

N° 134

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,

TOME X

POUVOIRS PUBLICS

Par M. Éric KERROUCHE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnacarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, vice-présidents ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DES POUVOIRS PUBLICS QUI N'EST QUE PARTIELLEMENT ABSORBÉE PAR LA PROGRESSION DES DOTATIONS OCTROYÉES	6
II. UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION DE L'ÉTAT, COROLLAIRE DE LA PROGRESSION IMPORTANTE DES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE.....	8
A. UNE FORTE HAUSSE DES DÉPENSES DE DÉPLACEMENTS, EN RAISON D'UN AGENDA MÉDIATIQUE PEU PRÉVISIBLE ET DE L'INFLATION INTERNATIONALE, AINSI QUE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT POUR ENTREtenir ET MODERNISER LES EMPRISES	9
1. <i>Des dépenses de déplacement soumises à une inflation internationale soutenue et parfois dépendantes d'un agenda médiatique imprévisible.....</i>	<i>10</i>
2. <i>Des dépenses d'investissement destinées à renforcer la sécurité, à améliorer la qualité de vie au travail et à moderniser les emprises</i>	<i>12</i>
3. <i>Un accroissement des dépenses de fonctionnement, dont le niveau paraît toutefois cohérent au regard des résultats de l'exécution pour 2022</i>	<i>13</i>
4. <i>Des mesures structurelles affectant les dépenses de personnel.....</i>	<i>14</i>
B. UN ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ATTEINT AU PRIX D'UNE REVALORISATION SUBSTANTIELLE DE LA DOTATION, LE NIVEAU DE TRÉSORERIE ÉTANT DÉSORMAIS INSUFFISANT POUR FINANCER UN ÉVENTUEL DÉFICIT BUDGÉTAIRE	15
1. <i>Une structure budgétaire fragilisée par l'accumulation de déficits budgétaires jusqu'à présent financés par les réserves de trésorerie.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Des dépenses désormais financées en intégralité par la dotation et par des recettes propres</i>	<i>16</i>
III. UNE AUGMENTATION DIFFÉRENCIÉE DES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES MAIS DES ENJEUX PARTAGÉS RELATIF À L'ENTRETIEN DE LEUR PATRIMOINE HISTORIQUE	16
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE HAUSSE DE LA DOTATION DÉSORMAIS INDEXÉE SUR L'INFLATION ET DESTINÉE À FINANCER LA « PART INCOMPRESSIBLE DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS ».....	17
1. <i>Une hausse des dépenses de fonctionnement résultant du contexte inflationniste et des mesures structurelles affectant les charges parlementaires et de personnel.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Des investissements désormais financés pour partie par la dotation de l'État.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Une hausse de la dotation de l'État en contrepartie d'un moindre recours aux réserves pour compenser le déficit budgétaire</i>	<i>20</i>
B. LE SÉNAT : UNE CROISSANCE DE LA DOTATION DE L'ÉTAT DANS UNE PROPORTION INFÉRIEURE À L'INFLATION PRÉVISIONNELLE	22
1. <i>Des dépenses de fonctionnement en progression, compte tenu de l'inflation et des mesures de revalorisation indiciaire</i>	<i>23</i>

2. Une baisse conjoncturelle des dépenses d'investissement qui ne saurait masquer d'importants besoins de financement dès 2025	24
3. Une maîtrise de la hausse de la dotation de l'État compensée par un prélèvement sur disponibilités, dont les limites pourraient être atteintes à l'horizon 2026.....	25
C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES	27
IV. UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES DÉPENSES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, PRINCIPALEMENT LIÉE À LA RÉALISATION D'INVESTISSEMENTS DE SÉCURITÉ ET DE MODERNISATION	28
A. UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT AMBITIEUSE DESTINÉE À SÉCURISER LES LOCAUX ET À MODERNISER LES OUTILS DE TRAVAIL	29
1. La rénovation du rez-de-chaussée des locaux du 2 rue de Montpensier, un projet indispensable pour la sécurité du personnel et du public	29
2. La refonte des outils de gestion des décisions du Conseil requise par l'obsolescence des outils informatiques jusqu'à présent utilisés	30
B. DE MULTIPLES INITIATIVES POUR FAIRE CONNAÎTRE LE TRAVAIL DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET FAVORISER L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DEVANT LA JUSTICE.....	31
1. Une meilleure visibilité de la procédure de contrôle a posteriori permise par le déploiement du site internet « QPC 360° »	31
2. La multiplication des initiatives visant à mieux faire connaître l'activité du Conseil	32
C. UN RECOURS RÉGULIER AUX RÉSERVES POUR FINANCER LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE MALGRÉ LA REVALORISATION DE LA DOTATION	33
1. Une évolution contrastée des dépenses de fonctionnement et de personnel	33
2. Les limites du recours aux réserves pour financer le déficit budgétaire.....	35
V. UNE DOTATION STABLE POUR LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE, MALGRÉ LA BAISSÉ MARQUÉE DE SON ACTIVITÉ.....	36
A. UNE DOTATION CONSTANTE PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT, RÉAFFECTÉE POUR PARTIE AUX DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	37
1. Des dépenses de personnel identiques à l'exercice précédent.....	38
2. Des dépenses de loyer quasiment stables, dont le montant représente toutefois plus de la moitié du budget total de la CJR	39
3. Une réaffectation d'une partie des crédits de frais de justice et de frais de procès au profit des dépenses de fonctionnement (hors loyer).....	40
B. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX FRAIS DE PROCÈS ET AUX FRAIS DE JUSTICE, COROLLAIRE DU RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ DE LA COUR ET DES CONSTATS TIRÉS DE L'EXÉCUTION 2022	40
1. Un recalibrage cohérent de l'enveloppe dédiée aux frais de procès au regard des dépenses exécutées en 2022	40
2. Des frais de justice réduits de moitié compte tenu du ralentissement de l'activité de la CJR depuis la sortie de la crise sanitaire.....	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	49

L'ESSENTIEL

Le montant total de la mission « **Pouvoirs publics** » s'établit au titre de l'exercice 2024 à **1 137,8 millions d'euros**, soit une **hausse de 5,69 %** par rapport à l'année précédente. L'augmentation constatée concerne **l'ensemble des institutions concernées**, à l'exception de la Cour de justice de la République, et résulte à la fois du **contexte inflationniste, de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et d'investissements immobiliers de rénovation et de modernisation** :

- la dotation demandée pour la **présidence de la République** s'élève à **122,56 millions d'euros**, contre 110,46 millions d'euros en 2023, soit une **augmentation de 10,96 %**, sous l'effet combiné d'une hausse des dépenses, en particulier celles de déplacements et d'investissement, et d'une baisse des disponibilités, difficilement mobilisables en cas de déficit budgétaire compte tenu de leur faible niveau ;

- les crédits demandés pour l'**Assemblée nationale** et le **Sénat** s'établissent respectivement à **607,65 millions d'euros** et à **353,47 millions d'euros**, contre 571 millions d'euros et 346,29 millions d'euros en 2023, soit une **hausse de 6,42 %** pour ceux de l'**Assemblée nationale** et de **2,07 %** pour ceux du **Sénat**. Les **crédits des chaînes parlementaires progressent également (+ 2,17 %)**, en raison de la revalorisation de la dotation octroyée à LCP-AN ;

- le montant qu'il est prévu d'allouer au **Conseil constitutionnel** s'élève à **17,93 millions d'euros**, contre 13,30 millions d'euros en 2023, soit une **hausse de 34,86 %**. Il comprend une **enveloppe exceptionnelle de 3,84 millions d'euros**, dont la majeure partie sera affectée à la **rénovation des locaux du rez-de-chaussée du 2 rue de Montpensier**, afin de renforcer la sécurité des accès au Conseil tout en garantissant son accessibilité aux personnes extérieures. Cette **dotation exceptionnelle mise à part, les crédits pour 2024 augmentent de 6,02 %** par rapport à l'exercice précédent ;

- la dotation sollicitée pour la **Cour de justice de la République** s'élève à **984 000 euros**, soit un montant identique à l'exercice précédent.

Le rapporteur ne saurait émettre un avis défavorable sur les crédits de la mission « **Pouvoirs publics** » au titre de **2024**, compte tenu des **efforts budgétaires consentis** par les différentes institutions **au cours des exercices antérieurs** et de la **dynamique inflationniste actuelle**, qui justifie une revalorisation des dotations octroyées.

Toutefois, il **invite les différents pouvoirs publics à privilégier, à l'avenir, une hausse moins importante mais plus régulière des dotations, qu'il juge préférable à leur maintien**, pendant plusieurs années, à un **niveau artificiellement stable, se traduisant par des prélèvements récurrents sur**

les réserves pour financer le déficit budgétaire et, *in fine*, par **une hausse plus substantielle** des crédits demandés par **effet de rattrapage**.

Le rapporteur considère par ailleurs avec intérêt la proposition formulée par Grégory Blanc¹, rapporteur spécial de la commission des finances, visant à **comparer le coût de nos institutions** au regard d'autres organismes équivalents à l'étranger, sous réserve que ces coûts soient rapportés au nombre d'habitants d'une part, et que la comparaison porte sur l'ensemble des démocraties occidentales – et non sur l'Europe uniquement – d'autre part. En outre, il rappelle que les spécificités propres à chaque système institutionnel peuvent engendrer des biais de nature à parfois limiter l'intérêt d'une telle comparaison.

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « **Pouvoirs publics** » inscrits au projet de loi de finances pour 2024.

I. UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DES POUVOIRS PUBLICS QUI N'EST QUE PARTIELLEMENT ABSORBÉE PAR LA PROGRESSION DES DOTATIONS OCTROYÉES

L'autonomie financière des institutions relevant de la mission « **Pouvoirs publics** » est justifiée par « *la sauvegarde du principe d'autonomie des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »². Toutefois, ces institutions doivent, elles aussi, participer à la maîtrise des dépenses publiques.

Après plusieurs années d'efforts budgétaires consentis par les institutions de la mission, la hausse des dotations se poursuit cette année, dans un contexte d'inflation soutenue. Au titre de l'exercice 2024, le montant total des crédits octroyés par le projet de loi de finances dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à **1 137,8 millions d'euros**, soit une hausse de **5,69 %** par rapport à la précédente loi de finances initiale.

La présidence de la République présente une dotation en augmentation de **10,96 %**, en raison de la progression de l'ensemble de ses dépenses – particulièrement marquée en ce qui concerne les dépenses de déplacements (+ 31,87 %) et d'investissement (+ 40,23 %) – couplée à une baisse de sa trésorerie, peu mobilisable en cas de déficit budgétaire.

Les crédits demandés par l'Assemblée nationale et le Sénat s'élèvent respectivement à **607,65 millions d'euros** (+ 36,64 millions d'euros par rapport à 2023) et à **353,47 millions d'euros** (+ 7,18 millions d'euros par rapport à 2023). Cette hausse s'explique à la fois par le contexte

¹ La note de présentation des crédits de la mission « Pouvoirs publics » pour 2024 de Grégory Blanc est accessible [en ligne](#).

² Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, LOLF.

inflationniste et par **l'effet**, en année pleine, de la **revalorisation du point d'indice** de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2023.

En ce qui concerne l'**Assemblée nationale**, sa **dotation** est désormais **indexée sur l'inflation**, à un **taux fixé à 2,6 %** pour **2024**, conformément au programme de stabilité 2023-2027 présenté par le Gouvernement en avril 2023. Elle **inclut** en outre le **financement** de « *la part incompressible* » des **investissements immobiliers** de l'Assemblée, dont le **coût** a été **évalué à 11,5 millions d'euros**, ainsi qu'une **dotation exceptionnelle** de **4,95 millions d'euros** destinée à **financer** l'opération de **restauration de la bibliothèque**.

La **dotation** demandée au titre des **chaînes parlementaires** représente **35,25 millions d'euros** en **2024** contre **34,5 millions d'euros** l'année précédente.

Les **crédits du Conseil constitutionnel** présentent une hausse significative de **34,86 %** par rapport à l'exercice précédent. Cette augmentation s'explique notamment par la demande **d'une enveloppe exceptionnelle de 3,84 millions d'euros**, principalement destinée à **financer la rénovation** du rez-de-chaussée des **locaux du 2 rue de Montpensier** pour des raisons de sécurité d'une part, et afin de permettre le raccordement futur au réseau de climatisation de Fraîcheur de Paris d'autre part. Cette **dépense exceptionnelle mise à part**, les **crédits pour 2024** présentent une **hausse de 6,02 %** par rapport à l'exercice précédent.

La **dotation de la Cour de justice de la République** est **stable** par rapport à l'exercice précédent, après avoir été revalorisée en 2022 à hauteur de 112 000 euros pour faire face au flux de requêtes liées à la crise sanitaire.

Crédits de la mission « Pouvoirs publics » par dotation et par action

(en euros)

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

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

L'analyse de l'**évolution des dotations octroyées** aux institutions de la mission « Pouvoirs publics » révèle que la plupart d'entre elles **tardent à demander une revalorisation de leur dotation** d'une part, et **compense les**

déficits budgétaires ainsi créés par le recours au prélèvement sur leurs réserves d'autre part.

Si le rapporteur relève l'effort consenti par les pouvoirs publics pour limiter la hausse des dotations au cours des exercices antérieurs, il déplore en revanche l'effet de rattrapage induit et appelle de ses vœux une augmentation désormais plus linéaire des dotations consenties aux institutions de la mission.

Par ailleurs, il alerte sur le caractère non pérenne du recours aux réserves comme mode de financement récurrent des déficits budgétaires – pour partie liés à de lourds investissements immobiliers destinés à la rénovation et à l'entretien du patrimoine historique –, qui est susceptible de fragiliser la structure des budgets à moyen terme.

II. UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION DE L'ÉTAT, COROLLAIRE DE LA PROGRESSION IMPORTANTE DES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE

La **dotation** demandée par la présidence de la République pour 2024 est en hausse de **10,96 %** par rapport à celle de l'exercice précédent (**122,56 millions d'euros** contre **110,46 millions d'euros** en 2023), en raison d'un **accroissement** des **dépenses** relatives aux **déplacements présidentiels** (+ 5,1 millions d'euros), d'un **niveau soutenu d'investissement** pour entretenir et moderniser les emprises immobilières (+ 2,6 millions d'euros) et, dans une moindre mesure, de l'**augmentation** des **dépenses de personnel** (+ 1,9 million d'euros) et de **fonctionnement** (+ 1,06 million d'euros).

