

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Albéric de MONTGOLFIER

(1) *Cette commission est composée de* : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	
I. UNE MISSION PARTICULIÈRE DU FAIT DE LA NÉCESSAIRE AUTONOMIE FINANCIÈRE DES POUVOIRS PUBLICS.....	7
II. LES POUVOIRS PUBLICS, ACTEURS DU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	8
DEUXIÈME PARTIE	
PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION	
I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE	11
A. UNE DOTATION DE L'ÉTAT PORTÉE À 103 MILLIONS D'EUROS.....	11
B. UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	12
C. DES RECETTES PROPRES DE LA PRÉSIDENTE STABLES	15
II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	15
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	16
1. Une dotation de l'État stable et une baisse des dépenses.....	16
2. La diminution des ressources propres de l'Assemblée nationale	18
B. LE SÉNAT	18
1. Une baisse des dépenses en 2018	19
a) Action 01 « Sénat ».....	20
b) Action 02 « Jardin du Luxembourg »	21
c) Action 03 « Musée du Luxembourg ».....	21
2. Des recettes propres du Sénat en hausse hors recette exceptionnelle	21
C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	21
1. La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale	21
2. Public-Sénat	22
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	22
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE.....	23
EXAMEN EN COMMISSION.....	25

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1°) Le montant total des dotations de la mission « Pouvoirs publics » au titre de l'exercice 2018 s'établit à 991 742 491 euros, en progression minimale de 0,08 % par rapport à 2017. Cette relative stabilité recouvre des évolutions contrastées au sein de la mission, la dotation de la Présidence de la République connaissant une progression alors que celle du Conseil constitutionnel régresse sensiblement après un exercice 2017 marqué par des échéances électorales impactant fortement son activité. L'évolution des dotations confirme la volonté des pouvoirs publics de maintenir leur contribution au redressement budgétaire.

2°) La dotation de la Présidence de la République est portée à 103 millions d'euros (+ 3 %) en 2018 afin de financer des dépenses de personnel et de fonctionnement en hausse et un effort important d'investissement.

3°) Les dotations demandées par les assemblées parlementaires au titre de l'exercice 2018 sont stabilisées en euros courants pour la sixième année consécutive. La dotation de l'Assemblée nationale s'élève à 517 890 000 euros, représentant toujours un peu plus de la moitié de l'enveloppe de la mission « Pouvoirs publics ». La dotation du Sénat s'établit à 323 584 600 euros. Si les dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat sont stabilisées, les dépenses des deux assemblées diminueraient en 2018, année suivant des élections législatives et sénatoriales. Aussi, les dépenses des assemblées non couvertes par les dotations de l'État et leurs ressources propres seraient compensées par un prélèvement sur les disponibilités financières de 28 458 999 euros pour l'Assemblée nationale et de 22 239 064 euros pour le Sénat.

4°) Les crédits consacrés aux chaînes parlementaires sont, à nouveau, réduits en 2018. Plus précisément, la dotation de Public-Sénat, soit 18 046 000 euros, serait diminuée de 1,1 % par rapport à son niveau de 2017, alors que celle dédiée à La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale resterait stable, à 16 641 162 euros.

5°) La dotation du Conseil constitutionnel est en baisse de 14,44 %, pour atteindre 11 719 229 euros, correspondant à une reconduction de sa dotation hors dépenses inhérentes à l'organisation de l'élection présidentielle en 2017.

6°) La dotation demandée par la Cour de justice de la République (CJR) est, elle, stable en 2017 et s'établit à 861 500 euros.

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

I. UNE MISSION PARTICULIÈRE DU FAIT DE LA NÉCESSAIRE AUTONOMIE FINANCIÈRE DES POUVOIRS PUBLICS

Le **principe constitutionnel de séparation des pouvoirs** s'exprime notamment au travers de l'autonomie financière des assemblées résultant de l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958¹, intégrée au bloc de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 mars 1994². Dans sa décision du 25 juillet 2001 portant sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)³, 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* »⁴. 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 qu'« *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics* »⁵, 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* »⁶.

¹ Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

² Décision n° 94-338 DC du 10 mars 1994, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

³ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

⁴ Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

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

⁶ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Cons. 47, Loi de finances pour 2002.

Selon la même logique, les dotations dédiées aux pouvoirs publics ne donnent pas lieu à l'élaboration de projets annuels de performances (PAP) prévus par le 5° de l'article 51 de la LOLF, une telle présentation apparaissant peu conciliable avec le principe d'autonomie financière. Néanmoins, le I de l'article 115 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 prévoit qu'« *est joint au projet de loi de finances de l'année, pour chacun des pouvoirs publics, un rapport expliquant les crédits demandés par celui-ci* ». Les différentes institutions de la mission se sont dotées d'objectifs et d'indicateurs internes pour garantir la qualité et l'efficacité de leurs dépenses, **et s'inscrire dans la logique de performance établie par la loi organique.**

Quoi qu'il en soit, les exécutions budgétaires passées et le présent projet de loi de finances font clairement apparaître que **les différentes institutions de la mission « Pouvoirs publics » s'astreignent à participer pleinement à l'effort de redressement des comptes publics.**

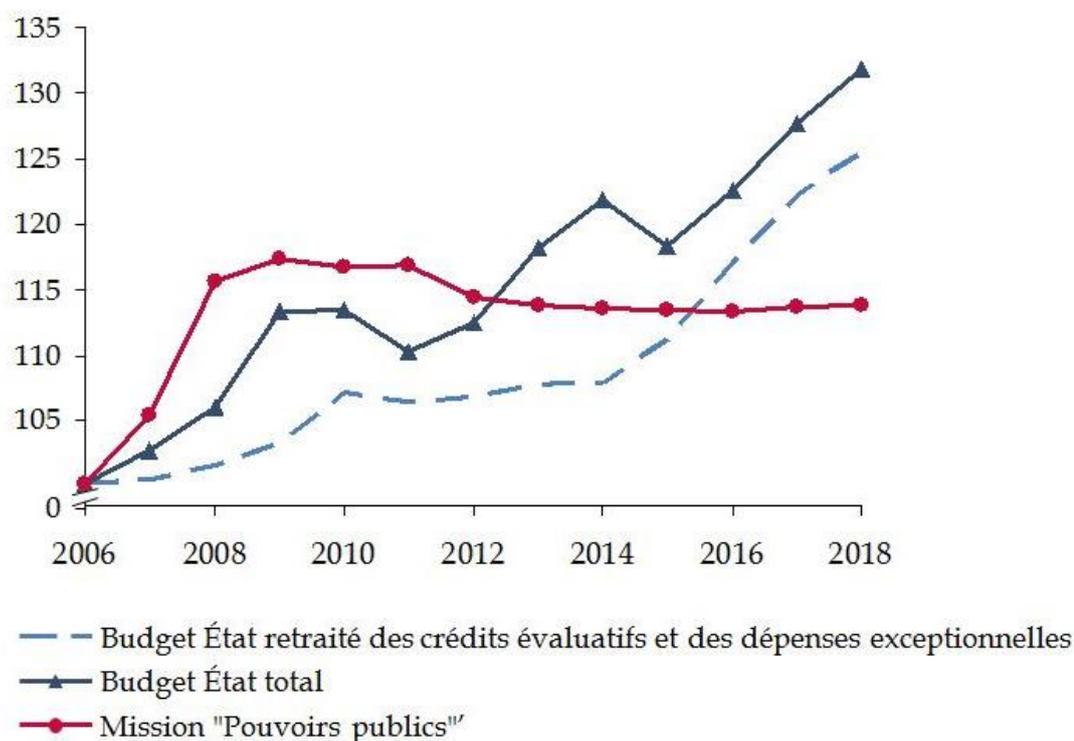
II. LES POUVOIRS PUBLICS, ACTEURS DU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Au titre de l'exercice 2018, **le montant des crédits demandés dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 991 742 491 euros, en progression de 822 255 euros, soit de 0,08 %, par rapport à la précédente loi de finances.** Cette évolution recouvre une stabilisation des dotations de l'État en euros courants aux assemblées parlementaires et à la Cour de justice de la République et une baisse de 14,44 % des crédits du Conseil constitutionnel et de 0,57 % de ceux des chaînes parlementaires. Seule la Présidence de la République voit sa dotation progresser de 3 %.

