



...le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

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 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**.

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

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

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

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. 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. À cela s'ajoute l'**imprévisibilité des déplacements décidés** en fonction de l'**actualité**, qui représentent environ **30 % du volume total**² 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**. 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**.

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**³ et les invite à **poursuivre le travail engagé**.

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 incluent une « **dotation exceptionnelle permettant de financer le schéma directeur immobilier 2024-2027 à hauteur de 4,5 millions d'euros** »⁴.

Les **crédits en investissement** seraient **affectés au renforcement de la sécurité** d'une part, et à la **rénovation des emprises immobilières de la présidence** d'autre part, dans le but de procéder aux mises aux normes nécessaires, d'améliorer la qualité de vie au travail et de favoriser le développement durable.

¹ Mentionnée à la page 14 de l'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'encadrement du coût des déplacements s'est jusqu'à présent traduit par leur refacturation systématique à certains participants, un suivi précis du coût par poste de dépenses, l'institutionnalisation du retour d'expérience pour les voyages officiels les plus complexes et une meilleure anticipation par l'élaboration d'un agenda stratégique à six mois.

⁴ Annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024.

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 **dotat**ion **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** 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).

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.). 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.

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).

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.

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 dotat*ion *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.* »

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.

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**². 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 **dotation, revalorisée** à hauteur de **122,56 millions d'euros**, et grâce à des **produits divers** évalués à **2,55 millions d'euros**.

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 venir**². Le rapporteur sera particulièrement attentif au respect de cet engagement.

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

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.

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

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

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

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.

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. 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 contractuels**¹ (+ 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).

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).

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

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 ;
- 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**.

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**.

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**.

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.

¹ Agents contractuels de la présidence mis à part.

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

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).

Tandis que les **indemnités des sénateurs** et les **subventions aux groupes politiques augmentent** en raison de l'application de la **revalorisation du point de la fonction publique** à compter du 1^{er} juillet 2023, les **autres postes** constituant les charges parlementaires **diminuent**, compte tenu de 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**.

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** 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.

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** 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**. Les **besoins de financement** liés à ces **projets d'ampleur** seront **particulièrement importants** à compter de **2025**.

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).

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 **2023**¹.

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

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

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 **réalisés**³, 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**.

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.** »⁴

C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES

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.

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.

³ 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.

⁴ Page 46 de l'annexe de la mission « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2024.

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.

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

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 augmentent de 6,02 %** par rapport à l'exercice précédent

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** 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

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**. La mise en œuvre concrète de ce projet s'est notamment traduite par le **lancement**, en **avril 2023**, d'un **marché** prenant la forme d'un **système d'acquisition dynamique (SAD)** et visant à **présélectionner des opérateurs économiques** qui seront, *in fine*, **mis en concurrence** pour l'**attribution de marchés spécifiques** de prestations informatiques. Ce SAD 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° »

La démarche engagée par le Conseil constitutionnel pour mieux faire connaître la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) s'est traduite par le déploiement, à la fin du mois de décembre 2022, du portail dématérialisé « QPC 360° », qui recense l'ensemble des décisions liées au contrôle *a posteriori*.

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.

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 %¹. 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)².

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, par le renforcement temporaire de ses effectifs en 2024³ et par une sous-évaluation des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2023.

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 fiables, dans la mesure où celles-ci constituent un élément indispensable à la sincérité de l'information budgétaire.

S'agissant des dépenses de fonctionnement (3,08 millions d'euros en 2024), la variation constatée entre les prévisions d'exécution pour 2023 et les crédits demandés pour 2024 interroge. En effet, celles-ci diminueraient de 30,68 % par rapport aux prévisions

¹ 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.

² Réponse au questionnaire budgétaire.

³ Le renforcement de ses effectifs s'inscrit dans le cadre de la sécurisation du chantier de rénovation de l'accueil.

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** d'une part, et les **projets à venir** d'autre part, 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.

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, une hausse plus linéaire de la dotation dans le temps.**

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

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. 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**. 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**¹, ce qui explique la **stabilité** de la **somme demandée** à ce titre en 2023 et en 2024.

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'élèvent à **497 000 euros** en 2024, contre **493 000 euros** en 2023. Ces **dépenses** représentent **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.**

Lors de son entretien avec le rapporteur², le président de la CJR, Dominique Pauthe, s'est montré **plutôt favorable** à un **transfert de la CJR** vers les **anciens locaux du tribunal judiciaire** situés sur l'**île de la Cité**, en rappelant toutefois que, d'un **point de vue pratique**,

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

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

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 2026¹, du fait de la nécessité de réaliser des travaux de mises aux normes en amont du déménagement.

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.

La progression tendancielle des dépenses de fonctionnement depuis 2022 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), de l'externalisation du nettoyage des locaux – pour un montant annuel évalué à 19 000 euros² – et de la réalisation de travaux de sécurisation des locaux, cette dépense n'ayant toutefois pas vocation à perdurer sur les exercices à venir.

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 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 : 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 2022³.

Cette année, le procès mettant en cause Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, 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 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, la part d'exécution à l'atterrissage n'étant que de 62,55 %.

Compte tenu de ces constats, les crédits demandés par la CJR au titre des frais de justice pour 2024 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.

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

Cette mission sera examinée en séance publique le samedi 2 décembre 2023.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

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

³ 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.

POUR EN SAVOIR +

- [Annexe](#) au projet de loi de finances pour 2024, Mission « Pouvoirs publics »
- [Note de présentation](#) Mission « Pouvoirs publics » de la commission des finances du Sénat
- [Rapport](#) de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion des services de la présidence de la République (Exercice 2022)
- [Rapport d'activité 2023](#) du Conseil constitutionnel



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Éric
Kerrouche**

Rapporteur
pour avis

Sénateur
(Socialiste,
Écologiste et
Républicain)
des Landes

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01 42 34 23 37

Consulter le [dossier législatif](#)