

N° 140

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

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. Jérôme BASCHER

---

(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, Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, 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, 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<sup>ème</sup> législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)



## SOMMAIRE

Pages

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 DES POUVOIRS PUBLICS.....	7
II. LES POUVOIRS PUBLICS PARTICIPENT AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS .....	8
III. UN EFFORT DE MODERNISATION QUI CONCERNE L'ENSEMBLE DES INSTITUTIONS.....	9
IV. DES BUDGETS DE TRANSITION.....	10

### DEUXIÈME PARTIE

#### PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE .....	13
A. UNE DOTATION EN AUGMENTATION, DUE NOTAMMENT À DES EFFETS DE PÉRIMÈTRE .....	13
B. LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE, EXÉCUTÉES SELON UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE, SONT EN AUGMENTATION .....	14
1. Des dépenses exécutées depuis 2017 selon un nouveau cadre budgétaire et comptable .....	14
2. Le budget de la présidence de la République pour 2020 .....	15
C. LES RECETTES : UNE STABILISATION DES RECETTES PROPRES MAIS UNE NETTE HAUSSE DU PRÉLÈVEMENT SUR LA TRÉSORERIE .....	19
II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES .....	20
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	21
1. Une dotation gelée depuis 2012.....	21
2. Des dépenses stables .....	21
3. Une baisse faciale des ressources malgré une hausse des produits propres .....	23
4. Un déficit imposant un prélèvement dans les réserves .....	23
B. LE SÉNAT .....	24
1. Une dotation maintenue à son niveau de 2012 en dépit d'une légère hausse des dépenses...24	
2. Un budget réparti entre trois actions .....	25
3. Un budget s'inscrivant dans une programmation triennale affectée de plusieurs incertitudes .....	27
C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES.....	28

<b>III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL .....</b>	<b>29</b>
A. UNE DOTATION STABLE, HORS DOTATION SPÉCIALE .....	29
B. LA RÉPARTITION DU BUDGET 2020 ENTRE LES DIFFÉRENTES ACTIONS.....	30
C. LA RÉPARTITION DU BUDGET 2020 SELON LA NATURE DES DÉPENSES.....	31
<b>IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE.....</b>	<b>33</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>35</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>37</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>47</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

**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 aux chaînes parlementaires, LCP-AN et Public Sénat.**

Ainsi, pour 2020 :

- La dotation demandée pour la **présidence de la République** s'élève à **105,3 millions d'euros**, soit une hausse de 2,25 % par rapport à l'année précédente imputable pour l'essentiel à des effets de périmètre ;
- Les dotations demandées pour les assemblées parlementaires sont identiques à celles votées l'année précédente et s'élèvent à **517,9 millions d'euros s'agissant de l'Assemblée nationale, 323,6 millions d'euros s'agissant du Sénat et 34,3 millions d'euros s'agissant des chaînes parlementaires** ;
- La dotation demandée pour le **Conseil constitutionnel** s'élève à **12,5 millions d'euros**, en hausse d'environ 6,7 % par rapport à l'année précédente ;
- La dotation demandée pour la **Cour de justice de la République** s'élève à **871 000 euros**, soit une hausse de 10 000 euros par rapport à l'année précédente.

**Le montant total des dotations de la mission « Pouvoirs publics » au titre de l'exercice 2020 s'établit à 994,5 millions d'euros, en hausse d'environ 0,3 % par rapport à l'année précédente.**

Cette quasi-stabilité s'inscrit néanmoins dans **une tendance baissière des dotations aux pouvoirs publics sur les dix dernières années**, traduisant leur participation au redressement des finances publiques. **Votre rapporteur spécial relève cependant que si l'on rapporte le montant de ces dotations à la population française, il apparaît que l'Assemblée nationale coûte moins de 8 euros par Français et par an, et le Sénat moins de 5 euros par Français et par an. Ce que l'on pourrait ainsi qualifier de « prix » de la démocratie représentative semble loin d'être excessif.**

**Ce constat s'applique tout particulièrement aux assemblées parlementaires, dont les dotations sont gelées depuis 2012.**

**La trajectoire budgétaire de ces institutions reste marquée par certaines incertitudes.** Au-delà des aléas inhérents aux projets d'investissements immobiliers dans lesquels plusieurs d'entre elles se sont lancées, ces trajectoires sont en effet susceptibles d'être affectées par certaines évolutions de nature politiques. Le Conseil constitutionnel s'est ainsi vu affecter une dotation spéciale permettant le financement de la procédure lancée en 2019 de récolte des soutiens dans le cadre du référendum d'initiative partagée. Les projets de réforme institutionnelle déposés à l'été 2019 pourraient entraîner un recours accru à ce type de procédures. Ces projets pourraient également affecter les budgets des assemblées dans la mesure où ils prévoient une diminution du nombre de parlementaires. Ils pourraient enfin entraîner la suppression de la Cour de justice de la République.

**L'ensemble des institutions concernées par cette mission sont, par ailleurs, aujourd'hui confrontées à des enjeux communs de réactivité, d'efficacité mais aussi de transparence et d'exemplarité. Il résulte de ces exigences l'adoption par ces institutions de budgets de transition, caractérisés par une hausse des dépenses en dépit de la stabilité des dotations.** Les orientations prises par les réformes passées et en cours à la présidence, dans les assemblées et au Conseil constitutionnel vont dans le sens d'une modernisation des fonctions support et d'une optimisation de la dépense. En outre, d'importants efforts sont entrepris en vue de la nécessaire rénovation de leurs infrastructures et de la modernisation de leurs équipements.

**La présidence de la République et les assemblées parlementaires conduisent ainsi d'importants projets immobiliers, inscrits dans le cadre d'une planification pluriannuelle. La situation des assemblées parlementaires est à cet égard problématique dans la mesure où, en raison du principe d'autonomie des assemblées, celles-ci prennent entièrement à leur charge les dépenses liées à la rénovation du patrimoine historique dont elles sont affectataires, qui ne sont pas prises en compte dans les dotations de l'État.**

Ces investissements sont notamment financés par des prélèvements sur les réserves de ces institutions. La diminution de celles-ci année après année pose ainsi inévitablement la question de la soutenabilité de ce modèle à long terme.

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

### I. UNE MISSION PARTICULIÈRE DU FAIT DE LA NÉCESSAIRE AUTONOMIE 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 1958<sup>1</sup>, intégrée au bloc de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 mars 1994<sup>2</sup>. Dans sa décision du 25 juillet 2001 portant sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>3</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>4</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>5</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>6</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> Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

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

<sup>3</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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

<sup>5</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>6</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, 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 PARTICIPENT AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Au titre de l'exercice 2020, **le montant des crédits demandés dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 994,5 millions d'euros, soit une légère hausse de 0,3 %** par rapport à la précédente loi de finances.

Si les dotations des deux assemblées parlementaires sont stables pour la neuvième année consécutive, on constate une légère hausse des dotations pour la présidence de la République (+ 2,2 %), le Conseil constitutionnel (+ 6,7 %) et la Cour de justice de la République (+ 1,2 %). La dotation pour La Chaîne parlementaire, après une légère diminution en 2019, s'est stabilisée.

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

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	Crédits ouverts en LFI 2019	Crédits demandés pour 2020	Évolution
501 - Présidence de la République	103 000 000	105 316 000	+ 2,2 %
511 - Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	-
521 - Sénat	323 584 600	323 584 600	-
541 - La Chaîne parlementaire	34 289 162	34 289 162	-
LCP-AN	16 641 162	16 641 162	-
Public sénat	17 648 000	17 648 000	-
531 - Conseil constitutionnel	11 719 229	12 504 229	+ 6,7 %
533 - Cour de justice de la République	861 500	871 500	+ 1,2 %
<b>Total pour la mission</b>	<b>991 344 491</b>	<b>994 455 491</b>	<b>+ 0,3 %</b>

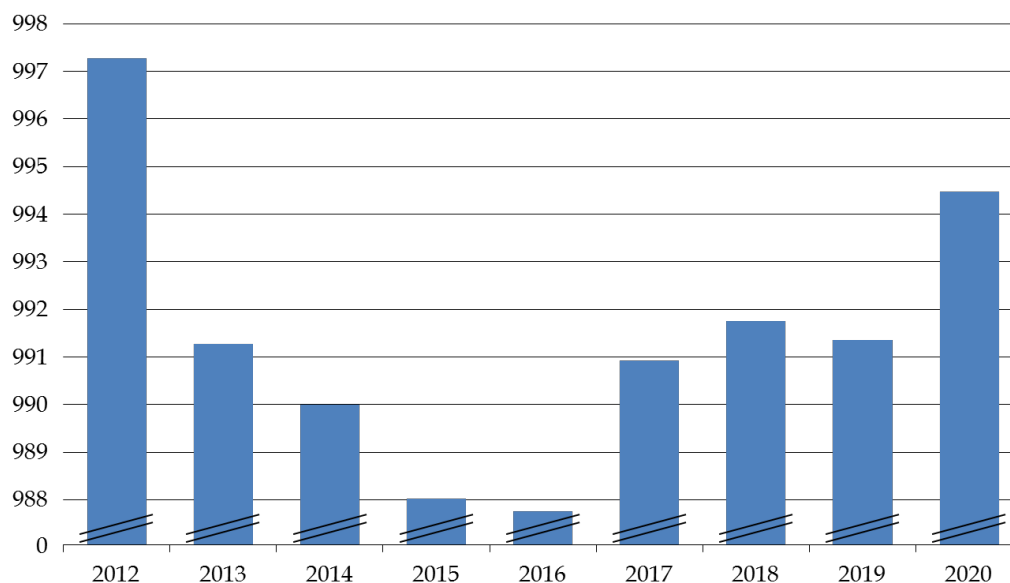
Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2020, calculs de la commission des finances du Sénat



Il convient toutefois de noter que cette légère hausse en 2020 fait suite à une baisse des crédits de la mission de près de **5,5 millions d'euros entre 2012 et 2019 en euros courants**, ce qui témoigne de l'importance des efforts consentis.