Les crédits de la mission sont en progression pour la deuxième année consécutive, à la suite de cinq exercices consécutifs en diminution. Dans ce cadre, **le montant des crédits de la mission arrêté en loi de finances s'est contracté de près de 5,5 millions d'euros entre 2012 et 2018, ce qui illustre l'importance des efforts consentis durant la législature qui vient de s'achever.**

Évolution comparée du budget de l'État et des crédits de la mission « Pouvoirs publics »

(en base 100)



Source : Lois de finances initiales de 2006 à 2017, projet de loi de finances pour 2018, calculs de la commission des finances du Sénat

Récapitulation des crédits par dotation et action

(en euros)

	LFI pour 2016	LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Variation 2018/2017 (en %)	Part dans les crédits de la mission
501 Présidence de la République	100 000 000	100 000 000	103 000 000	+ 3,0 %	10,39 %
511 Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	517 890 000	0,0 %	52,22 %
521 Sénat	323 584 600	323 584 600	323 584 600	0,0 %	32,63 %
01 Sénat	311 627 700	311 627 700	311 627 700	0,0 %	31,42 %
02 Jardin du Luxembourg	11 956 900	11 956 900	11 956 900	0,0 %	1,21 %
03 Musée du Luxembourg	-	-	-	-	-
541 La Chaîne parlementaire	35 489 162	34 887 162	34 687 162	- 0,57 %	3,5 %
01 LCP-AN	16 641 162	16 641 162	16 641 162	0,0 %	1,68 %
02 Public-Sénat	18 848 000	18 246 000	18 046 000	- 1,1 %	1,82 %
542 Indemnité des représentants français au Parlement européen	-	-	-	-	-
531 Conseil constitutionnel	9 920 462	13 696 974	11 719 229	- 14,44 %	1,18 %
532 Haute Cour	-	-	-	-	-
533 Cour de justice de la République	861 500	861 500	861 500	0,0 %	0,09 %
TOTAL	987 745 724	990 920 236	991 742 491	+ 0,08 %	

Source : annexes « Pouvoirs publics » aux projets de loi de finances pour 2017 et 2018, calculs de la commission des finances du Sénat

DEUXIÈME PARTIE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE

A. UNE DOTATION DE L'ÉTAT PORTÉE À 103 MILLIONS D'EUROS

La dotation consacrée à la présidence de la République est portée à 103 millions d'euros au titre de l'exercice 2018. Cette augmentation intervient après trois années de reconduction à l'identique de la dotation, succédant à quatre exercices de baisse de celle-ci. Cette trajectoire a permis d'atteindre l'objectif d'évolution des crédits dédiés à la Présidence annoncé au début du précédent quinquennat. Malgré l'augmentation de 3 % de la dotation pour l'exercice 2018, la réduction de **l'enveloppe budgétaire constatée depuis 2012 atteint 5 929 739 euros et correspond à une baisse de plus de 5,4 %.**

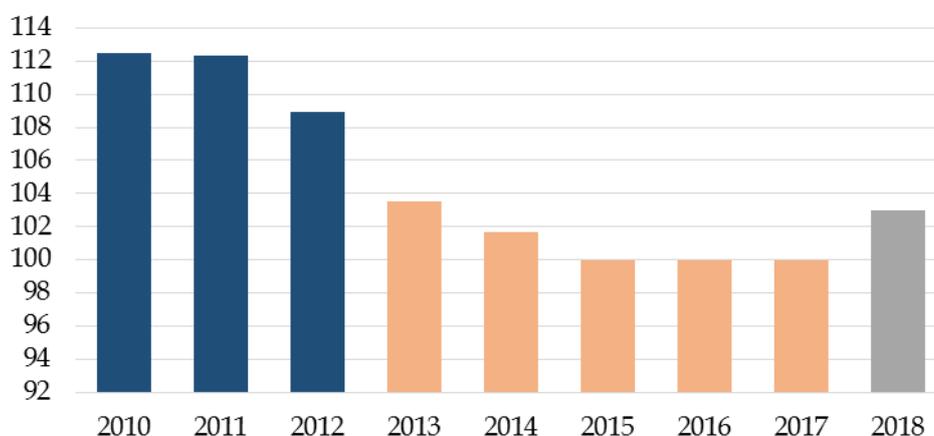
Selon la Présidence, *« les nouveaux paramètres de l'action présidentielle et des conditions de son exercice imposent en 2018 une mise à niveau des équipements destinés à assurer la sécurité des personnes et des biens »*¹.

Le rapport de la Cour des comptes relatif aux comptes et à la gestion des services de la présidence de la République pour l'exercice 2016 souligne *« la poursuite des efforts engagés depuis plusieurs années pour contenir les dépenses de la Présidence dans la limite d'une dotation budgétaire volontairement fixée à 100 millions d'euros, quand elle s'élevait à 109 millions d'euros en 2012 »*. Dans ce cadre, **en dépit des efforts de gestion réalisés, la demande d'une dotation de 103 millions d'euros** tient compte de prévisions budgétaires pour 2018 qui s'appuient sur des *« hypothèses conjuguant, d'une part, un niveau soutenu d'activités et, d'autre part, la poursuite d'une gestion stricte des dépenses »*.

¹ Sauf mention contraire, source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2018.

Évolution de la dotation de la Présidence de la République

(en millions d'euros)



Source : annexes « Pouvoirs publics » des exercices concernés

B. UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La Présidence de la République applique depuis le 1^{er} janvier 2017 un règlement budgétaire et comptable, signé le 29 novembre 2016, 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 document 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 2001¹.

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 et se déclinant selon 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, et l'administration de la présidence.