Alors que les **exécutions budgétaires** des années précédentes avaient donné lieu à des **déficits récurrents** financés par des **prélèvements sur trésorerie**¹, l'**équilibre budgétaire** pourrait être atteint en 2024 **sans recourir à ce mécanisme**², mais en **contrepartie** d'une **augmentation substantielle** de la **dotation octroyée**. Ainsi, la **dotation de 122,56 millions d'euros**, à laquelle s'ajoutent des **recettes propres** évaluées à **2,55 millions d'euros**, permettrait de couvrir l'**intégralité des dépenses** de la présidence.

¹ En 2022, le prélèvement sur trésorerie s'est élevé à 5,16 millions d'euros et les prévisions pour 2023 anticipent un prélèvement en fin d'exercice à hauteur de 9,1 millions d'euros.

² Le niveau actuel des disponibilités, qui devraient s'élever à un peu moins de 2 millions d'euros en fin d'année, ne permet plus de les mobiliser pour équilibrer le budget.

A. UNE FORTE HAUSSE DES DÉPENSES DE DÉPLACEMENTS, EN RAISON D'UN AGENDA MÉDIATIQUE PEU PRÉVISIBLE ET DE L'INFLATION INTERNATIONALE, AINSI QUE DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT POUR ENTRETENIR ET MODERNISER LES EMPRISES

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

Ce règlement fixe un cadre budgétaire et comptable formalisé qui préserve le principe général d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001.

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 relève :

- soit de **l'action présidentielle**, qui correspond aux crédits permettant d'assurer les fonctions de représentation ainsi que les missions militaires et diplomatiques attachées au chef de l'État : déplacements internationaux et nationaux, organisation des réceptions au palais de l'Élysée ;

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

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

(en euros)

Dépenses	Crédits exécutés en 2022	Dépenses prévisionnelles pour 2023	Dépenses prévisionnelles pour 2024	Progression
1-Personnel	70 053 663	73 924 850	75 834 185	2,58%
2-Fonctionnement	19 015 602	18 000 709	19 057 337	5,87%
<i>Action présidentielle</i>	2 942 967	2 727 709	2 770 000	1,55%
<i>Administration de la présidence</i>	16 072 635	15 273 000	16 287 337	6,64%
3-Déplacements présidentiels	15 860 177	16 000 500	21 100 000	31,87%
4-Investissement	8 436 488	6 502 535	9 118 330	40,23%
Total	113 365 930	114 428 594	125 109 852	9,33%

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

Les dépenses de la présidence de la République augmentent en 2024 sous l'effet :

- du **contexte inflationniste**, qui affecte aussi bien les **dépenses de fonctionnement** que le **coût des déplacements internationaux**, dont certains sont par ailleurs **peu prévisibles** et **partiellement pilotables** ;
- d'une **politique d'investissement ambitieuse**, poursuivant un **triple objectif** de **renforcement de la sécurité**, de **modernisation des emprises** et d'**amélioration de la qualité de vie au travail** ;
- des **mesures indiciaires** décidées par le Gouvernement, qui se traduisent par une **hausse des dépenses de personnel** dans les mêmes proportions.

1. Des dépenses de déplacement soumises à une inflation internationale soutenue et parfois dépendantes d'un agenda médiatique imprévisible

L'enveloppe consacrée aux déplacements présidentiels **augmente de 31,87 % par rapport à 2023** et s'élève à **21,1 millions d'euros**. Par comparaison, les dépenses de déplacement avaient augmenté de **6,67 %** entre 2022 et 2023.

Les **raisons** avancées par la **présidence de la République** pour **justifier cette hausse** sont de **plusieurs ordres**.

Tout d'abord, **l'inflation internationale** exerce une **pression haussière** sur le **coût des déplacements**, celle-ci pouvant être **bien supérieure** à **l'inflation** constatée **au niveau national**. Elle est en outre **très variable** selon la **nature de la dépense** et la **zone géographique concernées**. La présidence de la République a ainsi constaté cette année une **hausse de 25 % sur les billets d'avion** à destination de **l'Asie**, de **50 % sur la location de véhicules en zone nord-américaine** et une augmentation significative du coût des hébergements dans le nord de l'Europe. Au global, la présidence relève que le **transport aérien** représente environ **60 % du coût total d'un déplacement**.

Ensuite, la « *tension récurrente sur les offres d'hébergement* »¹ se matérialise par un **durcissement des conditions de réservation** et **d'annulation** des chambres d'hôtel. De plus en plus, **la présidence est contrainte de s'acquitter des dépenses d'hébergement très en amont du déplacement** pour en garantir la réservation, au risque de **ne pas récupérer les sommes engagées** en cas d'**annulation tardive**.

¹ Mentionnée à la page 14 de l'annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024.

À cela s'ajoute l'**imprévisibilité des déplacements décidés** en fonction de l'**actualité**, qui représentent environ **30 % du volume total**¹ et dont le **coût** est, par nature, **difficilement pilotable**.

Interrogé par le rapporteur sur la **taille moyenne des délégations**, Yannick Desbois, directeur général des services, a indiqué que cet **indicateur** ne lui paraissait **pas pertinent pour déceler une tendance**, compte tenu de sa **forte variabilité d'un déplacement à l'autre**. Il a en outre précisé qu'il ne disposait d'**aucune marge de manœuvre** sur la **taille de la délégation officielle**, décidée par le président lui-même, et que celle-ci pouvait **varier du simple au double**² selon les caractéristiques du pays visité.

En revanche, il dispose d'un **pouvoir d'arbitrage** en ce qui concerne la **délégation non officielle**, pour laquelle il valide chacune des participations. En pratique, leur **taille** est également **très variable**³ et **dépend** principalement des **difficultés logistiques** et du **niveau de sécurité** du pays visité.

Compte tenu de ces éléments, le rapporteur juge **plus pertinent d'effectuer une comparaison entre la taille des délégations – rapportée au nombre d'habitants – de différents pays dont le rayonnement diplomatique est équivalent à celui de la France**. Interrogé sur ce point, Patrick Strzoda, directeur de cabinet du président de la République, a indiqué qu'une telle comparaison apporterait un éclairage plus objectif sur la question, les seules comparaisons effectuées jusqu'à présent par les services de la présidence n'ayant qu'un caractère empirique.

Par ailleurs, le rapporteur reconnaît les efforts fournis par les services de la présidence pour encadrer, dans la mesure du possible, le coût des déplacements et les invite à poursuivre le travail engagé. Cela s'est jusqu'à présent traduit par :

- la **refacturation systématique** du coût des déplacements depuis le **début de l'année 2023** pour les ministres et leurs accompagnants, les directeurs d'administration centrale, les directeurs généraux d'opérateurs, les chefs d'entreprise du CAC 40 et du SBF 120 ainsi que les journalistes ;
- une **meilleure anticipation des déplacements** par l'élaboration d'un **agenda stratégique** à six mois ;
- un **suivi précis de leur coût par poste de dépenses** ;
- l'**institutionnalisation du retour d'expérience** pour les voyages officiels les plus complexes, visant notamment à analyser les écarts potentiels entre les coûts prévisionnels et réalisés.

¹ Entretien avec Patrick Strzoda, directeur de cabinet, Yannick Desbois, directeur général des services, et Florence Lévérino, directrice des ressources et de la modernisation, le 14 novembre 2023.

² La délégation officielle se compose généralement de 20 à 40 personnes.

³ La taille de la délégation non officielle peut représenter jusqu'à trois fois celle de la délégation officielle.

2. Des dépenses d'investissement destinées à renforcer la sécurité, à améliorer la qualité de vie au travail et à moderniser les emprises

Les **dépenses d'investissement** augmentent de **40,23 %** entre 2023 et 2024. Ces dépenses s'élèvent à **9,12 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**, contre **6,5 millions d'euros en 2023**. Elles représentent **7,29 % du budget total**, contre **5,68 % du budget total** de l'exercice précédent, et incluent une « *dotation exceptionnelle permettant de financer le schéma directeur immobilier 2024-2027 à hauteur de 4,5 millions d'euros* »¹.

Si le rapporteur regrette que l'annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024 ne comporte aucune précision sur la nature et le montant des principaux projets d'investissement, contrairement aux années précédentes, il relève toutefois que des éléments d'explication lui ont été communiqués lors de son entretien avec les services de la présidence².

Les crédits en investissement seraient donc affectés :

- au **renforcement de la sécurité**, aussi bien par l'acquisition de nouveaux matériels que par l'amélioration de la résilience et de la résistance des systèmes d'information aux menaces cyber. Sur ce dernier point, Yannick Desbois, directeur général des services, a indiqué que la présidence de la République faisait régulièrement l'objet de cyberattaques mais qu'aucune d'entre elles n'avait jusqu'à présent abouti ;

- à la **rénovation** et à la **modernisation des emprises** de la présidence, dans le but de **procéder aux mises aux normes** nécessaires, **d'améliorer la qualité de vie au travail** et de **favoriser le développement durable**. Les travaux de géothermie en cours sur l'hôtel d'Évreux doivent à la fois permettre de rénover le système de chauffage et de recourir à cette installation pour rafraîchir les bureaux en été³.

La présidence de la République a précisé que les **ressources** tirées de la **vente du 14 rue de l'Élysée**, pour un montant total de **27 millions d'euros**, avaient été **mobilisées** au cours des exercices précédents pour **financer les importants travaux immobiliers** sur les emprises. Cette **ressource** étant **désormais épuisée**, une **dotation exceptionnelle** de **4,5 millions d'euros par an** sera sollicitée sur les **trois prochains exercices** afin d'en **garantir le financement**, suivant la **recommandation de la Cour des comptes**

¹ Annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024.

² Entretien avec Patrick Strzoda, directeur de cabinet, Yannick Desbois, directeur général des services, et Florence Lévérino, directrice des ressources et de la modernisation, le 14 novembre 2023.

³ L'hôtel d'Évreux est d'ores et déjà raccordé au réseau de l'opérateur Fraîcheur de Paris.

formulée dans son rapport sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République pour 2021¹.

3. Un accroissement des dépenses de fonctionnement, dont le niveau paraît toutefois cohérent au regard des résultats de l'exécution pour 2022

Les **dépenses de fonctionnement** connaissent une **hausse** de **5,87 %** par rapport à l'exercice précédent et représentent **19,06 millions d'euros** en **2024**. Elles se composent des **crédits dédiés à l'activité présidentielle** (2,77 millions d'euros) et de **ceux relatifs à l'administration de la présidence** (16,29 millions d'euros).

Plusieurs **facteurs cumulés** sont susceptibles d'**expliquer l'évolution constatée** entre les deux exercices.

Tout d'abord, **l'inflation** affecte **toutes les dépenses de fonctionnement**, quelle que soit leur nature (fluides, denrées alimentaires, coût des matériaux de construction, *etc.*). À ce titre, le **surcoût** engendré par la **hausse des prix de l'énergie** est évalué par la présidence de la République à **1,2 million d'euros** entre **2022 et 2023**².

Ensuite, les **prévisions des dépenses de fonctionnement pour 2023** se sont avérées **sous-évaluées**, dans la mesure où elles **se fondaient** pour partie **sur les résultats d'exécution des années 2020 et 2021**, particulièrement affectés par les conséquences de la crise sanitaire.

En particulier, les dépenses relatives à **l'activité présidentielle**, qui excèdent le seul périmètre des dépenses de fonctionnement, auraient **augmenté de 8 millions d'euros** entre **2022 et l'exécution prévisionnelle pour 2023**³. Lors de l'entretien avec le rapporteur, les services de la présidence ont indiqué que ces **dépenses** étaient, par nature, **difficiles à anticiper**, car souvent dépendantes d'éléments d'actualité imprévisibles, et **moins pilotables** que les dépenses relatives à l'administration de la présidence.

Si les **dépenses de fonctionnement progressent** effectivement d'**un million d'euros** entre l'exercice en cours et le suivant, **leur montant** (19,06 millions d'euros) **est en réalité équivalent à celui exécuté en 2022** sur ce même poste (19,02 millions d'euros).

¹ La Cour indiquait dans son rapport que le coût des opérations de sécurisation des sites pourrait s'élever à 12 millions d'euros sur cinq ans et qu'il « pourrait être de nature à justifier une dotation supplémentaire exceptionnelle, sur le budget de la Présidence ou sur le programme 175 - Patrimoines, afin de résoudre les risques les plus urgents, dès lors que les marges de manœuvre budgétaire octroyées par la restitution du 14 rue de l'Élysée n'existent plus. »

² Entretien avec Patrick Strzoda, directeur de cabinet, Yannick Desbois, directeur général des services, et Florence Lévéryno, directrice des ressources et de la modernisation, le 14 novembre 2023.

³ Annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024.

En outre, la **présidence s'est engagée à réduire de 5 % ses dépenses de fonctionnement (hors activité présidentielle)** entre l'exécution pour 2023 et les crédits alloués en 2024. **Le rapporteur accordera une attention particulière au respect de cet engagement, qui ne pourra être constaté qu'en juin 2024**, lors de l'examen du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2023.

Il sera également attentif à l'évolution globale des dépenses de fonctionnement. Si leur tendance haussière a été expliquée et qu'elle peut apparaître légitime, il reste interpellé par leur niveau.

4. Des mesures structurelles affectant les dépenses de personnel

Pour 2024, les dépenses de personnel, qui représentent **60,61 % du budget** de la présidence de la République, connaissent une **hausse de 2,58 %** par rapport au projet de loi de finances pour 2023. Ce besoin supplémentaire de **1,91 million d'euros** par rapport à l'exercice précédent s'explique notamment par :

- la **revalorisation du point d'indice des fonctionnaires de 1,5 %** à compter du 1^{er} juillet 2023, dont l'effet, en année pleine, ne pourra être mesuré qu'en 2024 et **l'attribution de cinq points d'indice supplémentaires** à tous les fonctionnaires à compter du 1^{er} janvier 2024 ;
- la mise en œuvre de la **nouvelle politique de rémunération des militaires**, qui a une incidence directe sur l'enveloppe des dépenses de personnel compte tenu de la part importante de cette catégorie dans les effectifs mis à disposition de la présidence.

