

N° 147

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Jérôme BASCHER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	
I. UNE MISSION PARTICULIÈRE DU FAIT DE LA NÉCESSAIRE AUTONOMIE FINANCIÈRE DES POUVOIRS PUBLICS.....	7
II. LES POUVOIRS PUBLICS PARTICIPENT AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	8
III. UN EFFORT DE MODERNISATION QUI CONCERNE L'ENSEMBLE DES INSTITUTIONS.....	9
IV. DES BUDGETS DE TRANSITION.....	10
DEUXIÈME PARTIE	
PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION	
I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE	13
1. Une dotation de l'État stabilisée.....	13
2. Un nouveau cadre budgétaire et comptable.....	14
3. Des recettes propres de la Présidence stables	18
II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	19
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	21
1. Une dotation de l'État stable et une légère baisse des dépenses.....	21
2. La diminution des ressources propres de l'Assemblée nationale	24
B. LE SÉNAT	25
1. Les dépenses du Sénat pour 2019	26
2. Les dépenses liées au mandat parlementaire.....	27
3. Les dépenses de personnel	28
4. Les dépenses du « Jardin du Luxembourg » pour 2019	29
5. Les dépenses du « Musée du Luxembourg » pour 2019.....	29
6. Les recettes propres du Sénat	30
C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES.....	30
1. La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale	30
2. Public-Sénat	31
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	32
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE.....	35

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	37
EXAMEN EN COMMISSION.....	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission « Pouvoirs publics » comprend les dotations allouées à la Présidence de la République, au Conseil Constitutionnel, à la Cour de justice de la République ainsi qu'aux deux assemblées parlementaires. Elle inclut également les dotations allouées *via* l'Assemblée nationale et le Sénat aux chaînes parlementaires LCP-AN et Public Sénat.

Le montant total des dotations de la mission « Pouvoirs publics » au titre de l'exercice 2019 s'établit à **991,3 millions d'euros, en diminution minime de 0,04 % par rapport à 2018.**

Cette stabilité concerne l'ensemble des dotations hormis Public Sénat, dont la dotation diminue de 2,2 % conformément à son contrat d'objectifs.

En dépit de la stabilité des dotations, le budget de certaines institutions augmente grâce à un prélèvement sur leurs réserves.

Les projets de budget pour 2019 illustrent assez largement **la volonté des institutions de la République de moderniser leur gestion** pour gagner en efficacité en s'inspirant des pratiques en cours dans les administrations.

L'ensemble des institutions concernées par cette mission sont, en effet, aujourd'hui confrontées à des enjeux communs de **réactivité**, de **transparence** et de **efficacité** et à une exigence croissante de **redevabilité** de la part des citoyens.

Les orientations prises par les réformes en cours à la Présidence, dans les Assemblées et au Conseil Constitutionnel : **modernisation, optimisation, efficacité, vont de pair sur le long terme avec une stabilisation des dotations.**

À court terme, cependant, elles se traduisent par un effort d'investissement important imposant une augmentation des dépenses, notamment dans le domaine de l'immobilier et de l'informatique. Par ailleurs, certains objectifs tels que le développement de la communication ou le **renforcement des fonctions de contrôle** du Parlement augmentent les coûts de fonctionnement en raison du recours à des **expertises** coûteuses. En outre, ces institutions logées dans **des monuments du patrimoine national** ont des coûts d'entretien importants qui sont d'autant plus élevés que l'on retarde les rénovations nécessaires.

Dans ces conditions, l'augmentation des dépenses, dans le cadre d'une dotation stable conduit depuis plusieurs années à un recours croissant aux réserves de ces institutions pour couvrir notamment les coûts d'investissement, une pratique qui n'est guère soutenable sur le long terme.

Ce constat conduit à considérer **que l'équilibre de ces dotations 2019 est transitoire** et qu'il faudra l'interroger une fois que les travaux et les réformes entrepris dans chaque institution seront achevés et que la réforme de la Constitution sera aboutie.

La dotation de la Présidence de la République est stable à 103 millions d'euros en 2019. Pour autant, il est à noter que le budget de la Présidence augmente de 2,5 millions d'euros, financé par le prélèvement sur les disponibilités.

Les dotations demandées par l'Assemblée nationale et le Sénat sont inchangées depuis 2012, à hauteur respectivement de 517,9 millions et 323,6 millions d'euros.

La dotation de l'Assemblée nationale représente toujours un peu plus de la moitié de l'enveloppe de la mission « Pouvoirs publics ».

La dotation du Sénat s'établit pour 2019 à 323,6 millions comme en 2018, en revanche son budget progresse de 2,8 millions d'euros.

Les crédits consacrés aux **chaînes parlementaires** sont, à nouveau, réduits en 2019. Plus précisément, la dotation de Public-Sénat, s'élève à 17,4 millions d'euros, en diminution de 2,2 % par rapport à 2018 alors celle dédiée à La Chaîne parlementaire Assemblée nationale resterait stable, à 16,6 millions d'euros.

La dotation demandée par le **Conseil constitutionnel** pour 2019 s'établit à 11,72 millions euros, soit le même montant qu'en 2018.

La dotation demandée par la **Cour de justice de la République (CJR)** pour 2019 est également stable à 861 500 euros, soit un montant inchangé depuis 2015.

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

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

Le **principe constitutionnel de séparation des pouvoirs** s'exprime notamment au travers de l'autonomie financière des assemblées résultant de l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958¹, intégrée au bloc de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 mars 1994². Dans sa décision du 25 juillet 2001 portant sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)³, le juge constitutionnel a souligné que le dispositif proposé devait assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* »⁴.

Lors de l'examen de la proposition de loi organique relative aux lois de finances, ce principe a conduit l'Assemblée nationale à proposer la constitution d'une mission particulière pour les pouvoirs publics, chacun d'eux pouvant faire l'objet d'un ou plusieurs programmes spécifiques. L'article 7 de la LOLF prévoit qu'« *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics* »⁵, soit ceux destinés au financement de **la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat - ainsi que des chaînes parlementaires -, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.**

Le Conseil constitutionnel confirme la règle selon laquelle « *les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ; que cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs* »⁶.

Selon la même logique, les dotations dédiées aux pouvoirs publics ne donnent pas lieu à l'élaboration de projets annuels de performances (PAP) prévus par le 5° de l'article 51 de la LOLF, une telle présentation apparaissant peu conciliable avec le principe d'autonomie financière.

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

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

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

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

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

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

Néanmoins, le I de l'article 115 de la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 prévoit qu'« est joint au projet de loi de finances de l'année, pour chacun des pouvoirs publics, un rapport expliquant les crédits demandés par celui-ci ». Les différentes institutions de la mission se sont dotées d'objectifs et d'indicateurs internes pour garantir la qualité et l'efficacité de leurs dépenses, **et s'inscrire dans la logique de performance établie par la loi organique.**

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

II. LES POUVOIRS PUBLICS PARTICIPENT AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Au titre de l'exercice 2019, **le montant des crédits demandés dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 991,3 millions d'euros, en diminution de près de 400 000 euros, soit 0,04 % par rapport à la précédente loi de finances.**

Cette stabilité concerne l'ensemble des dotations hormis pour Public Sénat, dont la dotation diminue de 2,2 % conformément à son contrat d'objectifs.

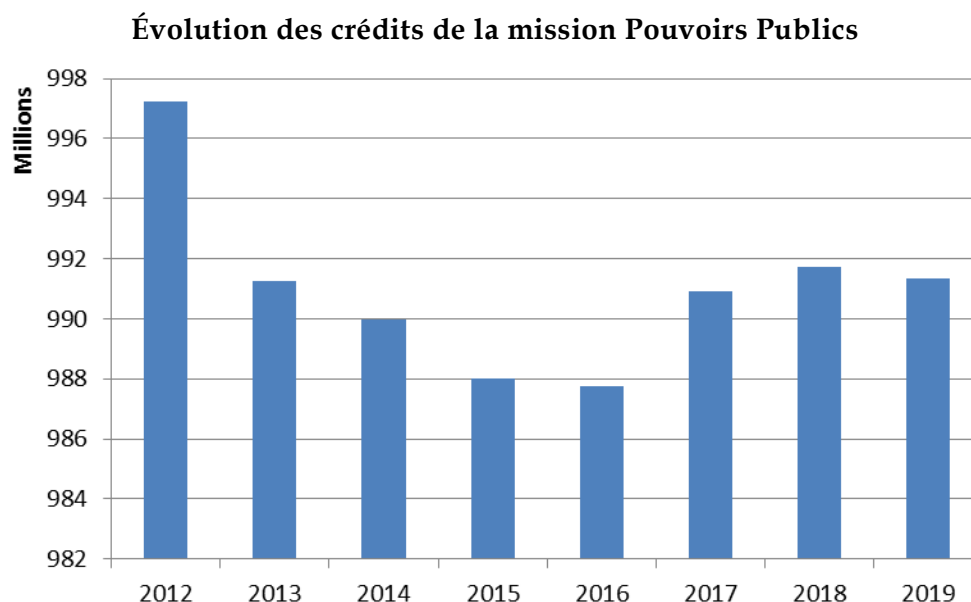
Récapitulation des crédits par dotation et action

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Évolution
501 – Présidence de la République	103 000 000	103 000 000	–
511 – Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	–
521 – Sénat	323 584 600	323 584 600	–
541 – La Chaîne parlementaire	34 687 162	34 289 162	– 1,14 %
LCP-AN	16 641 162	16 641 162	–
Public Sénat	18 046 000	17 648 000	– 2,21 %
531 – Conseil constitutionnel	11 719 229	11 719 229	–
533 – Cour de justice de la République	861 500	861 500	–
Total pour la mission	991 742 491	991 344 491	– 0,004 %

Source : annexes « Pouvoirs publics » aux projets de loi de finances pour 2018 et 2019, calculs de la commission des finances du Sénat

Dans ce cadre, le montant des crédits de la mission arrêté en loi de finances s'est contracté de près de 5,5 millions d'euros entre 2012 et 2019, ce qui illustre l'importance des efforts consentis.