Dans la présentation du budget pour 2018, les dotations aux amortissements et provisions ne sont plus comptabilisées comme des charges budgétaires. **Dans ce cadre, les dépenses de la Présidence de la République s'élèveraient à 104,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 104,31 millions d'euros en crédits de paiement, contre 100,25 millions d'euros en 2017, soit une progression de 4 %.**

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

Évolution des dépenses de la Présidence de la République

(en millions d'euros)

	2017 (format PLF 2018)	2018		Évolution 2018/2017 (en %)	
		AE	CP	AE	CP
Personnels	67 500 000	69 100 000	69 100 000	+ 2,37 %	+ 2,37 %
Fonctionnement	14 450 000	15 000 000	15 000 000	+ 3,8 %	+ 3,8 %
Action présidentielle	3 010 800	3 055 000	3 055 000	+ 1,47%	+ 1,47%
Administration de la présidence	11 439 200	11 945 000	11 945 000	+ 4,42 %	+ 4,42 %
Déplacements présidentiels	14 300 000	14 300 000	14 300 000	+ 0,0 %	+ 0,0 %
Investissement	4 000 000	5 800 000	5 910 000	+ 45 %	+ 47,75 %
Total des dépenses	100 250 000	104 200 000	104 310 000	+ 3,94 %	+ 4,05 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2018, calculs de la commission des finances du Sénat

Après trois exercices durant lesquels les dépenses de la Présidence de la République avaient été maintenues à niveau, **les dépenses de personnels progressent de 2,37 %, les dépenses de fonctionnement de 3,8 % et les dépenses d'investissement de 45 % en autorisations d'engagement et 47,75 % en crédits de paiement, alors que les dépenses relatives aux déplacements présidentiels sont maintenues au même niveau depuis 2016.**

Les charges de personnel progressent de 1,6 million d'euros, soit une hausse de 2,37 % justifiée pour l'essentiel par des contraintes liées à la sécurité. Les effectifs de la Présidence représentaient 792 équivalents temps plein (ETP) à la fin de l'année 2016¹, les effectifs affectés à des missions de sécurité constituant 32,6 % de cet ensemble. Ils se répartissent en 184 membres de la garde républicaine, 62 membres du groupement de sécurité de la Présidence de la République (GSPR) et 12 militaires de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris². Le renforcement des effectifs de sécurité autour du chef de l'État se traduit par une majoration de 14 ETP au sein du GSPR soit une augmentation de 1,8 % des effectifs de la Présidence.

Par ailleurs, à la suite d'un audit de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, une cellule de sécurité opérationnelle a été créée auprès du chef du service chargé des télécommunications et de l'informatique et les équipes d'administration ont été renforcées dès 2017, le plein effet de ces décisions devant se produire en 2018. La Cour des comptes³ souligne la poursuite de l'effort de rationalisation du recours aux heures supplémentaires et la mobilisation de leviers de réductions de dépenses

¹ Ces personnels regroupent 656 agents mis à disposition contre remboursement par différentes administrations et 136 employés sous contrat.

² Rapport de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion des services de la Présidence de la République (exercice 2016), mai 2017, pages 17 et 18.

³ Rapport de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion des services de la Présidence de la République (exercice 2016), mai 2017, pages 12 et 13.

- externalisation de certaines tâches, mise en place de nouvelles organisations de travail - qui contribuent à la limitation de l'accroissement des dépenses de personnel aux seuls facteurs détaillés ci-dessus.

Les dépenses de fonctionnement atteindraient 15 millions d'euros en 2018, contre 14,45 millions d'euros en 2017¹. **Les dépenses rattachées à l'action présidentielle (3,055 millions d'euros) progressent de 1,47 %**. Ce poste recouvre les diverses réceptions organisées au palais de l'Élysée dans la cadre de l'activité diplomatique et nationale du Président de la République. **Les dépenses rattachées à l'administration de la Présidence (11,945 millions d'euros) sont en hausse de 4,42 %**. Les facteurs qui concourent à cette augmentation sont le renforcement des dispositifs de sécurité et notamment des effectifs du GSPR avec les effets induits sur les équipements, l'élargissement du périmètre du service chargé des télécommunications et de l'informatique et « *l'accroissement de l'activité au sein du palais, y compris au service de la correspondance présidentielle* ». En contrepartie, les mesures de rationalisation comme la renégociation de marchés (billetterie aérienne, nettoyage des locaux, solutions d'impression, presse papier et numérique) et le transfert vers le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale du coût des liaisons d'État (240 000 euros) contribuent à limiter la progression des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses prévisionnelles liées aux déplacements présidentiels demeurent inchangées par rapport à 2017 et 2016, et s'élèvent à 14,3 millions d'euros. Cependant il est fait observer que ces besoins « *pourraient évoluer en cours d'exercice en fonction de l'agenda politique et diplomatique du chef de l'État* ».

Dans le cadre d'un programme de modernisation des équipements, les dépenses d'investissement s'établiraient à 5,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,91 millions d'euros en crédits de paiement, contre 4 millions d'euros en 2017. 1,64 million d'euros sont consacrés au **renouvellement des équipements** : parc automobile, remise en état de locaux, moyens informatiques, équipements de sécurité. 4,1 millions d'euros en autorisations d'engagement sont prévus au titre de **projets ciblés** : **gestion immobilière** (mises aux normes et travaux) - 1,435 millions d'euros -, **télécommunications et informatique** (infrastructure de sauvegarde, câblage informatique, sécurisation des liaisons) - 1,835 millions d'euros -, **sécurité** (blindage de véhicules, appareils de détection, vidéo-surveillance) - 0,775 million d'euros -.

¹ Au format du projet de loi de finances pour 2018, hors dotations aux amortissements.

C. DES RECETTES PROPRES DE LA PRÉSIDENTENCE STABLES

Les recettes propres de la Présidence de la République s'élèveraient à 1,2 million d'euros en 2018. Elles recouvrent les recettes du restaurant de l'Élysée et le remboursement des plateaux repas (0,64 million d'euros), le produit des charges et loyers des logements occupés par les personnels de la Présidence (0,17 million d'euros) et les autres recettes, « *essentiellement liées aux remboursements des participants aux voyages officiels et des frais avancés pour le compte du Coordinateur national du renseignement, aux contributions parentales à la crèche et aux ventes de véhicules par le service des domaines* » (0,39 million d'euros). Compte tenu de la dotation de l'État portée de 100 millions à 103 millions d'euros, **les recettes prévisionnelles atteindraient 104,2 millions d'euros en 2018, contre 101,2 millions d'euros en 2017 (au format du projet de loi de finances pour 2018).**

Par ailleurs, il convient de rappeler que les **produits exceptionnels représentent 4,3 millions d'euros.** Ils comprennent la quote-part des subventions d'investissement virée au résultat de l'exercice (4,25 millions d'euros), qui enregistre d'un point de vue comptable l'amortissement des subventions d'investissements versées par l'État ainsi que le solde (50 630 euros) du produit de la vente de vins de la cave réalisée en 2013 pour un montant total de 250 630 euros.

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les dotations consacrées à l'Assemblée nationale et au Sénat sont, pour le sixième exercice consécutif, maintenues à niveau dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 et s'élèveraient à 841 474 600 euros. La stabilisation en euros courants des dotations décidées par les deux assemblées n'a été permise, compte tenu de la hausse tendancielle des charges, que grâce aux efforts en dépenses significatifs engagés au cours de la période passée.

À titre de rappel, conformément à l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, « *chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière* » ; par conséquent, 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* ». Cette commission, délibérant sous la présidence d'un président de chambre de la Cour des comptes, s'est réunie le 26 juillet 2017 pour arrêter les crédits pour 2018.

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Une dotation de l'État stable et une baisse des dépenses

La dotation de 517 890 000 euros demandée par l'Assemblée nationale est inchangée, dans un contexte de baisse des charges. Ces dernières **représenteraient 550 062 839 euros, en baisse de 34 699 559 euros (-5,93 %)**. L'exercice précédent était caractérisé par la prise en compte du coût du renouvellement général de l'Assemblée nationale estimé à 37 793 502 euros et par la mise en œuvre d'un programme important de travaux durant la suspension des travaux parlementaires qui avait justifié une progression de 8,95 % des dépenses. Hors coût du renouvellement, l'évolution du montant de la section de fonctionnement pour 2018 (523 434 839 euros) est en hausse de 1,77 % par rapport à l'exercice 2017 (514 304 096 euros).