Cette **évolution** demeure toutefois **contenue** au regard des **orientations de cadrage des ministères** en matière de **dépenses de personnel**, qui fixent l'augmentation maximale de ces dépenses à hauteur de **3,4 % pour 2024**.

Depuis 2020, les **effectifs** de la présidence de la République sont **stabilisés** autour de **800 équivalents temps plein (ETP)**¹. Par **comparaison**, les **effectifs de l'Assemblée nationale s'élèvent 1 245 fonctionnaires et contractuels** en 2024.

Des **schémas d'emplois** par grades et par fonctions ont été déterminés pour **trois des quatre directions** de la présidence. Lors de l'entretien avec le rapporteur, Yannick Desbois, directeur général des services, a indiqué que le **schéma d'emplois de la direction des opérations** ne serait **finalisé qu'en 2024**, après le recrutement du nouveau directeur des opérations, actuellement en cours.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

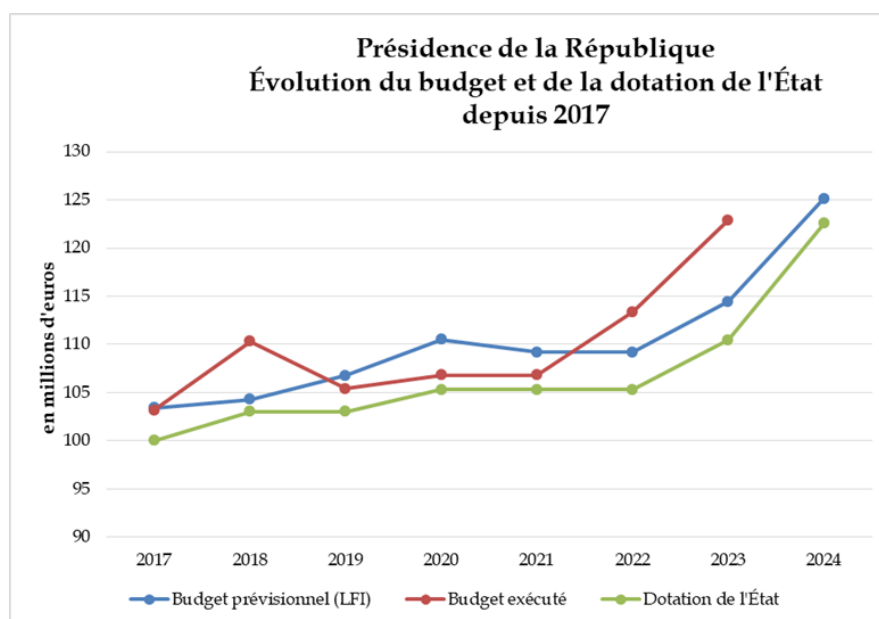
B. UN ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ATTEINT AU PRIX D'UNE REVALORISATION SUBSTANTIELLE DE LA DOTATION, LE NIVEAU DE TRÉSORERIE ÉTANT DÉSORMAIS INSUFFISANT POUR FINANCER UN ÉVENTUEL DÉFICIT BUDGÉTAIRE

1. Une structure budgétaire fragilisée par l'accumulation de déficits budgétaires jusqu'à présent financés par les réserves de trésorerie

Depuis 2017, la **dotation** de la présidence de la République, initialement fixée à **100 millions d'euros**, a **augmenté à trois reprises** : une première fois en **2018** (+ 3 millions d'euros), une deuxième fois en **2020** (+ 2,3 millions d'euros) et une troisième fois en **2023** (+ 5,2 millions d'euros) pour s'établir à **110,46 millions d'euros**.

Malgré ces revalorisations successives, les **dotations octroyées n'ont pas permis de couvrir l'intégralité des dépenses** engagées, conduisant mécaniquement à un **creusement du solde budgétaire** financé par des **prélèvements réguliers sur les réserves de trésorerie**¹.

En outre, les **dépenses exécutées** au cours des deux exercices précédents ont **largement dépassé les montants** inscrits en **lois de finances initiales**, contraignant la présidence de la République à **compenser cet écart** par un **recours plus important** qu'escompté à ses **disponibilités**. En **2022**, le **prélèvement sur trésorerie** s'est élevé à **5,16 millions d'euros** contre **2,4 millions d'euros anticipés** en loi de finances initiale. En **2023**, celui-ci pourrait atteindre **9,1 millions d'euros**, soit **plus de trois fois** le montant anticipé (2,37 millions d'euros).



Source : Annexes aux projets de loi de finances et aux projets de loi de règlement depuis 2017

¹ Et, de manière subsidiaire, par des recettes propres.

Alors que les **disponibilités** de la présidence s'élevaient à **17 millions d'euros** environ en **2017**, celles-ci devraient s'établir à **un peu moins de 2 millions d'euros** à la fin de l'exercice **2023**¹.

Le **niveau actuel des réserves ne permet plus d'envisager leur mobilisation** pour financer un éventuel déficit budgétaire futur.

2. Des dépenses désormais financées en intégralité par la dotation et par des recettes propres

À compter de **2024**, la présidence de la République financera ses dépenses grâce à la **dotaton, revalorisée à hauteur de 122,56 millions d'euros**, et grâce à des **produits divers** évalués à **2,55 millions d'euros**. Ces derniers regroupent notamment les recettes liées à la restauration, les refacturations dans le cadre des événements organisés par la présidence de la République et des déplacements présidentiels, le produit des redevances locatives ainsi que les revenus tirés de la boutique de l'Élysée.

À la faveur de la **hausse de la dotation** et d'économies espérées dans le cadre de la mise en œuvre de leur **plan de performance**, les services de la présidence de la République ont exprimé leur souhait de reconstituer la trésorerie à un niveau acceptable au cours des exercices à venir¹. Le rapporteur sera particulièrement attentif au respect de cet engagement.

III. UNE AUGMENTATION DIFFÉRENCIÉE DES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES MAIS DES ENJEUX PARTAGÉS RELATIF À L'ENTRETIEN DE LEUR PATRIMOINE HISTORIQUE

Les questeurs de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont réunis le 12 juillet 2023 en **commission commune**, sous la présidence de Denis Morin, président de chambre à la Cour des comptes, pour **arrêter les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées et des chaînes parlementaires pour 2024**.

Les **crédits demandés** par l'Assemblée nationale et le Sénat s'élèvent respectivement à **607,65 millions d'euros (+ 36,64 millions d'euros par rapport à 2023)** et à **353,47 millions d'euros (+ 7,18 millions d'euros par rapport à 2023)**. La dotation demandée au titre des **chaînes parlementaires** représente **35,25 millions d'euros en 2024** contre **34,5 millions d'euros** l'année précédente.

¹ Entretien avec Patrick Strzoda, directeur de cabinet, Yannick Desbois, directeur général des services, et Florence Lévérino, directrice des ressources et de la modernisation, le 14 novembre 2023.

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE HAUSSE DE LA DOTATION DÉSORMAIS INDEXÉE SUR L'INFLATION ET DESTINÉE À FINANCER LA « PART INCOMPRESSIBLE DES INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS »

La **dotation** demandée par l'Assemblée nationale pour 2024 est en **hausse de 6,42 %** par rapport à l'exercice précédent (**607,65 millions d'euros** contre **571,01 millions d'euros** en 2023), en raison :

- du **contexte inflationniste**, qui affecte l'ensemble des dépenses de fonctionnement (+ **14,85 millions d'euros** par application, à la dotation précédente, d'un **taux d'inflation de 2,6 %**) ;
- de l'**augmentation des dépenses de personnel** et des **charges parlementaires**¹ résultant de la **hausse du point d'indice de la fonction publique** de **1,5 %** à compter du 1^{er} juillet 2023 (+ **5,35 millions d'euros**) ;
- de la **politique d'investissement** (+ **16,45 millions d'euros**), dont certaines dépenses sont financées cette année par la dotation de l'État².

Évolution des dépenses de l'Assemblée nationale entre 2022 et 2024

(en euros)

Dépenses	Crédits exécutés en 2022	Dépenses prévisionnelles pour 2023	Dépenses prévisionnelles pour 2024	Progression
1-Fonctionnement	563 893 396	571 005 584	587 035 178	2,81%
<i>dont charges de personnel</i>	178 999 650	184 679 419	189 818 323	2,78%
<i>dont charges parlementaires</i>	335 226 732	333 595 525	340 993 693	2,22%
2-Investissement	39 943 319	28 623 500	33 015 000	15,34%
<i>dont investissements immobiliers</i>	28 015 714	22 580 000	23 225 000	2,86%
<i>dont investissements informatiques</i>	11 760 651	5 415 000	7 190 000	32,78%
Total	603 836 715	599 629 084	620 050 178	3,41%

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

1. Une hausse des dépenses de fonctionnement résultant du contexte inflationniste et des mesures structurelles affectant les charges parlementaires et de personnel

Les dépenses de fonctionnement représentent **587,04 millions d'euros** en 2024, soit une **hausse de 2,81 %** par rapport à l'exercice précédent. Celles-ci se composent principalement des **charges parlementaires** (58,1 % du total) et des **charges de personnel** (32,2 % du total), le solde étant constitué de **dépenses de fonctionnement diverses**.

Les **charges parlementaires**, qui s'élèvent à **341 millions d'euros** en 2024, augmentent de **2,2 %** (+ **7,4 millions d'euros**) par rapport à l'exercice précédent. Celles-ci regroupent les **contributions de l'Assemblée**

¹ Avance sur frais de mandat (AFM), crédit collaborateur, contributions aux groupes politiques, etc.

² Jusqu'à présent, les dépenses d'investissement étaient intégralement financées par un prélèvement sur les réserves.

aux frais de secrétariat parlementaire (183,3 millions d'euros), les charges sociales liées aux pensions et aux prestations maladie dont bénéficient les députés (74,1 millions d'euros), les indemnités parlementaires (53,6 millions d'euros) et les charges parlementaires diverses (30 millions d'euros) comprenant principalement les frais de déplacement, de représentation et la dotation matérielle des députés (frais de courrier, de téléphone, de taxi, d'équipements téléphonique et informatique, etc.).

Tandis que les contributions aux frais de secrétariat parlementaire et les indemnités parlementaires augmentent concomitamment à la hausse du point de la fonction publique de 1,5 % à compter du 1^{er} juillet 2023, les charges sociales liées aux pensions et aux prestations maladies des députés diminuent de 4 %, sous l'effet cumulé de la baisse du nombre de pensionnés (- 32) et de la revalorisation du point de la fonction publique, qui entraîne un léger surcroît de recettes à taux de cotisation constant.

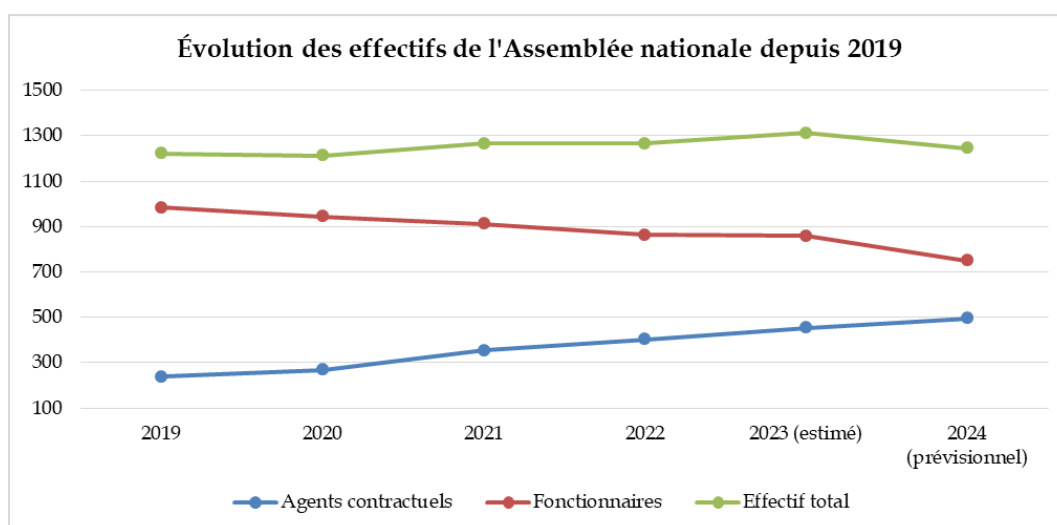
Les charges de personnel représentent 189,8 millions d'euros en 2024 contre 184,7 millions d'euros en 2023. Cette augmentation de 5,1 millions d'euros est liée à la hausse des dépenses de rémunération des personnels contractuels¹ (+ 3,5 millions d'euros) et de celles relatives aux charges sociales (+ 4,1 millions d'euros), que ne compense pas la baisse des dépenses de rémunération des personnels statutaires (- 2,9 millions d'euros).

Les rémunérations des personnels contractuels progressent sous l'effet cumulé de l'accroissement :

- du nombre de contractuels à l'Assemblée nationale, lié au remplacement de fonctionnaires partant à la retraite et aux créations de postes correspondant à des besoins nouveaux en compétences spécialisées ;
- de leur rémunération, dont la progression suit l'évolution du point d'indice de la fonction publique.

Entre 2019 et 2024, le nombre de fonctionnaires a baissé de 23,7 %, tandis que le nombre de contractuels a plus que doublé.

¹ Agents contractuels de la présidence mis à part.



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

2. Des investissements désormais financés pour partie par la dotation de l'État

Les **dépenses d'investissement** s'établissent à **33,02 millions d'euros**, soit une **hausse de 15,3 % (+ 4,39 millions d'euros)** par rapport à l'exercice précédent. La **hausse constatée** porte principalement sur les **investissements relatifs aux systèmes d'information** (+ 1,77 million d'euros) et sur la **provision pour dépenses imprévues** (+ 1,7 million d'euros), les **investissements immobiliers** présentant une **évolution plus contenue** (+ 0,6 million d'euros).

