

N° 128

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,*

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 Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>ème</sup> législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »</b>	
<b>I. UNE MISSION PARTICULIÈRE DU FAIT DU PRINCIPE D'AUTONOMIE DES POUVOIRS PUBLICS .....</b>	<b>13</b>
<b>II. UNE HAUSSE CONTENUE DES DOTATIONS DANS UN CONTEXTE D'INFLATION ET DE PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS SOUTENUS .....</b>	<b>14</b>
A. MALGRÉ DES EFFORTS IMPORTANTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES, DES AUGMENTATIONS RÉCENTES DE DOTATION .....	14
B. DES HAUSSES DE DOTATION VARIABLES POUR CHACUN DES POUVOIRS PUBLICS.....	15
C. UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET UN EFFORT D'EFFICIENCE POUR DES INSTITUTIONS CONFRONTÉES À L'ENTRETIEN D'UN IMPORTANT PATRIMOINE HISTORIQUE.....	17
1. Les dotations par Français : le coût de la démocratie.....	17
2. Un patrimoine historique à préserver tout en maintenant les réserves des institutions à un niveau suffisant.....	18
3. Une transition énergétique et écologique ambitieuse.....	19
<b>SECONDE PARTIE</b>	
<b>PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION</b>	
<b>I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE HAUSSE DES DÉPENSES ET DE LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR 2024 .....</b>	<b>21</b>
A. APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE STABILITÉ, LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE SONT EN HAUSSE .....	21
1. Le cadre budgétaire et comptable n'est pas modifié pour l'année 2024.....	21
2. Des dépenses en hausse de 9,33 % en 2024 en raison d'un niveau d'inflation internationale qui impacte les déplacements internationaux et d'un effort particulier d'investissement.....	22
B. LES RECETTES ET DISPONIBILITÉS : UNE FORTE HAUSSE DE LA DOTATION DESTINÉE À MAINTENIR LES RÉSERVES DE L'INSTITUTION .....	27
<b>II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE DOTATION QUI TIEN COMPTE DU CONTEXTE INFLATIONNISTE ET D'IMPORTANT INVESTISSEMENTS .....</b>	<b>28</b>
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	29
1. Des dépenses en augmentation en raison de l'inflation mais aussi d'un rythme d'investissement soutenu.....	29
2. Une dotation, désormais indexée sur l'inflation, qui inclut les investissements incompressibles et limite le prélèvement sur les disponibilités .....	31

---

B. LE SÉNAT .....	33
1. Une dotation couvrant pour partie les conséquences de la hausse de l'inflation .....	33
2. Un budget s'inscrivant dans une programmation triennale qui, compte tenu des dépenses contraintes, fait percevoir un enjeu de soutenabilité budgétaire.....	39
C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE .....	40
<b>III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....</b>	<b>42</b>
A. UNE DOTATION EN HAUSSE EN RAISON ESSENTIELLEMENT DE DÉPENSES EXCEPTIONNELLES D'INVESTISSEMENT ET D'ORGANISATION D'UNE CONFÉRENCE DANS LE CADRE DE L'ANNÉE DE LA FRANCOPHONIE.....	42
1. Les dépenses relatives aux membres .....	44
2. Les dépenses de personnel .....	44
3. Les dépenses de fonctionnement .....	45
4. Les dépenses d'investissement .....	45
B. L'ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE DU CONSEIL : DES DÉLAIS DE DÉCISION CONTENUS ET UN NOMBRE ÉLEVÉ DE QPC.....	45
1. Des délais des décisions en deçà des délais constitutionnels et organiques.....	45
2. La question prioritaire de constitutionnalité : plus de 80 % de l'activité du Conseil, avec la mise en place d'un dispositif de suivi opérationnel désormais achevé.....	46
<b>IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION RECONDUITE A L'IDENTIQUE ET UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE DÉCRUE DU NOMBRE DE PLAINTES .....</b>	<b>48</b>
<b>LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION .....</b>	<b>51</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>59</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>61</b>

## L'ESSENTIEL

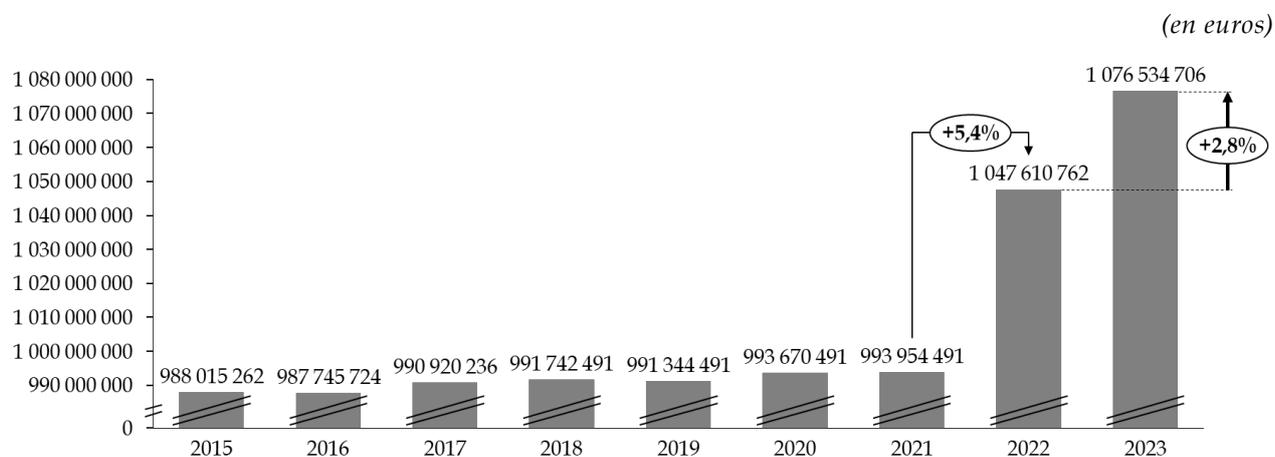
La mission « Pouvoirs publics » retrace **les dotations allouées à la présidence de la République, aux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel ainsi qu'à la Cour de justice de la République**. Elle inclut également les dotations allouées via l'Assemblée nationale et le Sénat à **La Chaîne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

### I. UNE HAUSSE CONTENUE DES DOTATIONS DANS UN CONTEXTE D'INFLATION ET DE PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS SOUTENUS

#### A. MALGRÉ DES EFFORTS IMPORTANTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES, DES AUGMENTATIONS RÉCENTES DE DOTATION

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

#### Évolution des crédits de la mission « Pouvoirs publics » (2015-2023)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour les années 2015 à 2023

Si les années 2022 et 2023 ont été marquées par une hausse des dotations (ainsi en 2023, + 4,90 % pour la présidence de la République, + 3,35 % pour l'Assemblée nationale, + 2,28 % pour le Sénat), 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, pour le Sénat, le gel de la dotation, entre 2008 et 2021, du fait de l'inflation sur la période, équivaut à une diminution de près de 15 % de la dotation en termes réels au cours de ces quatorze années.

## B. EN 2024 DES HAUSSES DE DOTATION VARIABLES

Au titre de l'exercice 2024, le montant des crédits demandés dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 1 137,84 millions d'euros, soit une hausse de 5,69 % par rapport à la précédente loi de finances. Cette augmentation s'explique par l'inflation qui perdure en 2024 et des opérations d'investissement de grande ampleur, en particulier pour la préservation de leur patrimoine historique.

Après trois exercices stables, et une première augmentation de 4,90 % en 2023, la dotation de la présidence de la République augmente de 10,96 % pour l'exercice 2024. La dotation progresse dans une moindre mesure pour l'Assemblée nationale (+6,42 %), et le Sénat (+2,07 %) et très fortement en revanche pour le Conseil constitutionnel (+34,86 %).

### Récapitulation des crédits de la mission « Pouvoirs publics »

(en euros)

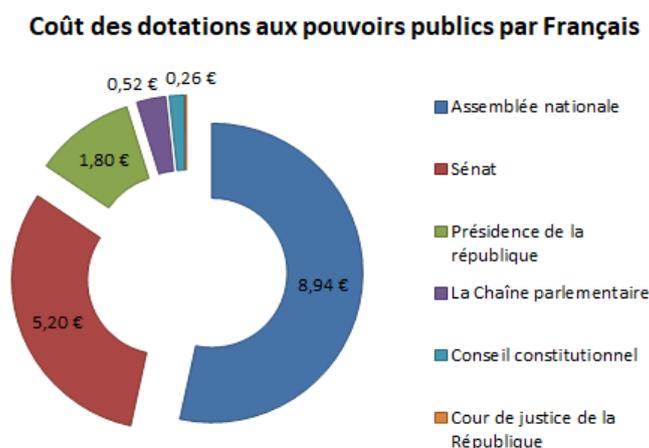
Intitulé de la dotation	Crédits ouverts en LFI 2023	Crédits demandés pour 2024	Évolution
501 - Présidence de la République	110 459 700	122 563 852	10,96 %
511 - Assemblée nationale	571 005 584	607 647 569	6,42 %
521 - Sénat	346 294 600	353 470 900	2,07 %
541 -La Chaîne parlementaire	34 495 822	35 245 822	2,17 %
LCP-AN	16 847 822	17 597 822	4,45 %
Public Sénat	17 648 000	17 648 000	0,00 %
531 - Conseil constitutionnel	13 295 000	17 930 000	34,86 %
533 - Cour de justice de la république	984 000	984 000	0,00 %
<b>Total pour la mission</b>	<b>1 076 534 706</b>	<b>1 137 842 143</b>	<b>5,69 %</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

## II. UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET UN EFFORT D'EFFICIENCE POUR DES INSTITUTIONS CONFRONTÉES À L'ENTRETIEN D'UN IMPORTANT PATRIMOINE HISTORIQUE

### A. LES DOTATIONS PAR FRANÇAIS : LE COÛT DE LA DÉMOCRATIE

Le **coût par Français** de l'ensemble des institutions de la mission « Pouvoirs publics » peut être évalué à environ **16,50 euros par an**, comme le détaille le graphique ci-contre :



Source : commission des finances du Sénat

Le **rapporteur spécial considère qu'il serait utile de comparer les différents coûts supportés par 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.

### B. UNE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE AMBITIEUSE

En matière environnementale, le **rapporteur spécial**, dans la continuité du travail mené cette année par le précédent rapporteur spécial<sup>1</sup>, **salue les plans de transition énergétiques et écologiques aujourd'hui adoptés et mis en œuvre par chacun des pouvoirs publics**, qui permettront de générer à long terme des économies, tout en contribuant, dans une optique d'exemplarité, à la préservation de l'environnement.

<sup>1</sup> Les actions écoresponsables des pouvoirs publics, Jean-Michel ARNAUD, rapport d'information n° 867 (2022-2023).

**L'absence à ce jour de budgets verts doit être regrettée** : malgré les limites de l'exercice, une telle démarche est nécessaire, notamment en raison de l'effet d'impulsion que peuvent exercer sur ce sujet les plus hautes institutions de la République.

**C. UN PATRIMOINE HISTORIQUE A PRÉSERVER TOUT EN MAINTENANT LES RÉSERVES DES INSTITUTIONS À UN NIVEAU SUFFISANT**

**Confrontées à l'entretien de leur patrimoine historique, les pouvoirs publics ont augmenté leurs dépenses d'investissement.** Ainsi, la présidence de la République y consacre, pour l'année 2024, un budget de plus de 9 millions d'euros (soit 2 millions d'euros de plus que la prévision d'exécution pour l'année 2023), tandis que pour le Sénat par exemple, la dépense d'investissement réalisée, en moyenne annuelle sur la période 2017-2022, est de 18,9 millions d'euros (contre 9,5 millions d'euros sur la période 2006-2016).

Afin d'éviter un recours croissant aux réserves de ces institutions, cette dynamique a rendu nécessaire des hausses de dotations sur la période récente, avec pour la présidence de la République et l'Assemblée nationale, un montant fléché vers certaines dépenses d'investissement.

Par ailleurs, l'OPPIC (Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture) assure grâce à une **enveloppe de 5,5 millions d'euros** la conservation et la mise en valeur des résidences présidentielles- ainsi que les monuments historiques affectés au ministère de la Culture et mis à la disposition de la Présidence de la République. À ce titre, il est à noter que **la présidence de la République précise utilement le rôle et le champ d'intervention de l'OPPIC.**

**À moyen terme la conciliation du maintien d'un haut niveau d'investissement avec la hausse des dotations constitue un point de vigilance pour l'ensemble des pouvoirs publics,** compte tenu de la diminution de leurs réserves, notamment dans les prévisions pluriannuelles.

