

N° 139

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22 POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Grégory BLANC

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
 PREMIÈRE PARTIE	
PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	
I. UNE MISSION SINGULIÈRE, MARQUÉE PAR LE PRINCIPE D'AUTONOMIE DES POUVOIRS PUBLICS.....	13
II. POURSUivant LEUR PARTICIPATION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, LA MAJORITé DES POUVOIRS PUBLICS CONNAISSENT POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE UN GEL DE LEUR DOTATION EN 2026.....	14
A. DES DOTATIONS GLOBALEMENT STABLES POUR LA PLUPART DES POUVOIRS PUBLICS.....	14
B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEPUIS 2011 TRADUISANT UN EFFORT SOUTENU DE MAÎTRISE DES DÉPENSES.....	15
C. UN COÛT DE LA DÉMOCRATIE DEMEURANT MODESTE AU REGARD DU BUDGET DE L'ÉTAT	17
III. DES ENJEUX COMMUNS AUX DIFFÉRENTS POUVOIRS PUBLICS.....	19
A. LE CAP VERS LA NEUTRALITé CARBONE	19
B. LA RÉNOVATION DU PATRIMOINE HISTORIQUE, UN ENJEU STRUCTUREL.....	20
C. LE MAINTIEN DES RÉSERVES À UN NIVEAU ADÉQUAT, CONDITION DE LA SOUTENABILITé FINANCIÈRE DES INSTITUTIONS	21
1. <i>Une trésorerie de la Présidence de la République fragilisée.....</i>	21
2. <i>Une érosion rapide des disponibilités du Sénat</i>	21
3. <i>Une trajectoire de diminution continue de la réserve de l'Assemblée nationale.....</i>	22
4. <i>La nécessité de reconstituer une réserve de précaution pour le Conseil constitutionnel</i>	22
D. DES OUTILS DE PILOTAGE ET DE PERFORMANCE À CONSOLIDER.....	22
 DEUXIÈME PARTIE	
PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION	
I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE	25
A. DES DÉPENSES EN LÉGÈRE HAUSSE.....	25
1. <i>Des dépenses de personnel en augmentation contenue</i>	26
2. <i>Des dépenses hors activité présidentielle en légère baisse</i>	28
3. <i>Des dépenses liées aux activités présidentielles en léger recul</i>	29
B. DES RECETTES STABLES ET UN BUDGET À L'ÉQUILIBRE.....	30

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	32
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	33
1. <i>Les dépenses</i>	33
2. <i>Les recettes et le prélèvement sur les disponibilités</i>	35
B. LE SÉNAT	35
1. <i>Un budget connaissant une hausse très limitée et une baisse des dépenses de fonctionnement.....</i>	35
2. <i>Présentation des trois actions du budget</i>	36
3. <i>Une dotation gelée et une hausse du prélèvement prévisionnel sur les disponibilités</i>	39
4. <i>Des enjeux possibles de soutenabilité budgétaire de la politique d'investissement.....</i>	40
C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	41
1. <i>Action n° 1 : « La Chaîne parlementaire – Assemblée nationale »</i>	42
2. <i>Action n° 2 : « Public-Sénat ».....</i>	42
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	44
A. UNE DOTATION QUI SE MAINTIENT À UN NIVEAU PERMETTANT LA RECONSTITUTION DES RÉSERVES DE L'INSTITUTION	44
B. LES DÉPENSES RELATIVES AUX MEMBRES.....	45
C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	45
D. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	46
E. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT.....	46
F. UNE ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE MARQUÉE PAR DES DÉLAIS DE DÉCISION MAÎTRISÉS ET UNE PART ÉLEVÉE DES QPC	46
1. <i>Des délais de décision inférieurs aux plafonds constitutionnels et organiques</i>	46
2. <i>Une activité désormais largement dominée par les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)</i>	47
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RéPUBLIQUE.....	49
A. LES DÉPENSES DE LOYER.....	49
B. LES INDEMNITÉS DES MAGISTRATS	50
C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	50
D. LES FRAIS DE JUSTICE ET LES FRAIS DE TENUE DE PROCÈS	51
EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63
LA LOI EN CONSTRUCTION	65

L'ESSENTIEL

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

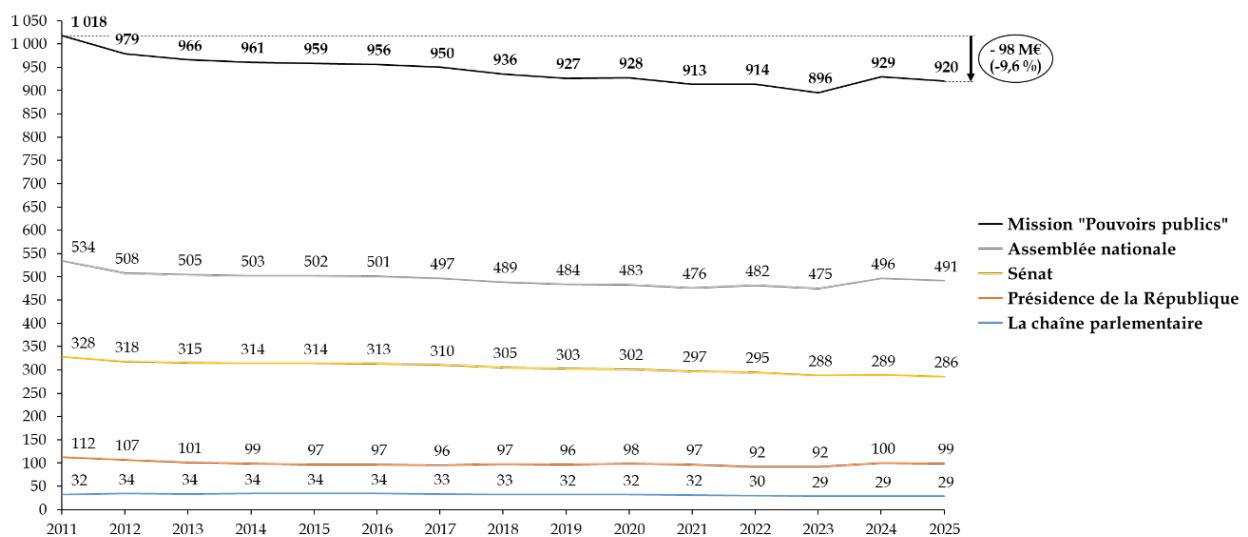
I. POURSUIVANT LEUR PARTICIPATION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, LA MAJORITÉ DES POUVOIRS PUBLICS CONNAISSENT UN GEL DE LEUR DOTATION EN 2026

A. UNE ÉVOLUTION DES DOTATIONS DEPUIS 2011 TRADUISANT UN EFFORT SOUTENU DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

La dotation cumulée de la mission a progressé de 12 % entre 2011 et 2025 en euros courants. Toutefois, corrigée de l'inflation, cette évolution correspond en réalité à une diminution en valeur constante de 9,6 %.

Évolution des crédits de la mission « Pouvoirs publics » en loi de finances initiale en euros constants¹ (2011-2025)

(en millions euros)



Source : commission des finances du Sénat²

¹ Hors inflation (hors tabac).

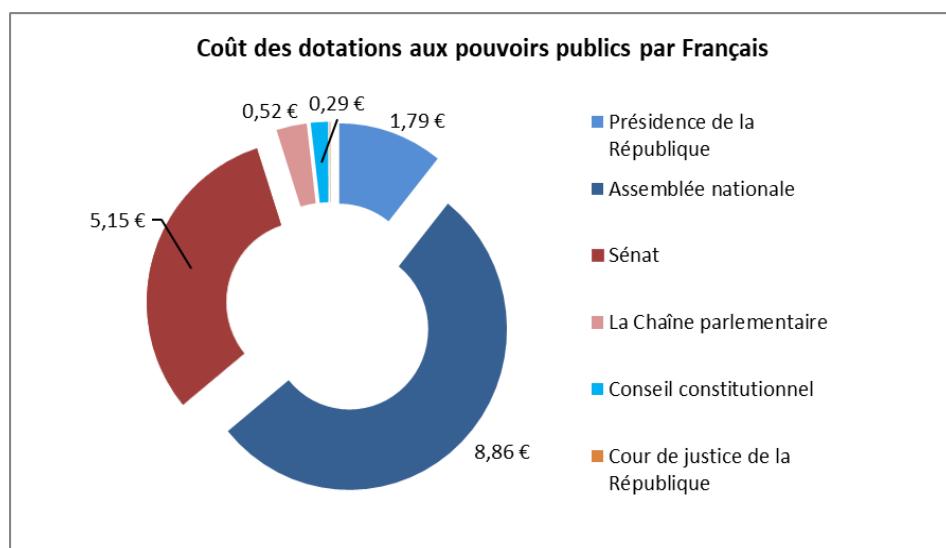
² Note : l'évolution des dotations du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République n'apparaissent pas sur le graphique pour des raisons de visibilité.

C'est le Sénat qui connaît la plus forte baisse (- 12,8 %), puis la présidence de la République (- 11,7 %), La Chaîne parlementaire (- 11,3 %), l'Assemblée nationale (- 8,0 %) et la Cour de justice de la République (- 2,6 %), le Conseil constitutionnel présentant une trajectoire distincte¹. Sur cette période, l'effort de maîtrise des dépenses des pouvoirs publics a ainsi été notable.

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

Le coût total de la mission « Pouvoirs publics » représente **0,25 % du budget général de l'État** pour 2026.

Rapporté à la population française, le coût annuel de l'ensemble des institutions relevant de cette mission peut être estimé à **moins de 17 euros par habitant en 2025**.



Source : commission des finances

C. DES DOTATIONS GLOBALEMENT STABLES POUR LA PLUPART DES POUVOIRS PUBLICS EN 2026

Pour l'exercice 2026, les crédits demandés au titre de la mission « Pouvoirs publics » s'élèvent à **1 140,2 millions d'euros**, soit une **hausse très modérée de 0,21 %** (+ 2,3 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2025.

¹ Dans un contexte notamment de forte érosion de ses réserves, qui a justifié une revalorisation de sa dotation à compter de 2024, il enregistre sur la période une hausse en valeur constante de 31 %, soit + 3,4 millions d'euros.

Récapitulation des crédits de la mission « Pouvoirs publics » en 2026

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation (en AE et CP)	Crédits ouverts en LFI 2025	Crédits demandés pour 2026	Évolution
501 - Présidence de la République	122 563 852	122 563 852	0,0 %
511 - Assemblée nationale	607 647 569	607 647 569	0,0 %
521 - Sénat	353 470 900	353 470 900	0,0 %
541 - La Chaîne parlementaire	35 245 822	35 596 900	+ 1,0 %
531 - Conseil constitutionnel	17 930 000	20 000 000	+ 11,5 %
533 - Cour de justice de la république	984 000	900 000	- 8,5 %
Total pour la mission	1 137 842 143	1 140 179 221	+ 0,2 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

Pour la deuxième année consécutive, la **Présidence de la République**, l'**Assemblée nationale** et le **Sénat** verraien leurs dotations demeurer **stables**, traduisant la poursuite de leur participation à l'effort collectif de maîtrise de la dépense publique. Celle de la **Cour de justice de la République** connaîtrait une **baisse de - 8,5 %** (- 84 000 euros), tandis que seules la dotation du **Conseil constitutionnel** (+ 11,5 %, soit + 2,1 millions d'euros) et celle de la **Chaîne parlementaire** (+ 1,0 %, soit + 351 000 euros) enregistreraient une progression.

II. DES ENJEUX DE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE ET DE FINANCEMENT DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Le rapporteur spécial attire l'attention sur les effets désormais tangibles du gel prolongé des dotations allouées aux pouvoirs publics, qui se poursuit globalement depuis plus d'une quinzaine d'années. Si cette stabilité a le mérite de faire contribuer ces institutions à la maîtrise globale de la dépense publique, elle atteint aujourd'hui ses limites en pesant sur la soutenabilité budgétaire de certaines institutions. Le maintien du gel, dans un contexte de hausse des coûts de fonctionnement et d'exigences accrues en matière de transition écologique, ne pourra être indéfiniment absorbé, en particulier par les assemblées parlementaires.

Cette contrainte budgétaire se traduit par une **érosion continue des réserves disponibles**. À titre d'illustration, la trésorerie de la Présidence de la République est passée de 20,4 millions d'euros en 2021 à 4,49 millions d'euros au 1^{er} janvier 2025, celle du Conseil constitutionnel de 3,12 millions d'euros en 2019 à 500 312 euros fin 2024 et celle du Sénat passerait de 96,1 millions d'euros fin 2026 à 32,6 millions d'euros en 2028 en cas de prolongation du gel de la dotation. Or un niveau de réserves suffisant constitue une condition essentielle de l'autonomie financière des pouvoirs publics, corollaire de

leur indépendance institutionnelle, et un levier indispensable pour faire face à d'éventuels aléas.

En outre, **cette situation fragilise la capacité d'investissement des institutions, notamment pour l'entretien du patrimoine historique qui leur est confié et pour la rénovation des installations techniques**. Les dépenses immobilières ont parfois été accrues ces dernières années pour répondre à des besoins significatifs, et certaines institutions prévoient de les maintenir à un niveau élevé dans les exercices à venir. Sans revalorisation adaptée de la dotation, ces investissements pourraient devoir être différés, **au détriment de la préservation du patrimoine et de la poursuite d'objectifs environnementaux, y compris la trajectoire de neutralité carbone**.

Il s'avère, par ailleurs, que certaines contraintes comme les missions institutionnelles des Sénateurs, qui impliquent de nombreux déplacements, ne sont pas sans impact sur la capacité pour le Sénat à atteindre d'ici à 2040, soit dix ans avant l'échéance nationale, la neutralité carbone.

III. LES POINTS CLÉS DE CHAQUE BUDGET

A. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

Le budget 2026 prévoit des dépenses de 126,28 millions d'euros, soit une hausse de 0,54 % (+ 0,68 millions d'euros) par rapport à 2025, dans un contexte de stabilité de la dotation de l'État (à 122,56 millions d'euros) et d'efforts de rationalisation. Le nombre de conseillers placés auprès du Président de la République demeure en revanche élevé, avec une moyenne de 49 équivalents temps plein en 2025, dans un contexte de rééquilibrage des pouvoirs pourtant favorable à une réduction. Par ailleurs, la fin de la mutualisation de certains conseillers entre la Présidence de la République et les services du Premier ministre a constitué un frein à la réduction du nombre de conseillers relevant de ces deux institutions.