Les principaux projets d'investissement immobilier (23,2 millions d'euros en 2024) concernent la **restructuration et la modernisation des troisième et quatrième étages de la zone Colbert** au palais Bourbon et de la **verrière de la salle Colbert** (9,79 millions d'euros), les **travaux de restauration de la bibliothèque** (4,95 millions d'euros) et la **renovation de l'accueil du public** ainsi que la création d'espaces de médiation (2,25 millions d'euros). À compter du **prochain exercice**, ces **projets** seront **majoritairement financés** par la **dotation de l'État**, à hauteur de **16,45 millions d'euros**, afin de limiter le recours au prélèvement sur les réserves (*cf. infra*).

Les **investissements relatifs aux systèmes d'information** (7,19 millions d'euros) recouvrent notamment le **renouvellement des équipements de réseau** en fin de vie (1,4 million d'euros) et des **infrastructures de serveurs** en fin de vie (0,8 million d'euros). Malgré la hausse relativement significative de ce poste de dépenses par rapport à l'année précédente, son **niveau** reste **comparable au budget** qui lui avait été affecté en **2021** (7,62 millions d'euros) et **proche de la moyenne** de 6,89 millions d'euros constatée sur la période 2019-2023.

3. Une hausse de la dotation de l'État en contrepartie d'un moindre recours aux réserves pour compenser le déficit budgétaire

Les **ressources budgétaires** de l'Assemblée nationale se composent de la **dotation de l'État**, de ses **réserves** et, de manière plus marginale, de **recettes propres (1,85 million d'euros en 2024)**.

Entre 2012 et 2021, la **dotation de l'État** est restée **inchangée** à hauteur de **517,9 millions d'euros par an**. L'année **2022** a enregistré une **première hausse**, justifiée par l'octroi d'une **dotation exceptionnelle** de **34,6 millions d'euros** destinée à financer les **dépenses liées au changement de mandature** (552,5 millions d'euros octroyés en loi de finances pour 2022). En **2023**, la dotation a **augmenté à nouveau** pour s'établir à **571 millions d'euros**. Ce montant **intégrait** notamment, de **manière pérenne**, l'**enveloppe exceptionnelle** octroyée pour les **élections de 2022**, dans le but de couvrir les dépenses de fonctionnement et de limiter le prélèvement sur disponibilités de l'Assemblée nationale.

En **2024**, la dotation demandée **augmente** de **6,42 %** pour s'établir à **607,65 millions d'euros**. À la différence des années précédentes :

- la dotation est **indexée sur l'inflation**, à un **taux fixé à 2,6 %** pour 2024, conformément au programme de stabilité 2023-2027 présenté par le Gouvernement en avril 2023¹ ;

- elle **inclut** le **financement** de « *la part incompressible des investissements immobiliers* » de l'Assemblée nationale, dont le **coût** a été évalué à **11,5 millions d'euros** sur la base des **quatre derniers exercices budgétaires**, ainsi qu'une **dotation exceptionnelle** de **4,95 millions d'euros** destinée à **financer l'opération de restauration de la Bibliothèque**. Au global, la **part des investissements couverte** par la **dotation** pour 2024 est de **16,45 millions d'euros**, soit **un peu moins de la moitié (49,8 %)** de l'ensemble des dépenses d'investissement prévues l'an prochain, qui s'élèvent à **33,02 millions d'euros**.

Le calcul de la « part incompressible des investissements immobiliers »

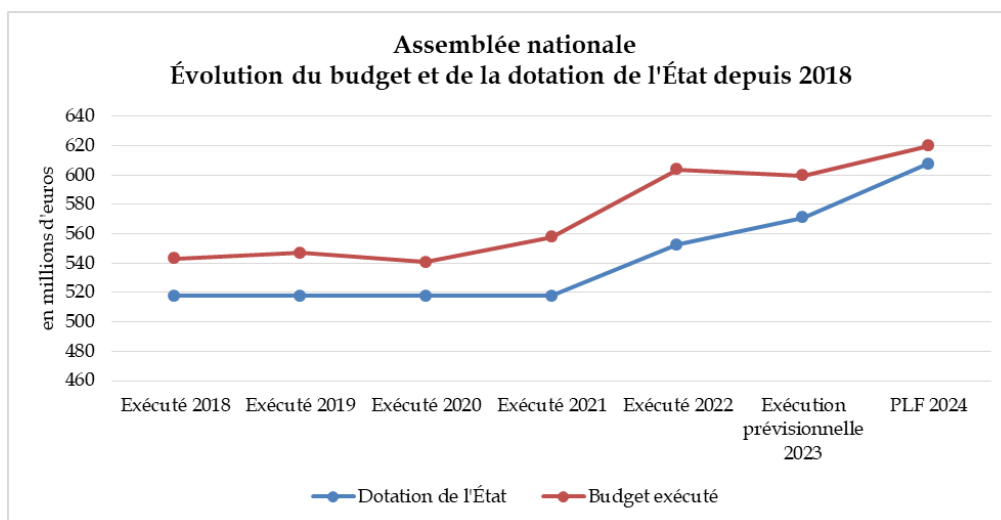
À compter de 2024, le **périmètre de la dotation de l'État** inclura, de manière pérenne, les **investissements immobiliers « incompressibles »**, c'est-à-dire les **dépenses** qui s'avèrent **inévitables** chaque année, indépendamment des choix d'investissement faits par les autorités politiques.

¹ L'indexation sur l'inflation de la dotation de l'Assemblée nationale à compter de l'exercice budgétaire 2024 a été décidée par le Bureau de l'Assemblée nationale l'an passé lors de l'élaboration du budget 2023, ce dont a pris acte la commission commune des crédits dans son rapport de juillet 2022 et, en conséquence, le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2023. Tel sera également le cas en 2025 et en 2026.

Au regard des quatre exercices précédents, ces **dépenses incompressibles** représentent **en moyenne 11,5 millions d'euros** annuellement. Elles comprennent notamment les interventions destinées à créer, réparer ou moderniser les installations techniques indispensables au fonctionnement de l'Assemblée, les opérations s'inscrivant dans des obligations ou des objectifs de développement durable, les travaux de sûreté, les opérations courantes telles que la réfection de bureaux, les opérations patrimoniales comme la rénovation du clos et du couvert et la rénovation de bâtiments.

En revanche, **ce montant n'inclut pas le reste des investissements, qui demeurent entièrement supportés par l'Assemblée nationale**, et non par la dotation de l'État. Ne sont donc pas couverts par la dotation de l'État les projets suivants : restructuration de l'accueil du public (2,5 millions d'euros), investissements informatiques en matériel et en logiciels (7,19 millions d'euros), renouvellement de matériel de cuisine, remplacement d'une partie du parc automobile, achats de matériel photo et vidéo, etc.

Jusqu'en 2023, le **montant de la dotation** a été **fixé** au niveau des **charges de fonctionnement** prévues au budget. Cela signifie qu'en dehors des ressources apportées par les recettes propres de l'Assemblée nationale, dont le montant est structurellement minime, **toute dépense d'investissement** se traduit mécaniquement par un **creusement du solde budgétaire**, lequel doit être **financé par la trésorerie courante** ou, à défaut, comme cela a été le cas ces dernières années, par un **prélèvement sur les réserves**.



Source : Annexes aux projets de loi de finances depuis 2019

Or, le **recours aux réserves** pour financer le déficit budgétaire n'est **pas soutenable à moyen terme**, dans la mesure où celles-ci doivent être **préservées** pour être **mobilisées** en cas de **situations exceptionnelles** ou d'**événements imprévus**. En **mai 2023**, les réserves de l'Assemblée représentaient **210,2 millions d'euros**.

Les **Questeurs de l'Assemblée nationale** ont estimé nécessaire de **maintenir le niveau des réserves** de l'Assemblée à un **minimum de 150 millions d'euros**¹.

L'**extension du périmètre** de la dotation de l'État à la « *part incompressible des dépenses d'investissement* » combinée à la **maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement** doit permettre de **réduire le montant du déficit budgétaire** financé par les réserves. En **2024**, le **déficit anticipé s'élèverait à 10,55 millions d'euros**, contre **26,71 millions d'euros** cette année.

B. LE SÉNAT : UNE CROISSANCE DE LA DOTATION DE L'ÉTAT DANS UNE PROPORTION INFÉRIEURE À L'INFLATION PRÉVISIONNELLE

Les **crédits demandés par le Sénat pour 2024** sont en hausse de **2,07 %** par rapport à l'exercice précédent (**353,47 millions d'euros** contre **346,29 millions d'euros** en 2023), en raison d'une **hausse des dépenses de fonctionnement** (+ 2,51 %, soit + 8,74 millions d'euros) que **ne compense pas la baisse des dépenses d'investissement** (- 13,43 %, soit - 2,53 millions d'euros).

La **progression des dépenses de fonctionnement** est **principalement liée** à la hausse de 1,5 % du **point de la fonction publique** à compter du 1^{er} juillet 2023, dont l'**effet**, en année pleine, est **évalué à 3,7 millions d'euros** d'une part, et à **l'inflation**, dont le **taux a été anticipé à 2,6 %** dans la construction du budget pour 2024 d'autre part.

Évolution des dépenses du Sénat entre 2022 et 2024

Dépenses	Crédits exécutés en 2022	Dépenses prévisionnelles pour 2023	Dépenses prévisionnelles pour 2024	Évolution
1-Fonctionnement	325 944 222	347 594 312	356 334 900	2,51%
<i>dont rémunération et charges sociales personnel</i>	131 534 512	135 904 722	140 527 211	3,40%
<i>dont indemnités et charges sociales Sénateurs</i>	46 784 592	47 849 882	48 942 520	2,28%
2-Investissement	22 436 282	18 822 492	16 294 609	-13,43%
<i>dont investissements immobiliers (constructions et installations)</i>	18 728 661	14 772 400	11 663 000	-21,05%
<i>dont investissements en logiciels</i>	313 277	527 000	630 000	19,54%
Total	348 380 504	366 416 804	372 629 509	1,70%

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

¹ Ce montant permettrait de garantir le fonctionnement normal de l'Assemblée nationale pendant environ trois mois, étant précisé que le seul coût d'une dissolution est estimé à 50 millions d'euros.

1. Des dépenses de fonctionnement en progression, compte tenu de l'inflation et des mesures de revalorisation indiciaire

Les **dépenses de fonctionnement** augmentent de **2,51 %** en **2024** (**356,33 millions d'euros** contre **347,59 millions d'euros** l'année précédente), celles-ci étant **principalement constituées des charges parlementaires**¹ (159,82 millions d'euros) et des **dépenses de personnel** (140,53 millions d'euros).

Les **indemnités des sénateurs augmentent** (+ 1,67 % en 2024) sous l'effet de la **revalorisation du point de la fonction publique** à compter du 1^{er} juillet 2023. Les **charges sociales**, qui comprennent notamment les charges de **sécurité sociale**, de **prévoyance** et de **retraite**, connaissent une **progression plus marquée** (+ 3,65 %) en raison de l'**augmentation des charges contributives de sécurité sociale des sénateurs pensionnés**².

Les différents **postes de dépenses** constituant les **aides à l'exercice du mandat parlementaire** présentent une **évolution contrastée**. Les **diminutions** sont liées à l'**effet baissier du cycle électoral** :

- les **dépenses** de l'association pour la gestion des assistants de sénateurs (**AGAS**) atteignent généralement leur **plus bas niveau l'année qui suit le renouvellement électoral**, ce qui explique la **diminution de 4,38 %** de la **subvention** octroyée (67,7 millions d'euros en 2024) ;

- l'**enveloppe triennale** relative aux **frais informatiques** des sénateurs (2,46 millions d'euros) ayant été **entièrement inscrite au budget pour 2023**, les **dépenses de 2024** (1,53 million d'euros) correspondent à une **estimation du reliquat non consommé** qui sera **réattribué** aux sénateurs l'année prochaine.

A contrario :

- le **montant inscrit** au titre de l'**AFM augmente de 1,5 million d'euros** (25,05 millions d'euros en 2024) en raison de l'**anticipation d'une meilleure consommation des droits** cette année compte tenu de l'**inflation** ;

- les **subventions aux groupes politiques** (12,61 millions d'euros) **augmentent** dans la mesure requise pour l'**application**, aux **collaborateurs**, de l'**augmentation** de la valeur du **point d'indice** de la fonction publique.

¹ Les charges parlementaires comprennent les indemnités et charges sociales des sénateurs d'une part (48,94 millions d'euros), et les aides à l'exercice du mandat – dotation versée à l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs, AFM, subvention aux groupes politiques, etc. – d'autre part (110,88 millions d'euros).

² Celles-ci sont affectées à la hausse par l'augmentation du nombre de pensionnés à la suite du renouvellement et par la mesure générale de revalorisation des pensions à compter du 1^{er} janvier 2024, entraînant une hausse de l'assiette des contributions à la charge du Sénat.

Les **dépenses de personnel** et charges afférentes (140,53 millions d'euros) se **répartissent** entre celles des **personnels des services** (131,32 millions d'euros, soit 93,45 % de la dépense globale) et des **personnels des jardins** (9,21 millions d'euros).

Les **dépenses de rémunération**, hors charges, des **personnels des services**, fonctionnaires et contractuels, s'élèveraient à **105 millions d'euros** en **2024** contre 101,41 millions d'euros en 2023 (+ 3,54 %), en raison de la **hausse du point de la fonction publique** d'une part, et de l'effet du **glissement vieillesse-technicité** appliqué à des **effectifs quasiment constants** d'un exercice à l'autre d'autre part.

Les **dépenses de rémunération**, hors charges, des **personnels des jardins** présentent une **légère diminution** (**7,41 millions d'euros** en 2024 contre 7,70 millions d'euros l'année précédente) du fait d'une « *prévision affinée* »¹ de ce poste de dépenses.