### III. L'ANALYSE DU BUDGET DE CHACUN DES POUVOIRS PUBLICS

#### A. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE

Le budget de la présidence de la République pour 2024 représente 125,11 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 9,33 % en 2023.

#### Évolution des dépenses de la présidence de la République entre 2022 et 2024

(en euros)

Dépenses	Crédits ouverts en LFI 2022	Crédits ouverts en LFI 2023	Crédits prévus en LFI 2024	Évolution 2023/2024
1-Personnel	71 150 000	73 924 850	75 834 185	2,58 %
2-Fonctionnement	15 985 000	18 000 709	19 057 337	5,87 %
<i>Action présidentielle</i>	<i>2 582 500</i>	<i>2 730 000</i>	<i>2 770 000</i>	<i>1,47 %</i>
<i>Administration de la présidence</i>	<i>13 402 500</i>	<i>15 273 000</i>	<i>16 287 337</i>	<i>6,64 %</i>
3-Déplacements présidentiels	15 000 000	16 000 500	21 100 000	31,87 %
4-Investissement	7 045 000	6 502 535	9 118 330	40,23 %
<b>Total</b>	<b>109 180 000</b>	<b>114 428 594</b>	<b>125 109 852</b>	<b>9,33 %</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

Cette hausse se répartit de manière inégale entre les postes de dépenses puisque le principal, à savoir les dépenses de personnel, évolue de 2,58 % alors que les déplacements et l'investissement augmentent respectivement de 31,87 % sous l'effet de l'inflation internationale et 40,23 % par rapport à 2023 (à noter que pour les dépenses de déplacements des points hauts à 17,6 et 20 millions d'euros avaient été constatés respectivement en 2017 et 2018, ce qui, ramené en euros constants, représente une enveloppe comparable).

#### B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les dotations consacrées aux assemblées parlementaires s'élèvent à 996,36 millions d'euros et se répartissent entre l'Assemblée nationale (607,65 millions d'euros), le Sénat (353,47 millions d'euros) et La Chaîne parlementaire (35,25 millions d'euros).

## Évolution du budget de l'Assemblée nationale entre 2023 et 2024

(en euros)

	BUDGET 2022	RÉALISÉ 2022	BUDGET 2023	BUDGET 2024	VARIATION (2023-2024)	
					en euros	en pourcentage
<b>DÉPENSES</b>						
Dépenses de fonctionnement	567 544 638	563 893 396	571 005 584	587 035 178	16 029 594	2,81 %
Dépenses d'investissement	41 183 500	39 943 319	28 623 500	33 015 000	4 391 500	15,34 %
<b>Total</b>	<b>608 728 138</b>	<b>603 836 715</b>	<b>599 629 084</b>	<b>620 050 178</b>	<b>20 421 094</b>	<b>3,41 %</b>
<b>RECETTES</b>						
Dotation de l'État	552 490 000	552 490 000	571 005 584	607 647 569	36 641 985	6,42 %
Recettes budgétaires propres	4 949 000	12 058 132	1 918 500	1 852 409	-66 091	- 3,44 %
<b>Total</b>	<b>557 439 000</b>	<b>564 548 132</b>	<b>572 924 084</b>	<b>609 499 978</b>	<b>36 575 894</b>	<b>6,38 %</b>
<b>SOLDE BUDGÉTAIRE</b>	<b>- 51 289 138</b>	<b>- 39 288 583</b>	<b>- 26 705 000</b>	<b>- 10 550 200</b>	<b>+ 16 154 800</b>	

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

La dotation demandée par l'Assemblée nationale **augmente de 36,64 millions d'euros (soit + 6,42 %)** et vise à couvrir la totalité des dépenses de fonctionnement ainsi qu'une partie des dépenses d'investissement. Le **prélèvement sur les disponibilités**, qui sert à financer le reste des investissements, s'élève ainsi pour 2024 à **10,55 millions d'euros**.

La dotation du Sénat **augmente de 7,18 millions d'euros (soit + 2,07 %)**, ce qui permet de couvrir la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement.

## Évolution du budget du Sénat entre 2023 et 2024

(en millions d'euros)

	SENAT 2023	SENAT 2024	JARDIN 2023	JARDIN 2024	MUSEE 2023	MUSEE 2024	TOTAL 2023	TOTAL 2024
<b>DEPENSES</b>								
Investissement	17,17	14,41	1,58	1,81	0,07	0,07	18,82	16,29
Fonctionnement	335,44	344,62	12,06	11,62	0,10	0,10	347,59	356,33
<b>Total des dépenses</b>	<b>352,60</b>	<b>359,03</b>	<b>13,64</b>	<b>13,43</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>366,42</b>	<b>372,63</b>
<b>RESSOURCES</b>								
Produits	5,20	5,48	0,65	0,80	0,16	0,16	6,00	6,43
Prélèvements sur les disponibilités	12,71	11,69	1,39	1,03	0,01	0,01	14,12	12,73
Dotation de l'État	334,69	341,86	11,61	11,61	0,00	0,00	346,29	353,47
<b>Total des ressources</b>	<b>352,60</b>	<b>359,03</b>	<b>13,64</b>	<b>13,43</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>366,42</b>	<b>372,63</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

De leur côté, les dépenses d'investissement sont financées par les ressources propres et le prélèvement sur les disponibilités.

La dotation demandée en 2024 pour **La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN)** s'élève à **17,60 millions d'euros** et celle pour **Public Sénat** à **17,65 millions d'euros**, soit au total **35,25 millions d'euros**.

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

**La dotation budgétaire pour 2024 du Conseil constitutionnel s'élève à 17,93 millions d'euros, contre 13,30 millions d'euros en 2023. Cette dotation inclut une dépense exceptionnelle à l'occasion de l'Année de la francophonie, à savoir 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, ainsi que des dépenses exceptionnelles d'investissement.**

**La dotation demandée pour la Cour de justice de la République s'élève à 984 000 euros, soit un montant identique à la dotation 2023.**

**Réunie le lundi 30 octobre 2023, 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 « Pouvoirs publics ».**

**Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision.**

*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)<sup>1</sup>, 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* »<sup>2</sup>.

Lors de l'examen de la proposition de loi organique relative aux lois de finances, ce principe a conduit l'Assemblée nationale à proposer la constitution d'une mission particulière pour les pouvoirs publics, chacun d'eux pouvant faire l'objet d'un ou plusieurs programmes spécifiques. L'article 7 de la LOLF prévoit ainsi qu'« *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics* »<sup>3</sup>, 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* »<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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

<sup>3</sup> 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.

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

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 qualité et l'efficacité de leurs dépenses, et s'inscrire ainsi dans **la logique de performance établie par la loi organique**.

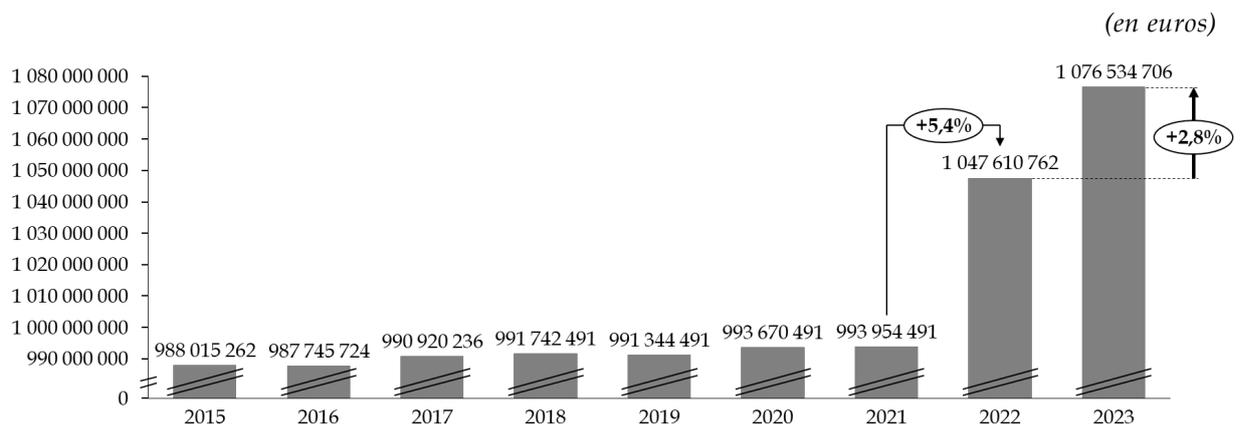
En tout état de cause, ce principe d'autonomie financière n'a pas exonéré **les différentes institutions de la mission « Pouvoirs publics » d'une pleine participation à l'effort de redressement des comptes publics**.

## II. UNE HAUSSE CONTENUE DES DOTATIONS DANS UN CONTEXTE D'INFLATION ET DE PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS SOUTENUS

### A. MALGRÉ DES EFFORTS IMPORTANTS DE MAÎTRISE DES DÉPENSES, DES AUGMENTATIONS RÉCENTES DE DOTATION

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 dans la période récente**.

#### Évolution de l'ensemble des crédits de la mission « Pouvoirs publics » (2015-2023)



Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour les années 2015 à 2023

Le tableau ci-dessous retrace ainsi l'évolution des montants des dotations sollicitées par chacun des pouvoirs publics sur la période 2015-2023.

### Évolution des crédits de la mission « Pouvoirs publics » (2015-2023)

(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
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
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
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
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
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
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
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
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
<b>Total pour la mission</b>	<b>988 015 262</b>	<b>987 745 724</b>	<b>990 920 236</b>	<b>991 742 491</b>	<b>991 344 491</b>	<b>993 670 491</b>	<b>993 954 491</b>	<b>1 047 610 762</b>	<b>1 076 534 706</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour les années 2015 à 2023

Si les années 2022 et 2023 ont été marquées par une hausse des dotations des deux assemblées, 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, pour le Sénat, le **gel de la dotation, entre 2008 et 2021**, du fait de l'inflation sur la période, équivaut à une diminution de près de 15 % de la dotation en termes réels sur la période.

En raison d'une part de l'inflation qui perdure en 2024, et, d'autre part, des opérations d'investissement de grande ampleur menées par l'ensemble des pouvoirs publics, les dotations sont amenées à augmenter pour l'année prochaine.

#### **B. DES HAUSSES DE DOTATION VARIABLES POUR CHACUN DES POUVOIRS PUBLICS**

Au titre de l'exercice 2024, **le montant des crédits demandés dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 1 137,84 millions d'euros, soit une hausse de 5,69 %** par rapport à la précédente loi de finances.

Après trois exercices stables, et une première augmentation de 4,90 % en 2023, la dotation de la présidence de la République augmente de 10,96 % pour l'exercice 2024. La dotation progresse dans une moindre mesure pour l'Assemblée nationale (+ 6,42 %), et le Sénat (+ 2,07 %) et très fortement en revanche pour le Conseil constitutionnel (+ 34,86 %). La hausse de la dotation du Conseil constitutionnel résulte principalement d'une

dotation de 3,84 millions d'euros versée pour deux dépenses exceptionnelles. Quant à la Cour de justice de la République, sa dotation est reconduite à l'identique.