### Évolution des crédits de la mission Pouvoirs Publics

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les annexes « Pouvoirs publics » aux projets de loi de finances pour les exercices concernés

### III. UN EFFORT DE MODERNISATION QUI CONCERNE L'ENSEMBLE DES INSTITUTIONS

L'ensemble des institutions concernées par cette mission sont aujourd'hui confrontées à des exigences croissantes, posées par les citoyens, de réactivité, d'efficacité, de transparence et d'exemplarité.

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 recherchées 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, ou encore l'établissement de schémas immobiliers ou informatiques pluriannuels.

Parallèlement, ces institutions cherchent à optimiser l'utilisation des deniers publics pour participer au redressement des finances publiques. Cet effort se traduit par des économies dans les dépenses et une stabilité des dotations de l'État depuis une dizaine d'années qui, compte tenu de l'inflation, entraîne une diminution de leurs moyens en termes réels. Cette érosion sur près de dix ans correspond, s'agissant des assemblées parlementaires, à l'équivalent du montant d'une dotation annuelle au moins.

Enfin, dans le même temps, la présidence de la République, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel se sont efforcés de répondre à l'évolution de leurs missions institutionnelles.

Ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il par exemple absorbé, à coût constant, une évolution importante de ses missions avec l'introduction depuis 2010 des questions prioritaires de constitutionnalité, tout en respectant des délais de décision particulièrement contraints. Les deux assemblées se sont efforcées quant à elles d'accélérer le rythme d'examen de textes par ailleurs, toujours plus étoffés, tout en développant leur capacité de contrôle de l'exécutif. La présidence de la République a conduit pour sa part un vaste plan de réorganisation de son administration, afin de renforcer sa capacité à servir le Président de la République.

#### **IV. DES BUDGETS DE TRANSITION**

Cette ambition de modernisation, d'optimisation et d'efficacité va de pair avec la stabilisation constatée des dotations.

Or celle-ci se traduit par un effort d'investissement important imposant une augmentation de certaines dépenses, notamment dans le domaine de l'immobilier et de l'informatique, afin de tirer le meilleur parti des possibilités offertes par le numérique et pour garantir la cyber-sécurité des installations. L'augmentation des dépenses d'investissements malgré des dotations stables ou quasi-stables conduit depuis plusieurs années à un recours croissant aux réserves de ces institutions, et ce tout particulièrement à la présidence de la République et dans les assemblées parlementaires. Les disponibilités de ces institutions, utiles pour faire face à des dépenses imprévues, diminuent au fil des ans et pourraient être amenées à disparaître d'ici quelques années. Cette évolution pose la question de soutenabilité du mode de financement à long terme des pouvoirs publics.

Ces observations conduisent votre rapporteur spécial à attirer l'attention de votre commission sur une nécessaire réflexion sur le juste coût des institutions de la République sur le long terme. Il ne peut que saluer ici l'élan de modernisation entrepris que traduisent les budgets de ces institutions pour 2020. Ces réformes sont nécessaires pour que chaque institution puisse pleinement remplir son rôle et asseoir sa légitimité. Les perspectives de long terme conduisent ici à considérer que la relative

stabilité de ces dotations en 2020 résulte d'équilibres transitoires qu'il faudra interroger une fois que les travaux et les réformes entrepris dans chaque institution seront achevés.



## DEUXIÈME PARTIE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

### I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE

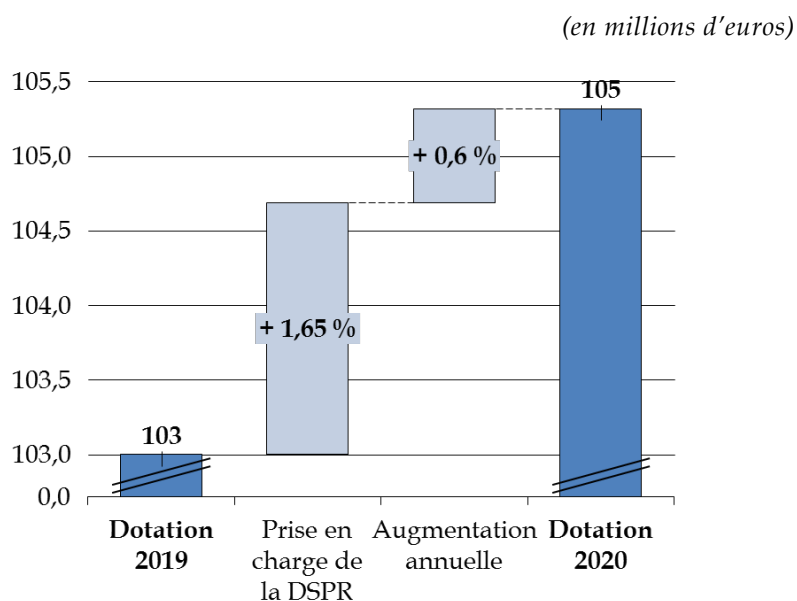
#### A. UNE DOTATION EN AUGMENTATION, DUE NOTAMMENT À DES EFFETS DE PÉRIMÈTRE

La dotation consacrée à la présidence de la République s'élève à 105 316 000 euros au titre de l'exercice 2020 contre 103 000 000 euros lors de l'exercice précédent, soit une hausse de 2,25 %.

Cette hausse procède pour une large part d'un effet de périmètre, avec l'internalisation de la prise en charge des dépenses de fonctionnement et d'équipement des militaires, de la gendarmerie et des policiers affectés à la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), représentant un montant de 1,7 million d'euros (dont 1,2 million d'euros en provenance de la gendarmerie nationale et 0,5 million d'euros en provenance de la direction générale de la police nationale).

Le reste de la hausse provient d'une augmentation annuelle de 628 000 euros (soit une hausse de 0,6 % par rapport à la dotation de 2019).

#### Décomposition de la hausse de la dotation à la présidence de la République en 2020

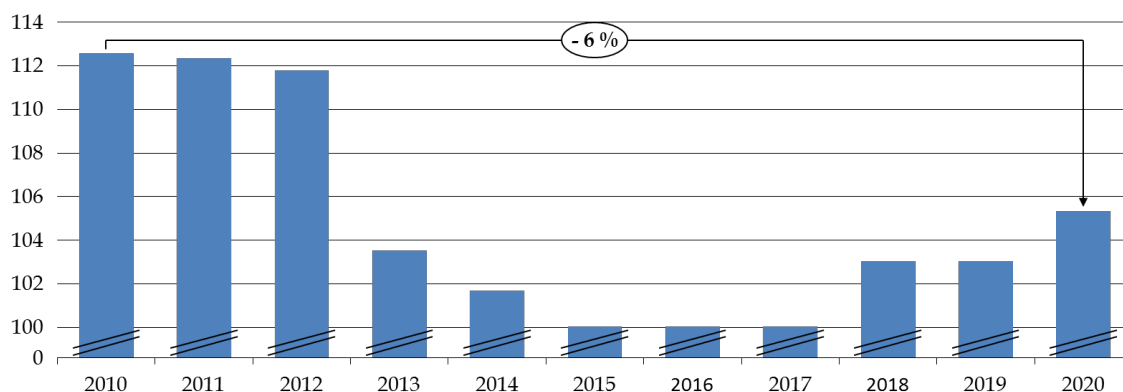


Source : commission des finances du Sénat, d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2020

Il convient cependant de noter que cette hausse fait suite à plusieurs années de baisse puis de stabilité des dotations pour la présidence de la République, de telle sorte que la dotation de 2020 reste inférieure de 6 % à celle qui était votée en loi de finances pour l'année 2010.

### Évolution de la dotation de la présidence de la République

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les annexes « Pouvoirs publics » aux projets de loi de finances pour les exercices concernés

## **B. LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE, EXÉCUTÉES SELON UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE, SONT EN AUGMENTATION**

### **1. Des dépenses exécutées depuis 2017 selon un nouveau cadre budgétaire et comptable**

La présidence de la République applique depuis le 1<sup>er</sup> 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). Celui-ci a fait l'objet d'une mise à jour le 29 mars 2019.

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 et se déclinant selon deux axes

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

- 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 et enfin l'action sociale interne.

## 2. Le budget de la présidence de la République pour 2020

**Le budget de la présidence de la République pour 2020 représente 110,5 millions d'euros en CP soit une légère augmentation par rapport à l'exercice 2019 (106,8 millions d'euros)**

### Variations des dépenses de la présidence de la République

(en euros)

DÉPENSES	BUDGET 2019		BUDGET 2020		VARIATION DES CP	
	AE	CP	AE	CP	en euros	en pourcentage
1 - Personnels	71 500 000	71 500 000	71 510 000	71 510 000	+ 10 000	+ 0,01 %
2 - Fonctionnement	14 853 500	15 534 500	15 843 170	15 753 170	+ 218 670	+ 1,41 %
<i>Action présidentielle</i>	2 620 000	2 620 000	2 505 000	2 505 000	- 115 000	- 4,39 %
<i>Administration de la présidence</i>	12 233 500	12 914 500	13 338 170	13 248 170	+ 333 670	+ 2,58 %
3 - Déplacement présidentiels	15 000 000	15 050 000	15 645 000	15 665 000	+ 615 000	+ 4,09 %
4 - Investissements	5 065 500	4 695 500	7 406 830	7 587 830	+ 2 892 330	+ 61,60 %
<b>TOTAL</b>	<b>106 419 000</b>	<b>106 780 000</b>	<b>110 405 000</b>	<b>110 516 000</b>	<b>+ 3 736 000</b>	<b>+ 3,50 %</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2020, calculs de la commission des finances du Sénat

#### a) Les dépenses de personnels

**Pour 2020, les dépenses de personnel** représentent 64,7 % du budget (contre 67,2 % en 2019) et se stabilisent après leur augmentation en 2019. Les prévisions pour 2020 se sont en effet basées sur une stricte maîtrise des effectifs et de la politique salariale. Un schéma d'emploi a été établi, plafonné à **825 ETP**.