Évolution des charges et ressources de l'Assemblée nationale

(en euros)

	Budget 2016	Réalisé 2016	Taux d'exécution	Budget 2017	Budget 2018	Variations 2018/2017	
						en valeur absolue	en %
CHARGES							
I – Section de fonctionnement	517 429 625	506 228 174	97,84%	549 648 098	523 434 839	-26 213 259	-4,77 %
60 Achats de biens et fournitures	7 669 300	7 144 255	93,15 %	7 738 300	7 799 500	61 200	0,79 %
61-62 Services extérieurs	33 141 100	33 069 071	99,78 %	32 009 500	34 034 800	2 025 300	6,33 %
63 Impôts et taxes	3 712 854	4 130 686	111,25 %	4 380 000	4 411 000	31 000	0,71 %
64 Charges de personnel :	175 074 000	172 136 889	98,32 %	178 936 650	176 046 000	-2 890 650	-1,62 %
Charges de rémunération	123 605 600	121 392 654	98,21 %	127 335 250	123 964 600	-3 370 650	-2,65 %
Charges sociales et diverses	51 468 400	50 744 235	98,59 %	51 601 400	52 081 400	480 000	0,93 %
65 Charges parlementaires :	295 509 371	289 729 602	98,04 %	324 553 648	299 118 539	-25 435 109	-7,84 %
Indemnités parlementaires	50 196 195	49 897 860	99,41 %	50 734 672	51 079 921	345 249	0,68 %
Charges sociales	60 314 751	58 553 160	97,08 %	61 609 410	66 808 406	5 198 996	8,44 %
Secrétariat parlementaire	165 432 953	163 796 520	99,01 %	192 238 366	161 841 040	-30 397 326	-15,81 %
Voyages et déplacements	8 055 000	7 649 168	94,96 %	7 668 000	7 683 000	15 000	0,20 %
Charges de représentation	5 632 472	4 846 504	86,05 %	4 680 200	5 288 172	607 972	12,99 %
Autres charges	5 878 000	4 986 390	84,83 %	7 623 000	6 418 000	-1 205 000	-15,81 %
67-69 Charges exceptionnelles et imprévues	2 323 000	17 671	0,76 %	2 030 000	2 025 000	-5 000	-0,25 %
II – Section d'investissement	19 289 293	18 039 046	93,52 %	35 114 300	26 628 000	-8 486 300	-24,17 %
III – Dépenses budgétaires totales (I + II)	536 718 918	524 267 220	97,68 %	584 762 398	550 062 839	-34 699 559	-5,93 %
RESSOURCES							
IV – Produits divers	3 871 000	5 236 522	135,28 %	4 087 250	3 713 840	-373 410	-9,14 %
V – Prélèvement sur les disponibilités	14 957 918	1 140 698	7,63 %	62 785 148	28 458 999	-34 326 149	-54,67 %
DOTATION (III - IV - V)	517 890 000	517 890 000	100,00 %	517 890 000	517 890 000	0	0,00 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2018

Les charges parlementaires sont en baisse de 25 435 109 euros (- 7,84 %), pour s'établir à 299 118 539 euros. Cette évolution traduit :

- **la légère hausse des indemnités parlementaires (+ 0,68 %) ;**

- **une augmentation de 8,44 % des charges sociales**, qui correspondent à la couverture sociale et au financement des pensions versées aux anciens députés ; elle résulte de l'augmentation du nombre de pensionnés à la suite du renouvellement de l'Assemblée nationale en 2017, des revalorisations réglementaires du niveau des pensions et de la revalorisation du taux de cotisation salariale ;

- **une baisse des frais de secrétariat parlementaire de 30 397 326 euros (- 15,81 %)**. Fortement majoré en 2017 en raison du coût du renouvellement de l'Assemblée nationale, ce poste constate le retour à un exercice habituel, mais prend également en compte des effets induits comme la diminution du nombre de collaborateurs bénéficiant de la prime d'ancienneté (- 3,7 millions d'euros). Par ailleurs, en l'absence de revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique en 2018, le montant inscrit **au titre de l'indemnité représentative de frais de mandat est maintenu à niveau** en l'absence de visibilité sur les dépenses des modifications législatives relatives aux frais de mandats des parlementaires ;

- une quasi stabilité des dépenses liées **aux voyages et déplacements (+ 0,20 %)**, une **hausse de 12,99 % des charges de représentation** après l'année du renouvellement, celles-ci demeurant inférieures de plus de 6 % aux crédits prévus en 2016, **une baisse de 15,81 % des autres charges** (frais d'équipement téléphonique et informatique des députés, frais de communication et d'hébergement).

Les charges de personnel devraient diminuer de 2 890 650 euros soit - 1,62 % en 2018. En particulier, les rémunérations des personnels statutaires, qui représentent 91 % du total des rémunérations, baisseraient de 2,63 % sous l'effet des départs à la retraite non remplacés. Le nombre de fonctionnaires à l'Assemblée nationale est passé de 1 144 à 1 132 entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2017. En outre, les rémunérations versées aux contractuels (9 % du total des rémunérations) diminueraient de 2,79 % du fait notamment de la non-reconduction en 2018 d'indemnités de rupture de contrat des contractuels de la Présidence versées à l'occasion du renouvellement. Par ailleurs, les charges sociales et diverses progressent de 480 000 euros (+ 0,93 %) du fait des effets de la revalorisation du montant des pensions en 2017 et 2018, de la hausse du nombre de pensionnés et ayants droits et de la progression du taux de cotisation.

Les **crédits d'achats de biens et fournitures** augmentent de 0,79 % et s'élèvent à 7 799 500 euros. Les achats de fluides (eau, électricité, gaz, vapeur) représentent plus de la moitié de ce poste. Les **crédits au titre des services extérieurs** sont, quant à eux, réévalués à 34 034 800 euros, en hausse de 6,33 % ; cette évolution est pour l'essentiel justifiée par l'augmentation

des frais de courrier compte tenu « *d'un recours accru des députés aux nouveaux moyens de communication pris en charge dans le cadre des dépenses d'affranchissement (distribution en circonscription de plis non adressés par porteur, envoi de courriels ou SMS en nombre)* ».

Les dépenses d'investissement représentent 26 818 000 euros, en baisse de 8 486 300 euros par rapport à 2017 mais demeurant supérieures de plus de 7,5 millions d'euros au montant inscrit en 2016. Ces crédits sont destinés à « *l'achèvement de programmes lancés antérieurement – restauration des murs d'enceinte de l'hémicycle (depuis 2013), travaux consécutifs aux opérations portant sur l'embarquement (2017) – et à des opérations nouvelles (lancement du réaménagement de l'ensemble immobilier sis 35-37, rue Saint-Dominique, raccordement à la régie centrale de production des salles de commissions)* ». Les crédits concernant les **immobilisations incorporelles atteignent 2 800 000 euros (+ 13,6 %)**, et sont consacrés « *au renouvellement de l'environnement applicatif, à la dématérialisation des procédures, à la sécurité des systèmes, et à l'acquisition de logiciels nécessaires au déploiement de la téléphonie sur internet* ».