### Récapitulation des crédits de la mission « Pouvoirs publics » par dotation et action

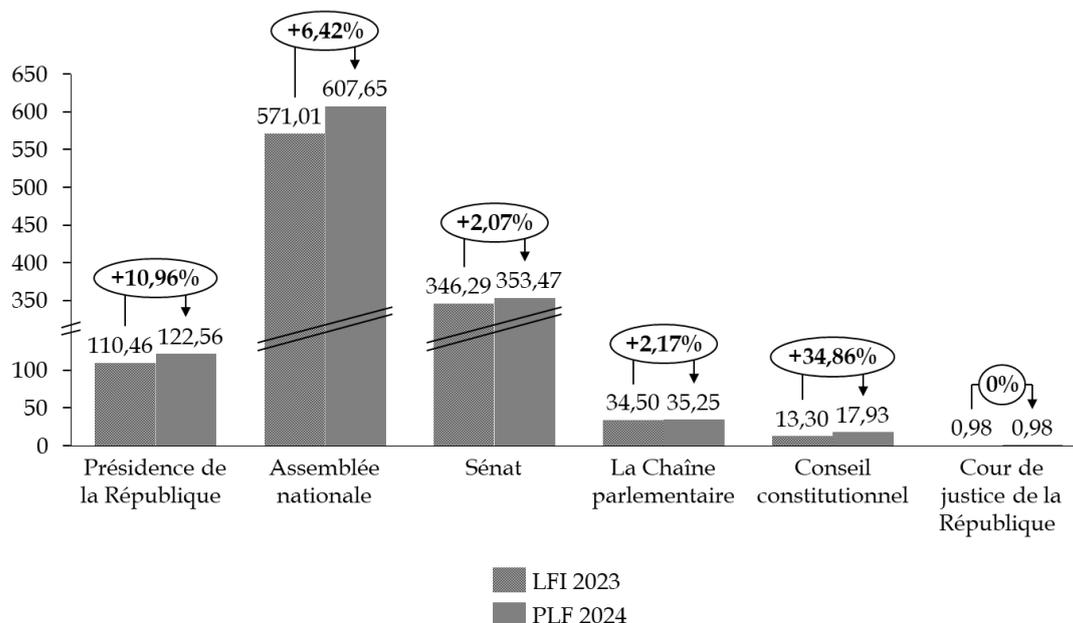
(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	Crédits ouverts en LFI 2023	Crédits demandés pour 2024	Évolution
501 - Présidence de la République	110 459 700	122 563 852	10,96 %
511 - Assemblée nationale	571 005 584	607 647 569	6,42 %
521 - Sénat	346 294 600	353 470 900	2,07 %
541 - La Chaîne parlementaire	34 495 822	35 245 822	2,17 %
LCP-AN	16 847 822	17 597 822	4,45 %
Public sénat	17 648 000	17 648 000	0,00 %
531 - Conseil constitutionnel	13 295 000	17 930 000	34,86 %
533 - Cour de justice de la république	984 000	984 000	0,00 %
<b>Total pour la mission</b>	<b>1 076 534 706</b>	<b>1 137 842 143</b>	<b>5,69 %</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

### Évolution des dotations de la mission « Pouvoirs publics » entre 2023 et 2024

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

### C. UNE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET UN EFFORT D'EFFICIENCE POUR DES INSTITUTIONS CONFRONTÉES À L'ENTRETIEN D'UN IMPORTANT PATRIMOINE HISTORIQUE

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

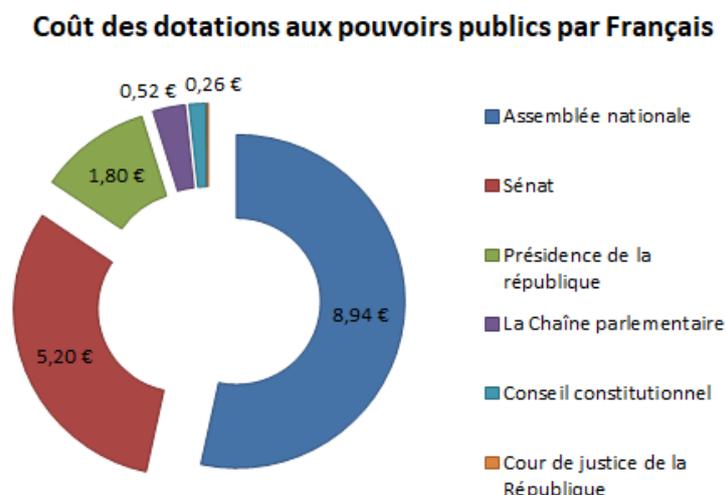
Pour faire face à ces défis, la présidence de la République, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel **poursuivent un mouvement de modernisation de leur gestion qui se traduit par des réformes d'ampleur.**

Sont ainsi recherchés **la modernisation** et l'assouplissement de la gestion des ressources humaines, l'adoption de nouveaux cadres budgétaires et comptables et le renforcement du contrôle interne, l'introduction d'éléments de comptabilité analytique et la rénovation de la fonction achat, l'établissement de schémas immobiliers ou informatiques pluriannuels, ou encore la mise en place de plans de performance.

#### 1. Les dotations par Français : le coût de la démocratie

Les institutions cherchent à **optimiser l'utilisation des deniers publics.** Cet effort se traduit par des économies en dépenses et **une évolution de la dotation de l'État qui, compte tenu de l'inflation, et en dépit des hausses récentes, a entraîné depuis 2012 une diminution de leurs moyens en termes réels.**

À ce titre, il est 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 :



Source : commission des finances du Sénat

Par ailleurs, **le rapporteur spécial considère utile de comparer les différents coûts supportés par 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.

## **2. Un patrimoine historique à préserver tout en maintenant les réserves des institutions à un niveau suffisant**

**Confrontées à l'entretien de leur patrimoine historique, les pouvoirs publics ont augmenté leurs dépenses d'investissement.** Ainsi, la présidence de la République y consacre, pour l'année 2024, un budget de plus de 9 millions d'euros (soit 2 millions d'euros de plus que la prévision d'exécution pour l'année 2023), tandis que pour le Sénat par exemple, la dépense d'investissement réalisée, en moyenne annuelle sur la période 2017-2022, est de 18,9 millions d'euros (contre 9,5 millions d'euros sur la période 2006-2016).

Afin d'éviter un recours croissant aux réserves de ces institutions, cette dynamique a rendu nécessaire des hausses de dotations sur la période récente. Elle pose à plus long terme la question du mode de financement des investissements des pouvoirs publics. À cet égard, en 2024, les dotations de la présidence de la République et de l'Assemblée nationale contiennent explicitement un montant fléché vers certaines dépenses d'investissement.

Ainsi, la dotation de l'Assemblée nationale intègre le coût de la part incompressible (estimée à 11 millions d'euros) des investissements immobiliers et le financement de l'opération de restauration de la Bibliothèque et notamment des plafonds peints par Eugène Delacroix. Le coût en 2024 de cette opération s'élève à 4,95 millions d'euros.

De même, la présidence de la République intègre pour ses investissements immobiliers une **dotat**ion **exceptionnelle estimée à 4,497 millions d'euros** qui porte le total des investissements à 9,12 millions d'euros. De plus, en dehors du budget de la présidence de la République, l'OPPIC (Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture) assure grâce à une **enveloppe de 5,5 millions d'euros** la conservation et la mise en valeur des résidences présidentielles, monuments historiques affectés au ministère de la Culture et mis à la disposition de la Présidence de la République. À ce titre, **le rapporteur spécial reconnaît que la présidence précise utilement le rôle et le champ d'intervention de l'OPPIC.** En effet, un nouveau schéma directeur immobilier est en cours de construction pour la période 2024-2027.

À moyen terme la conciliation du maintien d'un haut niveau d'investissement avec la hausse des dotations constitue un point de vigilance pour l'ensemble des pouvoirs publics, compte tenu de la diminution de leurs réserves, notamment dans les prévisions pluriannuelles.

### **3. Une transition énergétique et écologique ambitieuse**

En matière environnementale, le rapporteur spécial, dans la continuité du travail mené cette année par le précédent rapporteur spécial<sup>1</sup>, salue les plans de transition énergétiques et écologiques aujourd'hui adoptés et mis en œuvre par chacun des pouvoirs publics, qui permettront de générer à long terme des économies, tout en contribuant, dans une optique d'exemplarité, à la préservation de l'environnement.

Concernant la possibilité de mettre en œuvre un budget vert, l'ensemble des institutions ont fait part au rapporteur spécial des difficultés techniques et des limites méthodologiques auxquelles ferait face un tel projet. Si le rapporteur spécial comprend parfaitement ces difficultés, et même les limites de l'exercice, il reste convaincu de l'intérêt d'une telle démarche, notamment en raison de l'effet d'impulsion que peuvent exercer sur ce sujet les plus hautes institutions de la République.

---

<sup>1</sup> *Les actions écoresponsables des pouvoirs publics, Jean-Michel ARNAUD, rapport d'information n° 867 (2022-2023).*



## SECONDE PARTIE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

### I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE HAUSSE DES DÉPENSES ET DE LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR 2024

#### A. APRÈS PLUSIEURS ANNÉES DE STABILITÉ, LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE SONT EN HAUSSE

##### 1. Le cadre budgétaire et comptable n'est pas modifié pour l'année 2024

La présidence de la République applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 un règlement budgétaire et comptable, signé le 29 novembre 2016 et actualisé le 29 mars 2019, qui reprend en grande partie les normes applicables à la gestion publique et notamment les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Ce règlement fixe désormais un cadre budgétaire et comptable formalisé tout en préservant le principe général d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001<sup>1</sup>.

Ainsi 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.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

**2. Des dépenses en hausse de 9,33 % en 2024 en raison d'un niveau d'inflation internationale qui impacte les déplacements internationaux et d'un effort particulier d'investissement**

Le budget de la présidence de la République pour 2024 représente 125,11 millions d'euros en crédits de paiement contre 114,43 millions d'euros pour le précédent budget, soit une augmentation de 9,33 %.

Lors de l'audition menée par le rapporteur spécial, la présidence de la République a en effet expliqué avoir fourni des efforts conséquents en finançant sur des prélèvements sur trésorerie l'augmentation de dépenses durant les précédents exercices, mais qu'un **recalibrage structurel du budget s'avère désormais indispensable**. Le rapporteur spécial, tout en jugeant que ce rattrapage s'opère tardivement, s'inscrit dans cette nécessité, notamment au regard du niveau d'investissement exigé par les besoins des différents sites de la présidence de la République.

Cette hausse se répartit de manière inégale entre les postes de dépenses puisque le principal, à savoir les dépenses de personnel, évolue de 2,58 % alors que les déplacements et l'investissement augmentent respectivement de 31,87 % et 40,23 % par rapport à 2023.

**Évolution des dépenses de la présidence de la République  
entre 2022 et 2024**

(en euros)

Dépenses	Crédits ouverts en LFI 2022	Crédits ouverts en LFI 2023	Crédits prévus en LFI 2024	Évolution 2023/2024
1-Personnel	71 150 000	73 924 850	75 834 185	2,58 %
2-Fonctionnement	15 985 000	18 000 709	19 057 337	5,87 %
<i>Action présidentielle</i>	<i>2 582 500</i>	<i>2 730 000</i>	<i>2 770 000</i>	<i>1,47 %</i>
<i>Administration de la présidence</i>	<i>13 402 500</i>	<i>15 273 000</i>	<i>16 287 337</i>	<i>6,64 %</i>
3-Déplacements présidentiels	15 000 000	16 000 500	21 100 000	31,87 %
4-Investissement	7 045 000	6 502 535	9 118 330	40,23 %
<b>Total</b>	<b>109 180 000</b>	<b>114 428 594</b>	<b>125 109 852</b>	<b>9,33 %</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

*a) Les dépenses de personnel*

**Les dépenses de personnel, qui représentent le premier poste de dépenses, augmentent de 2,58 % par rapport à 2023.**

Il s'agit d'une augmentation contenue, principalement imputable aux mesures indiciaires, pour un montant estimé à 1,5 million d'euros et à la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) introduite par la loi de programmation militaire 2019-2025. Le coût de cette dernière est

estimé à 100 000 euros pour 2024<sup>1</sup>. Plus généralement, l'essentiel des fonctionnaires étant mis à disposition, les mesures s'appliquant aux ministères ont un impact direct sur le budget de l'Élysée.

Concernant l'impact des revalorisations indiciaires sur les dépenses de personnel, il convient de préciser que les agents contractuels bénéficient des mêmes revalorisations que les agents fonctionnaires.

À noter enfin que les ETP sont passés de 796 au 31 décembre 2022 à 807 au 30 septembre 2023. Ce nombre d'ETP reste inférieur au plafond d'emploi (825), ce qui peut permettre à la présidence de la République de faire face à d'éventuels nouveaux besoins dans les années à venir.

*b) Les dépenses de fonctionnement*

Elles regroupent **deux catégories de dépenses** :

- **d'une part, les dépenses rattachées à l'action présidentielle**, 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**, 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.

**En 2024, les dépenses de fonctionnement enregistrent une hausse de 5,87 % (après une augmentation de 12,61 % en 2023)**, qui prend en compte une augmentation tendancielle induite par une forte inflation des dépenses générales (fluides, denrées alimentaires, coût des matériaux de construction ...) et ainsi que le précisent les documents budgétaires « l'évolution des outils numériques qui se traduit notamment par une hausse des dépenses informatiques (accroissement du nombre de licences, opérations de maintenance préventives plus nombreuses et plus coûteuses, recours plus régulier aux services support des développeurs...). »

**Le recalibrage de cette enveloppe depuis l'année dernière participe par ailleurs de la sincérité budgétaire dans la mesure où depuis l'exercice 2021, les dépenses de fonctionnement font l'objet d'une sur-exécution.**

**Pour contenir néanmoins la hausse de cette enveloppe, un plan de performance est décliné au sein de chaque direction**, qui se voit assignée des objectifs dans le cadre de la notification des crédits, devant ainsi identifier et mettre en œuvre des leviers de performance.

---

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

Ainsi, les documents budgétaires précisent qu'un objectif de réduction de 5 % des dépenses a été fixé, ce qui, compte tenu du niveau attendu pour 2023 (environ 20 millions d'euros), correspond effectivement à l'enveloppe prévue pour 2024.