L'exercice 2019 a permis la finalisation d'une profonde réorganisation de l'administration de la présidence visant notamment à faciliter l'exercice des missions grâce à un décloisonnement des services, au

développement de la transversalité et du partage d'information et à la professionnalisation de certaines fonctions, tout en optimisant la dépense. La présidence comporte ainsi désormais quatre services :

- la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), qui regroupe l'ensemble des services œuvrant à la sécurité de la présidence, avec la mise en commun des effectifs du commandement militaire et du groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR), et assure tant la sécurité et la sûreté des personnes et des infrastructures que la protection rapprochée du Président ;

- la direction des opérations (DIROP), qui a en charge la préparation et la mise en œuvre de l'ensemble des événements liés à l'agenda du Président tels que les réceptions, les cérémonies ou les déplacements ;

- la direction de la communication (DIRCOM) ;

- la direction des ressources et de la modernisation (DRM) qui rassemble l'ensemble des fonctions support.

*b) Les dépenses de fonctionnement*

**Les dépenses de fonctionnement courant représentent près de 14,4 % du budget (contre 14,6 % en 2019) et augmentent de 1,4 % en 2020.**

Ces dépenses de fonctionnement, présentées par destination, 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 ainsi que les secours des services sociaux ;

- 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 (le restaurant, la crèche, le spectacle de fin d'année).

**Cette légère augmentation fait suite à une décrue sensible sur les dernières années** en raison de multiples actions conduites pour réduire la dépense : réduction du « train de vie » avec notamment un meilleur encadrement de la prise en charge des frais de déplacement, contrôle de gestion, optimisation de la logistique des services, ou encore une amélioration de la gestion de l'achat public.

À compter de l'année 2020 et au cours des deux exercices suivants, les directions mettront en œuvre un plan de performance devant permettre de dégager des économies, notamment afin de limiter pour les années à venir la ponction sur la trésorerie de la présidence de la République (cf. *infra*).



*c) Les déplacements présidentiels*

**La part des déplacements dans le budget global représente 14,2 % en PLF 2020 avec une prévision actualisée à 15,6 millions d'euros en croissance de 4,09 %.**

L'année 2020 se caractérisera notamment par des déplacements dans le cadre des sommets internationaux comme le G20 en Arabie saoudite ou le G7 aux États-Unis. L'immobilisation de l'A330 de l'Étec pour cause de maintenance sur une période évaluée à trois mois pourrait en outre entraîner un recours accru aux vols commerciaux dont le coût peut se révéler plus élevé.

Une meilleure anticipation des déplacements, l'encadrement des délégations et une pratique plus systématique des retours d'expérience après les déplacements doivent permettre une meilleure maîtrise des dépenses. Celles-ci restent toutefois étroitement liées à l'activité diplomatique et à l'agenda politique du Président et sont donc susceptibles d'évoluer en cours d'exercice.

*d) Les dépenses d'investissement*

**Les dépenses d'investissement s'élèvent pour 2020 à 7,4 millions d'euros en AE et 7,6 millions d'euros en CP, contre respectivement 5,1 millions d'euros et 4,7 millions d'euros en 2019. Ainsi, après une diminution de plus de 20 % constatée entre 2018 et 2019, les crédits de paiements augmentent de plus de 60 % en 2020.**

Outre les besoins récurrents des services, les dépenses d'investissements sont réparties entre les télécommunications, l'informatique, le numérique et les moyens audiovisuels de communication (2,7 millions d'euros), la communication numérique (400 000 euros), la gestion immobilière (2,3 millions d'euros) et enfin la sécurité (1,9 million d'euros).

L'effort conséquent constaté en 2020 se traduit par **un prélèvement sur trésorerie de 4 millions d'euros**, et portera sur la modernisation des infrastructures et équipements informatiques, numériques et audiovisuels, la poursuite de la mise à niveau de dispositifs d'équipements de sécurité et la mise en œuvre d'un important programme immobilier.

En effet, la Cour des comptes souligne depuis plusieurs exercices **qu'il importe, pour la présidence, de se doter d'une stratégie globale et à long terme en matière immobilière**. Une réflexion stratégique s'est engagée en 2017, débouchant sur l'adoption du **schéma directeur immobilier de la présidence de la République 2019-2022**. Celui-ci vise à optimiser et à valoriser les surfaces disponibles, à améliorer la répartition des locaux et à regrouper les domaines fonctionnels par unités géographiques cohérentes. Il prend en compte les deux principales fonctions qui président à l'utilisation des locaux : des espaces de réception et de représentation de la République

française et des espaces de travail qui visent à l'efficacité et à la préservation de la permanence du fonctionnement de l'État. Un planning prévisionnel a été établi. Les deux premières phases portent sur l'aménagement du site de l'Alma puis sur le l'hôtel d'Évreux et ses dépendances.

**L'annexe au projet de loi de finances pour 2020 précise que « l'opération globale sera réalisée en autofinancement, sans avoir recours à une augmentation de la dotation allouée à la présidence de la République ».**

En effet, le plan de financement du projet, **représentant au total 38,8 millions d'euros**, comprend trois éléments :

**1) Les « crédits annuels d'investissement de la présidence en matière patrimoniale » représentant 4 millions d'euros sur quatre ans et pris directement sur le budget de la présidence de la République ;**

**2) La part revenant à la présidence de la République (14 millions d'euros) du produit attendu de la cession à venir d'une emprise immobilière située au 14 rue de l'Élysée (valorisée au total à 27 millions d'euros). Il est toutefois à noter que dans le cadre de cette opération, conduite en concertation avec la direction de l'immobilier de l'État, la présidence de la République bénéficie d'une avance de 11,5 millions d'euros : 5,5 millions d'euros ont déjà été versés en 2019, auxquels doivent s'ajouter 6 millions d'euros en 2020. Ces financements sont retracés dans le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »<sup>1</sup>. L'avance devra être cependant être remboursée à l'issue des travaux. Une telle opération n'est pas inédite puisqu'elle doit également être mise en œuvre en 2020 au profit du ministère des affaires étrangères, mais dans ce dernier cas elle avait été expressément mentionnée dans le projet annuel de performance de la mission « Action extérieure de l'État » ;**

**3) Les dépenses effectuées par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) à hauteur de 5,2 millions d'euros par an sur quatre ans. Ces crédits sont pris sur le budget de la mission « Culture »<sup>2</sup>, au titre de l'entretien des bâtiments historiques mis à la disposition de la présidence de la République. De tels versements de l'OPPIC à la présidence sont prévus par toutes les lois de finances depuis l'exercice 2009, pour des montants compris entre 4,5 millions d'euros et 6,5 millions d'euros. Votre rapporteur spécial considère que ces financements extérieurs ne permettent pas d'appréhender la totalité des crédits dont dispose la présidence de la République et que devrait refléter la dotation. Ainsi, de même que la dotation pour 2020 intègre désormais les dépenses au titre du GSPR auparavant prises en charge par le ministère de l'intérieur, celle-ci pourrait également internaliser les dépenses effectuées**

---

<sup>1</sup> Action n° 14 du programme n° 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments d'État »

<sup>2</sup> Action n° 1 « Monuments historiques et patrimoine monumental » du programme n° 175 « Patrimoines »

par l'OPPIC au profit de la présidence de la République. Une telle évolution aurait également pour effet d'harmoniser les périmètres des budgets respectifs des pouvoirs publics, puisque les assemblées parlementaires prennent déjà à leur charge les dépenses liées à l'entretien du patrimoine historique (cf. *infra*). Elle irait donc dans le sens d'une meilleure lisibilité de cette mission budgétaire pour nos concitoyens.

### **C. LES RECETTES : UNE STABILISATION DES RECETTES PROPRES MAIS UNE NETTE HAUSSE DU PRÉLÈVEMENT SUR LA TRÉSORERIE**

En plus de la dotation de 105,316 millions d'euros au titre de la mission « Pouvoirs publics », les ressources de la présidence de la République proviennent à hauteur de **5,2 millions d'euros de recettes propres**, qui sont de deux types :

- **les produits divers, qui représentent 1,2 million d'euros en 2020**, soit une **légère baisse de 6,3 %** par rapport à l'année précédente, et regroupent par exemple les recettes liées à la restauration (0,59 million d'euros) ou encore le produit des ressources locatives (0,16 million d'euros)

- **un prélèvement sur la trésorerie, représentant un montant de 4 millions d'euros, soit une hausse de 60 % par rapport à 2019 et liée notamment à la croissance des dépenses d'investissements**. Ces réserves avaient initialement été présentées comme ayant vocation à financer des opérations importantes, telles que le schéma immobilier. Cependant, l'ancien président de la République a décidé, le 4 mai 2017, de restituer 10 millions d'euros de ces réserves au budget général de l'État. L'existence de ces réserves ne mérite pas d'être remise en cause mais le recours aux réserves pour assurer l'équilibre budgétaire notamment pour des dépenses de fonctionnement pose la question de l'équilibre de long terme à trouver lorsqu'elles seront épuisées.

#### **Variations des recettes de la présidence de la République entre 2019 et 2020**

(en euros)

RECETTES	BUDGET 2019	BUDGET 2020	VARIATION	
			en euros	en pourcentage
Dotation	103 000 000	105 316 000	+ 2 316 000	+ 2,2 %
Produits divers	1 280 000	1 200 000	- 80 000	- 6,3 %
Prélèvements sur trésorerie	2 500 000	4 000 000	+ 1 500 000	+ 60,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>106 780 000</b>	<b>110 516 000</b>	<b>+ 3 736 000</b>	<b>+ 3,5 %</b>

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2020, calculs de la commission des finances du Sénat

## II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

**Les dotations consacrées aux assemblées parlementaires sont maintenues au même niveau qu'en 2019 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 et s'élèvent ainsi à 875,76 millions d'euros au total, ce qui représente environ 88 % des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».**

Ces dotations se répartissent entre l'Assemblée nationale (517,89 millions d'euros), le Sénat (323,58 millions) et La Chaîne parlementaire (34,29 millions d'euros).

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* », ces montants ont été arrêtés le 18 juillet 2019 en commission commune sous la présidence de M. Christian Babusiaux, président de chambre honoraire à la Cour des comptes.

Pour ce qui concerne les 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, mais celles-ci sont cependant bien versées par le truchement de celles-ci, de sorte que le reversement aux chaînes de leurs parts de dotation est ensuite inscrit en charges dans les comptes des assemblées.