2. Une baisse conjoncturelle des dépenses d'investissement qui ne saurait masquer d'importants besoins de financement dès 2025

Les **dépenses d'investissement** concernent principalement les **opérations de travaux sur les bâtiments** et la **mise à niveau d'installations et d'équipements techniques**. Pour **2024**, elles s'élèveraient à **16,29 millions d'euros**, soit une **baisse de 13,43 %** (- 2,53 millions d'euros) par rapport à l'exercice précédent.

Cette baisse résulte principalement du **caractère cyclique** de la **politique d'investissement** du Sénat : des **chantiers d'ampleur** engagés en **2022** (rénovation de la salle Clemenceau, rénovation des bureaux des sénateurs dans le bâtiment J du 20 rue de Tournon, restructuration du 26-36 rue de Vaugirard, etc.) entreront en **phase d'achèvement l'année prochaine**, générant ainsi moins de dépenses que les années précédentes.

À compter de **2024**, plusieurs projets **d'investissement pluriannuels majeurs** seront **entrepris** : la **rénovation** de la **salle d'accueil** du 15 rue de Vaugirard (3,31 millions d'euros), la poursuite de la **rénovation des façades et couvertures** du **Palais** (10,38 millions d'euros) et le lancement de la **restructuration** du **Petit Luxembourg Est** (bâtiment C) ainsi que de la **salle d'accueil** du **15 ter rue de Vaugirard** (38,54 millions d'euros). En ce qui concerne le **jardin du Luxembourg**, le **principal projet d'investissement** l'an prochain concernera la poursuite des **travaux de restauration des grilles et des murets**.

Comme l'illustre le tableau présenté *infra*, les **besoins de financement** liés à ces **projets d'ampleur** seront **particulièrement importants** à compter de **2025**.

¹ Page 44 de l'annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024.

Projection des dépenses sur certains projets d'investissement d'ampleur

(en millions d'euros)

Nature du projet	Dépenses engagées en 2024	Dépenses engagées sur les exercices suivants	Coût prévisionnel total
Restructuration du Petit Luxembourg Est et de la salle d'accueil du 15 ter	1,44 3,74%	37,10 96,26%	38,54 100,00%
Rénovation de salle d'accueil du 15 rue de Vaugirard	0,53 16,01%	2,78 83,99%	3,31 100,00%
Total des deux projets	1,97 4,71%	39,88 95,29%	41,85 100,00%

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

3. Une maîtrise de la hausse de la dotation de l'État compensée par un prélèvement sur disponibilités, dont les limites pourraient être atteintes à l'horizon 2026

Les ressources budgétaires du Sénat se composent de la **dotation de l'État**, de ses **réserves** et, de manière plus marginale, de **recettes propres**. Cette dernière catégorie représenterait **6,43 millions d'euros** en 2024 contre **6 millions d'euros** en 2023¹.

De 2012 à 2021, le **montant de la dotation versée par l'État au Sénat** est resté **constant** à hauteur de **323,58 millions d'euros**. Afin de répondre à d'importants besoins en investissement et de compenser une partie de l'inflation prévisionnelle, la **dotation** a augmenté une première fois de **4,64 % en 2022** (+ 15 millions d'euros). Pour 2023, l'accélération de l'inflation et la **hausse du point d'indice de la fonction publique** de **3,5 %** à compter du **1^{er} juillet 2022** ont conduit à **une nouvelle augmentation de la dotation de 2,28 %** (+ 7,71 millions d'euros).

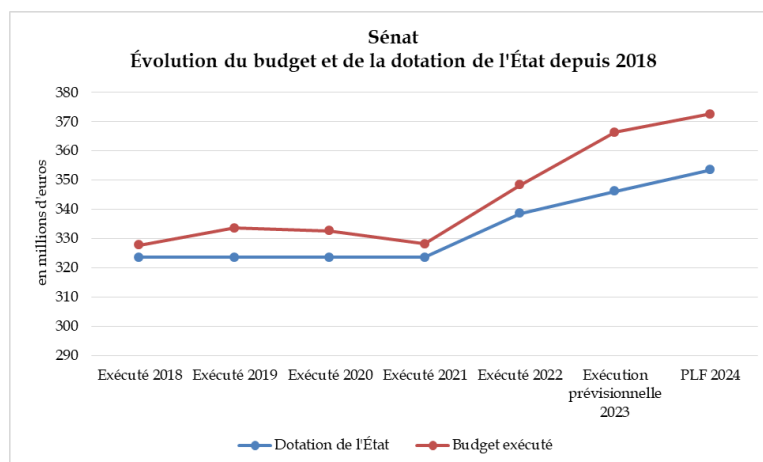
En 2024, la **dotation** augmenterait à nouveau de **2,07 %** pour atteindre **353,47 millions d'euros**, afin de **couvrir le surcroît de dépenses** résultant de l'**effet**, en année pleine, de la **hausse du point de la fonction publique** à compter du **1^{er} juillet 2023** et d'une **inflation** « dont la décrue annoncée tarde à se manifester. »² Les **dépenses de fonctionnement** s'élevant à **356,33 millions d'euros**, celles-ci seront **couvertes quasi intégralement** par la dotation de l'État.

Depuis 2012 et à l'exception de l'année 2022, les **dépenses d'investissement** ont **systematiquement été financées** par un **prélèvement sur disponibilités** et, dans une moindre mesure, par les **recettes propres**.

¹ Ses composantes principales sont les redevances annuelles de gestion versées au Sénat par les caisses autonomes de sécurité sociale et de retraites et la redevance d'affectation versée par Public Sénat.

² Page 45 de l'annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024.

Tel sera également le cas en 2024 : les dépenses d'investissement, qui s'élèvent à **16,29 millions d'euros**, seront financées par un **prélèvement sur les disponibilités** à hauteur de **12,73 millions d'euros**, complété par une **partie des recettes propres** (6,43 millions d'euros au total).



Source : Annexes aux projets de loi de finances depuis 2018

Toutefois, la **soutenabilité de ce mode de financement** pourrait être **remise en question** au cours des **exercices futurs**, et en particulier à **compter de 2026**. Dans un contexte où des **investissements coûteux** devront être réalisés¹, le **maintien, à niveau constant, de la dotation de l'État** conduira mécaniquement à une **dégradation du solde budgétaire** et, par suite, des **réserves du Sénat** à un **niveau inférieur au niveau prudentiel adapté**.

Projection triennale des dépenses et des ressources du Sénat

(en millions d'euros)

Dépenses	2024	2025	2026
Investissement	16,30	17,20	22,80
Fonctionnement	356,30	359,90	368,50
Total des dépenses	372,60	377,10	391,30

Ressources	2024	2025	2026
Produits	6,40	6,60	6,70
Dotation de l'Etat	353,50	353,50	353,50
Prélèvement sur les disponibilités	12,70	17,10	31,20
Total des ressources	372,60	377,10	391,30
Solde prévisionnel de la réserve (Réserve spéciale d'intervention) en fin d'exercice	102,70	85,60	54,40

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

¹ La restructuration du Petit Luxembourg Est (bâtiment C) et de la salle d'accueil du 15 ter rue de Vaugirard, dont le coût prévisionnel global est évalué à hauteur de 38,54 millions d'euros, entraînera des « dépenses significatives » à compter de 2026.

Compte tenu de ces projections, le **Sénat serait favorable** à « *l'établissement d'une analyse budgétaire fonctionnelle sous la forme d'une action spécifique permettant d'identifier les travaux relevant de la mission d'entretien patrimonial confié au Sénat par la Nation* » afin de « *mieux appréhender les besoins de financement nouveaux suscités par cet entretien* ». Dans ce contexte, une **évolution de la dotation** pour les années à venir est **envisagée** « *en fonction du double impératif d'entretien du Palais du Luxembourg et de la nécessité de maintenir les disponibilités à un niveau prudentiel adapté.* »¹

C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES

En application de l'article 45-2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, créée par la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de La Chaîne parlementaire, « *chaque société de programme conclut annuellement avec l'assemblée dont elle relève une convention précisant les modalités d'exécution de sa mission, ainsi que la montant de la participation financière dont elle est dotée par cette assemblée.* » Outre cette convention annuelle, **chaque chaîne** conclut avec **l'assemblée** dont elle relève **un contrat triennal d'objectif et de moyens**.

En pratique, les **budgets des deux chaînes** (LCP-AN et Public Sénat) sont **distincts** et il n'existe pas, à ce jour, de mutualisation de certains équipements ou personnels.

La **dotation** demandée au titre des **chaînes parlementaires** représente **35,25 millions d'euros en 2024** contre **34,5 millions d'euros** l'année précédente et se répartit ainsi :

- **17,60 millions d'euros** pour LCP-AN, soit une **hausse de 4,5 %** (+ 0,75 million d'euros) par rapport à 2023 ;
- **17,65 millions d'euros** pour **Public Sénat**, soit un **montant équivalent** à l'exercice précédent.

La **hausse de la dotation** demandée au titre de la chaîne parlementaire LCP-AN s'explique par une **augmentation de ses charges** résultant d'**aléas exogènes difficilement maîtrisables**, comme la **hausse des coûts de régie de diffusion**, des **loyers** de l'immeuble du 106 rue de l'Université dans lequel sont situés ses locaux et des **coûts d'hébergement et d'exploitation du site internet**. À cela s'ajoutent les effets du **surcoût** lié au **nouveau marché de mise à niveau des moyens de post-production**, qui l'a contraint à consommer les réserves précédemment accumulées.

¹ Page 46 de l'annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024.

Outre la dotation, les **chaînes parlementaires** disposent de **recettes propres**, estimées à **0,45 million d'euros** pour LCP-AN et à **0,75 million d'euros** pour **Public Sénat**. Celles-ci se composent principalement des **produits** résultant du **parrainage d'antenne** et des **coproductions**.

En ce qui concerne les **charges**, les **dépenses d'exploitation** représentent la **majeure partie du budget** des chaînes parlementaires et s'établissent respectivement à **16,62 millions d'euros** pour LCP-AN et à **17,87 millions d'euros** pour **Public Sénat**. Elles sont principalement composées des **coûts liés à l'antenne** (**14,17 millions d'euros** pour LCP-AN et **14,51 millions d'euros** pour **Public Sénat**), qui incluent la **masse salariale**.

À l'inverse, les **dépenses d'investissement** représentent une **part réduite** de leur **budget**, à hauteur de **0,71 million d'euros** pour LCP-AN et de **0,53 million d'euros** pour **Public Sénat**. Les investissements concernent principalement le **remplacement de matériels vétustes** et les **évolutions de leur site internet**. Pour **Public Sénat**, ceux-ci portent également sur l'achèvement de la modernisation du plateau de télévision et la mise en place d'un nouveau système d'information de gestion des ressources humaines.

IV. UNE HAUSSE SUBSTANTIELLE DES DÉPENSES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, PRINCIPALEMENT LIÉE À LA RÉALISATION D'INVESTISSEMENTS DE SÉCURITÉ ET DE MODERNISATION

Les **crédits** alloués au **Conseil constitutionnel** par le projet de loi de finances initiale pour **2024** s'élèvent à **17,93 millions d'euros**, contre **13,30 millions d'euros** en **2023**, soit une **hausse de 34,86 %** par rapport à l'exercice précédent.

Cette augmentation s'explique notamment par la **demande** d'une **dotation exceptionnelle** de **3,84 millions d'euros** destinée à financer :

- la **rénovation**, avant la fin d'année 2024, du **rez-de-chaussée** des locaux du **2 rue de Montpensier** pour des **raisons de sécurité** d'une part, et afin de permettre le **raccordement futur au réseau de climatisation** de Fraîcheur de Paris d'autre part, pour un **coût prévisionnel** de **3,6 millions d'euros**, soit **94 %** de la **dépense** exceptionnelle globale ;

- l'**organisation** d'une **conférence des cours constitutionnelles francophones** en juin 2024, dont le **secrétariat général** est assuré par le **Conseil constitutionnel**, représentant une **dépense** de **0,25 million d'euros** environ.

Cette **enveloppe exceptionnelle** mise à part, les **crédits** pour **2024** présentent une **hausse de 6,02 %** par rapport à l'exercice précédent.

Le **budget prévisionnel** pour **2024** se répartit en **quatre actions** : le **contrôle des normes** (11,12 millions d'euros), les **relations extérieures et la communication** (2,51 millions d'euros), **l'administration de l'institution** (4,30 millions d'euros) et les élections, pour lesquelles aucun crédit prévisionnel n'a été affecté à ce jour.

Le budget 2024 du Conseil constitutionnel

(en euros)

Actions	Membres	Personnels	Fonctionnement	Investissement	Total
01-Contrôle des normes	1 791 140	6 206 345	1 464 486	1 654 629	11 116 600
02-Élections, référendum, RIP					
03-Relations extérieures et communication	366 860	1 565 201	522 578	55 561	2 510 200
04-Administration de l'institution		2 311 910	1 093 339	897 951	4 303 200
Total	2 158 000	10 083 456	3 080 403	2 608 141	17 930 000

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

A. UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT AMBITIEUSE DESTINÉE À SÉCURISER LES LOCAUX ET À MODERNISER LES OUTILS DE TRAVAIL

1. La rénovation du rez-de-chaussée des locaux du 2 rue de Montpensier, un projet indispensable pour la sécurité du personnel et du public

Les **travaux de rénovation** du rez-de-chaussée du **2 rue de Montpensier**, qui seront réalisés **l'année prochaine**, engendreront une **dépense significative** de **3,6 millions d'euros**, représentant la **quasi-totalité de l'enveloppe exceptionnelle** demandée pour 2024 et **20 % du budget annuel** du Conseil constitutionnel.

Cette **opération d'ampleur**, dont le **coût significatif** résulte pour partie des **contraintes** tenant au **caractère historique du bâtiment**, doit permettre de **renforcer la sécurité des accès** au Conseil, tout en **garantissant son accessibilité** aux personnes extérieures (délégations étrangères, étudiants en droit, etc.).

Elle est aussi l'occasion d'effectuer les **adaptations nécessaires** à un **raccordement futur** au **réseau de climatisation** de Fraîcheur de Paris, cette dernière action s'inscrivant dans une **démarche plus globale de développement durable** engagée depuis plusieurs années par le Conseil.