2. La diminution des ressources propres de l'Assemblée nationale

Les ressources diverses de l'Assemblée nationale sont évaluées à 3 713 840 euros, en diminution de 373 410 euros (- 9,14 %) par rapport aux prévisions de 2017. Elles recouvrent deux postes mineurs, les ventes de marchandises et autres produits et la vente de documents et de publications, et le poste le plus important **des autres produits de gestion courante**. Sa principale composante est le produit des redevances de gestion mises à la charge de chacun des deux fonds de sécurité sociale, assises sur la masse salariale des personnels de l'Assemblée nationale qui y sont affectés, qui représentent 1 808 940 euros en 2018 contre 1 861 000 euros en 2017.

Enfin, compte tenu de la stabilité du montant de la dotation de l'État versée à l'Assemblée nationale (517 890 000 euros), du niveau prévisionnel des produits courants (3 713 840 euros) et des anticipations de dépenses, pour 550 062 839 euros, **l'équilibre du budget de l'exercice 2018 est permis par un prélèvement sur les disponibilités financières de la première chambre d'un montant de 28 458 999 euros**, en très nette baisse par rapport au budget 2017, où il s'élevait à 62 785 148 euros.

B. LE SÉNAT

Le programme « Sénat » se décompose en trois actions : une action « Sénat » regroupant les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions institutionnelles, une action « Jardin du Luxembourg » et une action « Musée du Luxembourg ». **Le montant de la dotation de l'État au Sénat au titre de l'exercice 2018 demeure également à son niveau de 2017,**

soit 323 584 600 euros, alors que le programme d'investissement très important engagé en 2017 est poursuivi durant l'exercice à venir. Aussi le **Sénat poursuit-il les efforts engagés à compter de 2008**, la dotation de l'État ayant été stable en euros courants entre 2008 et 2011, puis réduite de 1,25 % en 2012, pour atteindre un niveau resté inchangé depuis lors.

Si la dotation de l'État demeure stable entre 2017 et 2018, **les dépenses inscrites au budget du Sénat diminueraient de 3,29 % en 2018.**

1. Une baisse des dépenses en 2018

Les dépenses du Sénat atteindraient 351 248 844 euros en 2018, enregistrant un recul de 11 955 820 euros (- 3,29 %). Cette évolution recouvre l'estimation faite pour 2017 des coûts inhérents au renouvellement partiel du Sénat (5,3 millions d'euros), et la baisse de 7 millions d'euros des dépenses d'investissement entre 2017 et 2018.

Évolution des charges et ressources du Sénat (ensemble des trois actions) 2016-2018

(en euros)

	Budget 2016	Exécuté 2016	Taux d'exécution	Budget 2017	Budget 2018	Variation 2017/2016	
						en valeur	en %
Charges de fonctionnement	323 217 710	316 999 091	98,08 %	328 158 664	323 235 644	-4 923 020	-1,50 %
60 Achats de biens et fournitures	5 400 800	5 136 786	95,11 %	5 719 000	5 540 500	-178 500	-3,12 %
61 et 62 Services extérieurs	32 095 630	30 652 369	95,50 %	32 699 980	32 419 710	-280 270	-0,86 %
63 Impôts et taxes	1 473 000	1 456 491	98,88 %	1 511 000	1 531 500	20 500	1,36 %
64 Rémunérations et charges sociales	178 542 000	178 968 639	99,12 %	178 935 100	180 301 800	1 366 700	0,76 %
<i>dont indemnités des Sénateurs</i>	<i>30 951 100</i>	<i>30 997 574</i>	<i>100,15 %</i>	<i>31 417 000</i>	<i>31 896 200</i>	<i>478 800</i>	<i>1,52 %</i>
65 Autres charges de gestion courante :	104 865 880	102 770 894	98,00 %	108 641 084	103 039 234	-5 601 850	-5,16 %
<i>Aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	<i>102 629 400</i>	<i>100 663 458</i>	<i>98,08 %</i>	<i>106 439 200</i>	<i>100 660 500</i>	<i>-5 778 700</i>	<i>-5,43 %</i>
<i>Diverses autres charges de gestion courante</i>	<i>2 236 480</i>	<i>2 107 436</i>	<i>94,23 %</i>	<i>2 201 884</i>	<i>2 378 734</i>	<i>176 850</i>	<i>8,03 %</i>
67 Charges exceptionnelles	840 200	13 912	1,66 %	652 500	402 900	-249 600	-38,25 %
Dépenses d'investissement	9 307 200	7 889 380	84,77 %	35 046 000	28 013 200	-7 032 800	-20,07 %
Total des dépenses des deux sections	332 524 910	324 888 470	97,70 %	363 204 664	351 248 844	-11 955 820	-3,29 %
Produits	5 045 200	6 947 596	137,71 %	10 320 600	5 425 180	-4 895 420	-47,43 %
Prélèvement sur les disponibilités	3 895 110	-5 643 726	-144,89 %	29 299 464	22 239 064	-7 060 400	-24,10 %
Dotation du budget de l'État	323 584 600	323 584 600	100,00 %	323 584 600	323 584 600	0	0,00 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2018

a) Action 01 « Sénat »

Les dépenses relatives au fonctionnement institutionnel du Sénat s'élèveraient, en 2018, à 338 850 119 euros, en diminution de 11 945 045 euros (- 3,41 %). Comme cela a été indiqué, cette évolution tient compte du surcoût lié en 2017 au renouvellement partiel du Sénat, estimé à 5,3 millions d'euros. Ainsi, les dépenses liées au mandat parlementaire s'élèveraient à 146 678 400 euros en 2018, soit une baisse de 4,9 millions d'euros (- 3,23 %).

Elles comprennent :

- les **indemnités des sénateurs** (31 896 200 euros), qui croîtraient de 1,52 % « *du fait de l'augmentation du point d'indice en 2017 et de la hausse prévue des allocations de retour à l'emploi au profit de sénateurs non reconduits en 2017* » ;

- les **charges de sécurité sociale et de prévoyance pour les sénateurs** (14 121 700 euros), qui connaîtraient une progression de 2,91 % en 2018, « *en raison du renouvellement partiel de 2017 qui augmente mécaniquement le nombre d'anciens sénateurs pensionnés* » ;

- les **aides à l'exercice du mandat parlementaire** (100 660 500 euros), poste en baisse sensible de 5,43 %. La dotation à l'association de gestion des assistants de sénateurs diminuerait de 8,7 %, tandis que les crédits dédiés à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) demeureraient stables, dans l'attente de connaître l'incidence sur les dépenses 2018 des nouvelles dispositions législatives relatives aux frais de mandats des parlementaires.

L'évolution du budget consacré aux missions institutionnelles du Sénat découlerait, par ailleurs, de la poursuite en 2018 de la séquence de travaux d'importance lancés en 2017 : « *rénovation des bâtiments de bureaux situés au 26 et 36 rue de Vaugirard (17 M€ en 2018), création d'un restaurant libre-service entraînant la relocalisation de la direction de l'Architecture, du Patrimoine et des Jardins (DAPJ) dans l'Orangerie Auguste Comte et transformation de l'ancienne chapelle en salle de réunion multimédia* ». Au total, **les charges d'investissement s'élèveraient, en 2018, à 27 013 200 euros**, en baisse de 7 262 800 euros par rapport à 2017, mais supérieures de 19,8 millions d'euros aux dépenses de 2016.