**S'agissant en particulier de l'Assemblée nationale et du Sénat, les dotations ont été gelées depuis l'exercice 2012.** Cette stabilisation en euros courants sur neuf exercices consécutifs par les deux assemblées n'a été possible, compte tenu de la hausse tendancielle des charges, que grâce aux efforts d'économies engagés au cours de la période passée. Les assemblées ont ainsi fait le choix en 2020, comme lors des exercices antérieurs, d'effectuer des prélèvements sur leurs disponibilités pour financer une partie de leurs dépenses. **Si l'on rapporte le montant de ces dotations à la population française, il apparaît que l'Assemblée nationale coûte moins de 8 euros par Français et par an, et le Sénat moins de 5 euros par Français et par an. Ce que l'on pourrait ainsi qualifier de « prix » de la démocratie représentative semble loin d'être excessif.**

Il convient par ailleurs de remarquer que le coût des investissements menés par les assemblées parlementaires est **significativement renchéri par les besoins liés à la nature historique des locaux dont elles sont affectataires**. L'entretien de ce patrimoine implique notamment des dépenses liées à la restauration des façades, des couvertures et du gros œuvre ou encore à la conservation des décors et de la statuaire, et représente ainsi une charge qui n'est pas à proprement parler une charge parlementaire. Or, en vertu du principe d'autonomie des assemblées, ces travaux ne sauraient être pris en charge, comme c'est le cas pour la présidence de la République, par une structure extérieure relevant du ministère de la culture (cf. *supra*).

Par ailleurs, **votre rapporteur spécial salue l'importance croissante de la partie consacrée aux assemblées dans les annexes aux projets de lois de finances relatifs à la mission « Pouvoirs publics »**, ce qui témoigne d'un véritable effort de transparence et d'explication mené par celles-ci.

Enfin, **votre rapporteur spécial note que des incertitudes pèsent sur la trajectoire budgétaire des assemblées parlementaires**. En effet, **l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique pour un renouveau démocratique déposé à l'été 2019 prévoit une réduction de 25 % du nombre de députés et de sénateurs**. Si une telle évolution, qui n'est pas prise en compte dans le cadre du budget 2020 dans la mesure où elle ne concernerait le Sénat qu'en 2021 et l'Assemblée nationale qu'en 2022, est susceptible de générer des économies nettes, celles-ci ne constituent toutefois pas le principal objectif visé par le projet gouvernemental. D'une part, la réduction des dépenses occasionnées ne concernerait que les charges variables et non les coûts fixes. D'autre part, ces économies pourraient être en partie compensées par de nouvelles dépenses visant à renforcer l'activité du Parlement, notamment dans son rôle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

## **A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **1. Une dotation gelée depuis 2012**

**Pour 2020, la dotation demandée s'élève à 517 890 000 euros.**

**De même que la dotation du Sénat, celle-ci est maintenue à ce niveau depuis l'exercice 2012.**

### **2. Des dépenses stables**

**Les dépenses de l'Assemblée nationale prévues pour 2020 s'élèvent à 567,8 millions d'euros, soit à un niveau quasi-identique à celui du budget 2019.**

L'Assemblée nationale réfléchit par ailleurs à l'établissement d'une programmation pluriannuelle, comme le fait le Sénat depuis 2017.

### Variation du budget de l'Assemblée nationale entre 2019 et 2020

(en euros)

	BUDGET 2019	BUDGET 2020	VARIATION	
			en euros	en pourcentage
<b>DÉPENSES</b>				
Dépenses de fonctionnement	540 882 079	535 150 806	- 5 731 273	- 1,06 %
Dépenses d'investissement	27 254 000	32 682 500	5 428 500	19,92 %
<b>Total</b>	<b>568 136 079</b>	<b>567 833 306</b>	<b>- 302 773</b>	<b>- 0,05 %</b>
<b>RECETTES</b>				
Dotation de l'État	517 890 000	517 890 000	-	-
Recettes budgétaires propres	3 179 800	1 416 000	- 1 763 800	- 55,47 %
<b>Total</b>	<b>521 069 800</b>	<b>519 306 000</b>	<b>- 1 763 800</b>	<b>- 0,34 %</b>
<b>RÉSULTAT BUDGÉTAIRE</b>	<b>- 47 066 279</b>	<b>- 48 527 306</b>	<b>- 1 461 027</b>	<b>3,10 %</b>

Source : commission des finances du Sénat d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2020

#### a) Des dépenses de fonctionnement en légère baisse

Les dépenses de fonctionnement prévues pour 2020 s'élèvent à **535,2 millions d'euros**, soit une baisse de 1,1 % par rapport à l'année précédente (540,9 millions d'euros).

Toutefois cette légère baisse fait suite à une hausse des dépenses de fonctionnement constatées sur les dernières années, dans la mesure où celles-ci se stabilisent ainsi à un niveau supérieur de 5,6 % par rapport au réalisé 2014.

Cette baisse est principalement liée à celle des **dépenses relatives au mandat parlementaire**, qui sont ramenées en 2020 à 317,6 millions d'euros (- 2,5 %). Celle-ci s'explique notamment par la baisse des charges sociales ainsi que du budget des frais de secrétariat des députés, correspondant à une meilleure estimation de la consommation réelle de ces crédits.

Les charges de personnel (172,4 millions d'euros) sont quant à elles stables. La baisse des dépenses liées à la rémunération des personnels statutaires (57,4 % des dépenses de ce poste) est compensée par une **hausse de 13,9 % du coût des personnels contractuels**. Celle-ci correspond à un choix de remplacement par des contractuels de fonctionnaires partant à la retraite ainsi que de créations de poste correspondant à des besoins nouveaux, notamment en matière de systèmes d'information, de communication et d'information multimédia.

Les autres dépenses de fonctionnement s'élèvent à 45,1 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 et les impôts et taxes.

*b) Des dépenses d'investissement en nette hausse*

**Les dépenses d'investissements représentent 32,5 millions d'euros, soit une hausse de près de 20 % par rapport à l'année précédente.**

**Cette hausse est avant tout portée par les projets immobiliers prévus en 2020, qui s'inscrivent dans un plan pluriannuel triennal 2019-2021.** Comme rappelé précédemment, le coût de ces projets se trouve renchéri par la nécessité d'entretenir le **patrimoine historique** dont l'Assemblée nationale est affectataire.

Les principaux projets concernent la rénovation de l'Hôtel de Broglie (dont le coût est estimé à 10 millions d'euros) et la couverture de l'Hémicycle et de la salle des Conférences (3,2 millions d'euros), auxquelles s'est ajoutée la nécessité d'entreprendre dès 2020 des travaux à l'Hôtel de Lassay (6 millions d'euros).

### **3. Une baisse faciale des ressources malgré une hausse des produits propres**

**La dotation de l'État, stable par rapport à l'année dernière, couvre 91,2 % des dépenses de l'Assemblée nationale.**

Les **produits propres affichent une baisse de près de 55,5 % en 2020, passant de 3,2 à 1,4 million d'euros.**

Néanmoins **cette baisse correspond avant tout à un jeu d'écritures** lié à la suppression de la redevance de gestion des fonds de sécurité sociale et de l'enregistrement des cotisations perçues du FAMDRE, qui diminuent les ressources de 2,1 millions d'euros.

Inversement, les recettes attendues des ventes de marchandises et autres produits augmenteraient de 71,4 %, portées principalement par la hausse des ventes en ligne.

### **4. Un déficit imposant un prélèvement dans les réserves**

Le déficit budgétaire de l'Assemblée nationale pour 2020 s'élève à **48,5 millions d'euros**, en augmentation de 3,1 % par rapport à l'année précédente.

Toutefois, l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 précise bien que celui-ci est à distinguer du résultat comptable, qui sera

probablement inférieur. En 2018 celui-ci s'est élevé à 8 millions d'euros tandis que le résultat budgétaire s'élevait à 17,7 millions d'euros.

En tout état de cause, ce déficit impose un prélèvement dans les réserves de l'Assemblée nationale. Celles-ci sont actuellement estimées à 261 millions d'euros mais sont inégalement liquides et donc inégalement mobilisables.

## **B. LE SÉNAT**

### **1. Une dotation maintenue à son niveau de 2012 en dépit d'une légère hausse des dépenses**

**Pour 2020, la dotation affectée au Sénat s'élève à 323 584 000 euros.** De même que la dotation affectée à l'Assemblée nationale, celle-ci est maintenue à ce niveau depuis l'exercice 2012.

**La valeur cumulée de ce gel de dotation en euros courants sur neuf exercices consécutifs représentera en 2020 un montant évalué à 388 millions d'euros,** soit une somme supérieure à une année de dotation et une diminution d'autant de l'effort demandé aux contribuables.

**Cette stabilité de la dotation va de surcroît de pair avec une légère augmentation des dépenses du Sénat,** établies en 2020 à **359,7 millions d'euros** contre 354 millions d'euros en 2019 :

- les dépenses de fonctionnement représentent 332,2 millions d'euros (contre 327,6 millions d'euros en 2019) ;

- les dépenses d'investissement représentent 27,5 millions d'euros (contre 26,5 millions d'euros en 2019).

Les **ressources propres** sont quant à elles stables, et s'élèvent à 5,5 millions d'euros.

**Le prélèvement sur les disponibilités, en hausse, devrait être porté à 30,6 millions d'euros** (contre environ 25 millions d'euros en 2019).

Ainsi, la dotation de l'État permet de financer à hauteur de 89,96 % les dépenses du Sénat, contre 91,39 % en 2019 et 92,1 % en 2018.

Les dépenses de fonctionnement non couvertes par la dotation (8,6 millions d'euros) seront pour l'essentiel financées par la consommation des produits budgétaires attendus tandis **que les dépenses d'investissements sont intégralement financées par le prélèvement sur les disponibilités.**



## 2. Un budget réparti entre trois actions

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 comme de la dotation ;
- L'action « Jardin du Luxembourg » ;
- L'action « Musée du Luxembourg ».