Si le **coût substantiel du projet** mérite d'être **souligné**, le **rapporteur ne saurait remettre en cause la pertinence de cet investissement**, nécessaire pour garantir la sécurité du personnel et des membres ainsi que les bonnes conditions d'accueil du public.

2. La refonte des outils de gestion des décisions du Conseil requise par l'obsolescence des outils informatiques jusqu'à présent utilisés

Les **outils informatiques** (SIGrefe et SIJur) dont le Conseil constitutionnel dispose aujourd'hui ont été **déployés** il y a **plus de dix ans** et n'ont que **peu évolué** depuis leur mise en place. Ils montrent de **nombreuses limites**, tenant à la fois à **l'obsolescence des technologies** utilisées, au **manque d'interopérabilité** entre les différents composants du système d'information et à la **difficulté à faire évoluer ces solutions** pour répondre aux nouveaux besoins des utilisateurs.

Pour toutes ces raisons, le Conseil constitutionnel a engagé un **chantier global de transformation numérique** à la suite d'un **audit** ayant conclu à la **nécessaire refonte des bases de données et des applications utilisées**. Son **achèvement** devrait **idéalement intervenir au début de l'année 2026**, afin d'aborder sereinement la préparation de l'élection présidentielle de 2027.

Les **objectifs** poursuivis sont à la fois la **modernisation des outils** de travail, **l'intégration dans une chaîne d'applications connectées** à long terme et la **meilleure diffusion des contenus**, aussi bien en interne que sur le site internet du Conseil.

La mise en œuvre concrète de ce projet se traduit par :

- un **renforcement des équipes informatiques** en interne, dont les compétences doivent être adaptées aux besoins et aux missions spécifiques du Conseil constitutionnel d'une part ;
- le **lancement**, en avril 2023, d'un **marché** prenant la forme d'un **système d'acquisition dynamique** et visant à **présélectionner des opérateurs économiques** qui seront, *in fine*, **mis en concurrence** pour **l'attribution de marchés spécifiques** de prestations informatiques d'autre part.

En ce qui concerne les **ressources internes**, une **équipe projet** a été **constituée** sous la direction de l'adjointe au secrétaire général. Celle-ci est **composée de douze personnes**, majoritairement **issues du service informatique** et **mobilisées à temps partiel** sur ce projet.

En ce qui concerne les **compétences externes**, le **système d'acquisition dynamique** a été **ouvert** pour une **période de quatre ans**, dans la limite de **3,5 millions d'euros hors taxes**. La **charge budgétaire** du projet devrait être **équitablement répartie** entre les **quatre exercices** concernés¹.

¹ Entretien avec Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, et Jean Maïa, secrétaire général, le 7 novembre 2023.

B. DE MULTIPLES INITIATIVES POUR FAIRE CONNAÎTRE LE TRAVAIL DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET FAVORISER L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DEVANT LA JUSTICE

1. Une meilleure visibilité de la procédure de contrôle *a posteriori* permise par le déploiement du site internet « QPC 360° »

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ainsi que la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, tout justiciable estimant qu'une disposition législative en vigueur porte atteinte aux droits et libertés constitutionnellement garantis peut soulever une question prioritaire de constitutionnalité¹. Alors que les juridictions administratives s'étaient initialement saisies avec plus de vitalité du mécanisme de la QPC, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont désormais des taux de transmission relativement voisins. Sur la période récente, la part des QPC reçues des juridictions judiciaires s'est accrue, notamment du fait d'un tassement du nombre de questions fiscales reçues du Conseil d'État et d'une augmentation du nombre des transmissions émanant de la chambre criminelle de la Cour de cassation².

L'un des objectifs du président Laurent Fabius est d'ériger la question prioritaire de constitutionnalité en « question citoyenne », d'autant qu'il s'agit désormais de l'activité principale du Conseil constitutionnel en volume : **37 des 45 décisions relatives au contrôle de constitutionnalité** prises par le Conseil entre le **1^{er} janvier et le 31 octobre 2023** en relèvent, contre 67 sur 80 en 2022 et 75 sur 98 en 2021³.

L'activité du Conseil constitutionnel en matière de QPC

	2019	2020	2021	2022	du 1er janvier au 31 octobre 2023
Questions prioritaires de constitutionnalité	61	46	75	67	37
Total des décisions rendues dans le cadre du contrôle de constitutionnalité	83	69	98	80	45
Part des QPC dans le contrôle de constitutionnalité	73,49%	66,67%	76,53%	83,75%	82,22%

Source : site internet du Conseil constitutionnel

¹ L'article 61-1 de la Constitution dispose que « lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

² Depuis la mise en place de la procédure, le Conseil constitutionnel a reçu 475 transmissions du Conseil d'État et 598 de la Cour de cassation.

³ Site internet du Conseil constitutionnel.

Si le succès de la procédure de contrôle *a posteriori* n'est plus à démontrer, le **nombre de saisines** dans le cadre de la **QPC** connaît un certain **ralentissement**. Entre le **1^{er} septembre 2022** et le **31 août 2023**, le Conseil constitutionnel a été **saisi de 45 QPC**, soit un **nombre inférieur** à celui constaté sur la **période précédente** (entre le 1^{er} septembre 2021 et le 31 août 2022, **79 saisines** au titre de la **QPC** ont été **enregistrées**).

Selon le président Laurent Fabius¹, le **ralentissement** constaté cette année peut laisser penser que la **démarche** engagée par le Conseil pour **mieux faire connaître la QPC** et la **rendre plus accessible**, aussi bien auprès de nos concitoyens que des professionnels du droit, n'a **pas encore atteint** les **résultats escomptés** et doit être **poursuivie**.

Cette **démarche** s'est d'ailleurs **traduite** par le **déploiement**, à la fin du mois de **décembre 2022**, du **portail dématérialisé « QPC 360° »**, qui recense désormais **l'ensemble des décisions** liées au **contrôle a posteriori**. La **consultation du site internet** depuis son lancement, dont le **rapporteur salue par ailleurs l'ergonomie, atteste de son utilité**. Le **nombre de visites** a été **multiplié par neuf** entre **décembre 2022** et **septembre 2023**², tandis que le **nombre d'abonnés à la lettre d'actualité** a plus que **doublé** en **trois mois**, passant de **252** à la fin du mois de **juin** à **548** début **octobre**.

L'**enjeu** réside désormais dans **l'actualisation régulière** du site internet, au gré des **décisions** qui seront **rendues à l'avenir** par les **juridictions du fond**, ainsi que par le **Conseil d'État** et la **Cour de cassation**. Son **bon fonctionnement** repose donc en grande partie sur **leur célérité à transmettre les décisions** rendues en la matière, le travail d'anonymisation et de résumé des décisions étant en revanche effectué directement par le Conseil. Pour **accompagner ces changements** et **diffuser les bonnes pratiques**, le **Conseil constitutionnel** a recruté cette année **une magistrate** chargée de **faire le lien** avec les **juridictions du fond** et de relancer, le cas échéant, celles d'entre elles qui tarderaient à adresser les documents requis.

2. La multiplication des initiatives visant à mieux faire connaître l'activité du Conseil

En **2023**, le **Conseil constitutionnel** a tenu **deux audiences délocalisées**, celles-ci s'inscrivant dans une pratique désormais établie depuis 2019. La première s'est tenue à la **cour d'appel de Bordeaux** en **février 2023** et la seconde à la **cour administrative d'appel de Douai** le **15 novembre** dernier.

¹ Entretien avec Laurent Fabius, président du Conseil constitutionnel, et Jean Maïa, secrétaire général, le 7 novembre 2023.

² 1 039 visites en décembre 2022 contre 9 217 visites en septembre 2023 (Source : réponse au questionnaire budgétaire).

Ces **déplacements** sont l'occasion de **mieux faire connaître les missions du Conseil** en matière de contrôle de la conformité des lois à la Constitution et, en particulier, la procédure de QPC. Ils permettent en outre d'**approfondir le partenariat** que le **Conseil constitutionnel** et le **ministère de l'éducation nationale** ont noué **depuis 2016** dans l'objectif de diffuser la culture constitutionnelle auprès des élèves des écoles, collèges et lycées. En effet, **depuis l'année dernière**, les **membres du Conseil constitutionnel** se rendent **systématiquement** dans **des lycées** pour **rencontrer les élèves** à l'occasion de ces audiences délocalisées.

Leur **coût** est **variable**. Tandis que l'audience délocalisée organisée à **Bordeaux** a représenté une dépense de **66 000 euros environ**, les **deux précédentes**, qui se sont tenues à **Marseille** et à **Montpellier**, ont respectivement coûté **92 675 euros** et **111 966 euros**¹.

En ce qui concerne les **actions** en faveur de **l'éducation**, le **Conseil constitutionnel** a développé un **site internet** intitulé « **Découvrons notre Constitution** » qui permet aux **élèves** de **mieux connaître** ses missions et son fonctionnement, sous un **format ludique** et **adapté** à différentes classes d'âge. La **publication** d'une **bande dessinée** sur le Conseil est également **prévue** au **début de l'année 2024**.

C. UN RECOURS RÉGULIER AUX RÉSERVES POUR FINANCER LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE MALGRÉ LA REVALORISATION DE LA DOTATION

1. Une évolution contrastée des dépenses de fonctionnement et de personnel

Les **dépenses de personnel** s'élèvent à **10,08 millions d'euros**, contre **7,48 millions d'euros** en **2023**, soit une **hausse** de **34,75 %**². En pratique, les postes de dépenses principalement affectés par cette hausse sont les **traitements des personnels permanents** (+ 1,40 million d'euros) et les **charges sociales** afférentes (+ 0,64 million d'euros)³.

Le **Conseil constitutionnel** justifie cette **progression** par la **prise en compte** de l'**effet, en année pleine**, de la **hausse du point d'indice** de la fonction publique à compter du **1^{er} juillet 2023** et par le **renforcement temporaire de ses effectifs** en **2024**. En effet, le **nombre de gardes républicains mis à disposition** du Conseil **augmentera** l'année prochaine pour **assurer la sécurité du chantier de rénovation de l'accueil** durant toute la durée des travaux, qui est estimée à un an.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Les dépenses de personnel sont à distinguer des dépenses relatives aux membres du Conseil, qui représentent 2,16 millions d'euros en 2024, soit un montant équivalent à celui de l'exercice précédent.

³ Réponse au questionnaire budgétaire.

En outre, les **montants inscrits en loi de finances initiale** pour 2023 ont été **sous-évalués** en raison :

- de la **hausse**, non anticipée, du **remboursement** au titre du **personnel mis à disposition** par la direction générale de la **gendarmerie nationale**, en soutien de la **maison militaire du Conseil constitutionnel** ;
- de l'**effet de mesures sociales** non prises en compte dans la prévision initiale ;
- du **recrutement de personnels**, en 2023, dans des fonctions très recherchées sur le marché du travail ou à un **niveau de professionnalisation plus élevé** qu'auparavant.

Bien que certaines dépenses puissent être, par nature, difficiles à anticiper, le rapporteur rappelle l'importance de disposer, autant que faire se peut, de **prévisions budgétaires fiabilisées**, dans la mesure où celles-ci constituent un **élément indispensable à la sincérité de l'information budgétaire**.

S'agissant des **dépenses de fonctionnement**, la **variation constatée** entre les **prévisions d'exécution** pour 2023 et les **crédits demandés** pour 2024 interroge.

En 2024, les **dépenses de fonctionnement** s'élèveraient à **3,08 millions d'euros**, soit une **hausse de 53,55 %** par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2023 (**2,01 millions d'euros**).

L'**ampleur de l'augmentation** doit toutefois être **relativisée**, dans la mesure où les **résultats de l'exécution budgétaire** en 2022 et les **prévisions d'atterrissage** pour 2023 s'écartent largement des **montants inscrits en loi de finances initiale**.

Les dépenses de fonctionnement du Conseil constitutionnel

(en euros)

	Dépenses de fonctionnement prévisionnelles	Dépenses de fonctionnement exécutées	Écart en exécution
2022	2 324 534	5 297 086	2 972 552
2023	2 006 111	4 443 588*	2 437 477
2024	3 080 403	-	-

* prévision d'atterrissage actualisée au 31 juillet 2023

Source : réponse au questionnaire budgétaire et annexes aux projets de loi de finances

Ainsi, les **dépenses de fonctionnement pour 2024** diminueraient de **30,68 %** par rapport aux **prévisions d'atterrissage en exécution pour 2023** et de **41,85 %** par rapport au **montant exécuté en 2022**.

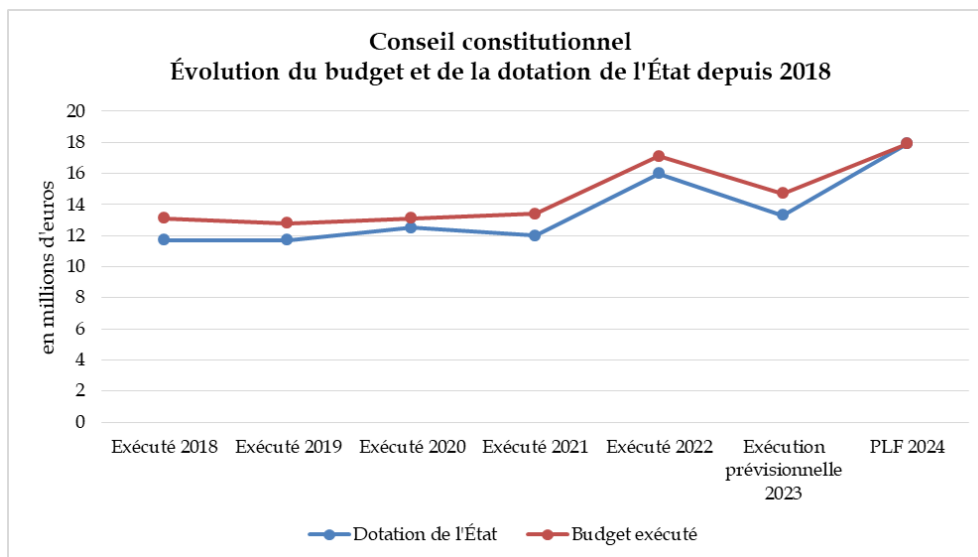
Les **hypothèses retenues** pour la construction du **budget 2024** en ce qui concerne les **dépenses de fonctionnement** demeurent **trop générales** et les **baisses constatées** paraissent **peu en phase** avec :

- le **contexte inflationniste**, qui affecte toutes les dépenses de fonctionnement, quelle que soit leur nature ;
- les **projets à venir** (organisation de la conférence des cours constitutionnelles francophones par exemple) qui auront un effet haussier sur l'ensemble des dépenses.