En outre, **les dépenses de rémunération des personnels s'établiraient en 2018 à 100 075 175 euros, soit une hausse de 0,93 %.** Le nombre des personnels employés, regroupant fonctionnaires et contractuels, est stable (1 072), en dépit de la suppression de 5 emplois budgétaires, du fait du recrutement de contractuels dans le cadre des travaux importants engagés par le Sénat. Outre ces recrutements, « *cette augmentation de 0,9 % est la résultante du côté des titulaires, des effets de la hausse du point d'indice qui contrebalance la suppression de 5 postes (997 emplois budgétaires au lieu de 1002)* ».

b) Action 02 « Jardin du Luxembourg »

Les dépenses liées au Jardin du Luxembourg atteindraient 12 231 025 euros, en baisse de 44 875 euros (- 0,37 %). Cette évolution résulte d'une contraction de 1,81 % des dépenses de fonctionnement, essentiellement due à la baisse des charges de personnels « *du fait de vacances de postes et du glissement-vieillesse-technicité négatif créé par le remplacement des départs à la retraite* », qui compense des investissements en hausse de 24,09 % « *travaux de rénovation de la fontaine Médicis [] et poursuite du programme d'abattage et de replantation d'arbres* » et la progression des honoraires (+ 130 000 euros) liés aux opérations d'investissement.

c) Action 03 « Musée du Luxembourg »

Les dépenses prévisionnelles du Musée du Luxembourg s'élèvent à 167 700 euros en 2018, contre 133 600 euros dans le budget réparti pour 2017, du fait d'une hausse des dépenses d'investissement à la charge du propriétaire. Le Sénat perçoit annuellement la redevance d'exploitation fixe de 235 000 euros versée par la Réunion des musées nationaux (RMN), à laquelle s'ajoutent divers remboursements (TVA sur travaux, fluides). Compte tenu de l'évaluation de ces produits pour 2018, l'excédent dégagé par le Musée du Luxembourg atteindrait 79 300 euros venant en diminution du prélèvement sur disponibilités nécessaire à l'action 01 « Sénat ».

2. Des recettes propres du Sénat en hausse hors recette exceptionnelle

Les produits du Sénat s'élèveraient à 5 425 180 euros en 2018, en baisse de 4 895 420 euros par rapport à 2017. Cette évolution est due à « *la recette exceptionnelle de 2017 provenant de la vente de deux appartements de fonction rue Garancière* », qui avait été estimée par France Domaine à 5 250 000 euros. Le montant évalué pour 2018 est en hausse de 7 % par rapport à la prévision pour l'exercice 2017 hors recette exceptionnelle.

Compte tenu de la stabilité du montant de la dotation de l'État au Sénat (323 584 600 euros), du niveau prévisionnel des ressources propres (5 425 180 euros) et des anticipations de dépenses, pour 351 248 844 euros, **l'équilibre du budget de l'exercice 2018 est permis par un prélèvement sur les disponibilités financières de la haute assemblée d'un montant de 22 239 064 euros,** inférieur de 24,10 % à celui prévu en 2017.

C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

1. La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale

Le projet de budget pour 2018 de LCP-AN prévoit une dotation de 16 641 162 euros, identique à celle de 2017, conformément au contrat

d'objectifs et de moyens pour la période 2016-2018. **Cette dotation couvrirait l'intégralité des dépenses de la chaîne, qui s'élèveraient à 16 166 587 euros**, en hausse de 0,5 % par rapport à 2017 ; le budget est, par ailleurs, complété par des ressources propres, d'un montant de 144 398 euros en 2018.

2. Public-Sénat

La dotation demandée par Public-Sénat au titre de l'exercice 2018 afficherait une diminution de 1,1 % par rapport à 2017, pour s'établir à 18 046 000 euros. Cette évolution intervient en application du contrat d'objectifs et de moyens signé le 10 décembre 2015 pour la période 2016-2018.

La réduction de la dotation serait permise par une diminution des dépenses de diffusion, supérieure aux prévisions faites pour 2017 (3,725 millions d'euros) ; en effet, il est précisé qu'« *En lien avec LCP-AN, qui partage le même canal de diffusion, les contrats de diffusion ont pu être renégociés en avril 2016 avec le nouveau multiplex SMR6. Le coût de la diffusion a décliné sensiblement : 4,5 M€ en 2015, 3,7 M€ en 2016, 3,3 M € en 2017 reproduit à l'identique en 2018* ». Par ailleurs, le coût de grille – soit celui des droits de diffusion utilisés – et les dépenses de communication sont en baisse alors que les frais généraux sont stabilisés depuis 2016.

Par contre, les prévisions budgétaires n'intègrent plus d'augmentation des produits d'exploitation, « *qui sont pour cette même année anticipés à la baisse (534 000 € contre 647 000 € en 2016 et 652 000 € en 2017)* ».

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La dotation demandée par le Conseil constitutionnel est en baisse, au titre de l'exercice 2018, de 1 977 745 euros (- 14,44 %), et s'élève à 11 719 229 euros. La différence correspond exactement au montant prévu en 2017 au budget annexe pour 2017 retraçant les dépenses prévues au titre de l'élection présidentielle. Les **dépenses de fonctionnement courant** diminuent de 128 000 euros, après la hausse enregistrée en 2017. Le budget consacré aux membres serait, toutefois, maintenu inchangé.

Cette évolution compense la hausse de 128 000 euros des **dépenses d'investissement**, qui correspondent « *à des investissements informatiques et à la restauration de différents espaces du Conseil constitutionnel (salle de réunion et bureaux du troisième étage, une partie du grand salon)* ».

Au total, **la dotation demandée par le Conseil constitutionnel en 2018 est inchangée par rapport à l'exercice précédent, hors budget annexe retraçant les dépenses prévues au titre de l'élection présidentielle.**

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

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

En 2018, **la Cour estime à 71 500 euros les coûts inhérents à la tenue des procès** - frais d'organisation, indemnités de juges parlementaires et frais de justice. **Les indemnités des magistrats sont, elles, évaluées à 135 000 euros.**

Le reste des dépenses résultent des **charges liées à l'occupation des locaux** sis au 21, rue de Constantine dans le VII^e arrondissement de Paris (453 000 euros) et des **autres coûts de fonctionnement** (131 000 euros).

Au total, **le budget prévisionnel s'élève à 861 500 euros**, soit un niveau identique à celui prévu en 2017, pour le troisième exercice consécutif.

Il convient de rappeler que le président de la République a indiqué le 3 juillet 2017 devant les députés et les sénateurs réunis en Congrès à Versailles sa volonté de voir supprimer la Cour de justice de la République. Les services de la Cour précisent que le contrat de bail des locaux qu'elle occupe prévoit la possibilité de dénoncer la location à tout moment en respectant un préavis de 6 mois. Durant ce délai pourraient être réalisées toutes les formalités afférentes à la suppression - restitutions au Mobilier national, au Fonds national d'art contemporain et aux services des domaines, résiliation des contrats et abonnements.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 octobre 2017, sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial**, sur la mission « Pouvoirs publics ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Conformément au principe d'autonomie financière des pouvoirs publics, qui découle du principe de séparation des pouvoirs, la mission « Pouvoirs publics » regroupe les crédits alloués aux différents pouvoirs publics constitutionnels : la Présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat - ainsi que les chaînes parlementaires -, le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République.