Prévisions des dépenses de la présidence de la République

DÉPENSES (en €)	2025		2026
	Budget initial (LFI)	PLF	évol 25-26
	CP	CP	CP
Dépenses de Personnel	76 834 185	78 000 000	1,5%
Sous total Hors Activités présidentielles	24 581 467	24 278 257	-1,2%
Investissement	7 465 667	6 502 579	-12,9%
Administration de la présidence	17 115 800	17 775 678	3,9%
Ressources humaines et administration générale	554 700	590 000	6,4%
Moyens généraux	7 007 800	7 932 120	13,2%
Gestion immobilière	3 474 000	3 441 108	-0,9%
Télécommunications, informatique et numérique	3 314 800	3 146 450	-5,1%
Sécurité	1 289 500	1 178 000	-8,6%
Action sociale	1 475 000	1 488 000	0,9%
Sous total Activités présidentielles	24 184 200	24 005 200	-0,7%
Fonctionnement Activités présidentielles	4 184 200	4 005 200	-4,3%
Activité diplomatique	1 650 000	1 668 000	1,1%
Activité hors diplomatie	2 534 200	2 337 200	-7,8%
Déplacements présidentiels	20 000 000	20 000 000	0,0%
Déplacements diplomatiques	17 201 200	16 320 000	-5,1%
Déplacements hors activité diplomatique	2 798 800	3 680 000	31,5%
TOTAL DES DÉPENSES	125 599 852	126 283 457	0,5%

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Le budget du Sénat s'élève à 382,3 millions d'euros, en hausse de 0,9 % (+ 3,3 millions d'euros) par rapport à 2025, une évolution inférieure à la prévision d'inflation pour 2026. Elle résulte d'une hausse de 4,4 millions d'euros (+ 37 %) de l'investissement, tempérée par une baisse des dépenses de fonctionnement d'1 million d'euros (- 0,3 %), en dépit des surcoûts associés au renouvellement sénatorial. Une prolongation à l'avenir de la stabilité de la dotation contraindrait l'institution à procéder à des choix dans ses investissements pour la préservation du patrimoine, avec des conséquences sur son bon fonctionnement.

Évolution du budget du Sénat entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

	SÉNAT 2025	SÉNAT 2026	JARDIN 2025	JARDIN 2026	MUSÉE 2025	MUSÉE 2026	TOTAL 2025	TOTAL 2026
DÉPENSES								
Investissement	10,11	14,45	1,62	1,72	0,07	0,00	11,80	16,17
Fonctionnement	354,97	354,11	12,07	11,83	0,10	0,17	367,14	366,11
<i>Total des dépenses</i>	<i>365,08</i>	<i>368,56</i>	<i>13,70</i>	<i>13,55</i>	<i>0,17</i>	<i>0,17</i>	<i>378,94</i>	<i>382,28</i>

Source : commission des finances d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2026 s'établit à **644 millions d'euros** (+ 0,1 %, soit + 0,83 million d'euros par rapport au budget initial de 2025). Le solde budgétaire prévu s'établirait à **- 34,14 millions d'euros** (après - 33,4 millions d'euros en 2025).

Évolution du budget de l'Assemblée nationale entre 2024 et 2026

(en millions d'euros)

	RÉALISÉ 2024	BUDGET 2025	BUDGET 2026	VARIATION (2025-2026)	
				en euros	en pourcentage
DÉPENSES					
Dépenses de fonctionnement	603,59	606,05	604,75	-1,30	-0,2%
Dépenses d'investissement	31,76	37,14	39,27	2,13	5,7%
Total	635,35	643,19	644,01	0,83	0,1%

Source : commission des finances du Sénat d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

S'agissant de **La Chaîne parlementaire**, les dotations des deux sociétés de programmes seraient en hausse cumulée de 351 078 euros (+ 1,0 %), dont 201 078 euros pour LCP-Assemblée nationale (+ 1,14 %) et 150 000 euros pour Public Sénat (+ 0,85 %).

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

La dotation budgétaire pour 2026 du Conseil constitutionnel s'élève à 20 millions d'euros, contre 17,9 millions d'euros en 2024 et 2025 (+ 2,1 millions d'euros, soit + 11,5 %). Cette augmentation vise à accompagner plusieurs priorités stratégiques, à savoir le financement d'investissements liés notamment à la cybersécurité, à la sécurité et au plan de développement durable du Conseil, la préparation de l'élection présidentielle de 2027, notamment par la mise en place d'un plan de continuité informatique, et une contribution à la reconstitution de la réserve de précaution.

Pour 2026, la dotation demandée pour la **Cour de justice de la République** s'établit à **900 000 euros**, en retrait de - 8,5 % par rapport à 2025. Le rapporteur spécial relève que ce niveau de moyens, bien que modeste à l'échelle du budget de l'État, demeure élevé au regard d'une **activité très limitée** : aucun procès n'a été organisé en 2025 et un seul dossier reste en cours d'instruction, la tenue d'un procès en 2026 demeurant incertaine.

Réunie le 28 octobre 2025, sous la présidence de M. Christian Bilhac, vice-président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, le rapporteur spécial avait reçu 100 % des réponses.

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

I. UNE MISSION SINGULIÈRE, MARQUÉE PAR LE PRINCIPE D'AUTONOMIE DES POUVOIRS PUBLICS

L'autonomie financière des institutions relevant de la mission « Pouvoirs publics » trouve son fondement dans le **principe constitutionnel de séparation des pouvoirs**, énoncé par l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. S'agissant plus spécifiquement des assemblées parlementaires, l'autonomie financière découle de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et a été consacrée par le Conseil constitutionnel¹.

Dans sa décision du 25 juillet 2001 relative à la loi organique sur les lois de finances (LOLF)², le juge constitutionnel a rappelé que le dispositif devait garantir « *la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »³. L'article 7 de la LOLF prévoit ainsi l'existence d'une mission budgétaire spécifique regroupant « *les crédits des pouvoirs publics* », destinés à la présidence de la République, à l'Assemblée nationale, au Sénat et aux chaînes parlementaires, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République.

Le Conseil constitutionnel a confirmé que « *les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* », règle « *inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs* »⁴. En conséquence, ces dotations ne sont pas assorties de projets annuels de performances (PAP) au sens du 5° de l'article 51 de la LOLF, une telle présentation apparaissant peu conciliable avec le principe d'autonomie financière.

Toutefois, le I de l'article 115 de la loi de finances pour 2002⁵ 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* ». Par ailleurs, les différentes institutions se sont dotées d'objectifs et d'indicateurs internes afin de garantir la qualité et l'efficacité de leurs dépenses, en cohérence avec la logique de performance introduite par la LOLF. En tout état de cause, le

¹ Décisions n°s 2001-448 DC du 25 juillet 2001, 2001-456 DC du 27 décembre 2001 et 2011-129 QPC du 13 mai 2011.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

³ Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

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

⁵ Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

principe d'autonomie financière n'a pas dispensé les pouvoirs publics de contribuer pleinement à l'effort de redressement des comptes publics.

II. POURSUIVANT LEUR PARTICIPATION À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS, LA MAJORITÉ DES POUVOIRS PUBLICS CONNAISSENT POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE UN GEL DE LEUR DOTATION EN 2026

A. DES DOTATIONS GLOBALEMENT STABLES POUR LA PLUPART DES POUVOIRS PUBLICS

Pour l'exercice 2026, les crédits demandés au titre de la mission « Pouvoirs publics » s'élèvent à **1 140,2 millions d'euros**, soit une **hausse très modérée de 0,21 %** (+ 2,3 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2025.

Pour la deuxième année consécutive, la **Présidence de la République**, l'**Assemblée nationale** et le **Sénat** verront leurs dotations demeurer **stables**, traduisant la participation de ces institutions à l'effort collectif de maîtrise de la dépense publique. Parallèlement, celle de la **Cour de justice de la République** connaîtrait une **baisse de - 8,5 %** (- 84 000 €), tandis que seules la **dotation du Conseil constitutionnel** (+ 11,5 %, soit + 2,1 millions d'euros) et celle de la **Chaîne parlementaire** (+ 1,0 %, soit + 351 000 euros)¹ enregistreraient une progression.

Le rapporteur spécial **constate la contribution symbolique** de ces institutions dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. Il **attire toutefois l'attention** sur les effets cumulatifs de cette stabilité prolongée, qui **conduit plusieurs institutions à mobiliser leurs réserves** pour équilibrer leur budget, et ce malgré des efforts de rationalisation et, pour certaines, de diminution des effectifs sur la période. En effet, la répétition de **budgets exécutés en déficit** fragilisera leur capacité à financer certaines dépenses indispensables, notamment **l'entretien et la valorisation de leur patrimoine historique**, qui constitue, en particulier pour les assemblées parlementaires, une charge significative et récurrente².

En outre, le rapporteur spécial estime que si les pouvoirs publics s'inscrivent dans une démarche d'**efficience de la dépense**, elles n'en demeurent pas moins **au cœur du fonctionnement de nos institutions**. À ce titre, elles doivent disposer de **moyens adaptés** pour exercer leurs missions dans des conditions satisfaisantes. Il en va aussi des **conditions de travail**, et notamment de celle des collaborateurs dont le rapporteur spécial tient à saluer l'**engagement**.

¹ Qui se décline en réalité en deux dotations distinctes, voir infra.

² Voir infra.

Récapitulation des crédits de la mission « Pouvoirs publics » telles que demandés dans le projet de loi de finances pour 2026

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation (en AE et CP)	Crédits ouverts en LFI 2025	Crédits demandés pour 2026	Évolution
501 - Présidence de la République	122 563 852	122 563 852	0,0 %
511 - Assemblée nationale	607 647 569	607 647 569	0,0 %
521 - Sénat	353 470 900	353 470 900	0,0 %
541 - La Chaîne parlementaire	35 245 822	35 596 900	+ 1,0 %
531 - Conseil constitutionnel	17 930 000	20 000 000	+ 11,5 %
533 - Cour de justice de la république	984 000	900 000	- 8,5 %
Total pour la mission	1 137 842 143	1 140 179 221	+ 0,2 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

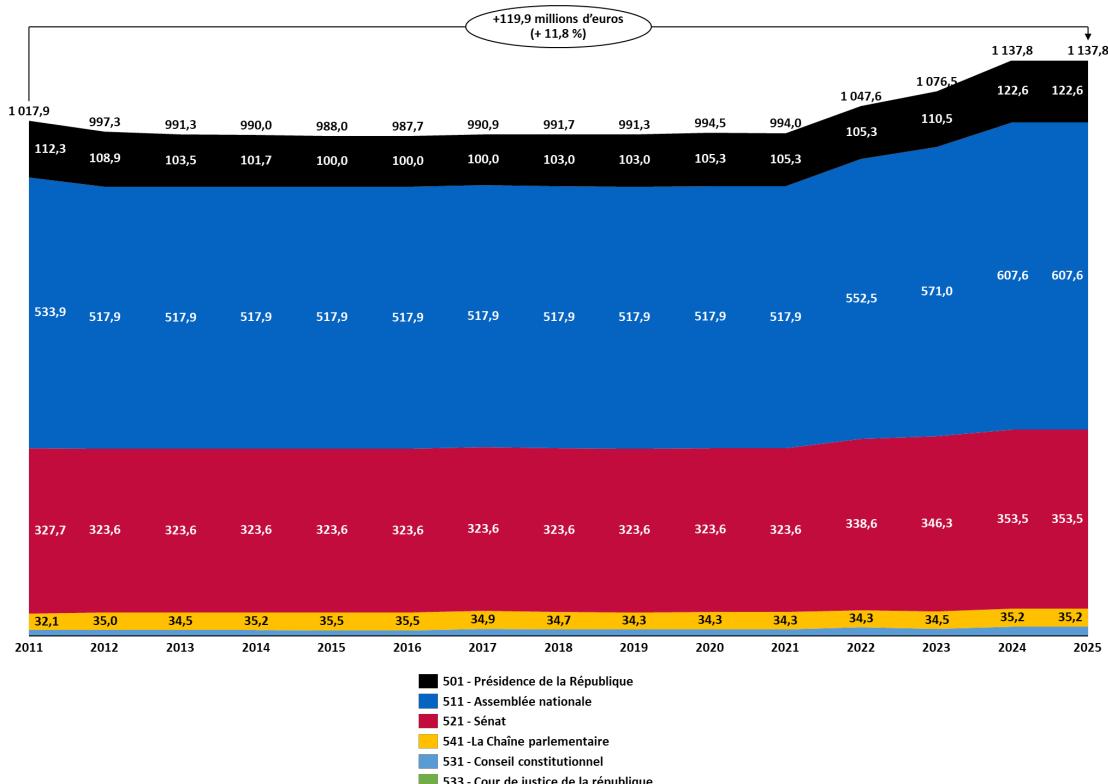
B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEPUIS 2011 TRADUISANT UN EFFORT SOUTENU DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

L'analyse des crédits alloués aux pouvoirs publics sur une longue période met en évidence un **effort significatif de maîtrise des dépenses**.