### Les budgets 2019 et 2020 du Sénat

(en millions d'euros)

	SÉNAT 2019	SÉNAT 2020	JARDIN 2019	JARDIN 2020	MUSÉE 2019	MUSÉE 2020	TOTAL 2019	TOTAL 2020
<b>DÉPENSES</b>								
Investissement	25,94	25,59	0,38	1,77	0,15	0,15	26,47	27,51
Fonctionnement	316,20	320,75	11,37	11,44	0,02	0,02	327,59	332,21
<i>Total des dépenses</i>	<b>342,14</b>	<b>346,34</b>	<b>11,75</b>	<b>13,21</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	354,06	359,72
<b>RESSOURCES</b>								
Produits	4,89	4,87	0,38	0,42	0,24	0,18	5,50	5,47
Prélèvements sur les disponibilités	25,03	29,25	0,01	1,43	-0,07	-0,01	24,98	36,66
Dotation de l'État	312,23	312,23	11,36	11,36	0,00	0,00	323,58	323,58
<i>Total des ressources</i>	<b>342,14</b>	<b>346,34</b>	<b>11,75</b>	<b>13,21</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	354,06	359,72

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2020, présentation de la commission des finances du Sénat

#### a) L'action n°1 : « Sénat »

**Les crédits de l'action « Sénat » représentent 346,3 millions d'euros en 2020** (soit environ 89 % du budget du Sénat), contre 342,1 millions d'euros en 2019.

**La dotation afférente à cette action s'élève quant à elle à 312,2 millions d'euros** (soit environ 96 % de la dotation globale).

Les **dépenses de fonctionnement** de cette action s'élèvent à 320,7 millions d'euros, avec une augmentation de 4,6 millions d'euros due pour l'essentiel au coût attendu du renouvellement triennal du Sénat en 2020. Sur cette section, le budget 2020 ne comporte en outre aucune mesure nouvelle.

Les **dépenses d'investissement** s'élèvent à 25,9 millions d'euros, soit un montant stable par rapport à l'année précédente, mais qui s'inscrit dans le cadre d'un **vaste programme d'investissement lancé en 2017** visant à

améliorer les conditions de travail des sénateurs, et avant lequel les dépenses annuelles de cette section étaient trois à cinq fois inférieures. Les opérations en cours en 2020 auront ainsi pour l'essentiel été décidées antérieurement. La plus importante d'entre elles est la poursuite de la restauration de l'immeuble du 26-36 rue de Vaugirard (13,8 millions d'euros). **Les travaux menés veillent en outre à l'efficacité énergétique et environnementale des nouvelles installations, y compris concernant les bâtiments historiques, dont le Sénat prend l'entretien à sa charge** (cf. *supra*).

Les **ressources** finançant cette action, outre la part de la dotation versée au Sénat au titre de ses missions institutionnelles à hauteur de 312,2 millions d'euros, se composent en 2020 :

- de **produits divers** représentant 4,9 millions d'euros et dont la principale source est constituée par les redevances annuelles de gestion versées par les caisses autonomes de Sécurité sociale et de retraites du Sénat :
- du **prélèvement sur les disponibilités** à hauteur de 22,3 millions d'euros.

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

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

Les **dépenses** s'élèvent à 13,2 millions d'euros en 2020, soit 3,6 % du budget total du Sénat. Elles connaissent une augmentation de 12,4 % par rapport au budget 2019. Cette hausse est principalement imputable aux dépenses relatives aux opérations pluriannuelles de **renovation de la fontaine Médicis** et d'abattage et de replantation d'arbres, ainsi qu'aux dépenses d'entretien, de réparation et de restauration.

Les **recettes**, outre la part de la dotation affectée à cette action à hauteur de 11,4 millions d'euros, sont issues de prélèvements sur les disponibilités (1,4 million d'euros) et de produits propres (0,4 million d'euros). **Ces produits propres connaissent une progression** de 10,5 % par rapport à l'année précédente, due aux recettes des redevances domaniales versées par 17 exploitants titulaires de concession dans le Jardin. D'autres produits sont attendus au titre de deux défilés à l'Orangerie Férou et de deux expositions photographiques sur les grilles du Jardin.

*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** qui a été renouvelée en 2019

Les **dépenses** s'élèvent à 167 000 euros (0,04 % du budget du Sénat), soit au même niveau que pour les deux exercices précédents,

avec 150 000 euros consacrés à l'investissement et 17 700 euros au fonctionnement.

Les **ressources** proviennent de la **redevance d'exploitation** fixée à 170 000 euros et comportant une part variable assise sur le chiffre d'affaires évaluée à 20 000 euros en 2020, auxquelles s'ajoutent 12 000 euros de remboursement de la TVA payée au titre des investissements réalisés par le Musée, soit un total de 182 000 euros.

L'**excédent structurel** sur cette action, prévu à 14 300 euros en 2020, permet de réduire d'autant le prélèvement sur les disponibilités du Sénat.

### **3. Un budget s'inscrivant dans une programmation triennale affectée de plusieurs incertitudes**

Depuis l'adoption par le Bureau du Sénat le 17 mars 2016 d'un nouveau règlement budgétaire et comptable, **les budgets du Sénat s'inscrivent dans une cadre triennal.**

La **projection sur 2020-2022** est ainsi marquée par la **poursuite du programme d'investissement** de grande ampleur initié en 2017 (cf. *supra*) et par la **stabilisation des autres postes, y compris la dotation de l'État.**

Celle-ci est toutefois entourée d'un certain nombre d'**incertitudes** liées aux conséquences éventuelles de la réforme institutionnelle, à l'évolution de l'inflation et du point d'indice de la fonction publique ou encore aux incertitudes inhérentes aux programmes d'investissements.

En tout état de cause, **ces perspectives font apparaître un prélèvement sur les disponibilités du Sénat, estimées actuellement à 133 millions d'euros, conduisant à une consommation de près de 70 % de celles-ci en 4 ans.** Dans la mesure où ce sont précisément ces disponibilités qui donnent au Sénat la liberté de réaliser les investissements nécessaires à dotation inchangée, c'est la soutenabilité même de ce modèle qui semble devoir être interrogée.

**Budget triennal du Sénat, du Jardin et du Musée  
2020-2022**

*(en millions d'euros)*

<b>DÉPENSES</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Investissement	27,5	15,3	12,1
Fonctionnement	332,2	328,1	326,9
<b>Total</b>	<b>359,7</b>	<b>343,4</b>	<b>339,0</b>
<b>RESSOURCES</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Produits	5,5	5,5	5,5
Dotation de l'État	323,6	323,6	323,6
Prélèvement sur les disponibilités	30,6	14,3	9,9
<b>Total</b>	<b>359,7</b>	<b>343,4</b>	<b>339,0</b>
<i>Solde prévisionnel de la réserve spéciale d'intervention en fin d'exercice</i>	69,4	55,1	45,3

*Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2020, présentation de la commission des finances du Sénat*

### **C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES**

**La dotation demandée en 2020 pour les chaînes parlementaires s'élève à 34 289 162 euros.** Celle-ci est ainsi stabilisée au même niveau que l'année précédente après deux années de baisse (34,7 millions d'euros en 2018 et 34,9 millions d'euros en 2017).

**Les budgets des deux chaînes, La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale (LCP-AN) et Public-Sénat demeurent distincts.** Il n'existe pas à ce jour de mutualisation d'équipements ou de personnels.

**Public-Sénat a signé en 2018 un contrat d'objectifs et de moyens avec le Sénat pour la période 2019-2021.** Un contrat de même nature est en cours de discussion 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 2020 à 16 641 162 euros, soit au même niveau qu'en 2019.**

**Elle finance ainsi près de 96 % des dépenses** prévues pour 2020, qui s'élèvent à **17,2 millions d'euros**, soit une légère hausse par rapport à l'année précédente (+ 1,65 %).

Celles-ci comportent des dépenses d'exploitation à hauteur de 15,7 millions d'euros (essentiellement dues au coût liés à l'antenne) et des dépenses d'investissement à hauteur de 1,5 million d'euros et qui connaissent une hausse de 13,5 % cette année.

Le déficit est financé par des **ressources propres** à hauteur de 550 000 euros, en hausse de 20 % par rapport à 2019. Un aléa existe

toutefois sur cette prévision de ressources propres qui, si elles ne se réalisaient pas, devraient conduire à une réduction des dépenses du fait du caractère figé de la dotation.

*b) Action n°2 : « Public-Sénat »*

**La dotation affectée à Public-Sénat est fixée pour 2020 à 17 648 000 euros, soit à un niveau stable** après une baisse de 2,2 % en 2019.

**Celle-ci finance 97 % des dépenses** prévues pour 2020, qui s'élèvent à **18,3 millions d'euros**, soit un niveau quasiment stable par rapport à l'année précédente.

Celles-ci comportent des dépenses d'exploitation à hauteur de 17,7 millions d'euros (essentiellement liées au coût liés à l'antenne) et des dépenses d'investissement à hauteur de 530 000 euros.

### III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

#### *A. UNE DOTATION STABLE, HORS DOTATION SPÉCIALE*

**La dotation budgétaire pour 2020, hors dotation spéciale s'élève à 11,718 millions d'euros**, identique à celle de 2019.

**Un budget annexe a en effet été prévu pour les dépenses liées à la procédure dite de « référendum d'initiative partagée » (R.I.P.)** s'élevant à 785 000 euros. Il prend la forme d'une dotation spécifique versée en 2020 décomposée en 500 000 euros au titre de l'année 2019 et 285 000 euros au titre de l'année 2020. **Ainsi, la dotation inscrite en projet de loi de finances pour l'année 2020 s'élève à 12,5 millions d'euros**

Pour la mise en œuvre du R.I.P., le Conseil a notamment été conduit à louer temporairement une annexe située rue Cambon (75001). La phase de recueil des soutiens s'achèvera en mars 2020.

Il est à noter que l'article 9 du **projet de loi constitutionnelle** pour un renouveau de la vie démocratique déposé en 2019, tirant les conséquences du grand débat, prévoit d'assouplir les conditions permettant l'organisation d'un tel référendum, ce qui pourrait éventuellement avoir à terme un impact sur le budget du Conseil constitutionnel.