Le rapporteur regrette de ne pas disposer d'éléments d'information exhaustifs et invite le Conseil constitutionnel à veiller, de manière plus attentive, à la qualité et à la transparence des informations budgétaires transmises.

2. Les limites du recours aux réserves pour financer le déficit budgétaire

Depuis 2021, le **déficit budgétaire** résultant de la **sur-exécution des crédits** octroyés en loi de finances initiale est **financé** par un **prélèvement sur disponibilités**. Ce dernier s'est élevé à **1,37 million d'euros** en 2021 et à **1,1 million d'euros** en 2022. Pour 2023, les prévisions d'exécution au 31 décembre anticipent un **déficit budgétaire** de **1,39 million d'euros** environ¹.



Source : Annexes aux projets de loi de règlement depuis 2018 et réponse au questionnaire budgétaire

Dans la mesure où ce **mode de financement** est susceptible de **fragiliser la structure du budget à terme**, le rapporteur invite le Conseil constitutionnel à y accorder une attention particulière lors de la construction des budgets futurs et à privilégier, autant que faire se peut,

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

une hausse moins importante mais plus régulière de la dotation dans le temps.

En outre, le rapporteur considère avec intérêt la proposition de **Grégory Blanc**, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Pouvoirs publics », visant à « *comparer les différents coûts supportés par nos institutions au regard d'autres organismes équivalents, en Europe notamment* »¹, dans la mesure où une telle comparaison, rapportée au nombre d'habitants, pourrait permettre de relativiser le coût des pouvoirs publics.

Le rapporteur émet toutefois deux réserves. D'une part, le périmètre de l'étude comparative devrait être élargi aux institutions de l'ensemble des démocraties occidentales, et non se limiter à celles des démocraties européennes, notamment en raison de la meilleure accessibilité de ce type de données dans les systèmes anglo-saxons.

D'autre part, les spécificités de chaque système institutionnel peuvent engendrer des biais, qui limitent l'intérêt d'une telle comparaison. Par exemple, comparer le coût du Conseil constitutionnel et celui de la Cour de Karlsruhe ou de la Cour constitutionnelle italienne serait un exercice difficile, tant leurs missions, leur poids dans le système institutionnel - et donc leurs moyens - diffèrent. Le président Laurent Fabius a ainsi indiqué, à l'occasion de son entretien avec le rapporteur, que l'effectif de la Cour constitutionnelle italienne s'élevait à 600 agents environ, ce qui est six fois supérieur à l'effectif du Conseil constitutionnel.

V. UNE DOTATION STABLE POUR LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE, MALGRÉ LA BAISSÉ MARQUÉE DE SON ACTIVITÉ

La Cour de justice de la République (CJR) a vu le jour avec la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 dans le contexte d'une tragédie sanitaire, l'affaire du sang contaminé. Elle est compétente pour juger de la responsabilité des ministres et anciens ministres, ou assimilés, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions². Il s'agit d'une juridiction à la composition mixte et à la procédure hybride.

Toutes les plaintes de personnes qui s'estiment lésées par un crime ou délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions passent par le filtre de la **commission des requêtes**, composée de trois magistrats de la Cour de cassation, de deux conseillers d'État et de deux conseillers maîtres à la Cour des comptes. La commission des requêtes analyse les plaintes reçues : elle peut décider du classement de la plainte ou

¹ Page 7 de la note de présentation des crédits de la mission « Pouvoirs publics » pour 2024 de Grégory Blanc, accessible [en ligne](#).

² Article 68-1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

la transmettre au procureur général près la Cour de cassation pour saisine de la CJR. Le procureur général près la Cour de cassation peut également saisir directement la CJR après avis conforme de la commission des requêtes. Une grande partie des plaintes ne dépasse pas le filtre de la commission des requêtes, faute pour la plainte d'identifier nommément le ministre responsable, de faire état d'un préjudice personnel ou encore de dénoncer des infractions en lien avec l'exercice des fonctions.

La **commission d'instruction**, composée de trois magistrats de la Cour de cassation, procède à l'instruction des dossiers et peut diligenter toute mesure qu'elle estime utile. À l'issue de son instruction, elle peut décider qu'il n'y a pas lieu à poursuivre ou décider le renvoi devant la CJR.

La **formation de jugement** comprend quinze juges, douze parlementaires et trois magistrats du siège, dont l'un préside la Cour¹. La Cour délibère par bulletins secrets à la majorité absolue. Les arrêts de la Cour peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation, qui doit statuer dans un délai de trois mois².

Cette **juridiction à part entière** dans le système de procédure pénale est l'**objet de contestations**. Il est ainsi reproché que des politiques soient jugés par une juridiction comprenant également des politiques.

A. UNE DOTATION CONSTANTE PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT, RÉAFFECTÉE POUR PARTIE AUX DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Malgré la **baisse du nombre de requêtes** qui lui sont adressées, concomitante à la **sortie de la crise sanitaire**, le **budget de la CJR pour 2024** est **stable** par rapport à l'année précédente, la **dotation sollicitée** s'élevant à **984 000 euros**. Une **part des crédits** jusqu'à présent dédiés aux **frais de justice** et aux **frais de procès** est désormais **affectée** aux **dépenses de fonctionnement** (hors loyer), qui présentent une **hausse de 69,04 %** par rapport à l'exercice précédent.

¹ Article 68-2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

² Articles 32 et 33 de la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République.

Le budget de la Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation demandée	PLF 2023	PLF 2024
Loyer	493 000	497 000
Indemnités magistrats et cotisations	143 000	143 000
Autres dépenses de fonctionnement	135 000	228 200
Frais de justice	151 000	80 800
Frais de tenue d'un ou plusieurs procès	62 000	35 000
TOTAL	984 000	984 000

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

1. Des dépenses de personnel identiques à l'exercice précédent

Les **dépenses liées aux indemnités des magistrats** s'élèvent à **143 000 euros** en 2024, soit un **montant équivalent** à celui de l'**année précédente**.

Le président de la Cour de justice, les conseillers à la Cour de cassation titulaires et suppléants, les membres de la commission des requêtes et de la commission d'instruction, de même que les magistrats assurant le ministère public, perçoivent une **indemnité** dont le **montant** est fixé **par référence au traitement brut moyen des conseillers et avocats généraux de la Cour de cassation**, conformément au décret n° 96-692 du 9 mai 1995¹. La **revalorisation** du traitement brut moyen des conseillers et avocats généraux de la Cour de cassation, corollaire de l'**augmentation du point d'indice** de la fonction publique à compter du **1^{er} juillet 2023**, affecte le **montant des indemnités** de **manière marginale**², ce qui explique la **stabilité** de la **somme demandée** à ce titre en 2023 et en 2024.

Les **autres personnels** de la Cour de justice de la République, dont la secrétaire générale, sont **mis à sa disposition** par la **Cour de cassation** pour assurer son bon fonctionnement. Ainsi, au 1^{er} janvier 2023, les **six agents** mis à la disposition de la Cour ne bénéficient d'**aucune indemnité** semblable à

¹ Ce décret prévoit que l'indemnité du président de la Cour et du procureur général près la Cour est versée mensuellement (article 2 du décret). En revanche, l'indemnité du président de la commission des requêtes, du président de la commission d'instruction, des membres de ces deux commissions et des autres magistrats du ministère public, 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 du ministère public (article 4 dudit décret).

² Réponse au questionnaire budgétaire.

celle que perçoivent les magistrats. De telles mises à disposition **ne font pas l'objet de remboursement** de la part de la Cour de justice de la République.

2. Des dépenses de loyer quasiment stables, dont le montant représente toutefois plus de la moitié du budget total de la CJR

Les **dépenses afférentes au loyer et aux charges locatives** s'élevaient à **497 000 euros en 2024**, contre **493 000 euros en 2023**. Le **loyer** du siège de la Cour est légèrement inférieur à **482 000 euros**, tandis que les **charges locatives** représentent **15 000 euros** environ. Le bail de location est conclu auprès de la société GMF-Covéa.

Si le **renouvellement du bail**, intervenu au **1^{er} mars 2022** pour une **durée de neuf ans** sur la base de l'indice en vigueur au troisième trimestre 2021, a permis d'**éviter une hausse du loyer** au 1^{er} janvier 2022, ces **dépenses** représentent toutefois **plus de la moitié du budget** de la Cour. Dans ce contexte, **le rapporteur s'interroge sur la pertinence de ce choix immobilier**, eu égard notamment au **montant cumulé des sommes investies depuis 1993 pour cette location**.

Par comparaison, le **montant du loyer** dont le **Conseil constitutionnel** s'acquitte **depuis 2022** pour la location d'un **local situé au 7 rue de l'Opéra** et destiné à accueillir **dix agents** – soit un **nombre équivalent au nombre de personnels et de magistrats présents** de manière permanente à la **CJR** – est **quasiment cinq fois inférieur** à la **somme dont s'acquitte la CJR** pour la location de ses locaux.

Lors de son entretien avec le rapporteur¹, le président de la CJR, Dominique Pauthé, a indiqué que les **incertitudes récurrentes sur l'avenir de la CJR** avaient sans doute exercé une **influence sur la solution locative retenue** d'une part, et que la **disponibilité immobilière** sur Paris constituait un **obstacle majeur à la recherche d'une alternative** moins onéreuse d'autre part.

Il s'est également montré **plutôt favorable** à un **transfert de la CJR** vers les **anciens locaux de l'ancien tribunal judiciaire** situés sur l'île de la **Cité**, en rappelant toutefois que, d'un **point de vue pratique**, le **bâtiment** était **moins fonctionnel** et que, d'un **point de vue plus symbolique**, le **principe d'indépendance** de la CJR ne plaidait pas en faveur de son **intégration au sein du Palais de justice**. En tout état de cause, ce **déménagement**, repoussé à **plusieurs reprises**, **ne pourrait intervenir au plus tôt qu'en 2026²**, du fait de la nécessité de réaliser des travaux de mises aux normes en amont du déménagement.

¹ Entretien avec Dominique Pauthé, président de la CJR, le 24 octobre 2023.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

3. Une réaffectation d'une partie des crédits de frais de justice et de frais de procès au profit des dépenses de fonctionnement (hors loyer)

En 2024, les autres dépenses de fonctionnement augmentent de 69,04 %, passant de 135 000 euros en 2023 à 228 200 euros en 2024.

L'ampleur de cette hausse doit toutefois être relativisée, puisqu'elle n'est en réalité que le prolongement d'une tendance d'ores et déjà constatée en exécution sur les exercices 2022 et 2023. Pour l'exercice 2022 par exemple, la sur-exécution des dépenses de fonctionnement (+ 35 000 euros) avait été compensée par une réaffectation des crédits dédiés aux frais de justice et aux frais de procès, qui n'avaient été que partiellement consommés (cf. B *infra*)¹.

Cette hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement résulte à la fois de :

- l'augmentation du nombre d'agents et de magistrats présents de façon permanente à la Cour depuis 2020 (de 5 à 10) ;
- l'externalisation du nettoyage des locaux, pour un montant annuel évalué à 19 000 euros² ;
- la réalisation de travaux de sécurisation des locaux, pour un montant total de 70 135 euros, cette dépense n'ayant toutefois pas vocation à perdurer sur les exercices à venir.

À compter de 2024, la revalorisation des dépenses de fonctionnement à hauteur des montants effectivement exécutés au cours des deux exercices précédents devrait favoriser la lisibilité et la transparence de l'information budgétaire.

B. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX FRAIS DE PROCÈS ET AUX FRAIS DE JUSTICE, COROLLAIRE DU RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ DE LA COUR ET DES CONSTATS TIRÉS DE L'EXÉCUTION 2022

1. Un recalibrage cohérent de l'enveloppe dédiée aux frais de procès au regard des dépenses exécutées en 2022

Les frais de procès regroupent des dépenses de diverses natures : frais d'équipement de la salle d'audience, frais de repas, location de vêtements d'audience, fournitures de bureau, etc. En revanche, le recours au service de greffe pour les audiences ne suscite aucun coût supplémentaire,

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

² Entretien avec Dominique Pauthé, président de la CJR, le 24 octobre 2023.

celui-ci étant directement assuré par la Cour de cassation¹. Le **coût d'un procès** est logiquement **proportionnel à sa durée**.

Les **frais de procès** représentent **35 000 euros en 2024**, contre **62 000 euros en 2023**, soit une **baisse de 43,55 %** entre les deux exercices. Cette **diminution** résulte des **constats de l'exécution budgétaire de l'exercice 2022**.

En **2022**, les **frais de procès** ont été **sous-exécutés** : sur les **62 000 euros** qui avaient été **octroyés en loi de finances initiale**, seuls **14 254 euros** ont été **effectivement dépensés** pour un **procès d'une durée de trois jours** qui s'est tenu en janvier 2022².

Cette année, le **procès** mettant en cause **Éric Dupond-Moretti**, garde des Sceaux, ministre de la justice, a duré **quinze jours**.

Il reste, à ce jour, trois dossiers en cours d'instruction mettant en cause des ministres en exercice ou d'anciens ministres.

2. Des frais de justice réduits de moitié compte tenu du ralentissement de l'activité de la CJR depuis la sortie de la crise sanitaire

En **2021** et en **2022**, les **crédits** octroyés au titre des **frais de justice** ont été revus à la **hausse (159 000 euros en loi de finances initiale pour 2022)**, compte tenu du **stock de plaintes à traiter** en lien avec la crise sanitaire.