**Les services de la présidence ont notamment précisé au rapporteur spécial qu'à périmètre constant, et hors inflation, les dépenses de fonctionnement ont baissé de 18 % depuis 2018.**

### **Un nouveau plan de performance en 2022**

Parallèlement à la nouvelle organisation des services, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019, la Présidence avait défini un plan de performance, qui devait être progressivement mis en œuvre. Un premier plan et le rapport de performance y afférent avaient ainsi été matérialisés en 2021. La démarche s'est poursuivie et consolidée en 2022. Les lettres de notification de crédits, adressées par le directeur général des services à chacun des quatre directeurs, intègrent à présent des cibles et, pour certaines directions, des objectifs chiffrés.

### **Les principaux leviers de performance**

Les leviers de performance sont propres à chaque direction.

Pour la direction des opérations (DIROP), il s'agit d'optimiser les dépenses de déplacements grâce à des procédures de négociation et une meilleure anticipation, d'investir pour améliorer les conditions de travail, de réaliser des gains de temps, de sécurité et de qualité du service (remplacement ou modernisation d'outils vieillissants notamment) et de redéfinir les besoins pour certains marchés. Les principaux chantiers de la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR) concernent le renforcement du contrôle des dépenses de taxis, la prise en compte du coût direct des véhicules et le suivi précis des dépenses de carburant et de personnel.

Pour la direction des ressources et de la modernisation (DRM), il s'agit d'optimiser les dépenses de personnel (suivi des heures supplémentaires et pilotage des effectifs notamment) et de maîtriser les dépenses à enjeux grâce à des outils de suivi et une cartographie des achats (cf. infra).

Pour la direction de la communication (DIRCOM), les principaux indicateurs portent sur une meilleure prise en compte de la modernisation des outils dans ses choix d'investissement et une poursuite de l'optimisation des ressources utilisées (abonnements, recherche de nouvelles solutions numériques interministérielles ou externes).

Il en ressort que l'ensemble des directions a pu atteindre les objectifs fixés, malgré la reprise intense de l'activité, soumise à d'importants éléments conjoncturels. Les différents leviers mis en œuvre ont permis d'économiser 1,5 million d'euros en 2022, les gains achats (entre autres) étant reproductibles dans les années à venir.

De nouveaux indicateurs devraient enrichir le rapport de performance en 2023, notamment sur les sujets de dématérialisation (DIRCOM) ou de consommation des fluides par surface bâtiminaire (DRM).

*Source : Cour des comptes, Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, juillet 2023*

*c) Les déplacements présidentiels : une hausse des coûts multifactorielle*

Les dépenses de déplacements ont été impactées depuis mi-2022 par la reprise intense des déplacements et une inflation internationale particulièrement élevée, qui implique la revalorisation d'une enveloppe devenue structurellement insuffisante.

**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.**

La première cause dépend de la nature des voyages effectués. Les pays de destinations sont diversement impactés par l'inflation. Les trajets en avions à destination de l'Asie, la location de véhicules aux États-Unis, l'hôtellerie dans les grandes capitales mondiales, sont autant d'exemples d'augmentation différenciée des coûts.

La seconde raison tient à la difficulté d'anticiper les voyages dans un contexte international particulièrement incertain qui nécessite parfois de modifier rapidement l'agenda de la présidence.

Ces multiples raisons impliquent une **augmentation des crédits** de 31,87 % pour le budget 2024. Ce recalibrage permettra de s'assurer d'une exécution conforme aux ouvertures de crédits.

En tout état de cause, l'enveloppe ainsi revalorisée est proche des dépenses de l'année 2017 (17,68 millions d'euros) ou 2018 (20 millions d'euros), et se situe même à un niveau comparable une fois l'inflation prise en compte.

Enfin dans les réponses au questionnaire du rapporteur spécial, la présidence précise que « pour rappel, le taux d'inflation cumulé hors Europe (source FMI) sur la période 2018-2024 est de 36,4 %. Rapporté aux dépenses 2018 de la présidence, cela porterait la part budgétaire des déplacements à plus de 26 millions d'euros en euros constants 2024. »

*d) Des dépenses d'investissement en forte hausse*

Les dépenses d'investissement sont attendues en hausse de 40,23 % pour 2024 (9,12 millions d'euros contre 6,5 millions d'euros en 2023). Pour autant, ce montant est proche de la moyenne des dépenses réalisées sur la période 2020 - 2022 (9,35 millions d'euros) marquée par des opérations importantes. La dotation à la présidence de la République inclut une dotation exceptionnelle de 4,497 millions d'euros consacrée aux investissements immobiliers.

En dehors du budget de la présidence de la République, l'OPPIC assure grâce à une enveloppe de 5,5 millions d'euros la conservation et la mise en valeur des résidences présidentielles, monuments historiques affectés au ministère de la Culture et mis à la disposition de la Présidence de la République<sup>1</sup>.

**À ce titre, le rapporteur spécial reconnaît que la présidence précise utilement le rôle et le champ d'intervention de l'OPPIC.** En effet, un nouveau schéma directeur immobilier est en cours de construction pour la période 2024-2027.

Ce nouveau schéma s'articulera autour de trois axes majeurs, tels que le développement durable avec notamment le lancement des travaux de Géothermie au sein du Palais d'Évreux, la qualité de vie au travail à travers, entre autres, l'adaptation au réchauffement climatique et la mise aux normes des emprises.

#### **La Géothermie à l'hôtel d'Évreux : un projet générateur d'économies d'énergies dont la mise en service est prévue en 2024**

L'Élysée met en place une solution de géothermie sur nappe à 65 mètres de profondeur (géothermie de minime importance), dont les travaux de forage seront conduits en 2023.

Cette opération intégrera un volet de modernisation du réseau primaire de chauffage (remplacement des chaudières fioul par des chaudières gaz à condensation, remplacement des anciennes chaudières).

Dans le cadre de cette opération, il sera également prévu la modernisation du réseau secondaire permettant d'améliorer les performances des installations et leur régulation.

Le projet de mise en œuvre de géothermie constitue une des composantes d'un projet plus global de modernisation du réseau de chauffage et de climatisation pour améliorer les performances énergétiques du bâtiment.

Le financement des travaux de forage est assuré par la Présidence de la République et la mise en service de la solution de géothermie est prévue à l'hiver 2024.

Les objectifs du projet sont d'améliorer les performances énergétiques du bâtiment et de diviser par deux le coût des fluides, tout en réduisant drastiquement la part des émissions de CO<sup>2</sup> due à la production de chauffage (réduction de 80 %).

*Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial*

<sup>1</sup> Source : annexe « Culture » au projet de loi de finances pour 2024.

**B. LES RECETTES ET DISPONIBILITÉS : UNE FORTE HAUSSE DE LA DOTATION DESTINÉE À MAINTENIR LES RÉSERVES DE L'INSTITUTION**

**Évolution des recettes de la présidence de la République entre 2022 et 2024**

(en euros)

Recettes	Exécuté 2022	Budget 2023	Budget 2024	Variation (22-23)	
				en euros	en pourcentage
Dotation	105 300 000	110 459 700	122 563 852	+ 12 104 152	+ 10,96
Produits divers	2 909 577	1 600 000	2 546 000	+ 946 000	+ 59,13
Prélèvements sur trésorerie	5 156 353	2 368 894	0	- 2 368 894	- 100,00
<b>Total</b>	<b>113 365 930</b>	<b>114 428 594</b>	<b>125 109 852</b>	<b>+ 10 681 258</b>	<b>+ 9,33</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

La dotation consacrée à la présidence de la République s'élève à **122,56 millions d'euros pour 2024 soit un montant en hausse de 10,96 % par rapport à l'exercice précédent (110,46 millions d'euros)**.

À noter que cette hausse de la dotation en 2024 fait suite à une précédente hausse en 2023 (+ 4,90 %) mais à une stabilisation sur la période 2020 - 2022 (105,3 millions d'euros).

**En plus de la dotation**, la présidence de la République finance ses dépenses grâce à des **produits divers, qui représentent 2,55 millions d'euros en 2024**, et regroupent par exemple les recettes liées à la restauration (0,39 million d'euros), aux refacturations liées aux évènements (0,2 million d'euros) ou encore à la redevance de la marque « Présidence de la République » (0,24 millions d'euros).

**Concernant les réserves de l'institution**, celles-ci sont évaluées à 18,99 millions d'euros à la fin de l'année 2022. En revanche, **la trésorerie disponible s'établirait à 2 millions d'euros à la fin de l'année**, contre 11 millions d'euros en 2022 et 22,89 millions d'euros en 2017. Ce **montant pour 2024 est insuffisant pour le rapporteur spécial au regard du montant global du budget de la présidence de la République et particulièrement des besoins en investissement**.

**Le rapporteur spécial juge également utile de mener une politique d'investissement de manière continue afin d'éviter des « effets de rattrapage ».**

L'exercice 2024 ne prévoit aucun prélèvement sur trésorerie. Par ailleurs, pour les années à venir, la trajectoire pluriannuelle 2025-2027 de la dotation tiendra compte du cadrage et des orientations qui sont donnés aux ministères par le Ministère de l'économie et des finances, soit + 2 % en 2025, + 1,8 % en 2026 et en 2027.

## II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE DOTATION QUI TIENT COMPTE DU CONTEXTE INFLATIONNISTE ET D'IMPORTANT INVESTISSEMENTS

Les dotations consacrées aux assemblées parlementaires sont en hausse par rapport à 2023 et s'élèvent ainsi à 996,36 millions d'euros au total. Ces dotations se répartissent entre l'Assemblée nationale (607,65 millions d'euros), le Sénat (353,47 millions d'euros) et La Chaîne parlementaire (35,25 millions d'euros).

Les montants de ces dotations ont été arrêtés le 12 juillet 2023 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 de l'Assemblée nationale et du Sénat n'ont pas augmenté pendant quatorze ans. Cette stabilisation en euros courants n'a été possible, compte tenu de la hausse tendancielle des charges liée à l'inflation, que grâce à des efforts d'économies significatifs.

Afin de faire face aux besoins d'investissement et à l'inflation, elle a ensuite connu une hausse en 2022<sup>1</sup> et en 2023<sup>2</sup>. Dans le contexte d'inflation persistante, et face à la nécessité de réaliser des travaux immobiliers liés à la préservation de leur patrimoine historique, cette hausse est reconduite en 2024 à hauteur de 6,42 % pour l'Assemblée nationale et 2,07 % pour le Sénat.

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.

---

<sup>1</sup> + 6,68 % pour l'assemblée nationale et + 4,64 % pour le Sénat.

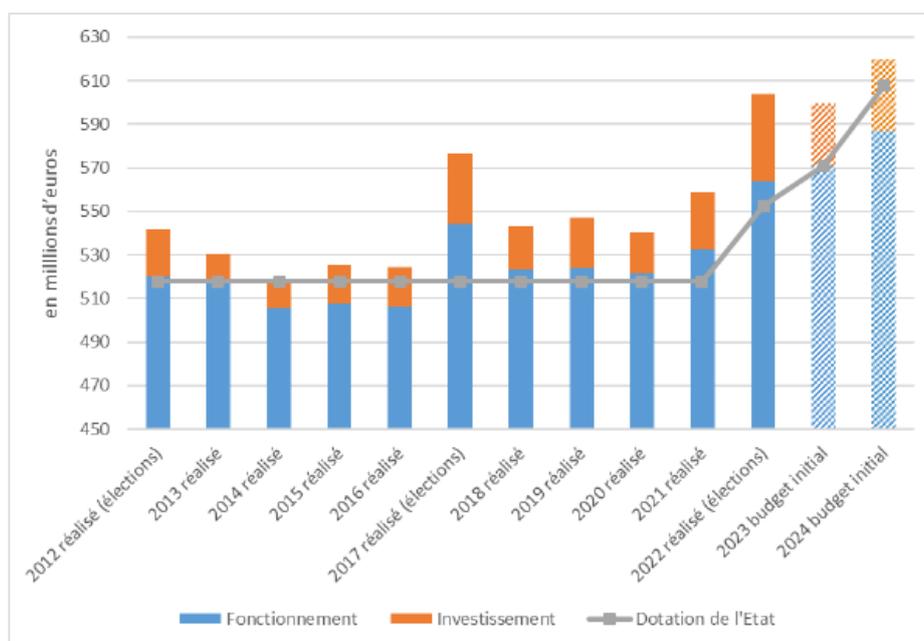
<sup>2</sup> + 3,35 % pour l'Assemblée nationale et + 2,28 % pour le Sénat.