## **B. LA RÉPARTITION DU BUDGET 2020 ENTRE LES DIFFÉRENTES ACTIONS**

Le budget du Conseil constitutionnel se répartit entre **cinq actions** :

- le **contrôle des normes**, représentant une dépense de 6,5 millions d'euros ;
- les **élections**, qui ne représentent aucune dépense pour 2020 ;
- les **relations extérieures**, qui représentent une dépense de 1,6 million d'euros ;
- les **entretiens et travaux**, qui représentent une dépense de 0,9 million d'euros ;
- les **frais généraux**, qui représentent une dépense de 2,8 millions d'euros.

**L'action de contrôle des normes constitue ainsi naturellement la principale action du Conseil, représentant 55 % de la dotation (hors dotation spéciale).**

À cet égard, il convient de rappeler que l'activité et le fonctionnement du Conseil constitutionnel ont été profondément modifiés par la mise en place de la **question prioritaire de constitutionnalité**. Au 31 décembre 2018, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont décidé du renvoi de 775 questions prioritaires de constitutionnalité au Conseil constitutionnel depuis la création de cette procédure. Pour autant la montée en puissance de cette procédure ne semble pas se traduire par une augmentation des dépenses. En juin 2020, le Conseil constitutionnel organisera d'ailleurs un colloque international pour tirer le bilan des dix premières années de mise en œuvre de la réforme de la question prioritaire de constitutionnalité, sur la base notamment des résultats de seize projets de recherche qu'il a appuyés au cours de l'année écoulée.

Enfin, 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 très en deçà des délais impartis par les dispositions constitutionnelles et organiques.

**Délais moyens entre les saisines et les décisions (au 30 juin 2019)**

(en jours)

Type de décisions	Délai moyen	Délai imparti
<b>Contrôle de constitutionnalité</b>		
<b>Délai moyen pour les DC</b>	<b>16</b>	
DC-traite (Traités)	41	
DC-règlement (Règlements)	15	
DC-LO (Lois organiques)	16	
DC-loi (Lois ordinaires)	16	30 <sup>1</sup>
<b>LP (Lois du pays)</b>	<b>57</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)	107	-
SEN (élections sénatoriales)	126	-
L (Déclassés)	18	30 <sup>4</sup>
LOM (Déclassés outre-mer)	69	90 <sup>5</sup>
I (Incompatibilités)	52	-
D (Déchéances)	39	-

Source : réponse aux questionnaires

**C. LA RÉPARTITION DU BUDGET 2020 SELON LA NATURE DES DÉPENSES**

**Les dépenses de fonctionnement s'élèvent globalement à 10,4 millions d'euros (10,3 millions d'euros en 2019).**

Les dépenses de personnel se stabilisent, après une légère augmentation en 2019. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le Conseil constitutionnel comptera (hors membres) 72 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution, soit 64,4 ETP. Le Conseil constitutionnel français est ainsi l'une des plus petites juridictions constitutionnelles en Europe. La Cour de

<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. »

Karlsruhe avoisine les 300 personnes, le Tribunal constitutionnel espagnol les 200 personnes.

Le budget consacré aux membres est reconduit à l'identique.

Pour rappel, parmi les anciens Présidents de la République, membres de droit du Conseil constitutionnel, seul Valéry Giscard d'Estaing siège actuellement. Nicolas Sarkozy n'y siège plus depuis janvier 2013 et François Hollande n'a pas souhaité y siéger. Le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique déposé à l'Assemblée nationale à l'été 2019, dans la lignée du précédent projet de loi constitutionnelle, prévoit en son article 5 la suppression de l'alinéa 2 de l'article 56 de la Constitution, aux termes duquel les anciens Présidents de la République sont membre de droit du Conseil constitutionnel. Cependant, l'article 13 du projet de loi constitutionnelle prévoit une mesure transitoire pour les anciens Présidents de la République qui ont siégé au Conseil constitutionnel l'année précédant la délibération en conseil des ministres du projet de la présente loi constitutionnelle ». Il aurait en effet été injuste et indélicat d'exclure par cette réforme le Président Giscard d'Estaing, alors que sa participation aux travaux du Conseil a toujours été exemplaire.

L'axe principal de rationalisation des dépenses de fonctionnement réside dans la modernisation de la fonction achat du Conseil, la renégociation régulière de l'ensemble des contrats et leur suivi à travers la mise en place d'une bibliothèque des contrats ainsi que dans la mise en œuvre du plan 2019-2022 d'économie d'énergie et de développement durable qui, d'ici l'horizon 2022, devra permettre de dégager des économies significatives.

**Les dépenses d'investissement pour l'année 2020 représentent 2 269 000 euros en 2020. La dotation demandée en 2020 pour les financer s'élève à 1 274 713 euros, le fonds de roulement du Conseil venant compléter celle-ci.**

Elles comprennent notamment des investissements informatiques (980 000 euros), ainsi que des investissements dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable et de la mise en œuvre d'un audit énergétique (714 000 euros), du schéma directeur incendie (500 000 euros) et de la sécurité (75 000 euros).

Concernant les projets immobiliers, le Conseil constitutionnel a signé une convention d'occupation temporaire avec le Centre des monuments nationaux pour la mise à disposition d'une boutique du Palais Royal dont l'objectif est de créer **la boutique du Conseil constitutionnel et du Palais Royal** avec une ouverture prévue pour le printemps 2020.



## Le budget du Conseil constitutionnel pour 2020

(en euros)

	Exécution 2018	Dotation 2019	Dotation prévue pour 2020	Évolution 2018/2019
Dépenses relatives aux membres	2 321 898,38	2 362 180,00	2 362 180,00	0,00%
Dépenses relatives aux personnels	6 447 948,76	6 540 515,00	6 715 458,00	2,67%
Dépenses de fonctionnement	1 660 723,87	1 085 228,00	1 078 228,00	-0,65%
Dépenses informatiques	508 844,44	281 650,00	288 650,00	2,48%
Investissement	2 145 682,57	1 449 656,00	1 274 713,00	-13,72%
Élections et référendums (RIP)	0,00	500 000,00	285 500,00	NS
<b>TOTAL</b>	<b>13 085 098,02</b>	<b>12 219 229,00</b>	<b>12 004 729,00</b>	<b>-1,79 %</b>

Source : réponse aux questionnaires

### 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 2020, la dotation demandée s'élève à 871 500 euros, soit à un niveau supérieur de 10 000 euros à celui de 2019.**

La Cour évalue à 71 500 euros les coûts inhérents à la tenue des procès (frais d'organisation, indemnités de juges parlementaires et frais de justice). Un dossier mettant en cause deux anciens ministres est en cours à la commission d'instruction. Dans l'éventualité d'un renvoi devant la formation de jugement, une audience sera à prévoir au cours de l'année 2020.

Les indemnités des magistrats sont évaluées à 135 000 euros, comme l'année précédente.

Le reste des dépenses résulte des charges liées à l'occupation des locaux sis au 21, rue de Constantine dans le VII<sup>e</sup> arrondissement de Paris (453 000 euros) et des autres coûts de fonctionnement (144 000 euros). **La hausse de la dotation prévue pour 2020 est imputable aux dépenses de fonctionnement**, qui comprennent une somme de 12 000 euros en vue du renouvellement du parc informatique de la Cour.

**Le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique déposé à l'Assemblée nationale à l'été 2019, dans la lignée du précédent projet de loi constitutionnelle, prévoit en son article 8 la suppression de la Cour de justice de la République** afin que les ministres soient jugés par une juridiction judiciaire de droit commun, la cour d'appel de Paris.

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.

## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission sans modification.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 22 octobre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial, sur la mission « Pouvoirs publics ».

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous commençons notre réunion par le rapport de Jérôme Bascher, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics ». Il poursuivra par une communication sur son contrôle budgétaire sur la sécurité informatique des pouvoirs publics, objet d'une actualité tourmentée ces dernières années.

**M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics ».** – Je ferai d'une pierre deux coups en présentant à la fois mon rapport sur les crédits de la mission « Pouvoirs publics » et ma mission de contrôle sur la sécurité informatique des institutions.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit qu'une mission spécifique regroupe les crédits alloués sous forme de dotations aux pouvoirs publics, pour lesquels le juge constitutionnel a rappelé le principe d'autonomie financière, qui relève de la séparation des pouvoirs. Les marges de manœuvre du Parlement et du Gouvernement sur la détermination de ces crédits sont donc assez limitées.

Le périmètre de la mission « Pouvoirs publics » inclut la présidence de la République, les deux assemblées – Assemblée nationale et Sénat –, le Conseil constitutionnel, les deux chaînes de télévision LCP-AN et Public-Sénat ainsi que la Cour de justice de la République.

Ce budget a une caractéristique : il est constant. Depuis 2012, il se situe légèrement sous le milliard d'euros pour l'ensemble des institutions de la République. Voilà le coût de la démocratie.

La dotation de la présidence de la République connaît une légère augmentation cette année, de 103 à 105,3 millions d'euros, essentiellement due à une consolidation des crédits de la nouvelle direction de la sécurité de la présidence de la République, puisque la sécurité ne relève plus des crédits du ministère de l'intérieur, mais de ceux de l'Élysée. C'était une demande de la Cour des comptes, qui souhaite disposer d'un budget affichant le coût complet de la présidence de la République. Je reviendrai sur cette notion de coût complet.

Les dotations des assemblées parlementaires sont complètement stables depuis 2012, à 518 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et 323 millions d'euros pour le Sénat. Avec l'inflation, cela signifie qu'elles ont perdu sur cette période l'équivalent d'une année de dotation par rapport à 2011. Les assemblées ont réalisé un effort important de maîtrise de leurs dépenses – avec un bémol : pour compléter leur budget, elles puisent dans leurs réserves, année après année, pour pouvoir fonctionner, investir et faire

face aux surcoûts, comme le renouvellement partiel de 2020, qui coûtera au Sénat 5 millions d'euros supplémentaires. Si l'on puise tous les ans entre 30 et 40 millions d'euros dans les réserves, elles s'épuisent. En 2022 à l'Assemblée nationale et en 2023 au Sénat, il y aura la vérité des prix. Les assemblées seront plus qu'à l'os. L'Assemblée nationale et le Sénat avaient anticipé une baisse du nombre de parlementaires, mais puisque celle-ci n'entraînerait pas de baisse des coûts pour permettre d'accroître les moyens d'action du Parlement, le sujet est en suspens.