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

Évolution de l'ensemble des crédits de la mission « Pouvoirs publics » en euros courants¹ en loi de finances initiale (2011-2025)

(en millions euros)



Note : en 2024, une hausse ponctuelle de la dotation de l'Assemblée nationale a par ailleurs été décidée en cours d'année à l'occasion des frais engendrés par la dissolution intervenue cette année-là, la portant à 627,18 millions d'euros.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les lois de finances initiales pour les années 2011 à 2025

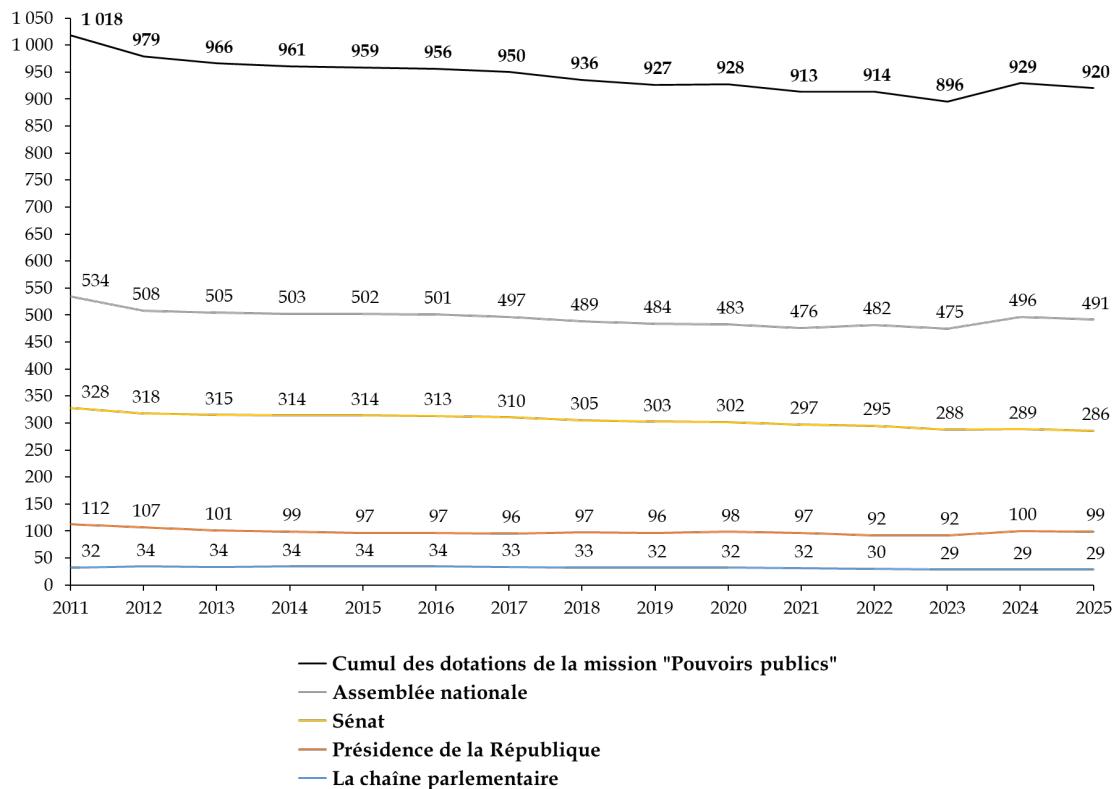
Comme l'illustre le graphique ci-dessus, **la dotation cumulée de la mission n'a progressé que de 12 % entre 2011 et 2025**. Corrigée de l'inflation, cette évolution correspond à une **diminution en valeur constante de 9,6 %** (voir graphique ci-dessous). Seul le **Conseil constitutionnel** présente une trajectoire distincte. En raison de la forte érosion de ses réserves, qui a justifié une revalorisation de sa dotation à compter de 2024, il enregistre sur la période une hausse en valeur constante de 31 %, soit + 3,4 millions d'euros.

En proportion, c'est le Sénat qui connaît la plus forte baisse (- 12,8 %, soit - 41,8 millions d'euros), puis la présidence de la République (- 11,7 %, soit - 13,2 millions d'euros), la chaîne parlementaire (- 11,3 %, soit - 3,6 millions d'euros), l'Assemblée nationale (- 8,0 %, soit - 42,5 millions d'euros) et la Cour de justice de la République (- 2,6 %, soit - 21 616 euros).

¹ Sans neutralisation de l'inflation.

Évolution des crédits de la mission « Pouvoirs publics » en loi de finances initiale en euros constants¹ (2011-2025)

(en millions euros)



Note : l'évolution des dotations du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République n'apparaissent pas sur le graphique pour des raisons de visibilité.

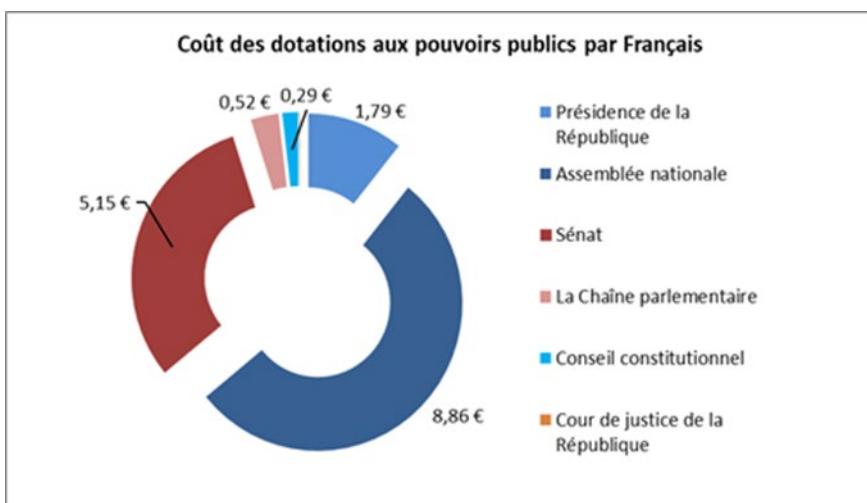
Source : commission des finances du Sénat, d'après les lois de finances initiales pour les années 2011 à 2025 et les taux d'inflation annuels

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

Le coût total de la mission « Pouvoirs publics » représente **0,25 % du budget général de l'État** pour 2026.

Rapporté à la population française, le coût annuel de l'ensemble des institutions relevant de cette mission peut être estimé à **moins de 17 euros par habitant en 2025**, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

¹ Hors inflation (hors tabac).



Note : le coût de la Cour de justice de la République n'apparaît pas sur le graphique en raison de son très faible niveau (0,01 € par Français).

Source : commission des finances du Sénat

Dans ce cadre, le rapporteur spécial a réalisé l'année dernière¹ un travail de comparaison des budgets de nos institutions au regard d'autres organismes équivalents en Europe.

Une comparaison européenne des budgets parlementaires et constitutionnels

Le coût de la démocratie demeure modeste au regard des finances publiques dans tous les pays étudiés, tout en revêtant une importance institutionnelle essentielle. Il garantit en effet l'indépendance et le bon fonctionnement des organes constitutionnels.

S'agissant des parlements, l'analyse a montré que leurs budgets représentent partout une part très réduite de la dépense publique. La France se situe de ce point de vue dans la moyenne européenne, même si ses dotations demeurent en retrait par rapport à celles du Parlement allemand, qui dispose de moyens plus élevés. Il convient néanmoins de noter que les comparaisons internationales sont rendues délicates notamment par les différences de taille des assemblées, de pratiques institutionnelles et de périmètres budgétaires. Certains parlements intègrent ainsi dans leurs crédits des charges immobilières ou logistiques étendues, tandis que d'autres se limitent à des dotations plus restreintes.

De manière similaire, s'agissant des juridictions constitutionnelles, l'étude a confirmé que leurs budgets sont partout contenus, avec des différences tenant à leur taille et leur périmètre d'action. La comparaison montre toutefois que les moyens alloués en Europe sont, dans l'ensemble, supérieurs à ceux du Conseil constitutionnel français, ce qui s'explique notamment par le nombre plus réduit de ses membres et par son champ de compétences parfois plus étroit.

Source : commission des finances²

¹ Rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 23, déposé le 21 novembre 2024.

² Idem.

III. DES ENJEUX COMMUNS AUX DIFFÉRENTS POUVOIRS PUBLICS

L'ensemble des institutions relevant de la mission « Pouvoirs publics » font aujourd'hui face à des **exigences croissantes d'efficacité, de transparence et d'exemplarité**, y compris dans le domaine environnemental.

Pour répondre à ces attentes, la Présidence de la République, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel poursuivent un effort continu de modernisation de leur gestion.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial a souhaité mettre en lumière **quatre enjeux transversaux** communs à l'ensemble des pouvoirs publics.

A. LE CAP VERS LA NEUTRALITÉ CARBONE

Chacun des pouvoirs publics a engagé un **plan de transition énergétique et écologique** destiné à générer, à moyen et long terme, des économies tout en contribuant, dans un souci d'exemplarité, à la préservation de l'environnement.

La Présidence de la République s'inscrit dans la trajectoire fixée par la **Stratégie nationale bas carbone (SNBC)**, visant la **neutralité carbone à l'horizon 2050**. Les assemblées parlementaires ont, pour leur part, choisi d'anticiper cette échéance, avec des objectifs fixés à **2042 pour l'Assemblée nationale et 2040 pour le Sénat**.

Le rapporteur spécial salue les initiatives engagées en ce sens, qu'il s'agisse des programmes de rénovation immobilière, du renouvellement des flottes de véhicules ou de la mise en oeuvre de dispositifs internes de sobriété énergétique. Il souligne toutefois que les **contraintes budgétaires actuelles** pourraient retarder la réalisation de ces objectifs, notamment du fait de **reports d'investissements**, et remettre en question la trajectoire vers la neutralité carbone, notamment dans les institutions ayant anticipé les échéances de la SNBC.

Le rapporteur spécial constate, par ailleurs, que **l'objectif de neutralité carbone fixé au Sénat à l'horizon 2040**, soit **dix ans avant l'échéance nationale**, s'appuie sur une **stratégie récemment actualisée**.

Les efforts engagés par le Sénat ont déjà permis de réduire de 18 % ses émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre entre 2019 et 2023¹. Par ailleurs, une nouvelle stratégie environnementale, approuvée par le Bureau du Sénat en décembre 2024², s'articule désormais autour de quatre axes, à savoir la gouvernance, les bâtiments et le jardin, la mobilité et les achats.

¹ 12 360 tonnes équivalent de CO2 en 2023, contre 14 144 tonnes en 2022 et 15 006 tonnes en 2019.

² Réunion du jeudi 12 décembre 2024.

Le rapporteur souligne toutefois que les **missions institutionnelles des sénateurs**, tant en circonscription que dans le cadre des travaux parlementaires, constituent un facteur structurel qui doit être pris en compte pour l'atteinte de la neutralité carbone au-delà de 2040.

Ainsi, si le gel de la dotation du Sénat pourrait, à terme, freiner les investissements immobiliers et donc ralentir la réduction des émissions liées aux bâtiments (14 % du total), la part prépondérante des déplacements (31 % des émissions) révèle de ce point de vue le caractère multiple des enjeux auxquels le Sénat est confronté dans la mise en œuvre de sa trajectoire environnementale.

B. LA RÉNOVATION DU PATRIMOINE HISTORIQUE, UN ENJEU STRUCTUREL

Les pouvoirs publics sont confrontés à des besoins croissants d'entretien patrimonial et de rénovation technique des bâtiments qui hébergent leurs activités. Ces opérations, au-delà de leur portée patrimoniale, représentent également un levier essentiel de la transition énergétique et de la trajectoire vers la neutralité carbone évoquée précédemment.

Les **assemblées**, en vertu du principe d'autonomie, assument entièrement le coût budgétaire associé. À l'**Assemblée nationale**, les dépenses d'investissement immobilier sont prévues pour 2026 en hausse de 3,6 % par rapport à 2025 et de 18,9 % par rapport à l'exécution 2024, pour atteindre **31,09 millions d'euros¹**.

Le **Sénat** a poursuivi quant à lui, depuis 2017, un programme pluriannuel de rénovation notable. Le projet de loi de finances pour 2026 prévoit **16,2 millions d'euros d'investissement**, contre 11,8 millions d'euros en 2025, marquant l'ouverture d'un **nouveau cycle d'investissement estimé**, pour ce qui concerne le budget triennal 2026-2028, à **23 millions d'euros en 2027 et 28,1 millions d'euros en 2028**. Néanmoins, le rapporteur spécial estime qu'il ne sera pas réalisable s'il n'est pas accompagné d'une hausse de dotation de l'État.

La **Présidence de la République**, pour sa part, inscrit son action dans le cadre d'un **schéma directeur immobilier pluriannuel**. Les **dépenses d'investissement** prévues pour 2026 s'élèvent à **6,5 millions d'euros**, un montant toutefois **en recul** par rapport à 2025 et 2024.

Le rapporteur spécial **salue la constance des efforts consentis** par ces institutions en matière d'entretien et de modernisation de leur patrimoine et de leurs installations techniques, tout en **soulignant la fragilité de l'équilibre budgétaire** qui les soutient. Le maintien d'un niveau d'investissement satisfaisant ne pourra être garanti qu'à la condition de **préserver des dotations**

¹ Tous types d'investissements confondus, les dépenses atteindraient 39,3 millions d'euros en 2026.

adaptées et de maintenir les réserves à un niveau suffisant. À défaut, d'éventuels **reports d'opérations** risqueraient de compromettre à la fois la **préservation du patrimoine historique** et la **poursuite des objectifs environnementaux** auxquels ces investissements contribuent directement.

C. LE MAINTIEN DES RÉSERVES À UN NIVEAU ADÉQUAT, CONDITION DE LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DES INSTITUTIONS

Le maintien de **réserves financières à un niveau suffisant** constitue pour chacune des institutions des pouvoirs publics une condition essentielle pour assurer la continuité du fonctionnement courant en cas d'aléas, mais également pour **financer les investissements nécessaires**.

1. Une trésorerie de la Présidence de la République fragilisée

La **Présidence de la République** dispose d'un niveau de trésorerie que le rapporteur spécial juge **insuffisant**, établi à **4,49 millions d'euros au 1^{er} janvier 2025**, contre **20,4 millions d'euros en 2021**.

Bien que l'institution ne soit pas propriétaire de ses bâtiments et que ses disponibilités n'aient pas vocation à financer des investissements de long terme, ce niveau apparaît **limité au regard de l'importance et de la spécificité des missions exercées**.

2. Une érosion rapide des disponibilités du Sénat

Le **Sénat** connaît une **diminution progressive de sa réserve spéciale d'intervention**. Selon les projections pluriannuelles, cette réserve atteindrait 96,1 millions d'euros fin 2026, puis 68,6 millions d'euros en 2027 et **32,6 millions d'euros en 2028**, dans un scénario de stabilité prolongée de la dotation à son niveau de 2024.

Dans cette hypothèse, **près des deux tiers des disponibilités seraient consommés d'ici 2028**, mettant à l'épreuve la soutenabilité budgétaire de la politique d'investissement que l'institution doit mener, tout en fragilisant son autonomie financière. Or, cette autonomie, corollaire de la séparation des pouvoirs, suppose le maintien d'un **fonds de roulement équivalent à au moins trois mois de dépenses**, garantissant la capacité de l'institution à faire face à d'éventuels aléas majeurs.

3. Une trajectoire de diminution continue de la réserve de l'Assemblée nationale

L'**Assemblée nationale** enregistre elle aussi une **érosion de ses réserves** : celles-ci sont passées de 319,5 millions d'euros en 2015 à 183,3 millions d'euros au 31 août 2024. Cette baisse se poursuivrait avec un prélèvement sur disponibilités de 33,4 millions d'euros prévu en 2025, tandis que le solde budgétaire pour 2026 afficherait un déficit de - 34,1 millions d'euros.

4. La nécessité de reconstituer une réserve de précaution pour le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a également dû mobiliser sa trésorerie ces dernières années. Sa réserve de précaution, qui s'élevait à 3,12 millions d'euros en 2019, n'était plus que de 203 000 euros au 31 décembre 2023, avant de se redresser légèrement à **500 312 euros fin 2024**. Cette évolution souligne la nécessité d'une reconstitution progressive de la réserve, indispensable à la continuité des activités de l'institution et à la couverture d'éventuels aléas.