## A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### 1. Des dépenses en augmentation en raison de l'inflation mais aussi d'un rythme d'investissement soutenu

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2024 prévoit un total de dépenses de 620,05 millions d'euros, soit une hausse de 3,4 %.

#### Évolution des dépenses de l'Assemblée nationale et de la dotation de l'État depuis 2012



Source : Commission commune des crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat

L'augmentation résulte principalement des dépenses de fonctionnement (+ 16 millions d'euros, soit + 2,8 %) mais aussi des dépenses d'investissement (+ 4,4 millions d'euros) soit + 15,3 %.

#### Évolution du budget de l'Assemblée nationale entre 2022 et 2024

(en euros)

	BUDGET 2022	RÉALISÉ 2022	BUDGET 2023	BUDGET 2024	VARIATION (2023-2024)	
					en euros	en pourcentage
<b>DÉPENSES</b>						
Dépenses de fonctionnement	567 544 638	563 893 396	571 005 584	587 035 178	16 029 594	2,81 %
Dépenses d'investissement	41 183 500	39 943 319	28 623 500	33 015 000	4 391 500	15,34 %
<b>Total</b>	<b>608 728 138</b>	<b>603 836 715</b>	<b>599 629 084</b>	<b>620 050 178</b>	<b>20 421 094</b>	<b>3,41 %</b>
<b>RECETTES</b>						
Dotation de l'État	552 490 000	552 490 000	571 005 584	607 647 569	36 641 985	6,42 %
Recettes budgétaires propres	4 949 000	12 058 132	1 918 500	1 852 409	-66 091	-3,44 %
<b>Total</b>	<b>557 439 000</b>	<b>564 548 132</b>	<b>572 924 084</b>	<b>609 499 978</b>	<b>36 575 894</b>	<b>6,38 %</b>
<b>SOLDE BUDGÉTAIRE</b>	<b>- 51 289 138</b>	<b>- 39 288 583</b>	<b>- 26 705 000</b>	<b>- 10 550 200</b>	<b>+ 16 154 800</b>	

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

Les dépenses de fonctionnement prévues pour 2024 s'élèvent à **587,04 millions d'euros**, soit une hausse de 2,81 % par rapport à l'année précédente (571,01 millions d'euros).

Les dépenses de fonctionnement 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 341 millions d'euros**, en hausse de 2,2 % par rapport à 2023 et se répartissent ainsi :

- plus de la moitié (53,7 %) de ces charges concerne la contribution de l'Assemblée aux frais de secrétariat parlementaire ;
- les charges sociales représentent 21,7 % ;
- les indemnités parlementaires, impactées par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, 15,7 % du total ;
- enfin les autres charges parlementaires représentent 8,8 %. 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 **189,8 millions d'euros** (contre 184,7 millions d'euros en 2023). Les dépenses relatives aux fonctionnaires diminuent (- 2,9 millions d'euros), l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) et de la hausse du point d'indice étant inférieur à la réduction des effectifs (leur nombre passerait de 858 au 31 décembre 2023 à 750 au 31 décembre 2024). Dans le même temps le **coût des personnels contractuels** (hors présidence) augmente de 3,5 millions d'euros avec une évolution des effectifs de 445 au 31 décembre 2023 à 486 au 31 décembre 2024.

### Personnel employé à l'Assemblée nationale

En effectif physique au 31/12	2019	2020	2021	2022	2023 (est.)	2024 (prév.)
Agents contractuels (présidence et services)	239	288	354	402	454	495
Fonctionnaires	983	945	913	884	858	750
<b>TOTAL</b>	<b>1 222</b>	<b>1 213</b>	<b>1 267</b>	<b>1 266</b>	<b>1 312</b>	<b>1 245</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

**Les autres dépenses de fonctionnement progressent de 6,6 % par rapport à 2023 et s'élèvent à 56,2 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 28,62 millions d'euros dans le budget 2023 à 33 millions d'euros en 2024, un niveau élevé mais qui est inférieur au réalisé de l'année 2022 (40 millions d'euros) au cours de laquelle de nombreux investissements avait été réalisés.

Les investissements programmés en 2024 concernent principalement l'immobilier et sont ventilés en trois catégories :

- les investissements immobiliers qui s'établiraient à 23,2 millions d'euros. Sont ainsi prévus la restauration de la bibliothèque (4,95 millions d'euros), la restructuration et la modernisation des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> étage de la zone Colbert au Palais Bourbon et de la verrière de la Salle Colbert (9,79 millions d'euros) ou encore la rénovation de l'accueil du public et la création d'espaces de médiation (2,25 millions d'euros) ;

- les investissements relatifs aux systèmes d'information, prévus à hauteur de 7,19 millions d'euros ;

- les autres investissements (0,60 million d'euros) qui comprennent notamment une provision pour dépenses imprévues.

## **2. Une dotation, désormais indexée sur l'inflation, qui inclut les investissements incompressibles et limite le prélèvement sur les disponibilités**

La dotation demandée de 607,65 millions d'euros, en hausse de 6,4 %, a été calculée en prenant en compte quatre facteurs additionnels à la dotation de l'année 2023.

En premier lieu, l'application à la dotation 2023 de l'inflation prévisionnelle pour 2024<sup>1</sup> (+ 2,6 %, taux figurant dans le programme de stabilité 2023-2027 présenté par le Gouvernement en avril 2023) conduit à une augmentation de 14,85 millions d'euros.

En deuxième lieu, le montant de la dotation intègre le coût pour l'Assemblée nationale en 2024 de la hausse, décidée par le Gouvernement à l'été 2023, de 1,5 % du point d'indice de la fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023.

En troisième lieu, le montant de la dotation comprend ainsi, à partir de 2024, le coût de la **part incompressible des investissements immobiliers** de l'Assemblée nationale.

En dernier lieu, la dotation de l'État en 2024 permettra également de financer l'**opération de restauration de la Bibliothèque** et notamment des plafonds peints par Eugène Delacroix. Le coût en 2024 de cette opération s'élève à **4,95 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Le Bureau de l'Assemblée nationale s'est en outre prononcé en faveur d'une indexation de la dotation sur l'inflation prévisionnelle à partir de 2024 et pour les années suivantes.

### Calcul de la dotation de l'Assemblée nationale pour l'année 2024

	En M€	En %
<b>Dotation 2023</b>	<b>571,01</b>	
a. Inflation prévisionnelle 2024	+14,85	+2,6 %
b. Augmentation de 1,5 % du point d'indice de la fonction publique	+5,35	+0,9 %
c. Extension du périmètre de la dotation aux investissements immobiliers incompressibles	+11,50	+2,0 %
d. Opération de restauration de la Bibliothèque	+4,95	+0,9 %
<i>Sous-total investissements immobiliers (c + d)</i>	<i>+16,45</i>	<i>+2,9 %</i>
<b>Total (a + b + c + d)</b>	<b>+36,64</b>	<b>+6,4 %</b>
<b>Dotation 2024</b>	<b>= 607,65</b>	

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

Le **prélèvement sur les disponibilités** s'élève pour 2024 à **10,55 millions d'euros**, en amélioration par rapport à la prévision pour 2023 (26,7 millions d'euros).

Les **disponibilités totales** (y compris la valeur liquidative des titres immobilisés) de l'Assemblée nationale s'élèvent à **228,15 millions d'euros** au 31 décembre 2022 (25,06 millions d'euros de disponibilités et 203,9 millions d'euros de titres placés dans un fonds commun de placement).

## B. LE SÉNAT

### 1. Une dotation couvrant pour partie les conséquences de la hausse de l'inflation

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 ».

Le budget du Sénat pour 2024 prévoit globalement un total de dépenses de **372,63 millions d'euros en légère hausse de 1,70 %** par rapport au budget 2023 (366,42 millions d'euros). Cette hausse nominale revient à une baisse de 0,9 % en termes réels sur la base de la prévision gouvernementale d'inflation de 2,6 %.

En conséquence, la dotation affectée au budget du Sénat, pour les trois actions, s'élève à **353,47 millions d'euros**, soit une augmentation de 2,07 % par rapport à 2023.

**La gestion vertueuse du Sénat depuis de nombreuses années, et particulièrement la maîtrise des dépenses de fonctionnement mérite d'être saluée.** Si en 2022 et 2023, afin de faire face aux besoins d'investissement (entretien du patrimoine immobilier) et à l'inflation, la dotation a connu une hausse de respectivement 4,64 % et de 2,28 %, son montant n'avait pas augmenté pendant 14 ans (cf. graphique ci-contre), de 2008 à 2021, ce qui a représenté un effort important de maîtrise des dépenses.

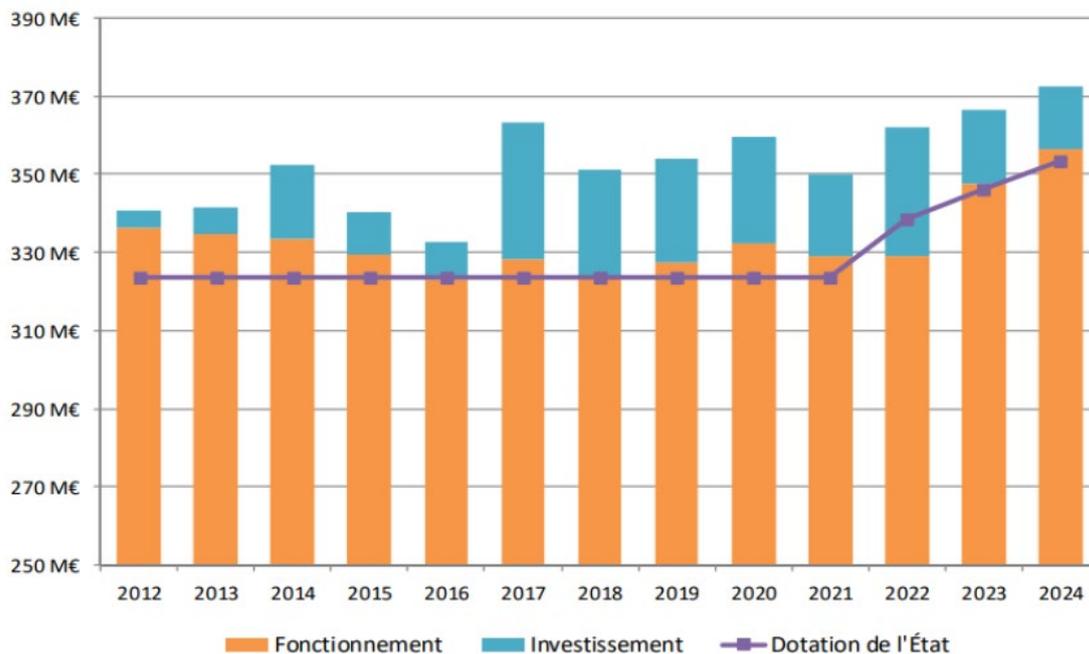
#### Évolution du budget du Sénat entre 2023 et 2024

(en millions d'euros)

	Sénat 2023	Sénat 2024	Jardin 2023	Jardin 2024	Musée 2023	Musée 2024	Total 2023	Total 2024
<b>Dépenses</b>								
Investissement	17,17	14,41	1,58	1,81	0,07	0,07	18,82	16,29
Fonctionnement	335,44	344,62	12,06	11,62	0,10	0,10	347,59	356,33
<b>Total des dépenses</b>	<b>352,60</b>	<b>359,03</b>	<b>13,64</b>	<b>13,43</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>366,42</b>	<b>372,63</b>
<b>Ressources</b>								
Produits	5,20	5,48	0,65	0,80	0,16	0,16	6,00	6,43
Prélèvements sur les disponibilités	12,71	11,69	1,39	1,03	0,01	0,01	14,12	12,73
Dotation de l'État	334,69	341,86	11,61	11,61	0,00	0,00	346,29	353,47
<b>Total des ressources</b>	<b>352,60</b>	<b>359,03</b>	<b>13,64</b>	<b>13,43</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>366,42</b>	<b>372,63</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

### L'évolution du budget depuis 2012



Source : Sénat, présentation Commission commune des crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat

**Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 356,33 millions d'euros, contre 347,59 millions d'euros en 2023. Cette hausse modérée de 2,51 % correspond à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 1,5 %, le 1<sup>er</sup> juillet 2023, et à l'inflation anticipée<sup>1</sup>.**

L'effet en année pleine de cette revalorisation indiciaire est une composante significative de cette augmentation (soit 3,7 millions d'euros sur une augmentation nette de 8,74 millions d'euros).

En effet, son effet est mécanique et porte sur près des deux-tiers du budget du Sénat (rémunération des Sénateurs, de leurs collaborateurs, des personnels, charges contributives, subvention aux groupes politiques).