Soulignons l'augmentation des crédits du Conseil constitutionnel sur un point tout à fait particulier : le référendum d'initiative partagée (RIP), pour lequel une enveloppe supplémentaire de 785 000 euros est consacrée.

La Cour de justice de la République a travaillé en 2019 ; elle travaillera aussi, en principe, en 2020. Tant que la réforme constitutionnelle ne la supprime pas, elle doit être financée.

Certains ont été chagrinés par un élément concernant les investissements de l'Élysée. La présidence de la République a commencé un schéma directeur de réaménagement du palais de l'Élysée et du site de l'Alma. Cette opération est menée par l'Élysée en propre et par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Oppic) qui assure la maîtrise d'ouvrage pour tous les grands monuments historiques. Le ministère de la culture a inscrit des crédits pour le schéma directeur de l'Élysée. La présidence, de son côté, fait traditionnellement inscrire ses travaux sur les crédits alloués aux résidences présidentielles – dont Rambouillet et Brégançon –, qui représentent 5 millions d'euros chaque année dans le budget du ministère de la culture. L'élément nouveau tient au fait que dans le cas présent les crédits provenant de l'OPPIC sont et seront jusqu'en 2022 uniquement portés sur le schéma directeur. Nous ne sommes donc plus dans le budget consolidé, contrairement à ce qui est pratiqué par les assemblées : à titre d'exemple, l'Assemblée nationale va financer elle-même les travaux de son hémicycle, dont le toit menace de s'effondrer, en puisant dans ses réserves. Concernant ce même schéma directeur, on note de surcroît une inscription au compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui concerne l'immobilier vendu par l'État et en finance les travaux. En 2019 et en 2020, 5,5 millions d'euros puis 6 millions d'euros de ce CAS seront mobilisés pour le programme immobilier de la présidence de la République. Celle-ci informe qu'elle vendra un immeuble rue de l'Élysée en 2022 pour 27 millions d'euros et que l'argent des travaux est pris sur cette somme future. La procédure est assez classique, sauf que l'on a omis de nous le préciser l'an dernier, alors que j'avais posé la question lors des auditions. J'ai ainsi découvert que des crédits ont été inscrits sur le CAS en cours d'année 2019. C'est pourquoi il me semblerait opportun que le Gouvernement dépose un amendement de périmètre pour mieux retracer tous les crédits et les consolider au sein du budget de l'Élysée, comme cela avait été demandé par la Cour des comptes concernant les

dépenses du ministère de l'intérieur, ou qu'à tout le moins un réel effort de transparence soit réalisé sur ce sujet. Il y a en effet un problème de cohérence. Dans le cadre de la LOLF, en tant que parlementaires, nous ne pouvons pas déposer cet amendement nous-mêmes.

Le programme immobilier doit être clairement expliqué, tant pour les recettes que pour les dépenses. L'an prochain, si le bureau de la commission des finances en est d'accord, ma mission de contrôle pourrait porter sur les programmes immobiliers des différentes institutions. Il y a là un besoin d'éclaircissements et de transparence.

J'en viens à ma mission de contrôle sur la sécurité informatique des pouvoirs publics. Nos institutions sont la cible régulière de cyberattaques : espionnage informatique ; cybercriminalité – avec des demandes de rançon – ; déstabilisation par de fausses nouvelles propagées parfois par de faux comptes qui laissent penser que nous en sommes les auteurs ; sabotage par déni de service. La menace n'est pas récente : le meilleur exemple est celui de l'attaque d'ampleur qu'avait subi l'Estonie en 2007. En France, en 2015, TV5 Monde a subi une attaque retentissante et a dû faire apparaître un écran noir pour que le message initial de cet instrument d'influence de la France ne soit pas détourné. Le surcoût entraîné par cette attaque a été de 2,4 % de son budget total, qui est estimé à 111 millions d'euros. En effet, ne pas tenir compte à temps de la sécurité informatique entraîne des surcoûts. Tout bon informaticien vous dira qu'il faut consacrer au moins 10 % de son budget informatique à la sécurité, sinon l'on est notoirement sous-protégé.

Tout cela démontre le rôle essentiel de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). Toutes les institutions de la mission Pouvoirs publics font appel à sa compétence. C'est l'agence qui nous protège des attaques majeures. J'en appelle au maintien et au renforcement de ses crédits pour que notre sécurité informatique soit au bon niveau.

Je rappelle que le Bundestag a été attaqué en 2015, comme le site internet du Sénat français en 2011.

Public Sénat, de son côté, fait appel à une agence privée, surtout sur des points de droit.

L'Élysée, cible de premier plan, s'appuie sur plusieurs réseaux informatiques : un permanent pour les agents de l'Élysée, un extérieur et un destiné aux grands événements tels que le G7 à Biarritz.

La menace qui pèse sur le Conseil constitutionnel est plutôt liée aux résultats de l'élection présidentielle, qu'il proclame, contrairement aux résultats des autres élections qui relèvent du ministère de l'intérieur. Le Conseil constitutionnel s'appuie sur un réseau dédié du ministère de l'intérieur doté de logiciels qui datent du XX<sup>e</sup> siècle, alimenté sur des postes dédiés par des agents dédiés, dans les préfectures, qui font remonter les données au ministère de l'intérieur qui les transmet au Conseil constitutionnel. C'est verrouillé, car ce n'est pas très compatible avec

internet. Néanmoins, ce réseau présente des risques de défaillance. Il faut donc investir assez rapidement pour que l'élection présidentielle de 2022 soit sûre. J'appelle le ministère de l'intérieur à investir dans ce domaine.

Une disposition organique prévoit des parrainages par voie électronique pour 2022. C'est pour l'instant hors de portée du ministère de l'intérieur, qui devra vérifier l'identité des signataires. Cette disposition était peut-être prématurée et ne sera pas applicable. Il ne faudrait pas que des candidats fantômes soient parrainés par des parrains et des marraines tout aussi fantômes. Si nous sommes amenés à examiner prochainement un projet de loi organique, il serait bon de retirer cette disposition.

Je vous propose d'adopter les crédits de la mission, moyennant la question de périmètre évoquée sur le budget de la présidence de la République.

**M. Roger Karoutchi.** – Après les différents rapports de la Cour des comptes, l'Élysée a accepté de se doter d'un budget propre et d'un système comptable incluant tous ses agents dans les effectifs de la présidence de la République. Or on me dit que, depuis l'année dernière, les ministères sont à nouveau sollicités pour envoyer des fonctionnaires supplémentaires à l'Élysée. Est-ce le cas ?

L'Assemblée nationale et le Sénat puisent dans leurs réserves, qui ne sont pas inépuisables. Une éventuelle réduction du nombre de parlementaires remettrait en cause l'équilibre des comptes des assemblées, notamment de leurs caisses de retraite. A-t-on imaginé ce que ces deux institutions pourraient vendre comme biens immobiliers ? Elles n'auraient plus besoin d'autant d'immeubles qu'aujourd'hui.

**Mme Nathalie Goulet.** – On pourrait calculer le coût des institutions au prorata de la population.

**M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial.** – C'est cinq euros par Français pour le Sénat.

**Mme Nathalie Goulet.** – Le rapport budgétaire pourrait souligner que la démocratie ne coûte pas si cher.

Se soucier de la sécurité informatique, c'est bien, mais quel est l'état du parc informatique ? Le matériel de base est généralement extrêmement obsolète et ne peut pas supporter l'intégration de logiciels modernes, notamment de sécurité.

**Mme Christine Lavarde.** – En matière de sécurité informatique des différentes instances publiques, des questions se posent sur le fonctionnement de la messagerie du Sénat. Appuyée sur une solution libre, elle ne bénéficie pas d'un agenda associé. La plupart des sénateurs utilisent donc un agenda partagé avec leurs collaborateurs sur Google. C'est un premier Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft). Les paramètres du serveur sortant de la messagerie n'étant acceptés que par les



systèmes d'exploitation d'Apple, nous utilisons tous un iPhone ou un iPad pour répondre en direct à nos e-mails. C'est un deuxième Gafam. Est-ce la solution la plus appropriée pour sécuriser les échanges électroniques du palais du Luxembourg ?

**M. Thierry Carcenac.** – Le rapport est très intéressant – je rappelle que je suis rapporteur spécial du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Monsieur Bascher, vous envisagez des contrôles. Sachez que la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne du Sénat, dont plusieurs d'entre nous sommes membres, publie un rapport annuel et a étudié, notamment dans son dernier rapport, les cycles d'investissement du Sénat. Généralement, les prélèvements sur réserve financent les investissements, dont les cycles sont très lourds. En 2017, le montant s'élevait à 24,4 millions d'euros et en 2018 à 19,6 millions d'euros. Entre les autorisations d'engagement et la réalisation, les écarts sont importants. Je suppose que l'Assemblée nationale a publié le même rapport.

Du côté de l'immobilier de l'État, on a aussi essayé de modifier l'approche. Il n'est plus nécessairement envisagé de céder du patrimoine, mais plutôt de privilégier les revenus fixes.

L'immeuble de la rue de l'Élysée dont il est question ne figurait pas, en 2019, dans la liste des biens susceptibles d'être vendus.

J'ajoute que généralement, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est présenté à l'équilibre. Puisqu'il y a moins de cessions, il est en déséquilibre et l'on en consomme des sommes très importantes. On devrait peut-être avoir une autre vision que celle de ce CAS. Chacun des ministères gère son patrimoine à sa façon et la vision globale est limitée.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je félicite Jérôme Bascher pour son rapport très intéressant. Le renouvellement de la moitié du Sénat coûte 5 millions d'euros. Combien coûte le renouvellement de l'Assemblée nationale ?

Quelles sont les perspectives d'investissement du Sénat ? Celles de l'Assemblée nationale sont lourdes. Il faudrait peut-être séparer le jardin du Luxembourg du reste des dépenses. En effet, que le jardin relève du budget global du Sénat ne tombe pas sous le sens, et 1,4 million d'euros représentent une somme importante.