D. DES OUTILS DE PILOTAGE ET DE PERFORMANCE À CONSOLIDER

Les institutions des pouvoirs publics disposent de **dispositifs de suivi et de pilotage budgétaire** adaptés à leurs spécificités. Le **Sénat** a mis en place une structuration par **actions distinctes**, permettant d'isoler certaines dépenses, tandis qu'il assure également un suivi des dépenses **par destination** et par **agrégats**.

Agrégat des dépenses des fonctions support à l'activité législative du Sénat

Compte	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Exécution 2023	Exécution 2024
DEPENSES					
Impressions					
605100 - Travaux d'impression	128 659	145 605	187 641	224 778	154 584
Captation télévisuelle	955 515	1 055 293	818 831	1 135 076	946 876
611000 - Sous-traitance générale	792 778	913 212	703 379	1 005 711	811 590
615600 - Maintenance	162 737	142 081	115 452	129 365	135 285
Exploitation audiovisuelle	1 171 411	822 968	836 013	828 735	1 022 262
611000 - Sous-traitance générale	1 111 861	685 225	693 324	720 219	757 928
615600 - Maintenance	59 550	137 743	142 689	108 515	264 334
Communication institutionnelle et multimédia	547 399	431 563	742 325	769 473	803 143
622600 - Honoraires	547 399	411 427	715 847	736 425	752 102
623700 - Publications	0	20 136	26 478	33 048	51 041
Frais de diffusion audiovisuelle	164 330	191 054	239 355	264 809	336 424
623800 - Frais de diffusion audiovisuelle	164 330	191 054	239 355	264 809	336 424
Scrutin électronique	112 926	100 175	200 734	398 397	231 093
622600 - Honoraires			68 024	169 072	
615600 - Maintenance	112 926	100 175	132 710	229 325	231 093
TOTAL DES DEPENSES	3 080 240	2 746 658	3 024 899	3 621 268	3 494 381

Source : rapport d'information n° 603 (2024-2025), déposé le 7 mai 2025, fait au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne sur les comptes du Sénat de l'exercice 2024, M. Dominique de Legge, Président, M. Éric Jeansannet, rapporteur

La **Présidence de la République** et le **Conseil constitutionnel** recourent à une **comptabilité par destination**, tandis que l'**Assemblée nationale** déploie également une analyse par « **centres de coûts** »¹. Face aux défis financiers et structurels évoqués précédemment, le rapporteur spécial souligne la **nécessité de renforcer ces outils**, afin d'améliorer la **connaissance fine des coûts**, en particulier *via* la mise en place d'une comptabilité analytique.

Parallèlement, le rapporteur spécial demeure attentif au développement de **budgets « verts »**, permettant d'appréhender les politiques institutionnelles sous l'angle de leur impact environnemental. À cet égard, il **salue l'initiative de la Présidence de la République**, qui a engagé en **2023** la mise en œuvre d'une telle démarche, selon la méthodologie conjointe élaborée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale des finances (IGF)². Cette nouvelle approche vise à offrir aux services prescripteurs une lecture environnementale de leur budget, en appréciant l'impact de leurs décisions sur la lutte contre le changement climatique et en permettant de suivre, d'une année sur l'autre, l'évolution des dépenses favorables ou défavorables à la transition écologique. Il **salue également la réalisation d'un bilan carbone des activités de Public Sénat en 2025**.

¹ Qui repose sur la méthode dite des « coûts partiels », qui ne prend en compte que des charges directement affectées à une activité, une fonction ou à une entité donnée, à l'exclusion des charges considérées comme fixes car communes à plusieurs activités, fonctions ou entités (loyers, électricité, impôts, etc.).

² Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation verte, septembre 2019.

DEUXIÈME PARTIE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

A. DES DÉPENSES EN LÉGÈRE HAUSSE

Le budget 2026 prévoit des dépenses de 126,28 millions d'euros, soit une hausse de 0,54 % (+ 0,68 millions d'euros) par rapport à 2025 (125,60 millions d'euros), dans un contexte de stabilité de la dotation de l'État (à 122,56 millions d'euros) depuis 2024.

Budget présenté dans le projet de loi de finances pour 2026

DÉPENSES (en €)	2025		2026
	Budget initial (LFI)		PLF
	CP	CP	
Dépenses de Personnel	76 834 185	78 000 000	1,5%
<i>Sous total Hors Activités présidentielles</i>	24 581 467	24 278 257	-1,2%
Investissement	7 465 667	6 502 579	-12,9%
Administration de la présidence	17 115 800	17 775 678	3,9%
Ressources humaines et administration générale	554 700	590 000	6,4%
Moyens généraux	7 007 800	7 932 120	13,2%
Gestion immobilière	3 474 000	3 441 108	-0,9%
Télécommunications, informatique et numérique	3 314 800	3 146 450	-5,1%
Sécurité	1 289 500	1 178 000	-8,6%
Action sociale	1 475 000	1 488 000	0,9%
<i>Sous total Activités présidentielles</i>	24 184 200	24 005 200	-0,7%
Fonctionnement Activités présidentielles	4 184 200	4 005 200	-4,3%
Activité diplomatique	1 650 000	1 668 000	1,1%
Activité hors diplomatie	2 534 200	2 337 200	-7,8%
Déplacements présidentiels	20 000 000	20 000 000	0,0%
Déplacements diplomatiques	17 201 200	16 320 000	-5,1%
Déplacements hors activité diplomatique	2 798 800	3 680 000	31,5%
TOTAL DES DÉPENSES	125 599 852	126 283 457	0,5%

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

Le cadre budgétaire de la présidence de la République

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

- les dépenses liées aux **activités présidentielles** regroupent les déplacements nationaux et internationaux, ainsi que les activités organisées au Palais de l'Élysée (réceptions, dîners, visites officielles, événements) ;
- **l'administration de la présidence** (qui concerne les ressources humaines et l'administration générale, la gestion immobilière, les moyens généraux, les télécommunications et l'informatique, la sécurité ainsi que l'action sociale interne) **et les dépenses d'investissement**.

Source : commission des finances d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

1. Des dépenses de personnel en augmentation contenue

Les **dépenses de personnel**, premier poste de charges de la Présidence de la République, sont évaluées à **78 millions d'euros en 2026**, soit une **hausse de 1,5 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2025 et une **stabilisation** par rapport à l'exécution prévisionnelle pour 2025. Ce niveau repose sur l'**hypothèse d'absence de mesures exogènes** de revalorisations salariales décidées par le Gouvernement.

Les documents budgétaires précisent que la prévision pour 2026 repose sur la **poursuite de la maîtrise des effectifs** et sur la **refonte du schéma d'emplois**, destinée à renforcer l'adéquation entre les **missions exercées** et les **besoins fonctionnels** des services de la Présidence. Comme l'a récemment souligné la **Cour des comptes**¹, l'évolution naturelle du **glissement vieillesse technicité (GVT)** constitue en effet un **facteur structurel de progression de la masse salariale** de la présidence de la République.

Le rapporteur spécial constate que malgré quelques variations des effectifs ces dernières années, le **plafond d'emplois fixé à 825 équivalents temps plein (ETP)** est **respecté en fin d'exercice**. Selon les informations recueillies par le rapporteur spécial, **l'objectif visé est aujourd'hui de 805 ETP**.

¹ *Les comptes et la gestion des services de la Présidence de la République, exercice 2024.*

Évolution des effectifs de la présidence de la République entre 2018 et 2025, en fin d'année

Année	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	1 ^{er} sept. 2025
ETP	816	779	799	800	796	817	822	815

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

Alors que les effectifs globaux de la présidence tendent à se réduire récemment, le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur **le nombre de conseillers placés auprès du Président de la République**, qui demeure quant à lui élevé, avec une moyenne de 49 équivalents temps plein (ETP) en 2025¹. Alors que la situation politique issue de la dissolution de juin 2024 a conduit à un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement et du Gouvernement, le maintien d'un tel niveau d'effectifs interroge. En outre, les effets de la fin des mutualisations entre la Présidence de la République et les services du Premier ministre - dont les conseillers demeuraient au nombre de 75 au 1^{er} juillet 2025² - sur l'évolution des effectifs n'ont pas été suffisamment expliqués³. En tout état de cause, elle a *de facto* constitué un frein à la réduction du nombre de conseillers relevant de ces deux institutions.

Une diminution du nombre de conseillers pourrait, ainsi, constituer une source d'économies et participer à une rationalisation des moyens de la Présidence de la République.

¹ Au 1^{er} septembre 2025.

² Source : jaune budgétaire « Personnels affectés dans les cabinets ministériels », annexé au projet de loi de finances pour 2026.

³ Selon le rapport de la Cour des comptes sur Les comptes et la gestion des services de la Présidence de la République, exercice 2024, « au 31 décembre 2024, le cabinet du Président de la République [était] composé de 54 membres (48 en 2023 et 46 en 2022). Cette augmentation est liée à la disparition des mutualisations de postes de conseillers avec le cabinet du Premier ministre après la dissolution de juin 2024. Quatorze postes étaient concernés. »

Évolution des effectifs moyens annuels de conseillers du président de la République entre 2020 et 2025

(en ETP)

2020	49
2021	48
2022	46
2023	48
2024	50
1 ^{er} sept 2025	49

Source : réponses au questionnaire du rapporteur spécial

2. Des dépenses hors activité présidentielle en légère baisse

Les dépenses hors activités présidentielles regroupent le fonctionnement des services (« Administration de la présidence ») et les investissements. Elles s'élèvent à **24,3 millions d'euros** en 2026, contre **24,6 millions d'euros** dans le budget initial pour 2025, soit une **légère baisse de - 1,2 %**.

a) Des dépenses de fonctionnement, hors activités présidentielles, en progression limitée

Les dépenses de fonctionnement hors activités présidentielles, prévues à **17,8 millions d'euros**, sont en **légère progression** par rapport au budget initial pour 2025 (17,1 millions d'euros, soit + 3,9 %), et en légère baisse par rapport à l'exécution prévisionnelle 2025 (17,9 millions d'euros).

Ce niveau est présenté comme un seuil minimum par la présidence de la République pour le financement des 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.

b) Un niveau d'investissement qui poursuit sa contraction

Les crédits d'investissement s'établiraient à **6,5 millions d'euros en 2026**, soit **environ 13,5 % des dépenses hors personnel**. Ils se répartissent principalement entre, d'une part, les dépenses liées à la sécurité, aux télécommunications, à l'informatique, au numérique et aux moyens audiovisuels, et, d'autre part, celles consacrées à la gestion immobilière.

Après une année 2024 marquée par la réalisation d'opérations structurantes (géothermie, raccordement au CPCU, Maison Élysée, rénovation des grandes cuisines et des bureaux), la **programmation 2026** traduit une **nouvelle contraction des investissements**, amorcée en 2025. Selon la Présidence de la République, cette diminution tient à l'achèvement de

plusieurs grands projets immobiliers inscrits dans le **schéma directeur 2023-2027**, articulé autour de trois priorités : le développement durable (géothermie, végétalisation, et bornes de recharge électrique), la qualité de vie au travail (aménagement et rénovation des locaux), et la mise aux normes techniques et de sécurité des entreprises. Entre l'exécution 2024 et le budget 2026, les dépenses d'investissement diminueraient de 2,9 millions d'euros, soit une réduction de 30 %.

3. Des dépenses liées aux activités présidentielles en léger recul

Les **dépenses liées aux activités présidentielles** s'élèvent à **24 millions d'euros** en 2026, soit un **niveau globalement stable depuis 2024** (- 0,7 % par rapport au budget initial de 2025, soit - 0,2 million d'euros). Elles se répartissent entre **20 millions d'euros consacrés aux déplacements officiels**, montant stable depuis 2024, et **4 millions d'euros pour les activités dites « palais »**, en **baisse de - 4,3 %** par rapport au budget initial de 2025 (4,18 millions d'euros).

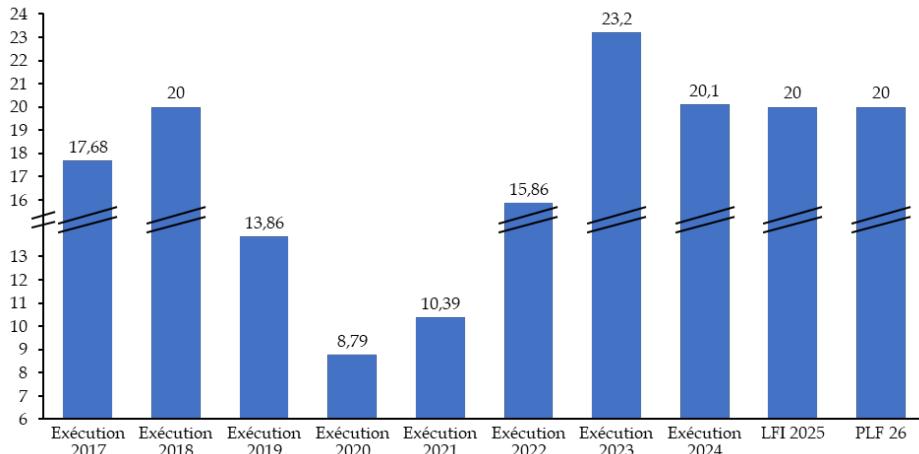
S'agissant des **déplacements officiels**, la stabilité des coûts depuis 2024 s'expliquerait notamment par une **baisse du coût moyen par déplacement**, tandis que parallèlement était enregistrée une hausse du nombre de déplacements au premier semestre 2025 (39 contre 34 à la même période en 2024, soit + 15 %). Le coût moyen serait passé de 780 000 euros à 545 000 euros par déplacement, traduisant selon l'Élysée les efforts de rationalisation engagés par la Présidence, notamment par la réduction de la taille des délégations et le renforcement du cadrage et de l'anticipation logistique.

Le **rapporteur spécial encourage** la poursuite et l'approfondissement de ces démarches, en particulier en matière de **refacturation des coûts** liés aux événements et aux voyages officiels¹.

¹ Voir infra.

Évolution des dépenses de déplacements de la présidence de la République (2008-2026)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

B. DES RECETTES STABLES ET UN BUDGET À L'ÉQUILIBRE

La **dotation prévue pour 2026** demeure **stable** par rapport à celles de **2025 et 2024**. Pour mémoire, entre 2011 et 2025, la dotation de la Présidence de la République a progressé de + 9,1 % en euros courants, mais a reculé de - 9,6 % en euros constants. La **hausse de 11 % enregistrée en 2024** répondait à la nécessité de **reconstituer la trésorerie**, fortement sollicitée en 2023 par un **prélèvement exceptionnel de 9,47 millions d'euros**, rendant tout nouveau prélèvement de cette ampleur impossible.