Pour les autres dépenses de fonctionnement, l'impact de l'inflation est plus difficile à mesurer. Pour l'exercice 2022, dont le taux d'inflation était de + 5,2 %, son impact, hors effet de l'augmentation de la valeur du point d'indice, a été évalué à un surcroît de dépenses de 3 millions d'euros pour le Sénat.

Enfin, en observant leur évolution sur une période de quatorze ans (2008-2022), le rapport de de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne relatif à l'exécution 2022<sup>2</sup>, note que **« depuis 2008, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 1,4 % en**

<sup>1</sup> Pour mémoire, le taux d'inflation retenu pour la construction du budget est celui du programme de stabilité, soit + 2,6 %.

<sup>2</sup> Éric Jeansannetas, rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne (n° 608, 2022-2023).

*valeur. Elles avaient jusqu'alors connu une tendance à la baisse marquée, mais ont progressé de 3,8 % en 2022. Cependant, une fois pris en compte les effets de l'inflation, cette hausse en valeur correspond à une diminution des dépenses de 1,3 % sur un an ou de 15,6 % sur cette période. »*

Les dépenses d'investissement (16,29 millions d'euros) sont en diminution de 13,43 % par rapport à 2023 (18,82 millions d'euros). Il s'agit d'un montant qui reste proche de l'exécution moyenne de ces dernières années (18,9 millions d'euros en 2017-2022, contre 9,5 millions d'euros en 2006-2016).

Les projets d'investissements sont détaillés ci-après dans les actions « Sénat » et « Jardin du Luxembourg ».

S'agissant des **dépenses d'investissement engagées par la direction de l'architecture, du patrimoine et des jardins, les montants annuels** varient suivant les années, avec une **moyenne d'environ 11 millions d'euros par an sur la période 2010-2020**. Ces dépenses sont destinées à conserver et restaurer un patrimoine historique et remarquable, à l'équiper en installations techniques performantes pour permettre au Sénat d'exercer dans les meilleures conditions possibles les missions d'une assemblée parlementaire, à limiter les consommations d'énergies et répondre aux impératifs du développement durable ainsi qu'à prévenir les risques de toute nature susceptibles de menacer l'intégrité des personnes et des biens.

**Trois opérations d'ampleur sont en cours :**

- la rénovation et la restructuration des deux immeubles sur rue des 26 et 36 rue de Vaugirard ;

- la restauration des façades et couvertures des pavillons Est et de l'aile Est du Palais du Luxembourg ;

- la restauration des grilles et murets du Jardin du Luxembourg.

**Des opérations d'ampleur sont par ailleurs en préparation :**

- la rénovation et la restructuration du Petit Luxembourg Est (bâtiment C) et de la salle d'accueil du 15 *ter* rue de Vaugirard ;

- la rénovation de l'espace d'accueil du 15 rue de Vaugirard au Palais du Luxembourg ;

- la restauration des façades et couvertures des pavillons Nord-Est et Nord-Ouest et de l'aile Nord du Palais du Luxembourg.

a) L'action n° 1 : « Sénat »

Les dépenses prévisionnelles de l'action « Sénat » représentent **359,03 millions d'euros en 2024** (soit 96,4 % du budget du Sénat), contre **352,60 millions d'euros en 2023** et **349,43 millions d'euros en 2022**.

Les **dépenses de fonctionnement** de cette action s'élèvent à **344,62 millions d'euros, soit une hausse de 2,74 % par rapport à 2023** :

- **les crédits liés à l'exercice du mandat parlementaire** diminuent de 0,75 % pour s'établir à **159,8 millions d'euros**. Cette évolution recouvre à la fois un mouvement de hausse (notamment une progression mécanique du poste des indemnités sous l'effet de la revalorisation du point d'indice) et de baisse à l'instar de la dotation versée à l'AGAS en raison du cycle électoral (les dépenses tendent à atteindre leur plus bas niveau l'année suivant le renouvellement électoral) ;

**Dépenses liées au mandat parlementaire**

<i>En M€</i>	Budget exécuté 2019	Budget exécuté 2020	Budget exécuté 2021	Budget exécuté 2022	Budget réparti 2023	Projet de budget 2024	Evolution 2023-2024 (%)
<i>Indemnités versées aux sénateurs</i>	31,6	31,6	31,7	32,2	33,0	33,5	1,67
<i>Charges de sécurité sociale, de prévoyance, de retraite et les accessoires de pensions</i>	14,3	14,2	14,6	14,6	14,9	15,4	3,65
<i>Aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	101,1	103,0	99,8	104,0	113,2	110,9	-2,03
<b>Total</b>	<b>147,1</b>	<b>148,8</b>	<b>146,1</b>	<b>150,8</b>	<b>161,0</b>	<b>159,8</b>	<b>-0,75</b>

Source : Sénat, Commission commune des crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat

- **les dépenses de personnel** sont en hausse, notamment les dépenses de rémunération qui atteindraient **105 millions d'euros** contre **101,41 millions d'euros** dans le budget réparti 2023 (+ 3,54 %). Cette augmentation s'explique pour 1,5 point par l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, par la répartition des crédits opérés en 2023 et par la dynamique de la masse indiciaire (glissement GVT) ;

- **les autres dépenses de fonctionnement** sont regroupées sous différentes rubriques. Le budget des « achats » (compte 60) est stable (+ 0,54 %), tandis que celui des « travaux et services extérieurs » (compte 61) et « autres travaux et services extérieurs » (compte 62) **augmente de 3,34 millions d'euros** (pour un total de **38,70 millions d'euros**) ;

- les charges exceptionnelles, habituellement marginales (0,2 million d'euros en 2022 et 2023) ont été provisionnées à un niveau exceptionnel pour 2024 (2,12 millions d'euros), notamment pour tenir compte du risque d'une inflation plus forte que celle ayant servi d'hypothèse à la construction du budget.

Les dépenses d'investissement s'élèvent à **14,41 millions d'euros**, soit un montant en baisse par rapport à l'année précédente (17,17 millions d'euros dans le budget réparti 2023).

L'année 2024 verra le démarrage, la poursuite ou l'achèvement de plusieurs chantiers s'inscrivant dans des opérations pluriannuelles, dont notamment :

- l'opération de rénovation de l'ensemble de 26 rue de Vaugirard qui devrait s'achever au premier semestre 2024 ;
- l'achèvement de la rénovation des façades et couvertures de l'aile Est et des pavillons Est ;
- lancement de la rénovation de la salle d'accueil du 15 rue de Vaugirard et des façades Nord.

**Concernant les ressources**, le montant annuel de la dotation de l'État (341,86 millions d'euros en 2024) permettra de couvrir la quasi-totalité (99,2 %) des dépenses de fonctionnement.

Outre la dotation de l'État de **341,86 millions d'euros**, les recettes du Sénat sont composées :

- de produits divers représentant **5,48 millions d'euros** ;
- et du prélèvement sur les disponibilités à hauteur de **11,69 millions d'euros** (en baisse de 8,05 %).

#### Ressources du Sénat (action n° 1) prévues par les budgets

Ressources pour missions institutionnelles (en €)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dotation de l'État	312 227 700	312 227 700	312 227 700	327 227 700	334 687 700	341 864 000
Produits divers	4 885 224	4 866 974	4 622 459	4 933 932	5 203 153	5 475 350
Prélèvement sur disponibilités	25 031 394	29 248 524	20 101 492	17 268 696	12 713 245	11 690 453
<b>Ressources totales</b>	<b>342 144 318</b>	<b>346 343 198</b>	<b>336 951 651</b>	<b>349 430 328</b>	<b>352 604 098</b>	<b>359 029 803</b>

Source : Commission commune des crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat à partir des données du Sénat

*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 13,43 millions d'euros en 2024, soit une baisse de 1,56 % par rapport au budget 2023 (13,64 millions d'euros).**

Les dépenses de fonctionnement baissent de 0,44 millions d'euros (- 3,65 %) tandis que les dépenses d'investissement augmentent de 0,23 million d'euros pour atteindre 1,81 million d'euros, ces crédits étant majoritairement destinés à la **poursuite des travaux de restauration des grilles et des murets du Jardin du Luxembourg**. Une opération qui prévoit le déplombage et l'application d'une peinture à haute durabilité sur les grilles, le traitement par dorure à la feuille d'or des flèches et décors et la réparation des murets et ferronneries sur l'ensemble du périmètre du Jardin, soit environ 2 334 mètres linéaires.

**Du côté des ressources, le montant des produits attendus augmente de 23,20 %** par rapport à 2023 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 des défilés à l'Orangerie Férou et des expositions photographiques sur les grilles du Jardin.

Sur la base d'une dotation inchangée (11,61 millions d'euros), un prélèvement sur disponibilités resterait nécessaire à hauteur de 1,03 million d'euros (contre 1,39 million d'euros en 2023).

*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 2023**, 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 2023, il est prévu de financer cette action à hauteur de 13 200 euros par un prélèvement sur les disponibilités du Sénat.**

## 2. Un budget s'inscrivant dans une programmation triennale qui, compte tenu des dépenses contraintes, fait percevoir un enjeu de soutenabilité budgétaire

La poursuite du programme d'investissement, nécessaire pour entretenir le patrimoine historique, s'appuie sur l'existence d'une réserve spéciale d'intervention, évaluée à 102,7 millions d'euros à la fin de l'année 2024.

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

(en millions d'euros)

Dépenses	2024	2025	2026
Investissement	16,3	17,2	22,8
Fonctionnement	356,3	359,9	368,5
<b>Total</b>	<b>372,6</b>	<b>377,1</b>	<b>391,3</b>
Ressources	2024	2025	2026
Produits	6,4	6,6	6,7
Dotation de l'État	353,5	353,5	353,5
Prélèvement sur les disponibilités	12,7	17,1	31,2
<b>Total</b>	<b>372,6</b>	<b>377,1</b>	<b>391,3</b>
Solde prévisionnel de la Réserve spéciale d'intervention (fin d'exercice)	102,7	85,6	54,4

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024

Cette **projection**, qui anticipe une diminution de près de moitié de cette réserve d'ici 2026, repose sur des hypothèses très structurantes mais incertaines, à savoir la valeur du point d'indice de la fonction publique qui resterait inchangée à partir de 2024 et une inflation qui reviendrait, au-delà de 2024, aux niveaux observés avant 2021. Par ailleurs, elle retient l'hypothèse conventionnelle d'un maintien en euros courants de la dotation de l'État à son niveau de 2024 pour les exercices 2025 et 2026.

**Le rapporteur spécial considère** comme essentiel que le Sénat puisse toujours conserver, pour assurer son bon fonctionnement institutionnel, **des disponibilités comprises a minima entre deux et trois mois de dépenses, soit entre 60 et 90 millions d'euros**, ce qui constituera un enjeu pour le Sénat dans les années à venir.

### 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 en 2024 pour La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale (LCP-AN) et Public-Sénat s'élève à 35,25 millions d'euros**, un montant en très légère hausse de 2,17 % par rapport à l'exercice précédent.

**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 des contraintes géographiques et par la nécessité de préserver l'indépendance éditoriale de chaque société de programme.

**Le contrat d'objectifs et de moyens avec le Sénat pour la période 2022-2024, voit également la dotation maintenue à un niveau identique. Un contrat d'objectifs et de moyens a également été signé, en 2020, entre LCP-AN et l'Assemblée nationale.**

#### *a) Action n° 1 : « La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale »*

La dotation affectée à LCP-AN est fixée pour 2024 à **17 597 822 euros**, soit une **hausse de 4,5 %** par rapport à l'exercice 2023 (16,85 millions d'euros), après une précédente hausse de 1,2 % mais aussi 11 exercices où celle-ci était demeurée inchangée.

**La dotation finance l'intégralité des dépenses qui s'élèvent à 17,33 millions d'euros**, en légère baisse par rapport à l'année précédente (- 4,7 %).

Celles-ci comportent deux types de dépenses :

- des **dépenses d'exploitation** à hauteur de 16,62 millions d'euros : essentiellement dues aux coûts liés à l'antenne en hausse de 0,8 %, notamment les frais de grille, et une hausse de la masse salariale (+ 4,2 %) ;

- et des **dépenses d'investissement**, à hauteur de 710 000 euros, en forte diminution de 57,9 % par rapport au budget 2023 (1,42 million d'euros) : en 2024, la chaîne ralentit son plan d'investissement qui sera consacré au remplacement des matériels vétustes.

**Les ressources propres** se situeraient à 0,45 million d'euros, en légère baisse par rapport à 2023 (- 0,17 millions d'euros).