Ces différentes institutions participent pleinement à l'effort de redressement des comptes publics, comme en attestent les montants de crédits demandés : 991,7 millions d'euros, soit une hausse de 0,08 %, minime donc, par rapport à 2017.

Cette évolution recouvre une stabilisation des dotations de l'État aux assemblées parlementaires et à la Cour de justice de la République, une progression de celle attribuée à la Présidence de la République et une diminution des crédits du Conseil constitutionnel.

La dotation de la Présidence de la République est portée de 100 millions d'euros en 2017 à 103 millions d'euros. Cette augmentation de 3 % succède à trois exercices de reconduction à l'identique de la dotation. Elle est justifiée par une mise à niveau des équipements destinés à assurer la sécurité des personnes et des biens. Les charges de personnels progressent de 1,6 million d'euros, soit 2,3 %, en raison du renforcement des effectifs de sécurité autour du chef de l'État, les effectifs affectés à des missions de sécurité représentant près du tiers de l'ensemble des personnels de la présidence. Un important programme de travaux et d'équipements entraîne une hausse des dépenses d'investissement de 1,8 million d'euros alors que les charges relatives aux déplacements présidentiels sont stables depuis trois exercices. Blindage de véhicules, pose de barrières de protection, renforcement des effectifs du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR) : ces crédits sont difficilement contestables. Au total, en dépit de la progression de la dotation demandée en 2018, les crédits de la Présidence demeurent inférieurs de près de 6 millions d'euros à ceux budgétés en 2012.

Les dotations prévues pour l'Assemblée nationale et le Sénat s'élèvent à 841,5 millions d'euros, montant inchangé depuis la loi de finances pour 2012. Cette stabilisation en euros courants des dotations des deux chambres est associée à la réalisation d'efforts en dépenses qui absorbent en partie la hausse tendancielle des charges, notamment du fait du GVT.

Les dépenses de l'Assemblée nationale reculeraient de 34,7 millions d'euros en 2018, soit une baisse de 5,9 %. L'exercice 2017 était caractérisé par le coût du renouvellement, estimé à 37,8 millions d'euros, et par un programme important de travaux durant la suspension des travaux parlementaires. Les dépenses de fonctionnement reviennent à un niveau comparable à l'exercice 2016, l'effort étant maintenu sur la maîtrise des charges de personnel, qui baissent de 2,89 millions d'euros. Les dépenses d'investissement diminuent de 8,5 millions d'euros mais demeurent à un niveau élevé en raison de l'achèvement de programmes de travaux lancés antérieurement. La dotation de l'État est maintenue à 517,89 millions d'euros, un prélèvement sur les disponibilités financières de l'Assemblée nationale d'un montant de près de 28,5 millions d'euros - contre 62,8 millions d'euros en 2017 - équilibrant le budget.

La dotation de l'État au Sénat au titre de l'exercice 2018 demeure également au même niveau depuis 2012, soit 323,58 millions d'euros, ce qui illustre la poursuite des efforts engagés depuis 2008. Les dépenses du Sénat diminueraient sensiblement en 2018 en marquant un recul de près de 12 millions d'euros, soit 3,29 %.

Les dépenses inhérentes à la mission institutionnelle du Sénat prises isolément baisseraient de 11,95 millions d'euros. Cette évolution recouvre une contraction de 4,9 millions d'euros des charges liées au mandat parlementaire - alors que le coût du renouvellement sénatorial avait été évalué à 5,3 millions d'euros en 2017 - ainsi qu'une baisse de 7,3 millions d'euros des dépenses d'investissement. Celles-ci concernent la poursuite des opérations engagées en 2017 : rénovation des bâtiments de bureaux des 26 et 36 rue de Vaugirard, création d'un restaurant libre-service et transformation de l'ancienne chapelle en salle de réunion multimédia. Les dépenses de personnel progressent de 0,9 million d'euros, malgré la suppression de cinq emplois de fonctionnaires, du fait de l'effet des augmentations du point d'indice intervenues en 2016 et 2017 et du recours à l'emploi de contractuels dans le cadre des chantiers en cours.

Les dépenses liées au Jardin du Luxembourg, quant à elles, baissent de 44 875 euros. Les dépenses de fonctionnement pour le jardin sont réduites de 1,8 %, du fait de la baisse de 3,1 % des charges de personnel, et les produits progressent en raison de l'évolution des redevances versées par les concessionnaires, ce qui fait plus que compenser un effort d'investissement en hausse sensible de 24 %.

Enfin, du fait de travaux d'investissement prévus en 2018, les charges prévisionnelles du Musée du Luxembourg atteignent 167 700 euros en 2018. Pour autant, ce poste demeure positif pour le Sénat, dès lors qu'il est associé à des produits d'un montant de 247 000 euros, grâce à la délégation de service public confiée à la Réunion des musées nationaux (RMN).

Comme l'Assemblée nationale, le Sénat équilibrerait son budget 2018 par un prélèvement sur ses disponibilités financières, d'un montant de 22,2 millions d'euros.

Pour ce qui est de la chaîne parlementaire, le projet de budget pour 2018 de LCP Assemblée nationale prévoit une dotation de 16,64 millions d'euros, identique à celle de 2017. La dotation demandée par Public-Sénat est en diminution de 1,1 % en 2018, à 18,05 millions d'euros. Ces dotations sont conformes à la trajectoire définie par le contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé en décembre 2015 pour la période 2016-2018.

La dotation demandée par le Conseil constitutionnel au titre de 2018 est, quant à elle, en baisse de 1,98 million d'euros et s'élève à 11,7 millions d'euros. La différence correspond au montant prévu en 2017 pour financer les dépenses relatives à l'élection présidentielle. La baisse de 128 000 euros des dépenses de fonctionnement équilibre la hausse du même montant des dépenses d'investissement, consacrées à des équipements informatiques et des travaux de restauration de différents espaces. Alors que la réforme constitutionnelle de 2008, avec l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a conduit à une forte hausse de l'activité de la juridiction, le budget du Conseil constitutionnel pour 2018 est inférieur de près de 6 % à la dotation accordée en 2009.

J'en viens, pour terminer, à la Cour de justice de la République. À titre de rappel, conformément à l'article 68-1 de la Constitution, la Cour est compétente pour juger les membres du Gouvernement au titre des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Le budget prévisionnel de la Cour de justice de la République s'élève à 861 500 euros, soit un niveau identique à celui prévu depuis 2015. Je vous rappelle que le président de la République, s'exprimant le 3 juillet 2017 devant le Congrès, a indiqué sa volonté de supprimer cette juridiction.

En conclusion, je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

M. Bernard Lalande. – Le président du Sénat l'a dit un jour : le budget des deux assemblées, Sénat et Assemblée nationale, représente 840 millions d'euros, soit à peine plus d'un euro par mois et par habitant, ou 12 euros par an. Voilà le coût de la liberté, le coût de l'élaboration de la loi ! On ne peut pas dire que ce soit extrêmement cher.

Par ailleurs, le Sénat entretient le jardin du Luxembourg et prend à sa charge les frais d'un équipement ouvert au public.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il faut aussi comparer nos coûts de fonctionnement avec ceux des autres démocraties européennes. À cet égard, l'indemnité parlementaire des députés et sénateurs français se situe dans la moyenne. Et quand on voit certains bureaux, on ne peut pas parler d'« ors de la République ». Il est parfois très compliqué d'y travailler avec deux ou trois assistants. Beaucoup de cadres d'entreprise n'accepteraient pas ces conditions de travail.