Source : annexes « Pouvoirs publics » aux projets de loi de finances pour 2019

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

L'ensemble des institutions concernées par cette mission sont aujourd'hui confrontées à des enjeux communs de réactivité, de transparence et d'efficacité, et à une exigence croissante de redevabilité de la part des citoyens.

Pour faire face à ces enjeux et ces nouvelles exigences, la Présidence de la République, les Assemblées et le Conseil Constitutionnel poursuivent un mouvement de modernisation de leur gestion qui se traduit par des réformes d'ampleur. Ces réformes touchent toutes ces institutions et tous les secteurs de leur gestion sans exception mais dans des proportions variables.

Sont principalement concernées la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire et comptable, la gestion immobilière et la gestion informatique. Il s'agit notamment de moderniser et d'assouplir la gestion des ressources humaines, d'adopter de nouveaux cadres budgétaires et comptables et de renforcer le contrôle interne, d'introduire des éléments de comptabilité analytique et de rénover la fonction achat, d'établir des schémas immobiliers ou informatiques pluriannuels. Votre rapporteur a pu constater lors de ses auditions de nombreuses initiatives dans l'ensemble de ces domaines.

Parallèlement, ces institutions cherchent à optimiser l'utilisation des deniers publics pour participer, à leur modeste niveau, au redressement des finances publiques. Il s'agit de faire preuve d'exemplarité à un moment où de nombreux efforts sont demandés à nos concitoyens. Cet effort se traduit par des économies dans les dépenses et une stabilité des dotations de l'État depuis une dizaine d'années qui, compte tenu de l'augmentation du coût de la vie, entraîne une diminution de leurs moyens en termes réels. Ainsi le Parlement a-t-il perdu en dix ans l'équivalent du montant d'une dotation annuelle.

Enfin, dans le même temps, la Présidence, le Parlement et le Conseil se sont évertués à répondre à l'évolution de leur mission institutionnelle et aux aspirations des Français vers plus de réactivité et de transparence dans un monde marqué par le développement d'internet, la mondialisation et un rythme qui emprunte plus aux médias qu'à la rationalité procédurale des institutions.

Ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il absorbé, à coût constant, une évolution importante de ses missions avec l'introduction des questions préjudicielles de constitutionnalité, tout en offrant des délais de décision particulièrement courts. Les deux chambres se sont efforcées quant à elles d'accélérer le rythme d'examen de textes, par ailleurs, toujours plus étoffés, tout en développant leur capacité de contrôle de l'exécutif. L'Élysée entame pour sa part un projet de réforme des services qui vise à renforcer sa capacité à servir un Président la République exerçant un rôle toujours plus prééminent dans la définition de la politique gouvernementale. Dans tous les cas, ces institutions doivent faire face à deux exigences majeures de l'époque : la rapidité et la transparence, ce qui suppose de renforcer leur agilité mais aussi leur communication sur tous les supports multimédias.

IV. DES BUDGETS DE TRANSITION

Ces trois directions, modernisation, optimisation, efficience, vont de pair sur le long terme avec une stabilisation des dotations.

À court terme cependant, elles se traduisent par un effort d'investissement important imposant une augmentation des dépenses, notamment dans le domaine de l'immobilier et de l'informatique. Dans l'immobilier pour transformer des Palais de la République en des locaux adaptés à un usage moderne, dans l'informatique pour numériser les métiers et les activités et assurer la cybersécurité des installations. Par ailleurs, certains objectifs tels que le développement de la communication multimédia, ou le renforcement des fonctions de contrôle du Parlement, augmentent les coûts de fonctionnement en raison du recours à des expertises coûteuses. En outre, ces institutions logées dans des monuments

du patrimoine national ont des coûts d'entretien important qui sont d'autant plus élevés que l'on retarde les rénovations nécessaires.

Dans ces conditions, l'augmentation des dépenses, dans le cadre d'une dotation stable, conduit depuis plusieurs années à un recours croissant aux réserves de ces institutions pour couvrir notamment les coûts d'investissement. C'est notamment le cas à la Présidence et dans les Assemblées. Les disponibilités de ses institutions, utiles pour faire face à des dépenses imprévues comme par exemple une dissolution, diminuent au fil des ans de sorte qu'elles pourraient être amenées à disparaître d'ici quelques années. **Cette évolution pose la question de soutenabilité du mode de financement de ces institutions à long terme.**

Certes, certaines évolutions comme la réduction du nombre de parlementaires peuvent à terme produire des économies. La réduction des dépenses occasionnées ne concernerait cependant que les charges variables et non les coûts fixes. En outre, ces économies seront en partie compensées par de nouvelles dépenses, notamment celles liées à la fin du cumul des mandats dont un des objectifs est la présence accrue des parlementaires et par conséquent une augmentation de l'activité du Parlement, notamment dans son rôle de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Ces observations conduisent votre rapporteur spécial à attirer l'attention de votre commission sur **une nécessaire réflexion sur le juste coût des institutions de la République** sur le long terme. Il ne peut que saluer ici l'élan de modernisation entrepris que traduisent les budgets 2019. Ces réformes sont nécessaires pour que chaque institution puisse pleinement remplir son rôle et asseoir sa légitimité. **Les perspectives de long terme conduisent ici à considérer que l'équilibre de ces dotations 2019 résulte cependant d'équilibres transitoires qu'il faudra interroger une fois que les travaux et les réformes entrepris dans chaque institution seront achevés et que la réforme de la Constitution sera aboutie.**

DEUXIÈME PARTIE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE

1. Une dotation de l'État stabilisée

La dotation consacrée à la présidence de la République s'élève à 103 millions d'euros au titre de l'exercice 2019 comme en 2018.

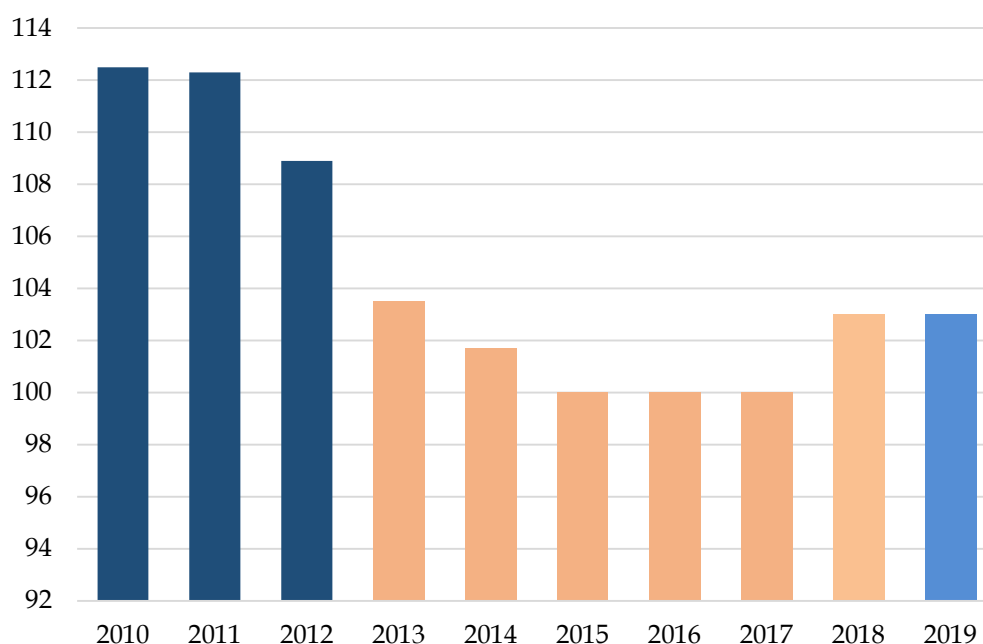
Le budget global de la Présidence serait de 106,78 millions d'euros dont 3,78 millions d'euros sont financés par les recettes propres de l'Élysée.

En conséquence, le montant de la dotation demandée s'élève à 103 millions d'euros, mais l'ensemble des dépenses de la Présidence est de 106 millions d'euros en augmentation de 2,4% par rapport à 2018.

En dépit d'un budget global en augmentation de 2,4 %, les dotations budgétaires sont stables. Autrement dit, malgré une augmentation des dépenses de personnel et de fonctionnement de plus de 3 %, la Présidence stabilise sa dotation grâce à un prélèvement sur ses disponibilités de 2,5 millions d'euros et une diminution de ses investissements immobiliers.

Évolution de la dotation de la Présidence de la République

(en millions d'euros)



Source : annexes « Pouvoirs publics » des exercices concernés

2. Un nouveau cadre budgétaire et comptable

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

Ce document fixe désormais un cadre budgétaire et comptable formalisé tout en préservant le principe général d'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juillet 2001¹.