**Il est à noter que la dotation et les ressources propres financeront non seulement les dépenses, mais aussi le report du résultat net négatif de l'année dernière à hauteur de 710 000 euros, permettant ainsi d'atteindre un résultat prévisionnel à l'équilibre en 2024.**

*b) Action n° 2 : « Public-Sénat »*

**La dotation affectée à Public-Sénat est fixée pour 2024 à 17,65 millions d'euros** (dont 17,12 millions d'euros pour l'exploitation et 530 000 euros pour l'investissement), soit un niveau identique à 2022 et 2023.

**Celle-ci finance une grande partie des dépenses qui s'élèvent à 18,40 millions d'euros**, en légère augmentation (+ 0,27 %) par rapport à 2023.

Ces dépenses comportent des **dépenses d'exploitation** à hauteur de 17,87 millions d'euros (dont le coût de grille, qui intègre les dépenses de personnel, de 11,19 millions d'euros, et des coûts de diffusion de 3,32 millions d'euros) et des **dépenses d'investissement** à hauteur de 530 000 euros.

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

### III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

#### **A. UNE DOTATION EN HAUSSE EN RAISON ESSENTIELLEMENT DE DÉPENSES EXCEPTIONNELLES D'INVESTISSEMENT ET D'ORGANISATION D'UNE CONFÉRENCE DANS LE CADRE DE L'ANNÉE DE LA FRANCOPHONIE**

La dotation budgétaire pour 2024 du Conseil constitutionnel s'élève à 17,93 millions d'euros contre 13,30 millions d'euros en 2023.

Néanmoins cette dotation intègre une dotation spéciale de 3,84 millions d'euros qui inclut deux types de dépenses exceptionnelles :

- la rénovation avant la fin de l'année 2024 de l'ensemble du rez-de-chaussée des locaux du 2, rue de Montpensier afin notamment de répondre à la nécessité de rehausser les conditions de sécurité de l'accueil des visiteurs et ouvrir la voie, dans le cadre de la démarche de développement durable, à un futur raccordement des locaux au réseau de climatisation de fraîcheur de Paris ;

- à l'occasion de l'Année de la francophonie, 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, est de 14,1 millions d'euros.

#### **La répartition du budget 2024 entre les différentes actions**

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

- le **contrôle des normes**, représentant une dépense de 11,1 millions d'euros ;
- les **élections**, qui ne comprennent aucune dépense en 2024 ;
- les **relations extérieures**, qui représentent une dépense de 2,5 millions d'euros ;
- l'**administration de l'institution**, représentant une dépense de 4,3 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 2024*

## Budget du Conseil constitutionnel

(en euros)

	2022	2023	2024	Évolution
	exécution	prévisions revues au 31/07/2023	prévision	2023/2024 prévisions
<b>Membres</b>	<b>2 046 536</b>	<b>2 037 236</b>	<b>2 158 000</b>	+ 5.9
Traitements	1 498 790	1 513 059	1 514 000	
Charges sociales	388 177	394 177	395 000	
Frais de déplacement	159 569	130 000	249 000	
<b>Personnels</b>	<b>6 419 277</b>	<b>7 752 976</b>	<b>10 083 456</b>	+ 30
Traitements personnels permanents	4 529 423	4 609 728	6 014 576	
Traitements personnels occasionnels et ARE	201 798	104 000	104 000	
Traitements personnels d'entretien	142 635	153 000	157 000	
Charges sociales	1 545 419	1 559 560	2 202 880	
Formation	75 633	116 500	150 000	
Transports et déplacements	64 591	63 200	70 000	
Indemnités de transports	46 800	21 500	60 000	
Action sociale	19 677	19 000	25 000	
Garde républicaine	983 724	1 106 488	1 300 000	
<b>Fonctionnement</b>	<b>5 297 086</b>	<b>4 443 588</b>	<b>3 080 403</b>	-30
Fonctionnement <i>stricto sensu y compris mobilier, matériel et fournitures</i>	477 526	512 213	500 000	
Parc automobile	57 735	62 000	60 000	
Informatique	258 567	305 922	310 000	
Frais postaux et de télécommunications	105 906	112 000	112 000	
Entretien du bâtiment	178 126	185 413	185 000	
Documentation	163 437	135 800	130 000	
Manifestations	67 151	70 000	70 000	
Actions de communication, publicité, publications et relations publiques	1 052 567	950 000	750 000	
Charges externes	2 936 071	2 110 240	963 403	
<b>Investissement</b>	<b>1 033 845</b>	<b>430 000</b>	<b>2 608 141</b>	+500
Immobilisations incorporelles et corporelles	1 033 845	430 000	2 608 141	
Restauration de mobilier	0	0	0	
<b>Élections</b>	<b>2 258 303</b>	<b>21200-</b>	<b>-</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>17 055 047</b>	<b>14 685 000*</b>	<b>17 930 000</b>	+22

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

## 1. Les dépenses relatives aux membres

Les dépenses relatives aux membres sont en hausse de 5,9 %, mais uniquement en raison d'une hausse prévisionnelle des frais de déplacement. Les dépenses relatives aux traitements des membres sont stables par rapport à 2023 (1,51 million d'euros).

## 2. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel s'établissent à 10,1 millions d'euros, en hausse de 30 %. **En 2024, le Conseil constitutionnel comptera (hors membres) 87 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution.**

Outre la revalorisation du point d'indice, cette hausse des crédits peut s'expliquer par le recrutement de développeurs en vue du projet de refonte des bases de données et des applications utilisées pour remplir sa mission juridictionnelle ainsi que par un renforcement temporaire de ses effectifs dans le cadre de la sécurisation du chantier de rénovation de l'accueil.

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 effectifs<sup>1</sup>.

### Effectifs du Conseil constitutionnel depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Catégorie A	17	21	24	23	27	26	27	30	33	39	45	47	59	57	59
Catégorie B	14	15	16	17	14	12	14	12	11	13	11	11	11	11	10
Catégorie C	18	19	21	21	20	23	23	26	25	21	20	18	18	18	18
TOTAL	49	55	61	61	61	61	64	68	69	73	76	76	88	86	87

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

La hausse des effectifs à partir de 2022 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.

---

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

### 3. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent globalement à 3,08 millions d'euros, en augmentation par rapport à 2023 (2,01 millions d'euros).

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

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.

### 4. Les dépenses d'investissement

**La dotation demandée pour financer les dépenses d'investissement s'élève à 2,61 millions d'euros en 2024, en augmentation par rapport à l'année précédente (1,65 million d'euros soit + 58,18 %).**

Les dépenses d'investissement comprennent principalement :

- la poursuite du plan d'économie d'énergie et de développement durable ;

- des investissements informatiques au titre de la transformation numérique et plus particulièrement la refonte des outils de gestion du Conseil constitutionnel ;

- le démarrage de la refonte de l'accueil du Conseil constitutionnel dont le coût total est estimé à 3,5 millions d'euros.

## ***B. L'ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE DU CONSEIL : DES DÉLAIS DE DÉCISION CONTENUS ET UN NOMBRE ÉLEVÉ DE QPC***

### **1. Des délais des 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 2023)

(en jours)

Type de décisions	Délai moyen	Délai imparti
<b>Contrôle de constitutionnalité</b>		
<b>Délai moyen pour les DC</b>	<b>17</b>	
DC-traite (Traités)	41	
DC-règlement (Règlements)	18	
DC-LO (Lois organiques)	17	
DC-loi (Lois ordinaires)	17	30 <sup>1</sup>
<b>LP (Lois du pays)</b>	<b>59</b>	<b>90<sup>2</sup></b>
<b>Question prioritaire de constitutionnalité</b>	<b>74</b>	<b>90<sup>3</sup></b>
<b>Autres compétences</b>		
AN (élections législatives)	110	-
SEN (élections sénatoriales)	120	-
L (Déclassés)	20	30 <sup>4</sup>
LOM (Déclassés outre-mer)	70	90 <sup>5</sup>
I (Incompatibilités)	58	-
D (Déchéances)	46	-

Source : réponse aux questionnaires

## 2. La question prioritaire de constitutionnalité : plus de 80 % de l'activité du Conseil, avec la mise en place d'un dispositif de suivi opérationnel désormais achevé

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 l'entrée en vigueur de la QPC, les juridictions du filtre ont enregistré 4 533 dossiers. Le Conseil d'État et la Cour de cassation ont décidé du renvoi de 1 073 QPC (475 dossiers ont été renvoyés par le Conseil d'État, 598 par la Cour de cassation) et du non-renvoi de 4 143 autres questions (1 593 par le Conseil d'État et 2 250 par la Cour de cassation).

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> 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 ».

<sup>3</sup> 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 (...) ».

<sup>4</sup> 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 ».

<sup>5</sup> 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 ».

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2010, ce sont 943 décisions que le Conseil constitutionnel a rendu dans le cadre de la procédure de la QPC, **soit désormais plus de 80 % de l'activité de contrôle du Conseil.**

**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 en 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.

#### IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION RECONDUITE A L'IDENTIQUE ET UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE DÉCRUE DU NOMBRE DE PLAINTES

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 2024, la dotation demandée s'élève à 984 000 euros, soit un montant identique par rapport à la dotation 2023.

##### Le budget de la Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation	2023	2024	Évolution dotation 2023/2024
Loyers	493 000	497 000	+ 0,81 %-
Indemnités magistrats et cotisations	143 000	143 000	-
Autres dépenses de fonctionnement	135 000	228 200	+ 69,04 %
Frais de justice	151 000	80 800	- 46,49 %
Frais de tenue d'un ou plusieurs procès	62 000	35 000	- 43,55 %
<b>Total</b>	<b>984 000</b>	<b>984 000</b>	<b>-</b>

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<sup>e</sup> arrondissement de Paris (497 000 euros).

Au vu du montant des loyers, le rapporteur spécial ne peut qu'encourager les démarches entreprises par la Cour pour rejoindre les locaux du Palais de justice de l'île de la Cité, laissés vacants par le départ du tribunal de grande instance.

Cependant, le déménagement de la Cour dans les locaux du palais de justice de la Cité ne pourra avoir lieu avant 2027 voire 2028 car des travaux d'aménagement devront être réalisés avant que ces locaux puissent accueillir la CJR.

Les indemnités des magistrats sont évaluées à 143 000 euros, un montant identique à 2023.

En revanche, les dépenses de **fonctionnement**, estimée à **228 200 euros** augmentent de 69,04 %. Les prévisions budgétaires transmises au rapporteur spécial indiquent que l'augmentation provient essentiellement de dépenses d'énergie, de frais de sécurisation du bâtiment ainsi que du nettoyage désormais confié à une société extérieure.

Par ailleurs, il est à noter que depuis 2020, le nombre de fonctionnaires et de magistrats présents de façon permanente à la Cour a doublé, il est en effet passé de 5 à 10. Ces personnels sont mis à disposition mais ne font pas l'objet d'un remboursement de la part de la CJR.

**Les frais de justice sont estimés à 80 800 euros ce qui**, compte tenu de l'activité de la commission des requêtes et de la commission d'instruction, semble cohérent (au 1<sup>er</sup> septembre 2023, la somme de 45 592 euros a été dépensée). Ces frais de justice 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 35 000 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.



**LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES  
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION  
DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION**

Dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, le Gouvernement n'a retenu aucun amendement relatif aux crédits de la mission « Pouvoirs publics ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le lundi 30 octobre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Grégory Blanc, rapporteur spécial, sur la mission « Pouvoirs publics ».

**M. Grégory Blanc, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics ».** – En vertu du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, la mission « Pouvoirs publics » regroupe, pour rappel, les crédits dédiés aux différents pouvoirs publics constitutionnels que sont la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, les chaînes parlementaires, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République.

Je commencerai par une rapide analyse de l'évolution des crédits de la mission et de chacune des institutions, avant de vous livrer quelques remarques générales, qui pourront aussi, pour certaines, constituer de futurs axes de travail.

Concernant l'évolution générale des dotations, ces dernières sont restées stables à un peu moins de 1 milliard d'euros de 2015 à 2021, puis ont augmenté à partir de 2022 jusqu'à atteindre 1,14 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2024, soit une hausse de 5,7 % par rapport à 2023. Les pouvoirs publics ont largement participé à l'effort de redressement des comptes publics, la dotation ayant progressé d'un montant bien inférieur à celui de l'inflation constatée, ce qui signifie une baisse en termes réels.

Pour l'année 2024, l'évolution est plus hétérogène. En effet, la dotation de la présidence de la République augmentera de 10,96 % ; celle de l'Assemblée nationale de 6,42 % et celle du Sénat de 2,07 % seulement. En revanche, elle augmentera de 34,86 % pour le Conseil constitutionnel.