M. Bernard Delcros. – Ma question porte sur les aides à l'exercice du mandat parlementaire. Je lis à la page 20 du rapport que « la dotation à l'Association de gestion des assistants de sénateurs diminuerait de 8,7 % ». Quelle en est l'explication ? D'une manière générale, je trouve que l'enveloppe dont dispose chaque sénateur pour rémunérer ses collaborateurs est d'un faible montant. Si l'on souhaite disposer d'une équipe de trois collaborateurs, il en résulte des niveaux de rémunération qui ne correspondent pas aux qualifications et aux compétences.

M. Jean-François Rapin. – Également à la page 20 du rapport, il est écrit que « les crédits dédiés à l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) demeureront stables dans l'attente de connaître l'incidence sur les dépenses 2018 des nouvelles dispositions législatives ». Certes, mais n'apparaissent pas les crédits consacrés aux contrôles rendus obligatoires par ces nouvelles dispositions législatives, contrôles qui représenteront une importante charge en personnel. Cette charge ne saurait être imputée sur les crédits consacrés à l'exercice du mandat parlementaire ; il faut qu'elle apparaisse bien comme une dépense de contrôle.

M. Éric Bocquet. – Ma première question porte sur le Conseil constitutionnel. On nous a répondu sur les raisons de la forte augmentation des dépenses en 2017, liée à la tenue de l'élection présidentielle. Cela étant, la hausse des dépenses depuis 2006 est de plus de 18 %. Comment s'explique-t-elle ?

Ma deuxième question porte sur les chaînes parlementaires, qui sont sur un pied d'égalité puisqu'elles se partagent le temps d'antenne. Aussi, comment expliquer que Public Sénat dispose d'un budget plus important que LCP ?

M. Marc Laménie. – Ma question porte sur le patrimoine du Sénat, qui a engagé des ventes d'immeubles et d'appartements. Est-il envisagé de poursuivre ce mouvement ? Le jardin fait partie de notre patrimoine et, même s'il a un coût, présente pour tous ceux qui le fréquentent un grand intérêt.

Mme Nathalie Goulet. – Comme cela a été dit, la dotation à l'AGAS diminuerait de 8,7 %. Est-ce lié à la fin de la possibilité de rétrocéder aux groupes une partie des crédits d'assistants non utilisés ?

M. Pascal Savoldelli. – Je n'ai pas de question sur l'augmentation des moyens consacrés à la sécurité du Président de la République, car elle ne

fait pas débat. Néanmoins, on demande aux collectivités territoriales de réduire leurs dépenses de fonctionnement, ce qui oblige les communes et les départements à trouver des équilibres. Par exemple, mon département du Val-de-Marne a dû consacrer 7 millions d'euros à la sécurité aux abords des collèges. Or il a bien fallu voter un budget en équilibre. Encore une fois, je ne conteste pas la hausse des moyens consacrés à la sécurité du Président de la République, mais dans ce cas il faudrait faire des arbitrages par ailleurs.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Bernard Delcros et Nathalie Goulet m'ont interrogé sur le montant des crédits dédiés aux collaborateurs parlementaires. Leur augmentation l'année dernière était liée au versement des indemnités de fin de contrat en 2017, année de renouvellement triennal.

M. Vincent Delahaye. – Ce n'est pas pris sur l'enveloppe ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Non. La prime d'ancienneté n'est pas non plus prise sur l'enveloppe, ce qui a un impact direct sur les crédits consacrés aux collaborateurs des parlementaires.

Jean-François Rapin m'a interrogé sur le contrôle de l'utilisation de l'IRFM. Lorsque François Pillet et moi-même, à la demande du Président du Sénat, avons étudié cette question, nous avons regardé ce qu'il en était chez nos voisins. Certains parlements pratiquent un système d'indemnité purement forfaitaire, tandis que d'autres pratiquent le remboursement sur justificatif en exerçant des contrôles très précis. Le Royaume-Uni, par exemple, est passé du premier au second système, ce qui a engendré un coût de traitement de 7 millions d'euros. C'est une vraie question. Il appartiendra au bureau de définir un système de contrôle souple et intelligent qui n'aura pas pour conséquence une augmentation de la dépense publique délirante et la création de 50 postes de contrôleur. Je lui fais confiance. Il serait hallucinant que cela coûte plus cher qu'auparavant : économie et transparence doivent aller de pair. Toujours est-il que ces frais de contrôle n'ont pas été budgétés à ce jour.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je confirme les éléments indiqués à l'instant par le rapporteur général s'agissant de la baisse des aides à l'exercice du mandat parlementaire, à mettre en rapport avec les provisions passées antérieurement pour le licenciement des collaborateurs lorsque le parlementaire choisit de ne pas les renouveler ou lorsque son mandat a pris fin. Il est normal qu'on en revienne à un rythme différent en 2018.

S'agissant de l'IRFM – je parle sous le contrôle de Bernard Lalande – nous sommes en train d'élaborer des propositions et le Bureau du Sénat sera amené à fixer des règles, conformément à la loi. Les propositions des Questeurs seront soumises pour avis au comité de déontologie puis au Bureau du Sénat.

Nous devons répondre à plusieurs exigences – certains d’entre vous ont fait part de leurs attentes –, en particulier faire en sorte que ce contrôle n’induisse aucun surcoût.

S’agissant de la politique immobilière, nous avons la volonté de valoriser et de rationaliser le patrimoine du Sénat.

S’agissant du financement de l’entretien du jardin, il y a eu dans le passé des discussions avec la Ville de Paris.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur l’IRFM, il est prématuré d’en dire plus dans l’attente des décisions du Bureau.

Éric Bocquet m’a interrogé sur le Conseil constitutionnel. Malgré les efforts de rationalisation – hors période électorale, compte tenu de l’élection présidentielle –, l’augmentation de ses dépenses résulte de l’accroissement du nombre de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Aujourd’hui, au minimum une séance hebdomadaire leur est consacrée, parfois deux, ce qui exige du personnel pour l’instruction. Depuis le 1^{er} janvier 2017, environ 50 QPC ont été soumises au Conseil.

Marc Laménie m’a interrogé sur le patrimoine du Sénat. Le questeur a partiellement répondu. Deux appartements ont été vendus rue Garancière pour 5,25 millions d’euros, montant conforme à l’estimation de France Domaine. L’objectif est de réduire au maximum les locations à l’extérieur. Par exemple, la transformation en bureaux du pavillon Guynemer, situé dans le jardin, permettra à terme de quitter des locaux actuellement loués, au 6 rue Casimir Delavigne. Au total, le Sénat aura cédé son patrimoine improductif et ne louera plus grand-chose à l’extérieur.

Enfin, Pascal Savoldelli a évoqué la hausse des dépenses de sécurité de la Présidence de la République. Jusqu’à une date très récente, je présidais, et cela depuis seize ans, un conseil départemental : nous avons dû faire face à des dépenses de sécurité incendie dans les collèges, les Ehpad, etc., malgré la baisse des dotations de l’État et sans augmentation des impôts. Aussi, nous avons dû faire des économies.

Le temps m’a manqué pour mener des investigations plus approfondies, afin de savoir si des mesures d’économies sont possibles sur les dépenses de la Présidence de la République. Les dépenses de sécurité ne sont pas contestables en elles-mêmes, mais je partage ce que dit notre collègue.

À l’issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

* *

*

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».