La présentation du budget décline désormais les crédits sous la forme d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, s'appuyant sur la destination de la dépense et se déclinant selon deux axes

- l'action présidentielle, tout d'abord, qui regroupe les crédits permettant d'assurer les fonctions de représentation ainsi que les missions militaires et diplomatiques attachées au Chef de l'État : déplacements internationaux et nationaux, organisation des réceptions au Palais de l'Élysée. Y figurent également, les secours accordés par le chef de l'État ;

- l'administration de la présidence ensuite : ressources humaines et administration générale, gestion immobilière, moyens généraux, télécommunications et informatique, sécurité, action sociale.

Évolution des dépenses de la Présidence de la République

(en millions d'euros)

DÉPENSES	BUDGET 2018		BUDGET 2019		Variation	
	AE	CP	AE	CP	en Euros	en %
1-Personnels	69 100 000	69 100 000	71 500 000	71 500 000	2 400 000	3,5%
2- Fonctionnement	15 000 000	15 000 000	14 853 500	15 534 500	534 500	3,6%
Action présidentielle	3 055 000	3 055 000	2 620 000	2 620 000	-435 000	-14,2%
Administration de la présidence	11 945 000	11 945 000	12 233 500	12 914 500	969 500	8,1%
3- Déplacements présidentiels	14 300 000	14 300 000	15 000 000	15 050 000	750 000	5,2%
4- Investissement	5 800 000	5 910 000	5 065 500	4 695 500	-1 214 500	-20,5%
TOTAL	104 200 000	104 310 000	106 419 000	106 780 000	2 470 000	2,4%

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2019, calculs de la commission des finances du Sénat

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

Les dépenses de personnels représentent 67,19 % du budget (66,31 % en LFI 2018) et sont en **augmentation de 3,5 %**.

Cette augmentation prend en compte les prévisions d'exécution en 2018 (70,5 millions d'euros) qui sont supérieures de 1,4 million d'euros à la LFI 2018 (69,1 millions d'euros).

L'actualisation des prévisions 2018 conduit à estimer la masse salariale pour 2019 à 71,5 millions d'euros, compte tenu à la fois de l'incidence de la réorganisation des services et de l'extension en année pleine du comblement des vacances d'emploi réalisées au cours du 2^e semestre 2018 et de l'évolution mécanique de la masse salariale.

En 2018, cette évolution s'explique par une révision des prévisions initiales pour tenir compte de la réalité de la dépense constatée et notamment :

- l'actualisation du coût prévisionnel des créations d'emploi 2017 et de la prise en charge de la nouvelle équipe avec l'impact en année pleine ;

- l'augmentation significative du recours aux allocations d'aide au retour à l'emploi, + 0,4 million d'euros ;

- la création de l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG avec date d'effet au 1^{er} janvier 2018 dont le coût est estimé à plus de 0,4 million d'euros ;

- le maintien à un niveau élevé en 2018 du recrutement des emplois saisonniers ;

- la progression du GVT positif dans les ministères, difficilement maîtrisable par la présidence qui ne gère pas les rémunérations des agents mis à disposition (la masse salariale est composée à environ 73 % du remboursement sur facture des personnels mis à disposition).

Le plan de transformation décidé nécessitera par ailleurs d'après les services de la Présidence l'ajustement des emplois et le recrutement d'un certain nombre de nouveaux agents, même si la perspective de moyen et long terme est la réduction du nombre de directions et des gains en efficacité et en coûts.

Pour remédier aux dysfonctionnements mis en lumière au cours de l'été par les commissions d'enquête relatives au rôle du chargé de mission Alexandre Benalla, l'Élysée a rétabli le 10 septembre dernier la fonction de directeur général des services, confiée à M. Jérôme Rivoisy.

Une des priorités est le regroupement de tous les services œuvrant à la sécurité au sein d'une direction commune, la direction de la sécurité de la Présidence de la République. En particulier, la mise en commun des moyens et des effectifs du commandement militaire et du GSPR permettra tout à la fois de renforcer la protection du chef de l'État et des personnels de la Présidence et de dégager des économies.

Les dépenses de fonctionnement courant représentent près de 14,55 % du budget (14,40 % en LFI 2018) et augmentent de 3,5 % en 2019.

Les dépenses de fonctionnement présentées par destination regroupent essentiellement deux catégories de dépenses :

a) Les dépenses rattachées à l'action présidentielle, soit principalement les réceptions organisées au palais de l'Élysée dans le cadre de l'activité diplomatique et nationale du Président de la République ainsi que les secours des services sociaux.

b) Les dépenses rattachées à l'administration de la présidence :

- les frais inhérents au fonctionnement de chaque service : fournitures, ameublement, frais postaux, abonnements, documentation, heures supplémentaires ;

- la gestion immobilière : les dépenses de fluides (eau, électricité, gaz, fioul) et l'entretien des bâtiments, les impôts et taxes ;

- les frais de télécommunications, les installations informatiques ;

- la sécurité des personnes et des biens ;

- l'action sociale : le restaurant, la crèche, le spectacle de fin d'année.

En 2019, les dépenses rattachées à l'administration de la Présidence connaîtront des évolutions en raison du plan de transformation des services et de l'évolution des moyens informatiques et de communication mis à disposition des personnels.

La mise en place d'un plan de transformation devrait, d'une part, faciliter l'exercice des missions en décloisonnant les services et en optimisant la communication interne et, d'autre part, créer des économies de gestion en mutualisant les effectifs et les équipements.

L'amélioration de la performance des services de la Présidence de la République est une cible prioritaire de la mise en œuvre du plan de transformation. Celui-ci passe par l'amélioration de la gestion de l'achat public.

La Présidence de la République a ainsi décliné **un guide des procédures actualisé ainsi qu'une charte déontologique** à destination de l'ensemble de son personnel. Le renforcement de la régularité juridique et de l'efficacité économique des achats devra être poursuivi au cours de l'année 2019.

D'ores et déjà, 82 % des dépenses de la Présidence sont réalisées sur la base de marchés. **La mutualisation des procédures d'achat** entre les différents services de la présidence, mais également en interministériel, doit toutefois être encore améliorée.

L'encadrement des modalités de prise en charge et de justification des **frais de déplacement** constitue également un progrès dans la maîtrise de la dépense publique. Désormais, ces modalités de prise en charge des frais pour les agents mobilisés sur les déplacements et des membres des délégations officielles sont consolidées et arrêtées par la chefferie de cabinet.

S'agissant des dépenses de télécommunications, d'informatique et numérique par exemple, l'augmentation des coûts de fonctionnement (notamment télécommunications mobiles, achats de terminaux mobiles, etc.) devrait être compensée par les économies de gestion réalisées lors du renouvellement de la solution d'impression et du marché Helpdesk ainsi que par les mesures réalisées ces dernières années pour rationaliser les différents vecteurs d'achat et les moyens mis à disposition des utilisateurs (nombreuses résiliations de lignes fixes et mobiles).

La part des déplacements dans le budget global représente 14,1 % en PLF 2019 avec une prévision actualisée à 15 millions d'euros en croissance de 5,2 %.

L'année 2019 devrait connaître deux facteurs d'évolution de la dépense :

a) le premier facteur à prendre en considération est **la présidence française du G7** : certains déplacements présidentiels effectués dans le cadre de cette présidence seront financés sur le budget spécifique du secrétariat général de la présidence du G7 ;

b) le second facteur réside **dans l'actualisation du barème des tarifs des avions à usage gouvernemental (AUG)** qui devrait entraîner une majoration de 300 000 euros des frais de transport aérien militaire.

La dotation consacrée aux investissements s'établit à 4,7 millions d'euros pour 2019 contre 5,9 millions d'euros en 2018, soit une diminution de plus de 20 %

Outre les besoins récurrents des services, cette dotation sera ainsi répartie entre les télécommunications, l'informatique, le numérique et les moyens audiovisuels de communication (2,7 millions d'euros) avec de nombreux projets, la communication numérique (400 000 euros) et la gestion immobilière.

Dans le domaine de la gestion immobilière, 1 million d'euros seront consacrés à la rénovation de la cuisine du mess (410 000 euros), à la remise en état de la fontaine du parc de l'Hôtel d'Évreux (300 000 euros) ainsi qu'aux travaux récurrents de remise en état du palais de l'Alma.

La Cour des comptes souligne depuis plusieurs exercices **qu'il importe, pour la Présidence, de se doter d'une stratégie globale et à long terme en matière immobilière.**

En 2016, l'OPPIC (l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture) qui assure l'entretien et les travaux des immeubles

affectés à la Présidence avait présenté un avant-projet de schéma immobilier qui envisageait l'installation des services dans des locaux plus fonctionnels, en phase avec les travaux d'entretien, de restauration et d'aménagement préalables des bâtiments concernés.

Ces opérations devaient s'effectuer par tranches successives, sur un calendrier de sept années. Seuls les coûts de la première phase (5 millions d'euros pour le Palais de l'Alma) ont été évalués à ce stade.

La Présidence avait indiqué que l'évaluation à 100 millions d'euros présentée lors des précédents exercices pour l'ensemble des travaux et chantiers immobiliers nécessaires dans le cadre d'une stratégie immobilière globale était devenue obsolète compte tenu des derniers arbitrages réalisés.