**M. Michel Canévet.** – Quelle sont les perspectives, au regard des réserves dont chaque institution dispose ? Les réserves de l'Assemblée nationale sont estimées à 261 millions d'euros. Pourquoi ne sont-elles pas toutes totalement mobilisables ? Les réserves du Sénat sont estimées à 133 millions d'euros. À combien s'élèvent celles de la présidence de la République ? Ces montants sont à mettre en rapport avec les programmes pluriannuels d'investissement. Ceux-ci peuvent-ils être mis en œuvre, au regard des disponibilités en réserve, les budgets étant bloqués, pour mener à

bien les indispensables programmes de réhabilitation du patrimoine dont les assemblées et la présidence de la République ont la charge ? Les pouvoirs publics peuvent-ils tenir longtemps dans la configuration actuelle ?

**M. Jean-Claude Requier.** – Le jardin du Luxembourg appartient au Sénat et est ouvert au public. C'est un immense avantage pour la ville de Paris que de pouvoir profiter de ce magnifique jardin très bien entretenu par des jardiniers qui ratissent et nettoient. Les citadins s'imaginent que leur vision, c'est la nature comme partout ailleurs, ce qui n'est malheureusement pas le cas. Je me félicite que la variation de l'amplitude horaire d'ouverture rappelle le rythme de la nature.

Pour le jardin, 1,4 million d'euros sont prélevés sur les disponibilités. Je me réjouis que les recettes augmentent de 10,5 %. C'est bien de rentabiliser ce jardin, même modestement.

**M. Marc Laménie.** – Merci à notre rapporteur spécial. L'État dote le Sénat de 323 millions d'euros, ce qui est stable. Mais si le Sénat fonctionne bien, c'est grâce aux moyens humains. Les effectifs ont légèrement baissé. A-t-on une idée précise de la répartition des emplois et de l'évolution des effectifs, pour le fonctionnement de notre institution et du jardin ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Je souhaite revenir sur les chiffres d'investissement et de fonctionnement, et, pour ces derniers, sur la partie structurelle et la partie conjoncturelle, notamment liée au renouvellement. Celui-ci induit un fort taux de rotation des collaborateurs. Le budget de l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (Agas) représente 58 millions d'euros en année normale, comme 2019, soit 7 % du budget du Sénat. La rotation accélérée en cas de renouvellement augmente encore les besoins financiers.

Pour les deux assemblées réunies, l'insuffisance financière s'élève à 86 millions d'euros. N'ayant pas connaissance du montant des réserves disponibles affectables au comblement de ces déficits, il est difficile d'apprécier les risques de cette gestion non durable.

**M. Jean-François Rapin.** – Jérôme Bascher dit que le Sénat sera à l'os en 2023. Quelle est la stratégie envisagée ? Que fait-on ? Quels emprunts ? Le Gouvernement contracte des emprunts considérables puisque les taux sont très bas. Qu'en est-il du Sénat ?

**M. Victorin Lurel.** – Quels sont les indicateurs d'efficacité ? L'autonomie financière des assemblées implique l'absence de projet annuel de performances. Les objectifs fixés sont-ils respectés ?

La Cour des comptes vérifie les comptes des deux assemblées et de l'Élysée. De quand son dernier rapport date-t-il ? Quel est son avis ?

J'ai lu dans la presse que l'Élysée vendait des t-shirts et des colifichets. Cela apparaît-il dans « produits divers » ?

Combien de temps le Sénat tiendra-t-il encore, en prélevant sur les réserves, notamment pour financer les investissements ? Quelles sont les perspectives ? J'ai cru comprendre que l'échéance était fixée à 2023.

Dispose-t-on du détail de ce qui est affecté au Président de la République pour ses actions militaires et diplomatiques ?

**M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial.** – Il est difficile de répondre à toutes les questions car avec cette mission, tel le coucou, on est obligé de venir nicher dans les budgets et les missions des uns et des autres.

Roger Karoutchi a posé une question sur les caisses de retraite. L'Assemblée nationale, qui a soumis la retraite des députés au droit commun, envisage sa mise en gestion à la Caisse des dépôts et consignations, comme c'est déjà le cas pour son personnel. Les réserves prévues pour la caisse « ancien format » sont correctement dotées. Les caisses de retraite du Sénat sont largement provisionnées et ne sont pas fongibles avec le reste des réserves.

Pour répondre à Victorin Lurel et Jean-François Rapin, au rythme actuel de consommation des réserves courantes, l'année de vérité sera 2022 pour l'Assemblée nationale et 2023 pour le Sénat.

Comme l'a dit Thierry Carcenac, on peut tout à fait ralentir les investissements, car il y a toujours des glissements. Chaque institution a sa dotation, mais elle bâtit ensuite son propre budget, avec ses réserves et ses recettes propres.

Les *goodies* de l'Élysée ne font pas vraiment recette ; en revanche, l'Assemblée nationale s'est lancée avec succès dans la vente en ligne ; c'est une très bonne idée, dont pourrait s'inspirer le Sénat.

À votre suggestion, Nathalie Goulet, je mentionnerai dans mon rapport le coût par habitant du Sénat et de l'Assemblée nationale, sur le modèle de ce qui est indiqué sur le site internet du Sénat.

Les matériels informatiques de l'Élysée sont tellement sécurisés qu'ils n'admettent aucun autre logiciel ; cohabitent alors, comme à la gendarmerie, des outils ultra-sécurisés et peu ergonomiques et des outils achetés sur étagère et dont la sécurité laisse à désirer. S'agissant du Sénat, nos matériels sont relativement récents ; le fait que nous ayons tous des matériels différents n'est pas optimal en termes de sécurité, mais le coût d'une standardisation serait disproportionné au regard de la menace, à l'exception peut-être des parlementaires astreints au secret de la défense nationale dans le cadre de la délégation parlementaire au renseignement. Comme le souligne justement Christine Lavarde, toutes nos données sont déjà chez Google, Apple et surtout Amazon !

La vente d'un immeuble de l'Élysée pour 27 millions d'euros en 2022 n'a rien de scandaleux *a priori*. C'est en effet le propre du CAS « Immobilier de l'État » que d'être à l'équilibre et de réaliser des opérations de trésorerie.

Je regrette cependant que la présidence de la République ne m'ait pas répondu en 2019 alors que je l'avais spécifiquement interrogée sur ce point.

Si le bureau de la commission en décide ainsi, je conduirai l'an prochain une mission de contrôle budgétaire consacrée à l'immobilier au cours de laquelle je pourrai examiner les schémas directeurs et les plans de financement de chaque institution.

Les réserves immobilières de l'Élysée ont été constituées sous le quinquennat de François Hollande à la faveur d'une sous-consommation des crédits ; elles s'élèvent aujourd'hui à moins de dix millions d'euros, et diminuent chaque année.

Jean-Claude Requier m'a demandé si le Sénat perçoit des recettes propres et j'y ai je crois répondu pour partie. S'agissant de la valorisation des jardins du Sénat, en me rappelant mes responsabilités professionnelles antérieures au ministère de la culture, il me semble qu'ils pourraient intéresser des organisateurs de défilés de mode.

Les effectifs du jardin du Luxembourg ont diminué de 111 à 109 emplois budgétaires. À l'Assemblée nationale, les effectifs devraient baisser plus fortement, car la question de l'externalisation de certaines fonctions a été clairement posée, et pas seulement pour les fonctions informatiques. Il me semble que des marges d'externalisation existent aussi au Sénat, notamment au jardin.

Le Sénat et l'Assemblée nationale reçoivent une dotation qu'ils sont libres d'affecter entre investissement et fonctionnement. Leurs réserves sont aussi totalement fongibles et peuvent être indifféremment affectées à l'investissement ou au fonctionnement. C'est une situation hors normes publiques habituelles.

Les réserves de l'Élysée seront probablement épuisées en 2021, celles de l'Assemblée nationale en 2022 et celles du Sénat en 2023. L'Assemblée nationale et le Sénat n'ont pas recours à l'emprunt, car ils disposent de réserves ; en revanche, ils effectuent des placements sur les marchés financiers, notamment pour financer leurs régimes de retraite.

La mission « Pouvoirs publics » est une mission particulière qui ne comporte aucun indicateur de performance. Toutefois, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, le Conseil constitutionnel mentionne le délai moyen de jugement qui s'apparente à un indicateur.

Les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont certifiés, mais ne donnent pas lieu à un rapport d'observations de la Cour des comptes. En revanche, l'Élysée a demandé que la Cour des comptes examine son budget et fasse des recommandations.

La fonction de représentation du Président de la République apparaît dans le budget de l'Élysée où 16 millions d'euros sont consacrés à l'action diplomatique, déplacements présidentiels inclus. Mais tout cela n'est

pas toujours très clair : l'an dernier, la ligne augmentait à cause du G7 à Biarritz, cette année c'est parce qu'il y a un G20 en Arabie saoudite et un G7 aux États-Unis. Par ailleurs, l'immobilisation de l'A330 présidentiel pendant trois mois pour révision occasionnera probablement des surcoûts.

Dans l'attente de plus amples explications concernant le budget de l'Élysée, je vous propose de réserver notre position sur les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

**La commission a décidé de réserver sa position sur les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné les crédits de la mission « Pouvoirs publics » précédemment réservés.**

**M. Vincent Éblé, président.** – Mes chers collègues, la parole est à Jérôme Bascher pour nous faire part de sa proposition de vote sur la mission « Pouvoirs publics », sur laquelle nous avons réservé notre position.

**M. Jérôme Bascher.** – Je vous propose d'adopter les crédits de cette mission, ayant noté l'avis favorable donné par la commission des lois. Nous avons identifié un problème sur les crédits affectés à l'Élysée pour leurs projets immobiliers. Si le bureau de la commission en est d'accord, je ferai une mission de contrôle l'an prochain sur cet aspect de la mission.

**La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».**



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Assemblée nationale**

- M. Florian BACHELIER, questeur.

### **Sénat**

- M. Rémy POINTEREAU, questeur ;

- M. Vincent CAPO-CANELLAS, questeur ;

- M. Bernard LALANDE, questeur.