Le **niveau des ressources propres** reste également **inchangé**, à **4 millions d'euros**. Selon l'Élysée, ce maintien suppose de poursuivre la dynamique de refacturation des événements et déplacements, tout en revalorisant certains tarifs¹.

L'exercice 2026 s'inscrit ainsi dans la trajectoire d'équilibre budgétaire amorcée les années précédentes. Après un **excédent exécuté de 1,23 million d'euros en 2024** et une **exécution 2025** prévue à l'équilibre (contre un

¹ Dans son dernier rapport sur Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (exercice 2024), publié en juillet 2025, la Cour des comptes indiquait que : « depuis 2023, les ministres, leurs accompagnants, les directeurs d'administration centrale, les chefs d'entreprise du CAC 40 et du SBF120 et les directeurs généraux d'opérateurs participants à un voyage officiel sont appelés à rembourser les frais de transport aérien, les nuitées et les extras (...). Il conviendra de poursuivre les efforts et de veiller strictement à l'application à toutes les personnes et à toutes les dépenses concernées des règles de refacturation définies. Le champ d'application des règles de refacturation pourrait être aussi élargi, la limitation aux seules plus grosses entreprises étant insuffisante au vu de certains profils d'invités (...). [Toutefois], il faut souligner les progrès réalisés en matière de refacturation. »

excédent initialement prévu de 964 000 euros), le **budget 2026** ne prévoit pas de prélèvement sur la trésorerie, et ferait apparaître un **excédent prévisionnel de 280 395 euros**.

Évolution des recettes de la présidence de la République entre 2024 et 2026

(en euros)

Recettes	Exécuté 2024	LFI 2025	Budget au PLF 2026	Écart (25-26)
Dotation	122 563 852	122 563 852	122 563 852	0
Produits divers	6 373 538	4 000 000	4 000 000	0
Prélèvements sur trésorerie ¹	- 1 231 304	- 964 000	- 280 395	683 605
Total	127 706 085	125 599 852	126 283 457	683 605

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

¹ Un chiffre négatif implique une reconstitution de trésorerie.

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les montants des dotations ont été arrêtés le 8 juillet 2025 par la commission commune des crédits, 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 (...)* ».

Alors qu'en 2025, l'Assemblée nationale et le Sénat ont déjà renoncé à la hausse initialement prévue de leur dotation (+ 1,7 %, soit le niveau prévisionnel de l'inflation) au cours du débat parlementaire, afin de participer à l'effort collectif de redressement des finances publiques, les **dotations pour 2026 seraient à nouveau maintenues au niveau de 2024**.

Il convient de rappeler que, **sur la période 2008-2025**, les dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat ont progressé respectivement de + 13,8 % et + 7,9 % **en euros courants**, mais **ont en réalité diminué** de - 11,2 % et - 15,8 % **en euros constants**¹. Cette évolution n'a été rendue possible qu'au prix de **prélèvements sur les fonds de réserve et d'efforts d'économie**. Si les dotations ont été revalorisées entre 2022 et 2024 pour accompagner certains investissements et compenser la hausse des prix, ces ajustements n'ont pas suffi à rattraper les effets du gel prolongé observé les années précédentes².

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

¹ Hors inflation (hors tabac).

² La dotation de l'Assemblée nationale pour 2024 avait par ailleurs fait l'objet d'un complément en cours d'année à l'occasion des frais engendrés par la dissolution, la portant de 607,18 millions d'euros à 627,18 millions d'euros. Ce complément d'un peu moins de 20 millions d'euros n'a pas été prolongé sur les années suivantes.

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Les dépenses

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2026 prévoit un total de **dépenses s'élevant à 644,01 millions d'euros**, soit une **progression contenue de 0,1 %** (+ 0,83 million d'euros) par rapport au budget initial de 2025 (643,19 millions d'euros), inférieure au taux d'inflation prévisionnelle.

Évolution du budget de l'Assemblée nationale entre 2024 et 2026

(en millions d'euros)

	RÉALISÉ 2024	BUDGET 2025	BUDGET 2026	VARIATION (2025-2026)	
				en euros	en pourcentage
DÉPENSES					
Dépenses de fonctionnement	603,59	606,05	604,75	-1,30	-0,2%
Dépenses d'investissement	31,76	37,14	39,27	2,13	5,7%
Total	635,35	643,19	644,01	0,83	0,1%
RECETTES					
Dotation de l'État	627,18	607,65	607,65	0	0,0 %
Recettes budgétaires propres	8,60	2,13	2,23	0,10	4,5%
Total	635,78	609,78	609,88	0,10	0,0%
SOLDE BUDGÉTAIRE	0,43	-33,41	-34,14	-0,73	2,2%

Source : commission des finances du Sénat d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

a) Les dépenses de fonctionnement, y compris de personnel

Les dépenses de fonctionnement prévues pour 2026 s'élèvent à **604,75 millions d'euros**, soit une baisse de - 0,2 % par rapport à l'année précédente. Elles se répartissent en trois grandes catégories : les charges parlementaires, les charges de personnel et les autres dépenses de fonctionnement.

Les charges parlementaires sont prévues à 347,0 millions d'euros, en contraction de - 1,2 % par rapport à 2025. Elles se répartissent ainsi :

- plus de la moitié (57,5 %) de ces charges concerne la contribution de l'Assemblée aux frais de secrétariat parlementaire ;
- les charges sociales représentent 22,1 % ;
- les indemnités parlementaires, 15,5 % du total ;
- enfin les autres charges parlementaires représentent 4,7 %.

Les charges de personnel sont en hausse et s'établissent à **203,2 millions d'euros** (contre 199,4 millions d'euros en 2025, soit + 1,9 %), dans un contexte marqué par la poursuite de la baisse des effectifs de fonctionnaires en 2025 mais également par la hausse du nombre de personnels contractuels. Les **dépenses relatives aux fonctionnaires s'établiraient**

à 89 millions d'euros, en réduction de - 3,4 % (- 3,1 millions d'euros). Le **coût des personnels contractuels** (hors présidence) augmenterait pour sa part de 3,6 millions d'euros (soit + 12,1 %), pour atteindre 33,1 millions d'euros, dans un contexte, d'une part, de hausse des effectifs de 585 au 31 décembre 2025 à 596 personnels au 31 décembre 2026, destinée à compenser les départs de fonctionnaires et à répondre à de nouveaux besoins spécialisés des services, et, d'autre part, de revalorisations salariales.

Les charges sociales et diverses, s'élèveraient à 77,9 millions d'euros en 2026, en hausse de 4,5 % par rapport au budget pour 2025 (74,5 millions d'euros).

Personnel de droit public employé à l'Assemblée nationale

<i>En effectif physique au 31/12</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (est.)	2026 (prév.)
<i>Agents contractuels (présidence et services)</i>	268	354	402	498	586	585	596
<i>Fonctionnaires</i>	945	913	864	841	833	804	811
<i>TOTAL</i>	1 213	1 267	1 266	1 339	1 419	1 389	1 407

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

Les autres dépenses de fonctionnement sont en baisse de - 1,5 % par rapport à 2025 et s'élèvent à 54,6 millions d'euros. Elles comprennent notamment les services extérieurs (principalement des dépenses d'entretien et de réparation sur les biens immobiliers), les achats de biens et de fourniture (dont les fluides) et les impôts et taxes.

b) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement évoluent de 37,1 millions d'euros dans le budget 2025 à **39,3 millions d'euros en 2026 (+ 5,7 %)**. Ce niveau, nettement supérieur au montant moyen constaté ces dernières années (28,63 millions d'euros en moyenne entre 2020 et 2024, y compris les années d'inter-législature), traduit la **poursuite de projets immobiliers structurants ainsi que d'investissements significatifs en matière informatique**.

Les investissements programmés en 2026 peuvent être répartis, outre une **provision de 0,6 million d'euros**, en trois catégories :

- les investissements immobiliers, dont le coût s'établirait à 31,1 millions d'euros, en hausse de 3,6 % par rapport à 2025. Sont ainsi notamment prévus la rénovation de l'accueil du public et la création d'espaces (15,8 millions d'euros), la poursuite du renouvellement du contrôle d'accès et des serrures (1,7 million d'euros), la poursuite de la restructuration et de la modernisation de la zone dite « Colbert » du Palais Bourbon (1,3 million d'euros) et la rénovation d'une salle de commission (0,7 million d'euros). D'autres opérations immobilières viseront à maintenir et à mettre à niveau les

équipements techniques, à adapter les installations aux besoins de l'Assemblée, à améliorer la performance énergétique des bâtiments ainsi qu'à améliorer la sûreté et la sécurité ;

- les investissements relatifs aux systèmes d'information, prévus à hauteur de **7,0 millions d'euros**. Ce niveau d'investissement, supérieur à la moyenne des années précédentes (6,74 millions d'euros entre 2020 et 2024, hors le pic exceptionnel de 2022), traduit principalement l'accroissement des crédits destinés au renouvellement et à la sécurisation des infrastructures informatiques ;

- les autres investissements (0,62 million d'euros) restent stables. Cette enveloppe budgétaire couvrirait notamment le remplacement de certains matériels de cuisine vieillissants et le renouvellement d'une partie de la flotte automobile de l'Assemblée nationale.

2. Les recettes et le prélèvement sur les disponibilités

En dehors de la dotation établie à 607,65 millions d'euros comme en 2025 et en 2024¹, l'Assemblée nationale dispose de produits propres attendus à hauteur de 2,23 millions d'euros, qui concernent notamment le remboursement par l'Assurance maladie des indemnités journalières de sécurité sociale versées aux collaborateurs parlementaires.

Le **solde budgétaire** prévu pour 2026 s'établirait à **- 34,14 millions d'euros**, ce qui constituerait une dégradation de 0,73 million d'euros (2,2 %) par rapport au déficit prévu pour 2025, **manifestant l'impact du gel de la dotation**.

Ainsi que le précisent les documents budgétaires, « *pour les années 2027 et 2028, en revanche, une revalorisation à hauteur de l'inflation devrait être demandée (1,75 % prévu en 2027 et 2028)* », « *soit respectivement 618,28 millions d'euros et 629,10 millions d'euros* ».

B. LE SÉNAT

1. Un budget connaissant une hausse très limitée et une baisse des dépenses de fonctionnement

Le budget du Sénat est réparti entre **trois actions** :

- l'action n° 1 « Sénat », qui recouvre les missions institutionnelles et représente l'essentiel des dépenses et de l'utilisation de la dotation ;

¹ La dotation de l'Assemblée nationale pour 2024 avait par ailleurs fait l'objet d'un complément en cours d'année à l'occasion des frais engendrés par la dissolution, la portant de 607,18 millions d'euros à 627,18 millions d'euros. Ce complément d'un peu moins de 20 millions d'euros n'a pas été prolongé sur les années suivantes.

- l'action n° 2 « Jardin du Luxembourg » ;
- et l'action n° 3 « Musée du Luxembourg ».

Pour 2026, le total de dépenses prévues au budget s'élève à **382,3 millions d'euros, soit une hausse de 0,9 % (+ 3,3 millions d'euros)** par rapport au budget 2025 (378,94 millions d'euros). Cette évolution est **inférieure à la prévision d'inflation pour 2026** et résulterait d'une **hausse de 4,37 millions d'euros (+ 37 %) de l'investissement**, qui serait tempérée par une **baisse de 1,03 millions d'euros** (soit - 0,28 %) **des dépenses de fonctionnement**.

Évolution du budget du Sénat entre 2025 et 2026

(en millions d'euros)

	SÉNAT 2025	SÉNAT 2026	JARDIN 2025	JARDIN 2026	MUSÉE 2025	MUSÉE 2026	TOTAL 2025	TOTAL 2026
DÉPENSES								
Investissement	10,11	14,45	1,62	1,72	0,07	0,00	11,80	16,17
Fonctionnement	354,97	354,11	12,07	11,83	0,10	0,17	367,14	366,11
<i>Total des dépenses</i>	<i>365,08</i>	<i>368,56</i>	<i>13,70</i>	<i>13,55</i>	<i>0,17</i>	<i>0,17</i>	<i>378,94</i>	<i>382,28</i>
RESSOURCES								
Produits	5,80	5,71	0,80	0,80	0,16	0,16	6,75	6,66
Prélèvements sur les disponibilités	17,42	20,99	1,29	1,14	0,01	0,01	18,72	22,14
Dotation de l'État	341,86	341,86	11,61	11,61	0,00	0,00	353,47	353,47
<i>Total des ressources</i>	<i>365,08</i>	<i>368,56</i>	<i>13,70</i>	<i>13,55</i>	<i>0,17</i>	<i>0,17</i>	<i>378,94</i>	<i>382,28</i>

Source : commission des finances d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 366,1 millions d'euros, contre 367,1 millions d'euros en 2025. **Les dépenses d'investissement** atteignent quant à elles 16,17 millions d'euros, contre 11,8 millions d'euros en 2025. Ce ressaut devrait marquer l'entrée dans un nouveau cycle d'investissements, le précédent s'étant étendu sur les années 2017 à 2023 (moyenne de 18,9 millions d'euros sur la période), si le niveau de dotation le permet à l'avenir.

2. Présentation des trois actions du budget

a) L'action n° 1 : « Sénat »

Les dépenses prévisionnelles de l'action « Sénat » représentent 368,56 millions d'euros en 2026, contre 365,08 millions d'euros en 2025 (+ 3,49 millions d'euros, soit + 1,0 %).

(1) Les dépenses de fonctionnement, y compris de personnel

Les **dépenses de fonctionnement** de l'action s'élèvent à 354,11 millions d'euros en 2026, soit un léger recul de **- 0,24 % par rapport à 2025**, manifestant la **maîtrise de ces coûts**, dans un contexte pourtant marqué par le **renouvellement triennal du Sénat**, qui engendre une charge ponctuelle de 4 à 5 millions d'euros, principalement liée aux indemnités de fin de contrat des collaborateurs parlementaires. Le rapporteur spécial relève, à cet égard, que ces dépenses sont absorbées sans revalorisation de la dotation.