En 2019, la première phase concernerait donc le palais de l'Alma. **Le financement de ce schéma immobilier fait l'objet d'une étude qui n'est pas achevée.** Il devrait s'inscrire dans le cadre du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », la cession en fin d'opération d'emprises immobilières rue de l'Élysée devant compenser en partie les coûts.

Par ailleurs, le budget de la Présidence de la République ne tient pas compte de certaines dépenses effectuées pour les résidences présidentielles par l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) qui relèvent du périmètre de la mission Culture.

De même, par convention du 12 avril 2018 entre la direction de l'immobilier de l'État et l'établissement public du Centre des monuments nationaux (CMN), le Fort de Brégançon a retrouvé son statut de résidence présidentielle. La Présidence devra donc désormais prendre en charge les coûts de gestion du site que la CMN assurait jusqu'alors (environ 0,7 million d'euros par an).

3. Des recettes propres de la Présidence stables

Le financement du budget de la présidence est réparti entre les dotations inscrites au budget général de l'État : 103 millions d'euros et les recettes propres : 3,78 millions d'euros issus des produits divers évalués à 1,3 million d'euros pour 2019, (des recettes du restaurant de l'Élysée, produit des redevances locatives, et autres recettes essentiellement liées aux remboursements) et un prélèvement sur les réserves de la Présidence pour un montant de 2,5 millions d'euros.

Les réserves sont passées de 16,5 millions d'euros en 2016 à 7,1 millions d'euros en 2017. Les exercices 2012 à 2016 avaient été marqués par un accroissement significatif des réserves, qui étaient passées de 1,3 million d'euros en 2012 à 16,5 millions d'euros à fin 2016.

Ces réserves avaient initialement été présentées comme ayant vocation à financer des opérations importantes, telles que le schéma immobilier. Cependant, l'ancien président de la République a décidé, le 4 mai 2017, de restituer 10 millions d'euros de ces réserves au budget général de l'État.

L'existence de ces réserves ne mérite pas d'être remise en cause mais le recours aux réserves pour assurer l'équilibre budgétaire notamment pour des dépenses de fonctionnement pose la question **de l'équilibre de long terme à trouver lorsqu'elles seront épuisées.**

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les dotations consacrées à l'Assemblée nationale et au Sénat sont, pour le sixième exercice consécutif, maintenues à niveau dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 et s'élèvent à 875,76 millions d'euros ce qui représente 88,34 % des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

Ces dotations se répartissent entre l'Assemblée nationale (517,89 millions d'euros, soit 59,14 % du total), le Sénat (323,58 millions, soit 36,95 %) et La Chaîne parlementaire (34,29 millions, soit 3,92 %).

La stabilisation en euros courants des dotations décidées par les deux assemblées n'a été permise, compte tenu de la hausse tendancielle des charges, que grâce aux efforts d'économies engagés au cours de la période passée.

Le montant à inscrire dans le projet de loi de finances est inchangé par rapport à 2018 à l'exception des crédits de Public Sénat, qui connaissent une légère baisse.

Il a été arrêté par les questeurs des deux chambres réunis le 18 juillet 2019 en commission commune sous la présidence de M. Christian Babusiaux, président de chambre honoraire à la Cour des comptes.

À titre de rappel, conformément à l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, *« chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière »* ; par conséquent, les *« crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées »*.

Les crédits des Assemblées parlementaires sont répartis au sein de la mission « Pouvoirs publics » en trois dotations, au sens de l'article 7 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances :

- dotation « Assemblée nationale » ;

- dotation « Sénat », comportant elle-même trois actions (Sénat, Jardin du Luxembourg et Musée du Luxembourg) ;
- dotation « La Chaîne parlementaire », comportant elle-même deux actions (LCP-AN et Public Sénat).

La Commission a disposé des comptes des deux Assemblées parlementaires portant sur l'exercice 2017, qui ont fait l'objet d'un audit de la Cour des comptes en vue de leur certification, conformément à la convention signée le 23 juillet 2013 par le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale, d'une part, et par le Premier président de la Cour, d'autre part.

Ces audits ont conduit à une certification sans réserves des comptes 2017 des deux Assemblées.

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

Dans les faits, les crédits destinés aux deux chaînes font aujourd'hui l'objet, en loi de finances, d'une dotation distincte des dotations affectées à chaque assemblée. Les dotations au titre des chaînes sont cependant bien versées par l'État à chacune des assemblées. Leur reversement aux chaînes est ensuite inscrit en charges dans les comptes des assemblées.

Les deux assemblées ont connu en 2017 un renouvellement de leurs membres, complet pour l'Assemblée nationale, et de moitié pour le Sénat. Ce renouvellement a engendré des charges supplémentaires. 2018 est une année de retour à une activité courante. Il convient de tenir compte de ces particularités pour apprécier l'évolution des dépenses de 2017 à 2019.

Pour l'année 2019, les deux Assemblées ont décidé, pour la huitième année consécutive, de reconduire leurs demandes de crédits aux mêmes montants en euros courants que ceux affectés pour l'année précédente.

Cette stabilisation correspond à une réduction en euros constants (le maintien en valeur nominale correspond à une diminution en termes réels de 7 % entre 2012 et 2019).

Elles ont également choisi, comme lors des exercices antérieurs, d'effectuer des prélèvements sur leurs disponibilités pour financer une partie de leurs dépenses.

Le budget inscrit pour 2019 ne prend par ailleurs pas en compte les éventuelles conséquences du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace déposé le mercredi 9 mai 2018, qui propose une réduction du nombre de parlementaires, l'issue

et le calendrier de mise en œuvre du texte étant encore incertain et vraisemblablement sans impact sur l'année 2019. Si elle était décidée, la réduction du nombre des parlementaires, qui pourrait être à terme un levier d'économies, ne devrait avoir d'impact qu'à partir de 2022.

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2019 prévoit un total de dépenses de 568 millions d'euros, soit un montant très légèrement inférieur à celui du budget rectifié pour 2018 (- 0,07 %).

Après une année 2018 qui devrait connaître une baisse sensible des dépenses par rapport à 2017, compte tenu de la fin des dépenses exceptionnelles liées au renouvellement de l'Assemblée, le budget 2019 s'inscrit dans la continuité du budget rectificatif pour 2018 et ne comporte aucune mesure nouvelle d'impact budgétaire significatif.

Évolution des charges et ressources de l'Assemblée nationale

(en euros)

	Réalisé 2017	Budget 2018 (au 13 mars)	Budget 2019	en valeur absolue	en %
CHARGES					
I - Section de fonctionnement	544 116 038	539 476 079	540 761 079	1 285 000	0,24 %
Achats de biens et fournitures	7 485 004	7 571 500	7 492 500	-79 000	-1,04 %
Services extérieurs	30 189 937	29 697 000	31 923 300	2 226 300	7,50 %
Impôts et taxes	4 351 537	4 411 000	4 187 000	-224 000	-5,08 %
Charges de personnel :	175 604 890	176 146 000	171 080 800	-5 065 200	-2,88 %
Charges de rémunération	123 978 193	123 862 600	115 192 000	-8 670 600	-7,00 %
Charges sociales et diverses	51 626 697	52 283 400	55 888 800	3 605 400	6,90 %
Charges parlementaires :	326 451 784	319 625 579	325 647 479	6 021 900	1,88 %
Indemnités parlementaires	50 447 108	51 233 921	51 139 921	-94 000	-0,18 %
Charges sociales	64 523 529	70 192 056	74 299 006	4 106 950	5,85 %
Secrétariat parlementaire	194 145 523	169 134 830	170 485 142	1 350 312	0,80 %
Voyages et déplacements	7 097 942	6 168 000	6 458 000	290 000	4,70 %
Charges de représentation	3 480 385	6 230 972	6 677 410	446 438	7,16 %
Autres charges	6 757 297	16 665 800	16 588 000	-77 800	-0,47 %
Charges exceptionnelles et imprévues	32 885	2 025 000	430 000	-1 595 000	-78,77 %
II - Section d'investissement	32 179 261	28 939 000	27 254 000	-1 685 000	-5,82 %
III - Dépenses budgétaires totales (I + II)	576 295 299	568 415 079	568 015 079	-400 000	-0,07 %
RESSOURCES					
IV - Produits divers	8 697 895	3 907 840	3 179 800	-728 040	-18,63 %
V - Prélèvement sur les disponibilités	49 707 404	46 617 239	46 945 279	328 040	0,70 %
DOTATION (III - IV - V)	517 890 000	517 890 000	517 890 000	0	0,00 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2019

Les dépenses de fonctionnement sont contenues, avec une progression de 0,24 % (+ 1,3 million d'euros).

Les charges parlementaires progressent de 6 millions d'euros (+ 1,88 %).

L'augmentation globale des charges parlementaires prévue pour 2019 provient d'une évolution très marquée des charges sociales (+ 5,85 % soit 4 106 950 euros) et dans une moindre mesure des contributions aux frais de secrétariat (+ 0,80 % soit 1 350 312 euros), des charges de représentation (+ 9,08 % soit 468 238 euros) et des voyages et déplacements des députés (+ 4,70 % soit 290 000 euros).

Ces évolutions ne sont pas entièrement compensées par la légère baisse des autres postes (indemnités parlementaires : - 0,18 % ; autres activités parlementaires : - 2,36 % ; autres charges liées au mandat : - 0,47 %).