Toutefois, **contrairement à ce qui avait été anticipé**, le **nombre de recours** introduits en 2022 devant la CJR a **drastiquement diminué**, puisque ceux-ci se sont élevés à **372**, contre **20 119** l'année précédente.

Ainsi, les **crédits relatifs aux frais de justice** ont été **sous-exécutés en 2022**, la part d'exécution à l'atterrissage n'étant que de **62,55 %**. Comme l'indique la CJR dans ses réponses au questionnaire budgétaire, « *le montant prévu pour l'année 2022 a été surévalué compte tenu des nombreuses expertises qui avaient été ordonnées par la commission d'instruction de la Cour en 2021 et qui ne se sont pas poursuivies en 2022. L'économie réalisée sur ce poste a permis de basculer les crédits sur les dépenses de fonctionnement.* »

En 2023, le **montant des crédits** affectés aux **frais de justice** n'a diminué que de **8 000 euros**, le **maintien d'une dotation importante** étant alors justifié par l'instruction d'un dossier regroupant **plusieurs plaintes liées à la crise sanitaire** et susceptible d'entraîner de nombreux frais de justice.

¹ Entretien avec Dominique Pauthe, président de la CJR, le 24 octobre 2023.

² Page 15 de l'annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022.

Évolution du nombre de requêtes de 2017 à 2023

Année	Nombre de requêtes
2017	41
2018	17
2019	41
2020	246
2021	20 119
2022	372
2023 (au 30/09)	52

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Pour **2024**, les **crédits demandés par la CJR** au titre des **frais de justice** s'élèvent à **80 800 euros**, soit une **baisse de 46,5 %** par rapport à l'exercice précédent, ce qui paraît **cohérent** au regard de la **diminution tendancielle du nombre de plaintes déposées**, qui s'élève à 52 au 30 septembre de cette année.

En tout état de cause, dans l'hypothèse où un **solde positif d'exécution budgétaire** serait **constaté en fin d'exercice**, celui-ci ferait l'objet d'un **versement intégral à la direction du budget**. Tel a d'ailleurs été le cas pour **2022**, puisque **72 297,17 euros** ont été reversés au **31 décembre¹**, soit un **montant quasiment équivalent au versement de l'exercice précédent**. Pour **2023 en revanche**, les **prévisions d'exécution à l'atterrissage** laissent supposer qu'**aucun versement ne sera effectué**.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 22 NOVEMBRE 2023

M. Éric Kerrouche, rapporteur pour avis de la mission « Pouvoirs publics ». – La mission « Pouvoirs publics » comporte les crédits de la présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat, de la chaîne parlementaire, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République (CJR), laquelle a eu quelques activités ces derniers temps. Le budget total de la mission s'élève à 1 137,8 millions d'euros pour 2024, soit une hausse de près de 6 % par rapport à l'année dernière. L'augmentation concerne l'ensemble des institutions de la mission, dans des proportions variables, à l'exception de la CJR dont la dotation reste stable d'un exercice à l'autre.

À titre liminaire, je souhaite revenir sur la proposition formulée par Grégory Blanc, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Pouvoirs publics », visant à comparer le coût de nos institutions au regard d'autres organismes équivalents en Europe. Cette idée me paraît intéressante, dans la mesure où une telle comparaison, rapportée au nombre d'habitants, permettrait d'obtenir des indicateurs.

J'émetts cependant deux réserves. D'une part, le périmètre de l'étude comparative devrait être élargi aux institutions de l'ensemble des démocraties occidentales, notamment en raison de la meilleure accessibilité des données dans les systèmes anglo-saxons.

D'autre part, les spécificités propres à chaque système institutionnel peuvent engendrer des biais, qui limitent parfois l'intérêt de la comparaison. Pour ne prendre qu'un seul exemple, le coût du Conseil constitutionnel et celui de la Cour de Karlsruhe sont difficilement comparables, tant leurs missions et leur poids dans le système institutionnel diffèrent.

Par ailleurs, des travaux universitaires de comparaison des politiques publiques pourraient déjà être utilisés.

J'en viens maintenant à la présentation des crédits de la mission. La dotation demandée par la présidence de la République pour 2024 progresse de près de 11 % par rapport à l'exercice précédent et s'établit à 122,56 millions d'euros.

L'augmentation sensible des dépenses de déplacements mérite d'être soulignée : 31,87 % de plus par rapport à l'an passé, pour une enveloppe globale d'un peu plus de 21 millions d'euros. Cette progression résulte d'abord de l'inflation internationale ; ensuite, du durcissement, après la période du covid, des conditions de réservation et d'annulation des

hébergements, ce qui a conduit à tendre les rapports avec les grands groupes hôteliers, y compris pour les délégations étatiques ; enfin, de l'imprévisibilité de certains déplacements - la présidence estime qu'ils représentent environ 30 % du volume total des déplacements. Lors de l'audition, la présidence de la République a donné l'exemple récent du déplacement au Moyen-Orient.

Je souhaite tout de même souligner que la présidence de la République a engagé quelques démarches pour mieux encadrer le coût des déplacements. Elle a par exemple institué, depuis le début de l'année, le principe d'une refacturation systématique pour un certain nombre de participants, notamment pour les ministres et leurs accompagnants. Ces efforts doivent être poursuivis.

Les dépenses d'investissement connaissent une hausse significative de 40,23 % entre les deux exercices et s'établissent à un peu plus de 9 millions d'euros en 2024. Ces crédits sont affectés au renforcement des dispositifs de sécurité - aussi bien physique qu'informatique - et à la rénovation des emprises immobilières.

Pour financer les opérations de travaux, la présidence sollicite cette année une dotation exceptionnelle de 4,5 millions d'euros, incluse dans l'enveloppe globale des investissements, qu'elle envisage de reconduire en 2025 et en 2026. En effet, les ressources tirées de la restitution du 14 rue de l'Élysée en 2022, qui lui avaient jusqu'à présent permis de financer un certain nombre de chantiers, sont désormais épuisées.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, leur niveau atteint 19 millions d'euros, soit une hausse d'environ 6 % par rapport à l'exercice précédent. Cette évolution s'explique à la fois par l'inflation, par une sous-évaluation des crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2023 et par l'imprévisibilité de certaines dépenses relatives à l'activité présidentielle.

À ce sujet, la présidence s'est engagée à réduire de 5 % ses dépenses de fonctionnement, hors activité présidentielle, entre l'exercice en cours et le suivant : je serai particulièrement attentif au respect de cet engagement. De même, l'évolution globale des dépenses de fonctionnement constitue un point de vigilance : si leur tendance haussière est justifiée et qu'elle peut apparaître légitime, leur niveau relativement élevé m'interpelle.

À la différence des années précédentes, la présidence n'aura pas recours en 2024 au mécanisme de prélèvement sur disponibilités pour compenser son déficit budgétaire. En effet, les réserves de trésorerie, qui représentaient 17 millions d'euros en 2017, ont été mobilisées presque chaque année à ce titre et leur niveau actuel - un peu moins de 2 millions d'euros à la fin de l'exercice - ne permet plus d'y recourir.

J'en viens maintenant aux crédits des assemblées parlementaires. Les dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat présentent des hausses différenciées : tandis que celle de l'Assemblée nationale augmente de 6,42 %

entre 2023 et 2024 et s'établit à près de 608 millions d'euros, la dotation demandée par le Sénat ne progresse que d'un peu plus de 2 % et s'élève à 353,5 millions d'euros environ.

Pour chacune des deux assemblées, la progression des dotations est justifiée par le contexte inflationniste, d'une part, et par l'augmentation des dépenses de personnel ainsi que des charges parlementaires, d'autre part, à la suite de la revalorisation du point de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2023, qui concerne l'ensemble des administrations.

Les besoins de financement en investissement sont comparables pour les deux assemblées, mais s'inscrivent en revanche dans une temporalité différente. Alors que l'Assemblée nationale entreprendra, dès l'année prochaine, plusieurs chantiers d'ampleur, le Sénat attendra l'année suivante pour engager de nouveaux projets d'investissement pluriannuels majeurs.

Jusqu'en 2023, les dotations de l'Assemblée comme du Sénat ont été fixées au niveau des charges de fonctionnement, ce qui signifie que toutes les dépenses d'investissement ont systématiquement été financées par un prélèvement sur les réserves.

Si le Sénat maintient ce mode de financement pour 2024, tel n'est pas le cas de l'Assemblée nationale qui a choisi d'étendre, dès l'année prochaine, le périmètre des dépenses couvertes par la dotation de l'État à la part incompressible des dépenses d'investissement, dont le montant est estimé à 11,5 millions d'euros.

En effet, recourir aux réserves pour financer les dépenses d'investissement n'est pas soutenable à moyen terme, dans la mesure où celles-ci doivent être préservées afin de faire face à des situations exceptionnelles. Les réserves de l'Assemblée s'élèvent désormais à un peu plus de 210 millions d'euros, ce qui lui permet de garantir son fonctionnement normal pendant trois mois, tandis que celles du Sénat s'établissent à 115 millions d'euros environ.

Compte tenu de ces éléments, le Sénat sera probablement amené, lui aussi, à faire évoluer le périmètre de sa dotation à l'avenir, pour y inclure le financement des travaux importants qui sont prévus.

En ce qui concerne le Conseil constitutionnel, les crédits demandés présentent une hausse substantielle de 35 % entre 2023 et 2024. Je précise qu'ils incluent cette année une dotation exceptionnelle de 3,84 millions d'euros, qui sera affectée à deux dépenses particulières.

La première, estimée à 0,2 million d'euros, concerne l'organisation d'un événement conjoncturel : la réunion de l'Association des cours constitutionnelles francophones au Conseil constitutionnel en 2024.

La seconde, évaluée à 3,6 millions d'euros, correspond aux travaux de rénovation de l'accueil du 2 rue de Montpensier. Ce chantier doit

permettre de renforcer la sécurité des accès au Conseil – nous avons tous en tête les images de rassemblements extrêmement importants de manifestants devant le bâtiment. Il sera également l'occasion d'effectuer les adaptations nécessaires à un raccordement futur au réseau de climatisation de Fraîcheur de Paris.

Si le coût substantiel du projet mérite d'être souligné, il n'en demeure pas moins que cet investissement me paraît nécessaire pour garantir la sécurité du personnel et des membres de l'institution.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs engagé plusieurs démarches pour mieux faire connaître son travail, ce que je salue. On peut notamment citer le lancement, depuis la fin de l'année dernière, du site internet qpc360.conseil-constitutionnel.fr, qui recense désormais l'ensemble des décisions liées au contrôle *a posteriori*. L'évolution des consultations du site internet depuis son déploiement atteste son utilité.

J'en viens maintenant aux dépenses de fonctionnement : la variation constatée entre les prévisions d'exécution pour 2023 et les crédits demandés pour 2024 interroge. *A priori*, celles-ci diminueraient de 31 % par rapport aux prévisions d'atterrissage en exécution pour 2023 et de 42 % par rapport au montant exécuté en 2022.

Les hypothèses retenues pour la construction du budget 2024 en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement demeurent trop générales et les baisses constatées paraissent peu en phase avec le contexte inflationniste, d'une part, et les projets à venir, d'autre part.

Je ne peux que regretter de ne pas disposer d'éléments d'information plus exhaustifs et j'invite le Conseil constitutionnel à veiller, de manière plus attentive à l'avenir, à la qualité et à la transparence des informations budgétaires transmises.

Enfin, les crédits de la CJR s'élèvent à 984 000 euros. Ce budget n'appelle pas de remarque particulière, mais je souhaite tout de même souligner que le loyer dont elle s'acquitte représente plus de la moitié de ses dépenses. Malgré les interrogations récurrentes sur la pérennité de cette institution dans le temps – qui ont pu limiter l'opportunité d'un déménagement –, la pertinence de ce choix immobilier m'interroge, eu égard notamment au montant cumulé des sommes investies depuis 1993 pour cette location. Cela pose la question de la rationalité de la gestion immobilière de l'État.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – La CJR ne siège-t-elle pas au palais de justice sur l'île de la Cité ?

M. Éric Kerrouche, rapporteur pour avis. – Pour les auditions uniquement. Le reste du temps, l'institution est logée dans des locaux situés rue de Constantine et loués à une compagnie d'assurances.

En conclusion, l'analyse de l'évolution des dotations dans le temps permet de dégager deux tendances générales : d'une part, les institutions de la mission « Pouvoirs publics » tardent à demander une revalorisation de leurs crédits à un niveau adéquat, ce qui conduit, *in fine*, à une hausse plus substantielle des dotations demandées, par effet de rattrapage ; d'autre part, celles-ci compensent leurs déficits budgétaires – pour partie liés à de lourds investissements immobiliers destinés à la rénovation et à l'entretien du patrimoine historique – en ayant recours à des prélèvements récurrents sur leurs réserves, ce qui n'est pas soutenable à moyen terme.

Si les efforts budgétaires consentis par les différents pouvoirs publics jusqu'à présent et la dynamique inflationniste actuelle justifient une revalorisation des dotations octroyées, j'invite toutefois les institutions de la mission à privilégier, pour l'avenir, une progression plus linéaire de leur dotation dans le temps.

Voilà, mes chers collègues, les quelques remarques que je souhaitais vous présenter et au terme desquelles je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

M. François-Noël Buffet, président. – On peut effectivement s'interroger sur la possibilité pour la CJR de réintégrer le palais de justice.

M. Éric Kerrouche, rapporteur pour avis. – Nous avons interrogé le président de la CJR à ce propos : il n'y est pas opposé, mais il se demande si cela est opportun étant donné le statut particulier de l'institution.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – C'est une blague !

M. Éric Kerrouche, rapporteur pour avis. – Je ne porte pas de jugement de valeur, je vous répète la réponse qui m'a été donnée.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacements

* Cour de justice de la République (le 24 octobre 2023)

M. Dominique Pauthe, président

* Conseil constitutionnel (le 7 novembre 2023)

M. Laurent Fabius, président

M. Jean Maïa, secrétaire général

* Présidence de la République (le 14 novembre 2023)

M. Patrick Strzoda, directeur de cabinet

M. Yannick Desbois, directeur général des services

Mme Florence Lévérino, directrice des ressources et de la modernisation