Ils se répartissent principalement ainsi :

- les **dépenses liées au mandat parlementaire** sont en hausse de 3,13 %, pour s'établir à 168,1 millions d'euros, dans le contexte de renouvellement triennal du Sénat précité ;

Dépenses liées au mandat parlementaire

(en milliers d'euros)

<i>En M€</i>	Budget exécuté 2021	Budget exécuté 2022	Budget exécuté 2023	Budget exécuté 2024	Budget réparti 2025	Projet de budget 2026	Evolution 2025-2026 (%)
<i>Indemnités versées aux sénateurs</i>	31,7	32,2	33,0	33,5	33,6	33,7	0,19
<i>Charges de sécurité sociale, de prévoyance, de retraite et les accessoires de pensions</i>	14,6	14,6	15,1	15,5	15,6	15,7	0,17
<i>Aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	99,8	104,0	109,1	109,6	113,7	118,7	4,41
Total	146,1	150,8	157,2	158,6	163,0	168,1	3,13

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

- les **dépenses de rémunérations et de charges sociales** sont en légère hausse. Les dépenses de rémunération des personnels atteindraient ainsi **106,6 millions d'euros** contre 106,1 millions d'euros dans le budget 2025 (+ 0,5 %). Cette faible augmentation s'explique notamment par l'évolution des effectifs des contractuels. Par ailleurs, les charges s'établissent à environ 30 millions d'euros. La prévision repose, pour l'ensemble des personnels, sur l'hypothèse d'une absence de revalorisation de la valeur du point d'indice en 2025 et en 2026 ;

- les **autres dépenses de fonctionnement** sont regroupées sous différentes rubriques. Le budget des « achats » (compte 60) est en hausse (+ 2,01 % pour s'établir à 6,3 millions d'euros), tandis que ceux des « travaux et services extérieurs » (compte 61) et « autres travaux et services extérieurs » (compte 62) sont en réduction, à 38,5 millions d'euros (baisse de - 3,22 %) ;

- les **charges exceptionnelles** affichent une baisse de 5,55 millions d'euros, pour s'établir à 131 000 euros. En effet, l'exercice 2025 s'était distingué par deux inscriptions conjoncturelles, l'une de 3,7 millions d'euros pour gager les économies réalisées par les directions du Sénat en conséquence du

renoncement à l'augmentation de la dotation¹, l'autre de 1,8 million d'euros au titre des provisions pour réclamations de fin de chantier liées à l'achèvement de la restructuration des immeubles des 26 et 36 rue de Vaugirard.

(2) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 14,45 millions d'euros, soit un montant en nette hausse par rapport à l'année précédente (10,1 millions d'euros dans le budget 2025), tout en demeurant encore éloignées du pic des années **2022 et 2023, au cours desquelles ces dépenses s'étaient respectivement établies en exécution à 20,8 millions d'euros et 17,3 millions d'euros**.

L'exercice 2026 marque un **ressaut d'investissement** de 4,3 millions d'euros (+ 42,9 %²) lié à la poursuite de programmes majeurs, notamment **la poursuite de la restauration des façades et couvertures du Palais du Luxembourg** (4,4 millions d'euros en 2026) et **l'achèvement de la rénovation de la salle d'accueil du 15 rue de Vaugirard** (3,3 millions d'euros en 2026).

Néanmoins, en dépit des efforts déployés pour préserver l'enveloppe, **le niveau d'investissement est contraint par le gel de la dotation**³. Cette situation est susceptible d'affecter, à terme, non seulement des projets inscrits de longue date, mais également des besoins essentiels au bon fonctionnement du Sénat, y compris la résolution de désordres ponctuels.

b) L'action n° 2 : « Jardin du Luxembourg »

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

Les dépenses s'élèvent à 13,55 millions d'euros en 2026, soit une baisse de - 1,09 % par rapport au budget 2025 (13,70 millions d'euros).

Les dépenses de fonctionnement (11,8 millions d'euros) diminuent de - 2,05 %, tandis que les **dépenses d'investissement** (1,72 million d'euros) augmentent de 6,04 %, ces crédits étant majoritairement destinés à la poursuite des travaux de **restauration des grilles et des murets du Jardin du Luxembourg**.

Du côté des ressources, en dehors de la dotation, le montant des produits attendus est stable par rapport à 2024 et 2025 pour s'établir à 796 500 euros. Il comprend les produits des prises de vue dans le Jardin, les redevances versées par les exploitants titulaires de concessions dans le Jardin du Luxembourg ainsi que des recettes en lien avec diverses manifestations, des expositions photographiques sur les grilles du Jardin et les prises de vue

¹ Voir supra.

² À l'échelle de l'action.

³ Voir infra.

qui y sont autorisées. S'y ajouteraient également à compter de 2026 les produits issus de la **nouvelle politique de marque développée au profit du Jardin du Luxembourg**.

c) *L'action n° 3 : « Musée du Luxembourg »*

Le financement de la gestion du Musée du Luxembourg constitue la troisième action du budget du Sénat.

Depuis 2010, la gestion du musée est confiée à la **Réunion des musées nationaux** dans le cadre d'une délégation de service public. La convention en vigueur, initialement prévue pour s'étendre de 2020 à la mi-2026, a été **prolongée jusqu'à mi-2028** par décision du Bureau du Sénat du **12 décembre 2024**, afin de tenir compte des perturbations provoquées par la crise sanitaire et de la perspective des travaux de rénovation rendus nécessaires par l'état du bâtiment, qui contraindraient à une fermeture temporaire du musée de plusieurs mois.

Le **budget 2026 du Musée du Luxembourg** demeure identique à celui de 2025 et de 2024 (**168 200 euros**). Aucune dépense d'investissement n'est prévue en 2026, contre 70 000 euros en 2025, ces crédits étant réorientés vers des études préparatoires aux futurs travaux de rénovation du musée. Les dépenses de fonctionnement, à 0,17 million d'euros (+70 000 euros), traduisent ce redéploiement.

Les **ressources** de l'action **proviennent de la redevance d'exploitation** fixée à 155 000 euros et comportant une part variable assise sur le chiffre d'affaires.

3. Une dotation gelée et une hausse du prélèvement prévisionnel sur les disponibilités

La principale ressource pour financer les dépenses, à savoir la dotation affectée au budget du Sénat, pour les trois actions, s'élève dans le projet de loi de finances pour 2026 à **353,47 millions d'euros**, dans le cadre d'un gel appliqué pour la deuxième année consécutive, après l'abandon de la revalorisation prévue initialement pour 2025¹. Pour rappel, **sur la période 2008-2025**, la dotation du Sénat a progressé de + **7,9 % en euros courants**, mais a **en réalité diminué de - 15,8 % en euros constants**², ce qui selon le résultat des exercices a pu conduire à des prélèvements sur les fonds de réserve en dépit des efforts importants réalisés pour maîtriser ses dépenses.

Les **produits budgétaires** s'établiraient quant à eux au total à **6,66 millions d'euros en 2026**, en léger recul de 0,08 million d'euros (- 1,22 %).

¹ Voir supra.

² Hors inflation (hors tabac).

L'ensemble constitué par la **dotation** et les **produits** ne suffisant plus à couvrir les dépenses, le **prélèvement sur les disponibilités** atteindrait **22,14 millions d'euros** en 2026, contre **18,72 millions d'euros** en 2025. Ce prélèvement permettrait de financer l'intégralité des investissements (16,17 millions d'euros) ainsi qu'une partie du fonctionnement (5,97 millions d'euros), assurant ainsi l'équilibre budgétaire de l'exercice.

4. Des enjeux possibles de soutenabilité budgétaire de la politique d'investissement

La **faible progression de la dotation en valeur entre 2008 et 2025**, conjuguée à sa **contraction en volume¹**, constitue une **contrainte budgétaire majeure** pour le Sénat, malgré les efforts continus engagés en matière de **maîtrise des dépenses**, notamment de fonctionnement.

Le nouveau **gel de la dotation** intervient alors même que le Sénat doit faire face à d'importants **besoins d'investissement liés à la préservation de son patrimoine historique**, ainsi qu'à la rénovation de ses installations techniques. À partir de **2026-2027**, plusieurs **travaux structurants** devront être conduits, portant notamment sur la restauration des couvertures et charpentes du Petit Luxembourg Ouest, la rénovation des installations de chauffage, de ventilation et de climatisation et le remaniement et l'extension de la distribution d'eau glacée du Palais du Luxembourg.

Dans un **scénario de stabilité prolongée de la dotation**, les **deux tiers des disponibilités** du Sénat pourraient être **consommés d'ici 2028**, mettant fortement à l'épreuve la **soutenabilité budgétaire de la politique d'investissement** devant être conduite, tout en fragilisant **l'autonomie financière de l'institution**. À l'horizon de fin 2028, le solde prévisionnel théorique de la réserve spéciale d'intervention pourrait alors être de 32,6 millions d'euros, c'est-à-dire moins d'un mois de dépenses. Or, **l'autonomie financière du Sénat**, corollaire du **principe de séparation des pouvoirs**, implique le **maintien d'un fonds de roulement équivalent à au moins trois mois de dépenses**, afin de garantir la capacité de l'institution à faire face à des aléas majeurs.

¹ Idem.

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

(en millions d'euros)

Budget du Sénat, du Jardin et du Musée – projection triennale 2026-2028

Dépenses	2026	2027	2028
Investissement	16,2M€	23,0M€	28,1M€
Fonctionnement	366,1M€	364,7M€	368,4M€
Total des dépenses	382,3M€	387,8M€	396,5M€
Ressources	2026	2027	2028
Produits	6,7M€	6,8M€	6,9M€
Dotation de l'Etat	353,5M€	353,5M€	353,5M€
Prélèvement sur les disponibilités	22,1M€	27,5M€	36,1M€
Total des ressources	382,3M€	387,8M€	396,5M€
<i>Solde prévisionnel théorique de la Réserve spéciale d'intervention (fin d'exercice)</i>	96,1M€	68,6M€	32,6M€

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

Dans ces conditions, le **rappiteur spécial** souligne que la **contrainte budgétaire** est de nature à peser sur la capacité d'investissement du Sénat et à limiter ses capacités à entretenir le patrimoine dont il a la charge tout en répondant aux différents désordres bâimentaires ponctuels. Les documents budgétaires précisent d'ailleurs que cette situation « *conduira à réexaminer, à compter de 2027, le financement des opérations de rénovation du patrimoine architectural dont le Sénat a la charge et la contribution de l'État à celles-ci* ».

Enfin, le maintien de la dotation à son niveau actuel, dans un contexte d'augmentation tendancielle des dépenses de fonctionnement, notamment sous l'effet de l'inflation, ferait peser une contrainte croissante sur les conditions matérielles du travail parlementaire.

C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

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

En 2026, les dotations des deux sociétés de programmes seraient en hausse cumulée de 351 078 euros (+ 1,0 %), dont 201 078 euros pour LCP-Assemblée nationale (+ 1,14 %) et 150 000 euros pour Public Sénat (+ 0,85 %).

Les budgets de **LCP-Assemblée nationale** et de **Public Sénat** demeurent distincts, sans mutualisation notable des équipements ou des personnels, en raison de contraintes géographiques et de la nécessité de

préserver leur indépendance éditoriale.

Les deux chaînes **partagent toutefois le même canal de diffusion** (le canal 8 depuis juin 2025) sur la télévision numérique terrestre (TNT), dans le respect de la parité de temps d'antenne prévue par la loi, et coopèrent ponctuellement pour la coproduction d'émissions, la couverture d'événements politiques majeurs ou certains achats communs (régie, diffusion, acquisition d'images).

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

La dotation affectée à LCP-AN est fixée à **17,8 millions d'euros en 2026**, soit un montant en hausse de 201 078 € (+ 1,14 %) par rapport à 2025, dans un contexte de **hausse tendancielle de plusieurs postes de dépenses** (notamment les coûts de diffusion sur la TNT, les droits d'auteur des extraits musicaux et vidéos, les coûts techniques de diffusion et les loyers et charges d'entretien).

2. Action n° 2 : « Public-Sénat »

Depuis 2012, le Sénat et **Public Sénat** confluvent, en complément des conventions annuelles prévues par la loi du 30 septembre 1986, des **contrats d'objectifs et de moyens (COM)** triennaux, dont les conventions sont, dans le domaine des moyens matériels et financiers, la déclinaison annuelle. Le COM actuellement en vigueur couvre la période 2025-2027. Il a été **approuvé par le bureau du Sénat le 15 mai 2025**.

Le nouveau COM, dont la conclusion a été légèrement décalée en raison du temps nécessaire à la nomination du nouveau président-directeur général, dispose d'une **architecture resserrée** (3 orientations stratégiques, 9 objectifs, 17 indicateurs) et cherche un **équilibre entre le projet éditorial de la chaîne et les priorités du Sénat**, à savoir notamment la **présence des sénateurs** sur les différents canaux de la chaîne, dans le **respect du pluralisme**, la représentation de l'ensemble des **territoires à l'antenne**, via des partenariats avec les médiaux locaux, le **suivi fin et régulier de l'audience**, la **recherche accrue de synergies** avec LCP-Assemblée nationale et la **nécessité de développer les ressources propres** de la chaîne.

La dotation affectée à Public-Sénat est fixée pour l'année 2026 à 17,8 millions d'euros, soit une **hausse de 0,85 %** par rapport à 2025 (17,65 millions d'euros).

Le budget d'exploitation de Public Sénat, en hausse de 1,01 % par rapport à 2025, est ainsi décomposé :

- le coût de grille, pour 11,7 millions d'euros : il s'agit de la principale dépense d'exploitation (64 % du total), qui comprend notamment les dépenses de personnel ;

- les coûts de diffusion, pour un montant de 3,3 millions euros ;
- les frais généraux (coûts opérationnels et charges de structure) pour 2,7 millions euros, qui intègrent notamment les loyers et charges des locaux ;
- les impôts et taxes pour 647 023 euros ;
- 36 700 euros d'amortissements.

Le budget d'investissement est stable par rapport à 2025, à 330 000 euros (et intégralement financé par la dotation) et couvre notamment le renouvellement du matériel technique, du matériel informatique et des logiciels, l'habillage de la chaîne et la mise en place d'un nouveau système d'information de gestion des ressources humaines.

Les **ressources propres** de la chaîne, essentiellement des produits d'exploitation (parrainages et coproductions), financent le reste des dépenses, pour 900 000 euros.

Il est à noter que **depuis plusieurs années, une attention est portée par Public Sénat à l'augmentation de ses ressources propres**, via une stratégie qui a notamment permis :

- la conclusion d'un contrat de régie avec France Télévisions Publicité pour commercialiser les nouveaux espaces permis par la loi sur la TNT ;
- le développement des revenus issus des plateformes numériques de la chaîne ;
- une politique de développement des produits financiers.

De **nouvelles pistes d'économies et de ressources sont toutefois à l'étude**, notamment le renforcement des partenariats avec la presse quotidienne régionale et la perspective d'un déménagement éventuel destiné à rationaliser les implantations actuelles, réparties sur trois sites distincts.

Le rapporteur spécial, tout en saluant la progression de l'audience de Public Sénat et la qualité des projets (télévisuels, numériques, et écrits) présentés lors de l'audition des représentants de la chaîne, **insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts d'optimisation des moyens**.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

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

La dotation budgétaire pour 2026 du Conseil constitutionnel s'élèverait à 20 millions d'euros contre 17,93 millions d'euros en 2024 et 2025 (+ 2,07 millions d'euros, soit + 11,54 %).