Les charges de personnel sont prévues pour 2019 à 171 millions d'euros, en baisse de 2,88 %, soit 5,1 millions d'euros par rapport au budget révisé pour 2018.

La principale évolution concerne les rémunérations des personnels statutaires, en baisse de 9,99 % (- 11,27 millions d'euros).

Le nombre de fonctionnaires en poste devrait en effet baisser en 2019. Quelque 70 départs en retraite sont anticipés au cours de l'année 2019, soit 6,4 % des effectifs de fonctionnaires. Seule une partie de ces départs pourrait donner lieu à remplacement.

En sens inverse, les charges relatives au personnel contractuel devraient augmenter de 23,55 % (+ 2,6 millions d'euros) en 2019, ce qui correspond au recrutement de contractuels nouveaux qui viendraient en partie compenser la diminution de fonctionnaires en poste.

L'économie résultant de la réduction de l'effectif des personnels statutaires (9,5 millions d'euros environ) serait cependant en 2019 très supérieure à la charge liée au recrutement de contractuels supplémentaires (2,6 millions d'euros environ).

Les autres dépenses de fonctionnement sont globalement stables, à 44 millions d'euros (8,1 % du total) mais connaissent de fortes variations d'un poste à l'autre : ainsi les dépenses pour services extérieurs croissent de 7,50 %, soit + 2,2 millions d'euros, tandis que les crédits pour charges exceptionnelles et imprévues baissent de 78,77 %, soit - 1,6 million d'euros.

Les crédits inscrits dans la section d'investissement s'établissent à 27,25 millions d'euros en 2019, au lieu de 28,94 millions d'euros dans le budget rectifié pour 2018.

2017 avait connu une forte progression des dépenses d'investissement (+ 9,92 %) en raison de travaux immobiliers de grande ampleur entrepris à la faveur de la longue période de suspension des

travaux parlementaires liée aux échéances électorales (élections présidentielle et législatives).

Le budget d'investissement 2019 reste cependant significativement supérieur aux dépenses des années antérieures à 2017, du fait notamment de la poursuite de certaines opérations entamées en 2017.

Au sein des dépenses d'investissement, **les investissements immobiliers** représentent 18 millions d'euros contre 19,6 millions d'euros dans le budget révisé pour 2018 (- 8,47 %, soit 1,6 million d'euros).

Il s'agit pour une partie de la poursuite d'opérations déjà lancées, notamment les travaux relatifs à l'embarquement du Palais-Bourbon, dont ce serait la dernière tranche (1,25 million d'euros en 2019, après 3,91 millions d'euros en 2017 et 4,85 millions d'euros en 2018) ainsi que la rénovation des Grands murs et celle de la couverture des salons Pujol et Delacroix (3,8 millions d'euros en 2019).

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

Les ressources diverses de l'Assemblée nationale sont évaluées à 3,2 millions d'euros en 2019, contre 3,9 millions d'euros dans le budget révisé pour 2018, soit une baisse de 18,63 % (728 040 euros).

Elles sont très inférieures au réalisé de 2017 (8,7 millions d'euros) qui avait été marqué par des produits exceptionnels (avance sur l'indemnisation à recevoir au titre du dégât des eaux ayant affecté l'OPECST, reversement par les députés des reliquats de l'IRFM non utilisée en fin de mandat).

La principale composante des produits divers est le poste « autres produits de gestion courante », qui comprend notamment des redevances de gestion des fonds de sécurité sociale (1 722 000 euros prévus en 2019, soit - 4,81 % ou 86 940 euros par rapport à 2018). Ce poste est en diminution depuis plusieurs années.

Le prélèvement sur les disponibilités tel que prévu par le budget pour 2019 s'élève à 46,9 millions d'euros, en augmentation de 0,70 % par rapport au budget révisé pour 2018. Le montant effectivement prélevé en 2017 a été de 49,7 millions d'euros.

Le recours aux réserves pour assurer l'équilibre budgétaire notamment pour des dépenses de fonctionnement pose la question de l'équilibre de long terme à trouver lorsqu'elles seront épuisées.

B. LE SÉNAT

Le programme « Sénat » se décompose en trois actions : une action « Sénat » regroupant les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions institutionnelles, une action « Jardin du Luxembourg » et une action « Musée du Luxembourg ».

La dotation de l'État affectée au budget du Sénat (Sénat, Jardin et Musée) est arrêtée à 323,6 millions d'euros.

Ce montant correspond à la reconduction, en euros courants, d'un montant inchangé depuis l'exercice 2012. Cette stabilité correspond à une réduction en euros constants des moyens affectés par l'État au Sénat.

Aussi **le Sénat poursuit-il les efforts engagés à compter de 2008**, la dotation de l'État ayant été stable en euros courants entre 2008 et 2011, puis réduite de 1,25 % en 2012, pour atteindre un niveau resté inchangé depuis lors.

Si la dotation de l'État demeure stable, **les dépenses inscrites au budget du Sénat ont diminué de 4,4 % depuis 2012.**

Dans le projet de budget pour 2019, le total des dépenses (354,1 millions d'euros) progresse de 0,8 %.

Les investissements s'établissent à 26,5 millions d'euros (contre 28 millions d'euros en 2018 et 35,05 millions d'euros en 2017), traduisant **la poursuite d'une volonté de baisse des crédits** votés sur ce poste de dépenses.

L'exécution des dépenses d'investissement en 2017 a été significativement inférieure aux crédits de la LFI (- 30,3%). Les crédits prévus pour 2019 représentent une quasi-stabilité par rapport aux crédits consommés en 2017.

Les charges de fonctionnement augmentent de 1,42 % par rapport à 2018, afin de renforcer les moyens de travail des sénateurs. Hors ces mesures nouvelles, les dépenses de fonctionnement diminuent de 0,4 %.

Pour la 8^e année consécutive la dotation de l'État serait maintenue au même montant (323,58 millions d'euros), ce qui a pour conséquence :

- une couverture par cette dotation des dépenses prévisionnelles de l'exercice à hauteur de 91,39 % (contre 92,2 % durant l'exercice précédent) ;
- des dépenses de fonctionnement supérieures au montant de cette dotation, la différence étant financée par la consommation de 73 % des produits budgétaires attendus (5,5 millions d'euros) ;
- un prélèvement sur disponibilités à hauteur de 24,98 millions d'euros ;

- le financement de l'intégralité des investissements du Sénat par ses disponibilités.

Répartition des crédits inscrits aux budgets

(en M€)	Sénat 2018	Sénat 2019	Jardin 2018	Jardin 2019	Musée 2018	Musée 2019	Sénat + Jardin + Musée 2018	Sénat + Jardin + Musée 2019
Dépenses								
Investissement	27,01	25,94	0,83	0,38	0,15	0,15	27,99	26,47
Fonctionnement	311,77	316,20	11,47	11,37	0,02	0,02	323,26	327,59
Total des dépenses	338,78	342,14	12,30	11,75	0,17	0,17	351,25	354,06
Ressources								
Produits	4,89	4,89	0,29	0,38	0,25	0,24	5,43	5,50
Prélèvements sur les disponibilités	22,27	25,03	0,05	0,01	-0,08	-0,07	22,24	24,98
Dotations de l'État	311,63	312,23	11,96	11,36	0,00	0,00	323,58	323,58
Total des ressources	338,78	342,14	12,30	11,75	0,17	0,17	351,25	354,06

Source : commission commune des crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat

1. Les dépenses du Sénat pour 2019

Les crédits de fonctionnement du budget 2019 pour le Sénat (hors Jardin et Musée) s'élèvent à 316,2 millions d'euros et sont supérieurs de 4,4 millions d'euros aux crédits de 2018 (311,8 millions d'euros) Cette augmentation de 1,42 % s'explique essentiellement par le renforcement des moyens de travail des Sénateurs.