La dotation de la présidence de la République atteindra plus de 125 millions d'euros, soit 10,5 millions d'euros de plus que l'année précédente. Cette hausse s'explique d'abord par le coût des déplacements internationaux (21 millions d'euros inscrits au projet de budget pour 2024), impacté par l'inflation internationale et les nouvelles conditions de sécurité dans les hôtels. Ce montant reste toutefois inférieur à celui qu'on a pu connaître sous la présidence 2007-2012, avec un montant record s'élevant à près de 22 millions d'euros en 2009.

Quant aux dépenses de fonctionnement, elles subissent, elles aussi, la hausse de l'inflation. Elles ne peuvent désormais être financées que par une hausse de la dotation, la présidence de la République nous ayant en effet expliqué avoir puisé, lors des exercices précédents, dans sa trésorerie et ses réserves, qui sont désormais presque épuisées.

Cela démontre que des politiques volontaristes de stabilité peuvent conduire à des effets de rattrapage et qu'il convient, notamment en matière d'investissement, d'être réaliste.

Concernant les dotations des assemblées parlementaires, rappelons qu'elles étaient toutes deux gelées entre 2012 et 2021, ce qui a obligé ces institutions à puiser dans leurs réserves. La hausse octroyée cette année représente 6,42 % pour l'Assemblée nationale et 2,07 % pour le Sénat, atteignant respectivement 607,65 millions d'euros et 353,47 millions d'euros.

J'évoquerai le budget du Sénat.

Si la dotation augmente légèrement de 2,07 %, son budget est en hausse de seulement 1,7 %, en tenant compte du recours à ses réserves. Notons la stabilité des dépenses de fonctionnement, signe d'une gestion vertueuse puisqu'elles s'élèveront en 2024 à 356,33 millions d'euros, soit une hausse modérée de 2,51 %, essentiellement due à la revalorisation du point d'indice et plus généralement à l'inflation.

S'agissant des dépenses d'investissement, elles s'élèveront à 16,29 millions d'euros. Signalons que des opérations d'ampleur sont en cours, avec la rénovation des deux immeubles situés aux 26 et 36 rue de Vaugirard, mais aussi la restauration des façades et des couvertures des pavillons Est du Palais du Luxembourg, ainsi que celle des grilles et des murets du Jardin du Luxembourg.

Permettez-moi de parler plus précisément du recours aux réserves.

L'ensemble des institutions ont puisé dans leurs réserves au cours des dix dernières années. Toutefois, il me semble essentiel de limiter les prélèvements pour maintenir les disponibilités *a minima* entre trois et quatre mois de dépenses, soit entre 90 et 120 millions d'euros pour le Sénat, un niveau nécessaire pour garantir l'autonomie de notre assemblée en cas de crise de régime.

J'en viens au budget des chaînes parlementaires. Celui-ci augmente légèrement, de 2,17 %, pour s'établir à 35,25 millions d'euros. Celui de LCP-Assemblée nationale connaît une hausse de 4,45 %, tandis que le budget de Public Sénat est, lui, reconduit à l'identique.

Pour clôturer cette présentation j'évoquerai le budget du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République. Il fait un peu le « yo-yo » puisqu'il avait augmenté en 2022 de 32 % en raison des élections présidentielle et législatives, puis baissé en 2023 de 16,7 % ; il augmentera de nouveau en 2024, pour s'établir à 17,93 millions d'euros, soit une hausse importante de 34,86 %. Cette hausse s'explique par une dotation spéciale de 3,8 millions d'euros destinée à financer, d'une part, les dépenses relatives à l'organisation, en juin 2024, à Paris, d'une conférence des chefs des cours constitutionnelles francophones dans le cadre de l'année de la francophonie, dont le secrétariat général est assuré par le Conseil constitutionnel, et celles

qui sont liées à la rénovation du rez-de-chaussée des locaux de la rue Montpensier.

Enfin, la dotation de la Cour de justice de la République est identique à celle de l'an passé, à hauteur de 984 000 euros.

Je terminerai mon intervention en formulant quatre remarques qui vont guider mon travail.

Tout d'abord, il est primordial d'avoir une vision transparente et responsable de la gestion des pouvoirs publics, notamment du coût de la démocratie. Il est essentiel de respecter l'autonomie de gestion de chaque institution, les contraintes de chacune d'entre elles n'étant pas comparables, qu'il s'agisse du renouvellement électoral des assemblées parlementaires - l'Assemblée nationale doit, qui plus est, provisionner en cas de dissolution -, d'investissements urgents pour entretenir le patrimoine historique, ou de faire face à l'inflation internationale, qui impacte en particulier les déplacements présidentiels.

Ensuite, je suis partisan d'avoir une connaissance globale des budgets afin de pouvoir les comparer avec ceux des institutions équivalentes au niveau européen. Même si le périmètre des exécutifs est différent, comparons au moins les missions. Il en est de même pour les assemblées parlementaires ; comparons par exemple les budgets du Sénat et du Bundesrat rapportés à chaque parlementaire.

Par ailleurs, je souhaiterais évoquer la construction d'un budget vert et le rôle d'exemplarité de nos institutions face aux collectivités territoriales qui sont de plus en plus sollicitées à ce sujet. L'ensemble des institutions mènent un grand nombre d'actions écoresponsables. C'est particulièrement vrai pour le Sénat qui développe de nombreuses actions, et mène un travail de consolidation de la méthodologie de son bilan carbone ainsi que de mise à jour de sa stratégie environnementale. Pour ce qui est du budget vert, certaines institutions invoquent comme frein l'importance de la masse salariale. Mais les collectivités s'engagent dans cette voie, alors qu'elles sont confrontées à la même problématique.

Enfin, j'ai souhaité mieux appréhender ce que représente pour nos concitoyens le coût de la démocratie. Le coût de l'ensemble des institutions est d'environ 16,50 euros par Français, dont 9 euros pour l'Assemblée nationale, un peu plus de 5 euros pour le Sénat et un peu moins de 2 euros pour l'Élysée, ce qui nous place sous la moyenne européenne. Cette démarche apparaît fort utile pour combattre les idées reçues, voire les populismes. La démocratie a un coût, et il importe d'évaluer l'efficacité de l'argent public.

**M. Claude Raynal, président.** - Est-il souhaitable que le Sénat continue à puiser dans ses réserves qui s'amenuisent ? N'aurait-on pas pu prévoir une augmentation de la dotation du Sénat à hauteur de 3 ou 4 % au regard de l'inflation notamment ? Outre les dépenses d'investissement, qui

sont propres à chaque assemblée, n'y aurait-il pas intérêt à prévoir une évolution similaire des dotations avec l'Assemblée nationale ?

**M. Marc Laménie.** – Concernant les dotations des assemblées parlementaires, quelles sont les raisons pour lesquelles la dotation de l'Assemblée nationale est supérieure à celle du Sénat ? Par ailleurs, pourquoi les dépenses de fonctionnement du Jardin du Luxembourg, patrimoine très fréquenté, sont-elles en légère baisse ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Vous avez relativisé le coût de la démocratie pour nos concitoyens par rapport à la moyenne européenne. Pourrait-on avoir plus de précisions sur les pays qui auraient des coûts plus élevés, afin d'établir des comparaisons ?

**Mme Isabelle Briquet.** – Il est légitime que la démocratie ait un coût. Aussi est-il souhaitable d'évoquer en parallèle la préservation de notre patrimoine. À cet égard, le Sénat prouve qu'il peut poursuivre un programme d'investissements très important avec un budget constant.

Au sujet de la dotation de la présidence de la République, l'inflation et les déplacements du Président de la République dans un contexte international particulier ne me paraissent pas justifier à eux seuls cette nette augmentation. Serait-il possible d'avoir plus d'éléments sur ces dépenses ?

Par ailleurs, la hausse des crédits alloués au Conseil constitutionnel manque aussi de lisibilité. L'évocation d'importants travaux et la préparation de la conférence dans le cadre de l'année de la francophonie ne justifient pas là non plus totalement cette augmentation. Comme chaque année on ne peut que regretter le caractère très minimaliste des données concernant le Conseil constitutionnel. Avez-vous d'autres éléments d'information ?

**Mme Christine Lavarde.** – Il est étonnant que le Conseil économique, social et environnemental (Cese), souvent considéré comme étant la troisième assemblée de l'État, ne figure pas dans cette mission. Quelle en est la raison ?

En outre, je m'interroge sur le montant des ressources propres des assemblées. En 2012, l'Assemblée nationale a enregistré des recettes budgétaires propres à hauteur de quelque 12 millions d'euros, contre 1,9 million pour les années 2023 et 2024. Or les recettes propres du Sénat se maintiennent, quant à elles, autour de 5 millions d'euros. Même si ce sujet relève du projet de loi de règlement, pouvez-vous m'apporter des éclaircissements à ce sujet ?

**M. Grégory Blanc, rapporteur spécial.** – J'ai effectivement attiré votre attention sur les réserves, car il importe d'avoir une vision globale. Chaque institution a la volonté d'avoir des outils de pilotage lui permettant d'être plus précise, plus efficace et surtout plus transparente. Une convention est en cours de signature entre l'Élysée et l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic), qui intervient

sur la gestion patrimoniale, en vue de clarifier et préciser ses domaines d'intervention. D'ailleurs, il serait intéressant d'avoir un budget annexé pour avoir une idée de l'ensemble des coûts.

Par ailleurs, j'ai été surpris de constater que, au cours des dix dernières années, les dotations ont augmenté de manière inférieure aux dépenses, chaque institution prélevant sur ses réserves. Or les réserves sont différentes d'une institution à l'autre : celles du Sénat sont, rapportées à son coût de fonctionnement, comparables à celles de l'Assemblée nationale. De son côté, l'Élysée a bénéficié d'une augmentation de ses réserves de 2012 à 2017, en raison d'un niveau d'investissement peu élevé. Après une période de rattrapage et plusieurs prélèvements importants au cours des exercices récents, les réserves s'élèveraient désormais à seulement 2 millions d'euros, pour un budget de 125 millions d'euros, ce qui pose problème pour financer les investissements futurs.

L'Assemblée nationale souhaite avoir des réserves qui couvrent les dépenses de fonctionnement pendant six mois, afin d'anticiper notamment une éventuelle dissolution, dont le coût est de 50 millions d'euros. Les réserves du Sénat couvrent aujourd'hui deux à trois mois de dépenses de fonctionnement. Porter ce niveau à quatre mois nous permettrait d'avoir une vision pluriannuelle plus solide. Au cours de ces dernières années, le Sénat a réussi à peu prélever dans ses réserves en raison d'une relative sous-exécution des dépenses d'investissement. De son côté, l'Assemblée nationale a sollicité une augmentation de sa dotation qui vise à faire face à l'inflation et à couvrir des investissements importants, comme la rénovation des plafonds Delacroix de la bibliothèque.

Concernant le jardin du Luxembourg, il enregistre effectivement une baisse de ses dépenses de fonctionnement, en raison principalement d'une prévision affinée des crédits dévolus aux dépenses de personnel.

Quant au coût de la démocratie, des comparaisons ont déjà été établies par l'Assemblée nationale, et il en ressort qu'il est largement inférieur à celui du Parlement européen. Je souhaite que l'on poursuive les investigations à ce sujet.

Concernant les dépenses de la présidence de la République, le coût du carburant a effectivement augmenté et les contraintes sécuritaires lors d'un déplacement à l'étranger sont plus onéreuses qu'il y a quinze ans, compte tenu du contexte diplomatique actuel. Il semblerait notamment que les hôtels prévoient désormais des frais plus élevés qu'auparavant en cas d'annulation d'un déplacement.

Concernant le Conseil constitutionnel, des efforts pourraient être réalisés en matière de transparence. J'ai, par exemple, été surpris par le coût des déplacements de ses membres, qui frôle les 250 000 euros. Peut-être y-aurait-il d'autres postes budgétaires à regarder.

Je vous rejoins, madame Lavarde, concernant le Cese, mais les textes le prévoient ainsi et cette institution relève d'une autre mission.

Enfin, concernant votre question sur les ressources propres de l'Assemblée nationale, il s'agit d'une ressource hors dotation qui relève tout simplement d'une restitution de solde d'avance de frais de mandat par les députés sous la XV<sup>e</sup> législature, à hauteur de 12,1 millions d'euros, ce qui équivaut à une hausse de 9,4 millions d'euros par rapport à l'année 2021.

**Mme Christine Lavarde.** – Ce sont des ressources propres ?

**M. Grégory Blanc, rapporteur spécial.** – Il s'agit d'une ressource hors dotation.

Au vu de tous ces éléments, j'émetts un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

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

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».**

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Sénat**

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

### **Assemblée nationale**

- Mme Marie GUÉVENOUX, Première Questeure.

### **Présidence de la République**

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



## 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/pjlf2024.html>