Cette augmentation vise à accompagner plusieurs priorités stratégiques :

- le financement d'investissements liés notamment à la cybersécurité, à la sécurité et au plan de développement durable du Conseil, incluant un volet de rénovation énergétique du bâtiment¹ ;

- la préparation de l'élection présidentielle de 2027, notamment par la mise en place d'un plan de continuité informatique ;

- la reconstitution de la réserve de précaution.

En effet, le niveau de cette dernière, devenu particulièrement faible en 2023 (203 000 euros en 2023, contre 1,76 million d'euros en 2021), ne permettait plus de répondre à d'éventuels besoins exceptionnels. Sous l'effet notamment de l'inflation, cette réserve s'est en effet progressivement résorbée, fragilisant la capacité du Conseil à faire face à des situations imprévues requérant son intervention – telles qu'un référendum, y compris d'initiative partagée, ou une dissolution éventuelle de l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, une première revalorisation de la dotation a été opérée en 2024, afin d'amorcer la reconstitution de cette réserve, effort qui serait poursuivi en 2026.

La répartition du budget 2026 entre les différentes actions

Le budget du Conseil constitutionnel est réparti entre quatre actions :

- le contrôle des normes, représentant une dépense de 11,63 millions d'euros ;

- les élections et référendum, y compris d'initiative partagée, représentant une dépense de 1,03 millions d'euros ;

- les relations extérieures et la communication, qui représentent une dépense de 2,49 millions d'euros ;

- l'administration de l'institution, représentant une dépense de 4,84 millions d'euros.

L'action de contrôle des normes constitue la principale dépense du Conseil, représentant 58 % de la dotation.

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2026

¹ Voir infra.

B. LES DÉPENSES RELATIVES AUX MEMBRES

Les dépenses relatives aux membres seraient identiques en 2026 à celles des années 2024 et 2025, avec **2,16 millions d'euros**.

C. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel s'élèveraient à **8,64 millions d'euros en 2026**, soit une diminution de 12,5 % par rapport à l'exercice précédent. Le **Conseil constitutionnel** compterait alors **77 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, contre **84 en 2024** et **83 au 30 juillet 2025**.

Effectifs du Conseil constitutionnel depuis 2020

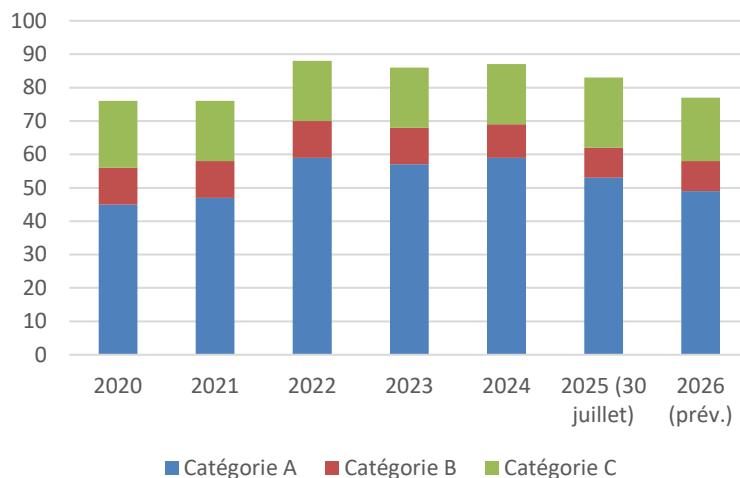
(en ETPT)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (au 30/07)	2025 (prév. au 31/12)	2026* (prév.)
Catégorie A	45	47	59	57	59	53	50	49
Catégorie B	11	11	11	11	10	9	9	9
Catégorie C	20	18	18	18	18	21	20	19
Total	76	76	88	86	87	83	79	77

Source : réponses au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial

Évolution des effectifs du Conseil constitutionnel par catégorie d'emploi entre 2020 et 2026

(en ETPT)



Source : réponses aux questionnaires, calculs de la commission des finances

D. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement s'élèveraient à **4,86 millions d'euros**, et sont donc en hausse par rapport à 2025 (3,02 millions d'euros).

Néanmoins, cette évolution s'explique, d'une part, par des dépenses engagées en prévision de l'**élection présidentielle de 2027** (734 900 euros) et, d'autre part, par une **reconstitution de réserve**.

E. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Les **dépenses d'investissement** s'élèveraient à **4,34 millions d'euros en 2026**, en progression par rapport à l'année précédente (1,5 million d'euros).

Cette évolution traduit la reprise d'investissements rendus nécessaires, d'une part, par la **préparation de l'élection présidentielle de 2027** (300 000 euros) et, d'autre part et surtout, par la **poursuite des opérations de modernisation du siège du Conseil constitutionnel**. Ces dernières concernent notamment le **raccordement au réseau d'eau glacée « Fraîcheur de Paris »**, solution de climatisation plus économique en énergie, le **remplacement des huisseries** en vue de réduire les consommations énergétiques, ainsi que le **solde des travaux de rénovation du hall et du dispositif de sécurité du site**. À ces opérations s'ajoutent les **investissements destinés à renforcer la cybersécurité** du Conseil constitutionnel.

Pour les années à venir, le rapporteur spécial **encourage le Conseil constitutionnel à poursuivre sa politique de rénovation patrimoniale**, en veillant à y consacrer les moyens budgétaires nécessaires, dans la continuité des efforts déjà engagés.

F. UNE ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE MARQUÉE PAR DES DÉLAIS DE DÉCISION MAÎTRISÉS ET UNE PART ÉLEVÉE DES QPC

1. Des délais de décision inférieurs aux plafonds constitutionnels et organiques

Bien que la charge de travail repose sur un **service juridique de taille limitée**, le **Conseil constitutionnel** parvient à maintenir des **délais de traitement très en deçà** des limites fixées par les textes constitutionnels et organiques.

Délais moyens entre les saisines et les décisions (de 2000 à juin 2025)

(en jours)

Type de décisions	Délai moyen	Délai imparti
Contrôle de constitutionnalité		
Délai moyen pour les DC	18	
DC-traité (Traités)	42	
DC-règlement (Règlements)	19	30
DC-LO (Lois organiques)	18	30
DC-loi (Lois ordinaires)	17	30 ¹
LP (Lois du pays)	63	90 ²
Question prioritaire de constitutionnalité	74	90³
Autres compétences		
AN (élections législatives)	113	-
SEN (élections sénatoriales)	128	-
L (Déclassements)	20	30 ⁴
LOM (Déclassements outre-mer)	72	90 ⁵
I (Incompatibilités)	58	-
D (Déchéances)	46	-

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

2. Une activité désormais largement dominée par les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

L'activité du Conseil constitutionnel a été profondément transformée depuis l'entrée en vigueur, le **1^{er} mars 2010**, de la **question prioritaire de constitutionnalité (QPC)**. Depuis cette date, le Conseil a rendu **1 043 décisions** dans le cadre de cette procédure, qui représente désormais près de **78 % de son activité de contrôle des normes**.

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

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

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

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

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

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

Année	QPC	Loi ordinaire	Loi organique	Traité	Règlement des assemblées	Loi du pays	RIP	Total	Part QPC
2010	64	15	9					88	73%
2011	110	15	6					133	83%
2012	74	12	4	1				91	81%
2013	66	15	6		1	1		89	74%
2014	67	19	3		2	1		92	73%
2015	68	13	4		1	1		87	78%
2016	81	11	7			1		100	81%
2017	75	10	2	1	1			89	84%
2018	64	15	2		2			83	77%
2019	61	11	5		3		3	83	73%
2020	46	10	6				7	69	67%
2021	75	13	6		2	1	1	98	77%
2022	67	11	2				1	81	83%
2023	45	14	1				2	62	73%
2024	42	7	4		1	1	1	32	131%
2025 (15 sept)	38	16	3		3			60	63%
Total	1043	207	70	2	16	6	15	1337	78%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

Afin d'accompagner cette évolution structurelle, le Conseil constitutionnel a engagé, en **2021**, la mise en place d'un **dispositif national de suivi de la procédure de QPC**, ayant conduit au **déploiement du Portail « QPC 360° »** en janvier **2023**.

Ce site, destiné à un **large public**, qu'il soit ou non familier du contentieux constitutionnel, rassemble l'**ensemble des décisions rendues par les juridictions** dans le cadre des QPC, ainsi que de **nombreuses ressources pédagogiques et informations**.

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 à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour **2026**, la **dotation demandée** s'élève à **900 000 euros**, en **retrait de - 8,5 %** par rapport à la dotation inscrite en **2025 (984 000 euros)**. C'est la **seule dotation de la mission « Pouvoirs publics » qui connaîtrait une baisse en 2026**.

Le budget de la Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation	2025	2026	Évolution dotation 2025/2026
Loyers	530 000	576 000	+ 8,7 %
Indemnités magistrats et cotisations	160 000	140 000	- 12,5 %
Autres dépenses de fonctionnement	194 000	154 000	- 20,6 %
Frais de justice	70 000	20 000	- 71,4 %
Frais de tenue d'un ou plusieurs procès	30 000	10 000	- 66,7 %
Total	984 000	900 000	-8,5 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

À la demande du **rapporleur spécial**, la **masse salariale** des personnels du **ministère de la Justice** mis à disposition de la Cour a été communiquée, afin de permettre une **appréciation du coût complet de l'institution**. Elle est estimée, pour les huit premiers mois de 2025¹, à 236 874 euros, soit une projection de 355 271 euros sur l'année complète. En intégrant cette composante, le **coût total de fonctionnement de la CJR** peut être évalué à **1 339 271 euros** en 2025.

A. LES DÉPENSES DE LOYER

Les **dépenses de loyer** constituent la **principale charge de fonctionnement** de la Cour de justice de la République (CJR), liée à l'occupation des locaux situés 21, rue de Constantine à Paris. Celles-ci s'élèveraient à **576 000 euros en 2026**, soit une **hausse de 8,7 % par rapport à 2025**. Le rapporteur spécial relève le niveau particulièrement élevé de cette progression, résultant de l'indexation prévue au bail, renouvelé

¹ Au 31 août 2025.

le 1^{er} avril 2022 pour une durée de neuf ans. Cette évolution pèse significativement sur les dépenses de la Cour.

Des **marges d'économies** pourraient toutefois être dégagées à moyen terme dans l'hypothèse d'un **changement de site**. Si un transfert vers le Palais de justice de l'île de la Cité s'est révélé à ce stade infructueux, aucune surface ne pouvant y être réservée, la CJR a engagé des échanges avec la mission régionale de la politique immobilière de l'État (MRPIE), afin d'identifier une solution alternative permettant une réduction de la superficie occupée et, par conséquent, une maîtrise du coût global de son fonctionnement.

B. LES INDEMNITÉS DES MAGISTRATS

Les indemnités des magistrats sont évaluées à **140 000 euros en 2026, en réduction** de - 12,5 % par rapport à 2025.

Les indemnités perçues par les magistrats de la CJR

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

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

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

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

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

Source : réponses au questionnaire budgétaire en 2025

C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de **fonctionnement**, hors loyers, estimées à **154 000 euros**, diminuent pour leur part de - 20,6 %.

D. LES FRAIS DE JUSTICE ET LES FRAIS DE TENUE DE PROCÈS

Les **frais de justice**, qui concernent la commission des requêtes et la commission d'instruction, sont estimés à **20 000 euros en 2026**, contre 70 000 euros en 2025. Ces crédits couvrent notamment les frais d'interprétariat, de traduction, d'expertise, d'actes d'huissier, ainsi que d'autres dépenses procédurales. Un **dossier** est actuellement¹ **en cours d'instruction**, tandis que **83 plaintes** ont été déposées en **2024** et **56 en 2025** (à la mi-octobre).

Enfin, la Cour évalue à 10 000 euros les coûts liés à la tenue d'un éventuel **procès** (frais d'organisation, indemnités des juges parlementaires et dépenses de justice) en 2026, contre 30 000 euros en 2025.

Au total, si le rapporteur spécial relève le caractère modeste du budget de la Cour de justice de la République à l'échelle du budget de l'État, il souligne que ce niveau de moyens doit être apprécié au regard d'une activité particulièrement réduite. En 2025, aucun procès n'a été organisé et un seul dossier demeure actuellement en cours d'instruction, la perspective de la tenue d'un procès en 2026 restant, à ce stade, incertaine².

Organisation et fonctionnement de la Cour de justice de la République

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

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

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

La procédure de saisine comprend trois étapes :

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

¹ En octobre 2025.

² Au 25 octobre, 56 plaintes ont par ailleurs été déposées en 2025.

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

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

Source : Cour de cassation et Vie publique

EXAMEN PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 28 octobre 2025, sous la présidence de M. Christian Bilhac, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de M. Grégory Blanc, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics »

M. Christian Bilhac, président. – Nous commençons nos travaux par l'examen des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

M. Grégory Blanc, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics ». – La mission « Pouvoirs publics » s'inscrit dans le principe de séparation des pouvoirs. La loi organique relative aux lois de finances (Lolf) et l'ordonnance de 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, chacune en son article 7, impliquent que les pouvoirs déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur bon fonctionnement. Autrement dit, nous n'avons en principe pas la possibilité d'amender cette mission, puisque la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat – y compris pour leurs chaînes parlementaires –, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour, et la Cour de justice de la République (CJR) déterminent les sommes dont ils ont besoin.

L'an dernier, vous vous en souvenez, le projet de loi de finances initiale fixait une hausse des crédits de 2,5 % pour la présidence de la République, et de 1,7 % pour l'Assemblée nationale et le Sénat. Cette évolution avait suscité un débat médiatique, dans un contexte marqué par le gel d'un certain nombre de crédits et par les discussions relatives au redressement des finances publiques. Des amendements avaient alors été déposés en séance, aboutissant au gel des crédits de la présidence de la République et des deux assemblées.

Pour 2026, le projet de loi de finances (PLF) reconduit ce gel pour ces trois institutions. La dotation de la CJR recule, quant à elle, de 8,5 %, tandis que le Conseil constitutionnel et La Chaîne parlementaire voient leurs crédits progresser respectivement de 11,5 % et de 1 %.

Au total, les crédits de la mission atteignent 1,14 milliard d'euros en 2026, soit une hausse très modérée de 0,2 % par rapport à 2025, correspondant à une augmentation de 2,3 millions d'euros.