Crédits et exécution du budget de l'action « Sénat » 2017-2019

	Budget 2017	Exécuté 2017	Taux d'exécution	Budget 2018	Budget 2019	Variation 2019/2018	
						en valeur	en %
Charges de fonctionnement	316 519 164	309 359 995	97,74%	311 770 919	316 202 518	4 431 599	1,42%
60 Achats de biens et fournitures	5 041 600	4 441 974	88,11%	4 940 100	4 700 100	-240 000	-4,85%
61 et 62 Services extérieurs	31 410 380	28 752 044	91,54%	30 632 250	31 185 674	553 424	1,81%
63 Impôts et taxes	1 423 000	1 424 801	100,13%	1 441 500	1 465 500	24 000	1,66%
64 Rémunérations et charges sociales	169 352 100	168 382 947	99,43%	171 106 435	170 300 700	-805 735	-0,47%
<i>Dont indemnités des Sénateurs</i>	<i>31 417 400</i>	<i>31 322 006</i>	<i>99,70%</i>	<i>31 896 200</i>	<i>31 708 400</i>	<i>-187 800</i>	<i>-0,59%</i>
<i>Dont charges de sécurité sociale, de prévoyance, de pension et accessoires de pension des Sénateurs</i>	<i>13 723 000</i>	<i>13 769 545</i>	<i>100,34%</i>	<i>14 121 700</i>	<i>14 441 300</i>	<i>319 600</i>	<i>2,26%</i>
<i>Dont rémunération des personnels titulaire, stagiaire, contractuel et temporaire</i>	<i>99 155 200</i>	<i>98 501 929</i>	<i>99,34%</i>	<i>100 158 935</i>	<i>99 125 500</i>	<i>-1 033 435</i>	<i>-1,03%</i>
<i>Dont charges sociales, de prévoyance, de pension et accessoires de pension des personnels</i>	<i>22 796 100</i>	<i>22 393 710</i>	<i>98,23%</i>	<i>22 983 100</i>	<i>22 964 600</i>	<i>-18 500</i>	<i>-0,08%</i>
<i>Dont autres charges des personnels et autres charges sociales</i>	<i>2 260 400</i>	<i>2 395 758</i>	<i>105,99%</i>	<i>1 946 500</i>	<i>2 060 900</i>	<i>114 400</i>	<i>5,88%</i>
65 Autres charges de gestion courante	108 639 584	106 264 962	97,81%	102 839 614	108 547 044	5 707 430	5,55%
<i>Dont aides à l'exercice du mandat parlementaire</i>	<i>106 439 200</i>	<i>104 393 609</i>	<i>98,08%</i>	<i>100 460 080</i>	<i>106 166 380</i>	<i>5 706 300</i>	<i>5,68%</i>
<i>Dont diverses autres charges de gestion courante</i>	<i>2 200 384</i>	<i>1 871 353</i>	<i>85,05%</i>	<i>2 379 534</i>	<i>2 380 664</i>	<i>1 130</i>	<i>0,05%</i>
67 Charges exceptionnelles	652 500	93 267	14,29%	811 020	3 500	-807 520	-99,57%
Dépenses d'investissement	34 276 000	23 896 707	69,72%	27 013 200	25 941 800	-1 071 400	-3,97%
<i>Dont logiciels</i>	<i>1 022 000</i>	<i>190 721</i>	<i>18,66%</i>	<i>1 322 200</i>	<i>1 425 000</i>	<i>102 800</i>	<i>7,77%</i>
<i>Dont constructions</i>	<i>22 868 000</i>	<i>17 439 484</i>	<i>76,26%</i>	<i>17 513 000</i>	<i>16 055 000</i>	<i>-1 458 000</i>	<i>-8,33%</i>
<i>Dont installations</i>	<i>5 450 000</i>	<i>3 771 137</i>	<i>69,20%</i>	<i>5 308 000</i>	<i>4 392 800</i>	<i>-915 200</i>	<i>-17,24%</i>
<i>Dont autres immobilisations corporelles</i>	<i>4 936 000</i>	<i>2 495 366</i>	<i>50,55%</i>	<i>2 870 000</i>	<i>4 069 000</i>	<i>1 199 000</i>	<i>41,78%</i>
Total des dépenses des deux sections	350 795 164	333 256 702	95,00%	338 784 119	342 144 318	3 360 199	0,99%
Produits	9 838 600	12 132 787	123,32%	4 891 180	4 885 224	-5 956	-0,12%
<i>Prélèvement sur les disponibilités</i>	<i>29 328 864</i>	<i>9 496 214</i>	<i>32,38%</i>	<i>22 265 239</i>	<i>25 031 394</i>	<i>2 766 155</i>	<i>12,42%</i>
Dotations du budget de l'Etat	311 627 700	311 627 700	100,00%	311 627 700	312 227 700	600 000	0,19%

Source : Sénat

Les deux principaux postes de la section de fonctionnement sont les dépenses à destination des sénateurs et les dépenses de personnel.

2. Les dépenses liées au mandat parlementaire

Les dépenses au titre des 348 sénateurs, fixées à 152,3 millions d'euros sont en hausse de 3,99 % par rapport au budget pour 2018.

Ces dépenses comprennent leurs indemnités et les charges de sécurité sociale et de prévoyance et les accessoires de pensions pour les sénateurs ainsi que les aides à l'exercice du mandat parlementaire.

Les indemnités, stables dans leurs composantes, diminuent de 0,59 % par rapport à celle prévues en 2018 du fait de la stabilité du point d'indice et du caractère dégressif des allocations de retour à l'emploi au profit de sénateurs non réélus en 2017.

En revanche, les charges de sécurité sociale et de prévoyance et les accessoires de pensions pour les Sénateurs augmentent de 2,26 %, conséquence du renouvellement partiel de 2017 qui a vu l'augmentation du nombre d'anciens sénateurs pensionnés.

Les aides à l'exercice du mandat parlementaire sont en hausse de 5,68 % par rapport aux aides pour 2018 (+ 5,7 millions d'euros). Les déterminants majeurs en sont la dotation versée à l'association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS), les avances pour frais de mandat (AFM) des sénateurs qui couvrent les frais en relation directe avec l'exercice du mandat et la subvention aux groupes politiques.

Cette augmentation des crédits résulte de la décision du Bureau du Sénat du 28 juin 2018 visant à renforcer les moyens de travail des Sénateurs, dont l'un des aspects est la majoration de 10 % de la dotation pour l'emploi de collaborateurs.

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique a prévu la suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat (I.R.F.M.), destinée à couvrir les frais liés à l'exercice de la fonction de sénateur, à compter du 1^{er} janvier 2018. Le Bureau du Sénat a par conséquent fixé un nouveau régime de prise en charge des frais engagés par les sénateurs dans le cadre de leur mandat.

Dorénavant, la prise en charge des frais de mandat des sénateurs repose sur un système dual qui distingue les prises en charge directes (frais de transport, affranchissement, taxis parisiens, téléphonie) et les prises en charge assurées au moyen d'avances versées aux sénateurs (5 900 euros par mois pour l'avance générale). **L'ensemble des dépenses doit être justifié et rapproché du montant des avances versées.** Le solde est reversé au Sénat. Ce rapprochement et ce reversement s'opèrent à la fin de chaque année. Le dispositif étant récent, les taux d'utilisation des avances ne sont pas connus.

Les crédits de 29,5 millions d'euros prévus pour financer les avances consenties aux sénateurs en 2019 reposent sur une hypothèse d'utilisation complète des droits.

La subvention aux groupes politiques du Sénat est en baisse de 2,61 %. Cette évolution est due à la modification du nombre des groupes et à la variation de leurs effectifs.

3. Les dépenses de personnel

Les personnels payés par le Sénat seront 1 090 fin 2019 dont 995 emplois budgétaires et 95 contractuels (contre 1 072 en 2018 et 2017). Ces 18 emplois supplémentaires concernent la contractualisation de personnels de maintenance dont les fonctions étaient précédemment couvertes par des prestations externes.

Les dépenses de rémunération (91,7 millions d'euros pour les titulaires et stagiaires et 7,4 millions d'euros pour les contractuels), s'élèvent à 99,1 millions d'euros en 2019 contre 100,2 millions d'euros en 2018 (- 1,03 %). Dans un contexte de renouvellement des effectifs, la tendance à la baisse globale de la masse indiciaire dans le budget 2018 (- 0,3 %), se prolonge et s'établit à - 1,99 %. Aucune évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique n'est envisagée dans la construction du budget à l'horizon 2019.

L'évolution des charges sociales des fonctionnaires est corrélée à l'évolution des traitements (1,02 %). Concernant les contractuels, elles progressent de 3,47 %.

4. Les dépenses du « Jardin du Luxembourg » pour 2019

Le budget 2019 du « Jardin du Luxembourg » est fixé à 11,7 millions d'euros, en diminution de 4,45 % par rapport au budget 2018 et de 0,14 % par rapport à l'exécuté 2017.

S'établissant à 376 000 d'euros, le budget d'investissement est en baisse de 54,7 % par rapport à 2018, qui devait donner lieu à la rénovation de la fontaine Médicis, qui n'a finalement pas été réalisée.

Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 11,4 millions d'euros, en baisse de 0,81 % par rapport à 2018.

Les produit ont progressé de 23,7 % dans le budget 2018 (287 000 euros) en raison de l'évolution favorable attendue des redevances domaniales versées par les 17 exploitants titulaires de concessions dans le Jardin du Luxembourg (augmentation de la part fixe). **Ils s'établissent pour 2019 à 382 000 euros (+ 33,1 %)**, grâce aux recettes attendues au titre de défilés de mode organisés dans l'Orangerie Férou et à deux expositions de photos sur les grilles du jardin.

5. Les dépenses du « Musée du Luxembourg » pour 2019

La prévision de dépenses d'investissement engagées par le Sénat est maintenue en 2019 au niveau de 2018 (150 000 euros). Il s'agit du financement de la première phase de la rénovation de la structure haute du Musée, initialement prévue sur l'exercice 2018.

Les dépenses de fonctionnement consistent en travaux de gros et petit entretien et maintenance du système de sécurité incendie qui incombent au Sénat en vertu de son contrat avec la RMN, en dépenses de services extérieurs, en honoraires et en déplacements, pour 17 700 euros dans le budget 2019 comme en 2018.

Pour le Sénat, le budget du musée du Luxembourg est structurellement excédentaire sauf en cas de gros travaux incombant au propriétaire. Il a été excédentaire de 120 848 euros en exécution 2017. L'excédent a été estimé à 79 300 euros dans le budget 2018 et à 67 300 euros dans le projet de budget pour 2019. Cet excédent vient atténuer à la marge le prélèvement sur disponibilités nécessaire à l'action Sénat.

6. Les recettes propres du Sénat

Pour 2019, un montant de 4,8 millions d'euros est inscrit au budget, semblable au montant pour 2018.

