deux pièces sont remises en état sur le budget de la présidence. Le Conseil constitutionnel connaît sans doute la situation la plus critique en matière de patrimoine.

Concernant la Maison Élysée, le coût des ressources humaines s'élève à 400 000 euros et le coût de fonctionnement à 800 000 euros. Les recettes devraient s'établir autour de 1,2 million d'euros. Les sept postes créés restent dans l'enveloppe des équivalents temps plein (ETP) de l'Élysée. Une exécution en équilibre est attendu à la fin de 2024. Au moment de l'audition du mois d'octobre, les recettes couvraient déjà le coût de fonctionnement. J'étais dubitatif, mais ce projet fonctionne. Il correspond à une attente réelle : les gens veulent voir l'Élysée et s'approprient ainsi le bâtiment et cette histoire. Ils veulent aussi consommer au sein de la boutique, qui met en avant un certain nombre d'artisans.

La boutique de l'Assemblée nationale devrait atteindre l'équilibre fin 2024, après avoir réorganisé son fonctionnement. Des améliorations sont sans doute à apporter concernant la boutique au Sénat.

Enfin, Pierre Barros, je ne pense pas que le Sénat soit concerné par la hausse de cotisation à la CNRACL.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2024, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Culture », « Direction de l'action du Gouvernement »,

« Enseignement scolaire », « Médias, livre et industries culturelles », « Audiovisuel public », « Recherche et enseignement supérieur », ainsi que des comptes spéciaux qui s’y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Sénat

- M. Antoine LEFÈVRE, Premier Questeur ;
- Mme Marie-Arlette CARLOTTI, Questeure ;
- M. Olivier CIGOLOTTI, Questeur.

Assemblée nationale

- Mme Christine PIRÈS-BEAUNE, Première Questeure.

Présidence de la République

- M. Patrice FAURE, directeur de cabinet ;
- M. Yannick DESBOIS, directeur général des services, directeur adjoint de cabinet ;
- Mme Florence LEVERINO, directrice de la direction des ressources et de la modernisation.

Public Sénat

- M. Christopher BALDELLI, Président - directeur général ;
- M. Guillaume PFISTER, Secrétaire général.

Organisations et syndicat de collaborateurs parlementaires

- M. Fabien DUQUESNE, représentant de la Confédération générale du travail (CGT) ;
- M. Thomas GODARD, représentant de la Confédération générale du travail (CGT) ;
- M. Théophile JOUBERT, représentant de l'Association de Gauche des Assistants Parlementaires du Sénat (AGAP) ;
- M. Victor LATRU, représentant de l'Association de Gauche des Assistants Parlementaires du Sénat (AGAP) ;
- M. Jérémy MAISONNEUVE, représentant de l'Association des Collaborateurs de Sénateurs (ACS).

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>