Dans le contexte actuel de forte tension sur les finances publiques, ce quasi-gel peut, à première vue, être salué. Je plaide d'ailleurs régulièrement, auprès des représentants des pouvoirs publics que j'auditionne, pour poursuivre les efforts de rationalisation et rechercher de nouvelles marges d'économies ou de recettes.

Néanmoins, d'importants efforts ont déjà été fournis. Un regard rétrospectif permet d'en mesurer l'ampleur : entre 2011 et 2025, le montant total des dotations de la mission a progressé de 12 % en euros courants, mais,

corrigé de l'inflation, il a en réalité diminué d'environ 10 %. Dans le détail, cette baisse en euros constants atteint près de 13 % pour le Sénat, 12 % pour la Présidence de la République, 11 % pour La Chaîne parlementaire et 8 % pour l'Assemblée nationale.

Cette évolution a été rendue possible par un effort soutenu de maîtrise des dépenses et, parfois, de réduction des effectifs. Mais elle s'est également traduite par une érosion importante des réserves de certaines institutions. Ainsi, la trésorerie de la Présidence de la République est passée de plus de 20 millions d'euros en 2021 à 4,5 millions au 1^{er} janvier 2025. Celle du Conseil constitutionnel a diminué de plus de 3 millions d'euros en 2019 à environ 500 000 euros fin 2024. Quant au Sénat, sa trésorerie, qui s'établirait à 96 millions d'euros fin 2026, pourrait tomber à moins de 33 millions d'euros en 2028 si le gel des dotations se prolongeait.

Or disposer de réserves suffisantes constitue non seulement une condition essentielle de l'autonomie financière, corollaire de l'indépendance institutionnelle, mais également un levier indispensable pour faire face aux aléas et préserver la continuité du fonctionnement des pouvoirs publics.

Par ailleurs, cette contrainte budgétaire pèse désormais sur la capacité d'investissement des institutions, qui, pour la plupart, sont hébergées dans des bâtiments relevant du patrimoine historique. Sans revalorisation adaptée des dotations, ces investissements devront être différés pour une part, au détriment de la préservation du patrimoine et des objectifs environnementaux, en particulier de la trajectoire vers la neutralité carbone. Une réflexion devra sans doute d'ailleurs être conduite à l'avenir au sein la Haute Assemblée quant aux modalités de financement des investissements nécessaires, ainsi qu'en vue de la préservation des conditions matérielles du travail parlementaire. Je note, par ailleurs, que l'atteinte de l'objectif fixé au Sénat d'une neutralité carbone en 2040, soit dix ans avant l'échéance nationale, doit être conciliée avec l'exercice des missions institutionnelles des sénateurs et notamment leurs déplacements.

Je présenterai maintenant de manière succincte chacun des budgets, à commencer par celui de la présidence de la République. Il s'élèvera, en 2026, à 126,3 millions d'euros, en hausse de 0,5 % par rapport à 2025, sans prélèvement prévu sur la trésorerie.

Les dépenses de personnel, qui constituent le premier poste budgétaire de la présidence de la République, progresseraient de 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2025, pour atteindre 78 millions d'euros. Je considère néanmoins que des marges de rationalisation demeurent possibles, en particulier s'agissant du cabinet présidentiel.

J'attire l'attention de chacun sur ce point : la situation politique issue de la dissolution de juin 2024, marquée par un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement et du Gouvernement, invite à s'interroger sur le maintien d'un effectif moyen de 49 équivalents temps plein (ETP) en 2025. Par ailleurs,

les conséquences en termes d'effectifs de la fin de la mutualisation de certains conseillers entre la présidence de la République et les services du Premier ministre n'ont pas été clairement documentées.

Je rappelle à cet égard que les services du Premier ministre comptaient eux-mêmes 75 conseillers au 1^{er} juillet 2025. Une réduction du nombre de conseillers présidentiels pourrait, dans ce contexte, contribuer à la maîtrise de la dépense et participer à une rationalisation bienvenue des moyens de la présidence de la République.

Les dépenses de fonctionnement, hors activités présidentielles, atteignent quant à elles 17,8 millions d'euros, en légère progression. Les crédits d'investissement reculeraient pour leur part à 6,5 millions d'euros, après un pic d'opérations dans les années récentes.

Enfin, les dépenses liées aux activités présidentielles, stables à 24 millions d'euros, semblent témoigner d'une meilleure maîtrise des coûts de déplacement, grâce à une planification optimisée. Par ailleurs, une politique de refacturation des coûts auprès de certains participants s'amplifie.

J'en viens aux assemblées.

L'Assemblée nationale prévoit pour 2026 un budget de 644 millions d'euros, soit une progression de 0,1 % par rapport à 2025. Le solde budgétaire prévu s'établirait à environ - 34 millions d'euros, un niveau comparable à 2025.

Le budget du Sénat s'élève quant à lui à 382,3 millions d'euros, en hausse de 0,9 %, un niveau inférieur à l'inflation prévisionnelle. On constate une hausse de 4,4 millions d'euros des investissements et une baisse des dépenses de fonctionnement d'environ 1 million d'euros, dans un contexte pourtant marqué par le renouvellement triennal du Sénat – en septembre 2026 –, qui engendrera une charge de 4 millions à 5 millions d'euros, principalement liée aux indemnités de fin de contrat des collaborateurs parlementaires. Ces dépenses sont absorbées, comme il est de coutume au Sénat, sans revalorisation de la dotation.

Les dépenses de fonctionnement s'établissent au total à un peu plus de 366 millions d'euros et celles d'investissement à 16,2 millions d'euros.

Ces montants d'investissement demeurent inférieurs à la moyenne d'exécution observée entre 2017 et 2023, à savoir environ 19 millions d'euros. Les besoins, quant à eux, devraient atteindre 23 millions d'euros en 2027 et 28,1 millions d'euros en 2028, des niveaux qui ne devraient pas pouvoir être tenus sans revalorisation de la dotation. Ce sont alors autant d'opérations patrimoniales et techniques qui risqueraient d'être reportées dans le temps, en dépit de leur nécessité.

S'agissant des chaînes parlementaires, une récente audition de Jean-Emmanuel Casalta a permis de constater que Public Sénat poursuivait ses efforts d'optimisation. Des arbitrages devront également être rendus, mais

la recherche de mutualisation et de diversification des recettes est engagée. Les crédits pour 2026 augmenteraient de 150 000 euros, soit une progression de 0,8 %. Pour La Chaîne parlementaire – Assemblée nationale, la hausse serait de 1,1 %, soit un peu plus de 200 000 euros.

Je clôture cette présentation des crédits par le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République (CJR).

La dotation de la CJR s'établit à 900 000 euros, en baisse de 84 000 euros, pour un coût total d'environ 1,3 million d'euros une fois intégré le personnel mis à disposition par le ministère de la justice. Si le budget de la CJR demeure modeste à l'échelle du budget de l'État, ce niveau doit néanmoins être apprécié au regard d'une activité particulièrement réduite. En 2025, aucun procès n'a été organisé et un seul dossier demeure actuellement en cours d'instruction, la perspective de la tenue d'un procès en 2026 restant, à ce stade, incertaine.

La dotation du Conseil, en hausse de 2,1 millions d'euros, atteint 20 millions d'euros. Cette augmentation vise à financer plusieurs priorités, notamment la cybersécurité, la mise en œuvre du plan de développement durable du Conseil, la préparation de l'élection présidentielle de 2027 et la reconstitution de la réserve de précaution.

En conclusion, l'évolution des crédits de la mission – pour 2026, comme depuis plusieurs années – traduit la participation continue des pouvoirs publics à l'effort collectif de maîtrise des dépenses publiques. Toutefois, cette participation ne saurait, à terme, se transformer en une fragilisation de leur soutenabilité budgétaire ni de leur capacité d'investissement. Il faut bien évidemment poursuivre l'effort collectif, mais en tenant compte de l'état réel des bâtiments dans lesquels ces institutions exercent leurs missions, dont certains se dégradent aujourd'hui.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

M. Jean-François Husson, rapporteur général. –Lorsque le contexte budgétaire est contraint, on a tendance à pointer les institutions et à leur demander des économies – cela peut sembler plus facile pour la CJR, en l'absence de procès en 2025. Pourtant, on puise dans les réserves et, lorsqu'un aléa survient, les moyens initialement prévus ont déjà été affectés ailleurs...

Il est donc important de rappeler que ces institutions – qu'il s'agisse des assemblées parlementaires ou d'autres pouvoirs publics – ne pourront pas durablement exercer leurs missions dans de bonnes conditions matérielles si les dotations sont insuffisantes. Lorsque les efforts requis ont été réalisés, on atteint le minimum indispensable.

Mme Nathalie Goulet. – S'agissant des déplacements parlementaires, les procédures diffèrent d'un pays à l'autre. Chez nos collègues allemands, lorsque le bureau des transports achète les billets

d'avion, les *miles* et les crédits sont reversés dans une caisse commune, pour être utilisés pour d'autres déplacements et par d'autres parlementaires. Cela permet d'alléger les coûts et d'accroître le nombre de déplacements. Il est très important de maintenir une diplomatie parlementaire.

M. Antoine Lefèvre. – En ma qualité de Questeur, je remercie notre rapporteur spécial, qui a auditionné le Conseil de questure. Je confirme à cet égard l'ouverture d'un cycle d'investissement pour les années 2026-2028, qui représentera un montant de 23 millions d'euros en 2027 et 28,1 millions d'euros en 2028. Ce plan d'investissement ne pourra être réalisé que s'il est accompagné d'une augmentation de la dotation de l'État. Je sais gré au rapporteur spécial d'avoir pris en compte ces enjeux importants pour l'avenir de notre institution.

Mme Isabelle Briquet. – Je remercie le rapporteur spécial pour sa présentation. La stabilité budgétaire domine pour la deuxième année consécutive s'agissant de la présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Je partage pleinement le point de vigilance évoqué concernant les réserves limitées des assemblées. D'importants travaux sont réalisés au Sénat, et il serait préjudiciable de ne pas disposer des fonds nécessaires pour maintenir ce bâtiment historique en bon état.

La situation est encore plus critique pour le Conseil constitutionnel, dont la réserve de précaution est très fortement entamée. Notre rapporteur spécial pourra-t-il préciser le niveau de réserve nécessaire pour assurer son fonctionnement optimal ?

Je partage enfin l'avis de notre collègue sur les limites de la rationalité budgétaire : il faut prendre garde à préserver les institutions de notre République.

M. Michel Canévet. – Je salue le travail du rapporteur spécial, ainsi que celui des Questeurs du Sénat, qui gèrent le patrimoine avec rigueur, la dotation étant inférieure à celle de l'Assemblée nationale.

En revanche, je m'étonne des augmentations proposées, notamment pour le Conseil constitutionnel, dont la réserve de précaution a diminué. A-t-elle été mal gérée sous la précédente présidence ? Une hausse de 11 % me semble importante dans le contexte budgétaire actuel ; il serait peut-être préférable d'envisager une augmentation plus modérée et d'étaler ces investissements dans le temps.

Concernant la CJR, il est surprenant d'allouer quasiment 1 million d'euros à une institution dont l'activité est très limitée. Ne pourrait-on mutualiser ses moyens afin de renforcer d'autres services, notamment ceux de la Justice, qui souffrent d'un manque criant de personnel ?

M. Arnaud Bazin. – À la suite de l'intervention de notre collègue Nathalie Goulet, je tiens à rappeler, en tant que président du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, que les *miles* gratuits obtenus lors de déplacements liés au mandat doivent être utilisés dans le cadre de ce dernier. Vous avez tous reçu un courrier à ce sujet.

J'ai toutefois bien compris l'intérêt du système proposé par Mme Goulet : le Comité pourrait y être favorable, sous réserve de faisabilité technique.

M. Grégory Blanc, rapporteur spécial. – Le montant des réserves, évoqué par plusieurs d'entre vous, est une condition de l'indépendance de chaque institution. Il est important de se prémunir de toute éventualité, et il ne me paraît pas incongru que chacun des pouvoirs publics puisse disposer de réserves correspondant à trois ou quatre mois de fonctionnement. Pour le Conseil constitutionnel, cela signifie sans doute un niveau de réserves de l'ordre de 4 à 5 millions d'euros.

Des efforts de rationalisation ont été entrepris dans chacune des institutions auditionnées. On y observe par exemple le déploiement de l'intelligence artificielle, avec une vraie réflexion sur l'amélioration des métiers, ainsi qu'une diminution du nombre d'équivalents temps plein dans plusieurs d'entre elles. C'est particulièrement vrai pour la présidence de la République, mais surtout pour ses personnels, moins pour les membres du cabinet, alors que l'intelligence artificielle peut être utilisée à tous les niveaux... On observe également une rationalisation du recours à l'externalisation.

Les efforts sont donc importants, et le gel des crédits, s'il perdurait, poserait des questions pour le fonctionnement de ces institutions.

Concernant le Conseil constitutionnel, c'est d'abord l'augmentation significative du nombre de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) qui a structurellement augmenté les coûts. Un autre poste d'augmentation, moins central, a été dans les années passées celui des déplacements. La précédente présidence souhaitait que chaque membre explique, notamment dans les universités, l'état de droit et la fonction du Conseil. Enfin, faute d'investissements depuis des années, les locaux du Conseil constitutionnel connaissaient divers problèmes, notamment des ponts thermiques absolument colossaux. Le Conseil a décidé d'accélérer ses investissements, ce qui me semble plutôt vertueux.

S'agissant de la Cour de justice de la République, son budget est de 1,3 million d'euros tout compris. Ces dépenses correspondent en particulier aux salaires et indemnités des magistrats et des fonctionnaires et aux loyers payés pour les locaux, qui représentent plus de la moitié du budget total porté par la dotation, à savoir 900 000 euros en 2026. La question de la nécessité pour la CJR de conserver des locaux indépendants pourrait se poser.

Enfin, sur la question des déplacements des parlementaires, il y a sans doute des réflexions à mener. Peut-être sera-t-il nécessaire, si nous continuons de geler les crédits, de repenser l'organisation du travail parlementaire. D'autres pays fonctionnent différemment, avec une semaine en circonscription et une semaine de session, ce qui permet de diminuer de manière assez conséquente le nombre de déplacements.

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

*

* * *

Réunie à nouveau le mercredi 26 novembre 2025, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Cohésion des territoires », « Culture », « Immigration, asile et intégration », « Investir pour la France 2030 », « Monde combattant, mémoire et liens avec la nation », « Sport, jeunesse et vie associative », ainsi que des comptes spéciaux qui s'y rattachent.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Sénat

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

Présidence de la République

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

Public Sénat

- M. Jean-Emmanuel CASALTA, Président-directeur général ;
- M. Guillaume PFISTER, Secrétaire général.

LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>