Le principal produit est constitué par les redevances annuelles de gestion versées au Sénat par les caisses autonomes de sécurité sociale et de retraite du Sénat. Pour 2019, le montant de ces redevances est inscrit pour 2,9 millions d'euros.

Les autres produits sont stables : loyers des immeubles occupés par Public Sénat et La Poste, produits des activités annexes, et prestations de service.

En raison du ressaut du programme de travaux, le budget 2017 prévoyait, en plus du produit exceptionnel des ventes de logement de fonction un prélèvement de 29,3 millions d'euros sur les réserves du Sénat. Du fait de décalages dans l'exécution des investissements en 2017, le prélèvement a été limité à 9,5 millions d'euros en exécution.

Inscrit dans le budget 2018 à hauteur de 22,2 millions d'euros, le prélèvement prévu pour 2019 demeure très significatif puisqu'il est inscrit pour 25 millions d'euros. Les prélèvements sur disponibilités prévus par les projets de budgets 2018 et 2019 représentent plus de 47 millions d'euros.

Le recours aux réserves pour assurer l'équilibre budgétaire pose la question de l'équilibre de long terme à trouver lorsqu'elles seront épuisées.

C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES

1. La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale

Le projet de budget établi pour 2019 par la société de programme « La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale » (LCP-AN), adopté par son conseil d'administration du 2 juillet 2018, prévoit une reconduction, pour le septième exercice consécutif, de la dotation au même niveau en valeur, soit 16,6 millions d'euros.

Selon les informations communiquées par la société, les dépenses à financer en 2019 ont été évaluées, au total, à 16,8 millions d'euros, en légère hausse (+ 273 063 euros, soit + 1,65 %) par rapport au budget rectifié de 2018, pour un résultat à l'équilibre.

2. Public-Sénat

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) signé le 23 décembre 2015 pour la période 2016-2018 qui inclut le montant de la dotation budgétaire (97,1% du coût de la chaîne) arrive à échéance fin 2018 et la signature du prochain contrat (2019-2021) sera effective au cours du second semestre. Le contrat 2016-2018 prévoyait toutefois les conditions selon lesquelles la subvention pourrait, en 2019, être réduite des économies réalisées sur les frais de diffusion.

Aussi la dotation pour 2019 s'élève-t-elle à 17,6 millions d'euros, en diminution de 2,2 % par rapport à 2018. De 2016 (18,8 millions d'euros) à 2019, la dotation aura diminué progressivement de 1,2 million d'euros.

Le projet de budget total de la chaîne demeure stable (- 0,04 %) et s'élève à 18,2 millions d'euros. Ses ressources, outre la dotation, proviennent de produits d'exploitation (parrainages et coproductions), pour 529 000 euros.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La dotation budgétaire dans le projet de loi de finances initiale pour 2019 s'élève à 11,7 millions d'euros, identique à celle de 2018.

	Exécution 2017	Dotation 2018	Dotation prévue pour 2019	VAR 2018/2019
Dépenses relatives aux membres	2 218 628,71	2 362 180,00	2 362 180,00	0,00%
Dépenses relatives aux personnels	5 636 643,49	6 287 440,00	6 540 515,00	4,02%
Dépenses de fonctionnement	1 085 539,75	1 077 278,00	1 085 228,00	0,74%
Dépenses informatiques	421 967,77	289 600,00	281 650,00	-2,82%
Investissement	726 701,58	1 702 731,00	1 449 656,00	-17,46%
Élections et référendums	1 496 479,36	0,00	0,00	NS
TOTAL	11 585 960,66	11 719 229,00	11 719 229,00	0,00%

Source : PLF 2019, réponses au questionnaire budgétaire

L'activité et le fonctionnement du Conseil constitutionnel ont été profondément modifiés par la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité, pour autant la montée en puissance de cette procédure ne semble pas se traduire par une augmentation des dépenses.

Depuis l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité, les juridictions du filtre ont enregistré 3 532 dossiers. Le Conseil d'État et la Cour de cassation ont décidé du renvoi de 732 QPC. La charge de travail repose sur un service juridique de taille limitée.

Le tableau suivant montre que les délais moyens des décisions sont contenus très en deçà des délais impartis par les dispositions constitutionnelles et organiques.

**Délais moyens entre les saisines et les décisions
(2000 - 30 juin 2018)**

Type de décisions	Délai moyen en jours	Délai imparti
Délai moyen pour les DC	16	
Question prioritaire de constitutionnalité	73	90
Autres compétences		
AN (élections législatives)	88	-
SEN (élections sénatoriales)	87	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent globalement à 10,3 millions d'euros (10 millions d'euros en 2018).

Les dépenses de personnel augmentent, ce qui s'explique par la nécessité de renforcer et de professionnaliser les services du Conseil constitutionnel.

Au 1^{er} janvier 2019, le Conseil constitutionnel comptera (hors membres) 72 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution, soit 64,4 ETP. Le Conseil français est l'une des plus petites juridictions constitutionnelles en Europe. La Cour de Karlsruhe avoisine les 300 personnes, le Tribunal constitutionnel espagnol les 200.

L'année 2019 connaît une légère augmentation de l'effectif total par rapport à la présentation du budget 2018, du fait de la volonté de professionnaliser davantage les personnels et de monter en compétences (légère baisse du nombre de catégories C et augmentation de nombre de catégories A).

Au cours de l'année 2018, le Conseil constitutionnel a effectué la revue de ses effectifs par statut, par catégorie et par service. Cela a permis de mettre à jour la politique RH avec des fiches de poste, des entretiens annuels d'évaluation professionnelle des personnels ainsi qu'un plan de formation.

Un audit est en cours de réalisation sur la rémunération des personnels contractuels afin d'aboutir à un référentiel des rémunérations de ces personnels et de faire coïncider les compétences au niveau de qualification requis.

Le Conseil Constitutionnel souhaite développer son image auprès du grand public, par le développement de nouveaux outils numériques mais aussi par la création d'événements d'envergure. En 2018, la deuxième « Nuit du Droit », consacrée au soixantième anniversaire de la Constitution de la V^e République, en est l'exemple. Ceci justifie l'augmentation de 5,41 % des dépenses d'action de communication, publicité, publications et relations publiques.

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

Pour rappel, parmi les anciens Présidents de la République, membres de droit du Conseil constitutionnel, seul Valéry Giscard d'Estaing siège actuellement. Jacques Chirac ne siège plus depuis mars 2011, Nicolas Sarkozy depuis janvier 2013 ; François Hollande n'a pas souhaité siéger.

Le projet de loi constitutionnelle dont l'examen devrait reprendre à l'Assemblée nationale au début de l'année 2019 prévoit, en son article 10, la suppression de l'alinéa 2 de l'article 56 de la Constitution, aux termes duquel les anciens Présidents de la République font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel.

Cependant, le II de l'article 18 du même projet de loi constitutionnelle dispose que : *« Les dispositions de l'article 56 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, ne sont pas applicables aux anciens Présidents de la République qui ont siégé au Conseil constitutionnel l'année précédant la délibération en conseil des ministres du projet de la présente loi constitutionnelle. »* Il aurait en effet été injuste et indélicat d'exclure par cette réforme le Président Giscard d'Estaing, alors que sa participation aux travaux du Conseil a toujours été exemplaire.

Les dépenses d'investissement correspondent en particulier à des investissements numériques et à des travaux d'aménagement pour un montant de 1,450 million d'euros en 2019 contre 1,703 million en 2018.

Les investissements pour l'année 2019 sont programmés de la manière suivante :

- création de portes de circulation pour les bureaux du 4^e étage donnant sur la salle Vedel (207 000 euros) ;
- investissements informatiques rendus nécessaires par la perspective de l'obsolescence technologique des outils SIJur et SIGreffé sur lesquels reposent les travaux juridictionnels (713 000 euros) ;
- investissements en matière de matériels divers et de mobilier (160 000 euros) ;
- investissements en matière d'action de communication (mise en place d'une charte graphique, rénovation de la plaquette de présentation du Conseil, film institutionnel, livre institutionnel...) (280 000 euros) ;
- investissements dans le cadre de la sécurité des biens et des personnes (90 000 euros).

Ces dépenses sont définies annuellement dans le cadre d'un plan triennal 2018-2020 des travaux d'aménagement des locaux du Conseil constitutionnel recensant les actions à conduire en termes de travaux de gros œuvre, d'aménagement des locaux, de promotion du développement

durable, de sécurisation des biens et des personnes et d'acquisition éventuelle de nouveaux locaux.

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

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

En 2019 comme en 2018, **la Cour estime à 71 500 euros les coûts inhérents à la tenue des procès** – frais d'organisation, indemnités de juges parlementaires et frais de justice. **Les indemnités des magistrats sont, elles, évaluées à 135 000 euros.**

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

Au total, **le budget prévisionnel s'élève à 861 500 euros**, soit un niveau identique à celui prévu en 2018, pour le quatrième exercice consécutif.

Il convient de rappeler que le Président de la République a indiqué le 3 juillet 2017 devant les députés et les sénateurs réunis en Congrès à Versailles sa volonté de voir supprimer la Cour de justice de la République. Les services de la Cour précisent que le contrat de bail des locaux qu'elle occupe prévoit la possibilité de dénoncer la location à tout moment en respectant un préavis de 6 mois.

Durant ce délai pourraient être réalisées toutes les formalités afférentes à la suppression – restitutions au Mobilier national, au Fonds national d'art contemporain et aux services des domaines, résiliation des contrats et abonnements.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial, sur la mission « Pouvoirs publics ».

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. – C'est un rapport particulier, du fait de la nécessaire autonomie financière des pouvoirs publics.

En un mot, les crédits de cette mission sont stables, mais cette stabilité ne peut pas durer.

Le périmètre de la mission englobe les deux assemblées, le Conseil constitutionnel, la présidence de la République et la Cour de justice de la République, qui n'a pas eu d'activité notable cette année. Je concentrerai mon exposé sur les trois premiers budgets, les plus importants, qui doivent être abordés comme des budgets d'établissements publics, avec des dotations de l'État, des recettes propres et des prélèvements sur les réserves. Or l'Assemblée nationale comme le Sénat font largement appel à ces réserves, et le tonneau des Danaïdes n'existant pas dans le domaine budgétaire et financier, celles-ci finiront par s'épuiser.

La Présidence, les deux assemblées et le Conseil constitutionnel se sont fixé un triple objectif de modernisation, d'optimisation et d'efficacité qui implique une révision ambitieuse des méthodes de travail.

Nous constatons une stabilité de la dotation de la présidence de la République accompagnée d'une légère augmentation des dépenses de personnel de l'Élysée, liée à une sous-estimation des crédits en 2018, et un budget de déplacement en forte croissance.

Autre fait saillant, l'Assemblée nationale puise beaucoup dans les réserves. Son budget s'élève à 568 millions d'euros, dont 517 millions d'euros de crédits budgétaires, sachant que les recettes propres sont très faibles. Pour le Sénat, le total est de 354 millions d'euros, jardin et musée inclus, dont 323 millions d'euros de crédits budgétaires.

Certes, les budgets des deux assemblées sont à peu près constants depuis 2012, soit une baisse réelle, mais le moment de vérité arrivera lorsque l'ensemble des réserves auront été consommées. C'est naturellement un sujet politique, une question d'exemplarité ; mais des mesures comme l'augmentation de 10 % de l'enveloppe des collaborateurs par les assemblées parlementaires doivent être financées. La situation me semble tenable jusqu'en 2020. Quoi qu'il en soit, il faudra se poser la question du budget

après 2022, si le nombre et les moyens des parlementaires sont modifiés à cette échéance.

Ces observations faites, je propose l'adoption des crédits de la mission.

M. Arnaud Bazin. – Une réserve est toujours constituée en vue d'une utilisation déterminée. Quel est la raison d'être des réserves des assemblées ? Les ponctionner met-il en péril l'action ainsi envisagée ?

M. Marc Laménie. – L'augmentation des déplacements présidentiels a un impact sur les autres missions, notamment la mission « Sécurités ». Ainsi lors du passage du Président dans les Ardennes dans le cadre de l'itinérance mémorielle, une compagnie de CRS était mobilisée. A-t-on une idée de cet impact ?

Le budget du Sénat s'est stabilisé à 323 millions d'euros, et nos guides ne manquent pas de le signaler aux visiteurs. Il est important d'analyser la répartition de ces crédits.

Mme Christine Lavarde. – Où en est le projet de rapprochement entre la Chaîne Parlementaire et Public Sénat ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Certes, le budget de l'Élysée se stabilise, mais après une augmentation de 3 % l'an dernier...

Concernant l'Assemblée nationale, la presse s'est fait écho de dépassements budgétaires en cours d'année. Or les charges de personnel passent de 175 millions d'euros pour le réalisé 2017 à... 171 millions d'euros pour le budget 2019. De même, les charges de secrétariat parlementaire ont baissé de 194 millions d'euros pour le réalisé 2017 à 170 millions pour le budget 2019 ! Cette comptabilité est-elle vraiment sincère ?

Mme Nathalie Goulet. – La réserve a son utilité. Elle permet notamment d'absorber les indemnités des très nombreux collaborateurs parlementaires licenciés après le renouvellement de l'Assemblée nationale en 2017.

Comment sont gérés les fonds de pension ? Il importe de vérifier que notre institution ne fait pas de placements dans des paradis fiscaux.

M. Philippe Dominati. – La Cour de justice de la République coûte 900 000 euros par an. Quelle a été son activité ces dernières années ?

M. Philippe Dallier. – Le budget 2019 est très satisfaisant en termes d'affichage, puisque les dotations des assemblées n'augmentent pas depuis six ans, mais le recours aux réserves pose la question de la soutenabilité de cette trajectoire à moyen terme. Personne ne comprendrait un ressaut brutal de ces dotations. Une baisse du nombre de parlementaires ne réglerait pas le problème : outre les charges fixes, l'une des justifications de la mesure proposée est l'augmentation des moyens dont bénéficiera chaque parlementaire. Le passage des retraites de l'Assemblée nationale au régime

général est présenté comme une grande avancée, mais il a lui aussi un impact sur l'équilibre du budget. Les difficultés arrivent ; à quelle échéance, et ne faut-il pas s'y préparer ?

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. – La raison d'être des réserves du Sénat et de l'Assemblée nationale est, pour le moment, de financer les projets immobiliers. Au Sénat, les ressources propres et les crédits budgétaires financent le fonctionnement de l'institution, mais pas l'entretien courant. Or le Sénat, comme l'Assemblée nationale, voire l'Élysée, ressemblent beaucoup à un monument historique, et ce n'est pas pris en compte dans la dotation... C'est pourquoi l'entretien courant du bâtiment est financé par la réserve.

Ces réserves ont été constituées progressivement. François Hollande a, en quittant la Présidence, rendu 10 millions d'euros sur les 17 millions de la réserve au budget de l'État.

Marc Laménie, le G7 organisé à Biarritz en 2019 explique en partie l'augmentation du budget des déplacements. La Cour des comptes s'est demandé si le budget de l'Élysée recouvrait l'ensemble des dépenses de la Présidence. Un effort d'internalisation a été réalisé mais une véritable comptabilité analytique fait défaut. Concernant la sécurité du Président, la garde du pavillon de la Lanterne est assurée par la Garde républicaine et affectée dans le budget de celle-ci ; la CRS-1 relève de la Mission « Sécurités ». L'Élysée ne fonctionne pas encore à coût complet, mais s'en rapproche. Il faudrait davantage de comptabilité analytique, pour la Présidence comme pour l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Christine Lavarde, le rapprochement entre LCP et Public Sénat ne semble plus dans l'air du temps.

Le budget de l'Assemblée nationale est-il sincère ? Oui, dans l'ensemble, les Questeurs de l'Assemblée nationale ont ajusté le budget 2019 à la réalité. Par ailleurs, les projets immobiliers de l'Assemblée, notamment la reconversion de l'hôtel de Clermont en bâtiment de bureaux, ont entraîné un recours accru aux réserves.

Les Questeurs m'ont indiqué que les réserves constituées au Sénat pour payer les pensions en financent 70 % du total ; 30 % doivent être prélevés sur les crédits annuels. Ce sont deux comptes séparés. Il ne me semble pas que ces fonds soient mal gérés.

Mme Nathalie Goulet. – Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. – Le Sénat veille à éviter les placements dans les paradis fiscaux et procède aux diligences nécessaires.

La Cour de Justice de la République n'a pas eu d'activité en 2018 ; en 2012, elle a reçu 34 plaintes, 44 en 2013, 45 en 2014, 42 en 2015, 74 en 2016, 41 en 2017 et 11 au 31 mai 2018. Cinq affaires se sont conclues par un non-lieu et deux sont en cours.

Philippe Dallier a posé une question fondamentale : que fait-on demain ?

M. Philippe Dallier. - Et quand est-ce, demain ?

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial. - L'Assemblée nationale peut maintenir cette trajectoire jusqu'en 2022, le Sénat aussi. Il est également possible de laisser les bâtiments se dégrader, comme l'État le fait souvent... L'ajustement des crédits de fonctionnement et d'investissement courants est indispensable, pour l'Élysée comme pour l'Assemblée nationale et le Sénat. De plus, le Conseil constitutionnel fera un bilan, en 2020, de l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité, qu'il a absorbée à budget constant.

La baisse projetée de 30 % des effectifs parlementaires ne débouchera pas sur une économie de 30 % en fonctionnement, d'autant que le Président de la République a annoncé vouloir renforcer les moyens des assemblées, y compris en développant des capacités d'expertise propres. La fin du cumul des mandats et des cabinets locaux entraînera également un besoin de collaborateurs plus affûtés, et devrait se traduire par une augmentation du temps travaillé, du temps de présence des parlementaires et de l'activité de contrôle.

Il n'est pas raisonnable de laisser une telle situation à nos successeurs. Il faudra donc engager un travail d'explication auprès des Français et arrêter la démagogie.

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

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Présidence de la République

- M. Patrick STRZODA, directeur de cabinet ;
- M. Jérôme RIVOISY, directeur général des services ;
- Mme Patricia JANNIN, chef du service des ressources humaines et des finances.

Conseil constitutionnel

- M. Laurent FABIOUS, président du Conseil constitutionnel.
- M. Jean MAÏA, secrétaire général du Conseil constitutionnel.

Assemblée nationale

- M. Florian BACHELIER, questeur.

Sénat

- M. Rémi POINTEREAU, questeur ;
- M. Bernard LALANDE, questeur ;
- M. Vincent CAPO-CANELLAS, questeur.