

Projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906)
Mission « Pouvoirs publics »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis,
M. Emmanuel Duplessy

31 octobre 2025

**PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION POUVOIRS
PUBLICS POUR 2025**

La mission Pouvoirs publics, qui comprend six dotations, présente dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2026 un montant global relativement stable, l'ensemble des crédits augmentant de 0,21 %. Cette hausse repose toutefois essentiellement sur l'augmentation de 11,54 % sollicitée par le Conseil constitutionnel pour financer des investissements et créer une ligne budgétaire spécifique, contenant 1 M€ pour **les dépenses prévisionnelles liées aux élections**. À l'inverse, la Cour de justice de la République présente une demande de dotation en diminution de 8,54 %. Comme l'année dernière, la Présidence de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat ont décidé, dans un contexte budgétaire tendu, de maintenir le gel de leurs dotations.

Votre Rapporteur souhaite néanmoins rappeler que, pour les assemblées parlementaires, ce gel équivaut à un effort bien plus conséquent compte tenu de la stabilité de la dotation des assemblées parlementaires depuis plus d'une décennie. La dotation de l'Assemblée nationale, qui a diminué en 2011⁽¹⁾, a ainsi été maintenue à hauteur de 517,89 M€ entre 2011 et 2021, avant d'être indexée sur l'inflation puis d'être gelée en 2025.

(1) La dotation de l'Assemblée nationale s'élevait à 533,91 M€ entre 2008 et 2011.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES POUR 2025 ET DANS LE PLF 2026

	LFI 2025	PLF 2026	Variation LFI 2025 / PLF 2026
<i>(en euros)</i>	AE et CP	AE et CP	AE et CP
Présidence de la République	122 563 852	122 563 852	=
Assemblée nationale	607 647 569	607 647 569	=
Sénat	353 470 900	353 470 900	=
La chaîne parlementaire	35 245 822	35 596 900	+ 1 %
Conseil constitutionnel	17 930 000	20 000 000	+ 11,54 %
Cour de justice de la République	984 000	900 000	- 8,54 %
TOTAL	1 137 842 143	1 156 506 686	+ 0,21 %

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au PLF 2026.

I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

Pour la deuxième année, la présidence de la République sollicite le maintien de la dotation au niveau de l'année précédente, soit 122,56 millions d'euros (M€).

La mesure « zéro valeur » appliquée par la Présidence de la République s'inscrit dans la continuité de la décision prise en 2024, dans un contexte budgétaire tendu, de renoncer à l'augmentation de 2,53 % de la dotation.

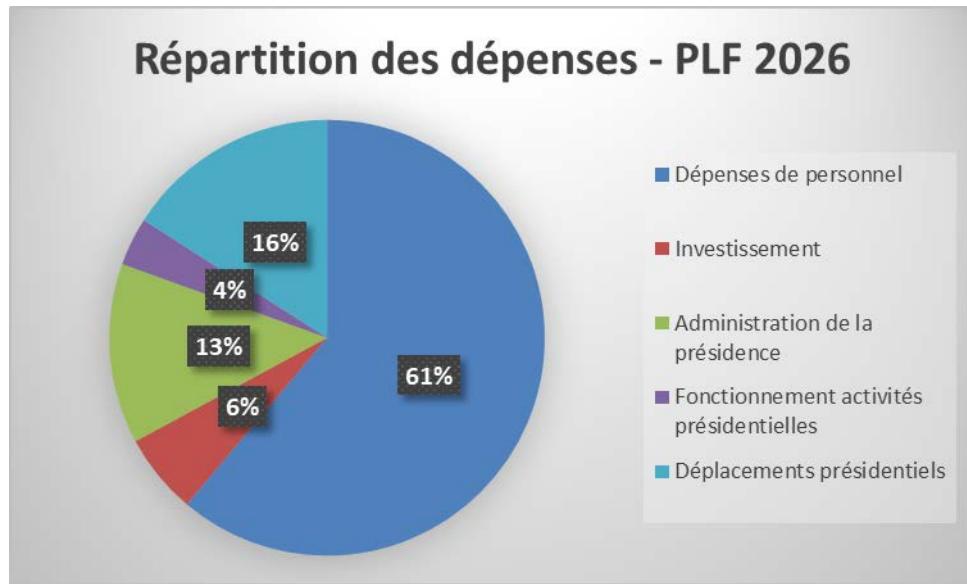
En 2024, cette hausse de 3 M€ initialement envisagée devait principalement permettre de faire face à l'augmentation structurelle des dépenses de personnel. La Présidence avait évalué une hausse de 2,4 M€ des dépenses de personnel en application des mesures indiciaires décidées par le Gouvernement. En exécution, pour tenir compte de ce gel budgétaire, la présidence a arbitré dans le sens d'une diminution du budget d'investissement, d'une stabilisation des dépenses de fonctionnement et liées à l'activité présidentielle, et a contenu la hausse des dépenses de personnel à 1 M€.

La Présidence de la République a par ailleurs mis en place une gestion rigoureuse des enveloppes budgétaires, qui ne sont pas immédiatement allouées aux services dans leur totalité, afin de mieux maîtriser le rythme de la dépense et de s'assurer qu'elle soit adaptée aux besoins réels des services.

PRÉVISIONS D'ÉXÉCUTION DES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

DÉPENSES (en €)	2024		2025		évol 24-25	évol 24-25		
	Budget initial (LFI)		Budget initial (LFI)					
	AE	CP	AE	CP				
Dépenses de Personnel	75 834 185	75 834 185	76 834 185	76 834 185	1,3%	1,3%		
Sous total Hors Activités présidentielles	24 848 644	24 848 644	24 265 667	24 265 667	-2,3%	-2,3%		
Investissement	9 118 330	9 118 330	7 465 667	7 465 667	-18,1%	-18,1%		
Administration de la présidence	15 730 314	15 730 314	16 800 000	16 800 000	6,8%	6,8%		
Ressources humaines et administration générale	581 023	581 023	555 925	555 925	-4,3%	-4,3%		
Moyens généraux	6 472 900	6 472 900	8 306 071	8 306 071	28,3%	28,3%		
Gestion immobilière	3 050 520	3 050 520	2 000 000	2 000 000	-34,4%	-34,4%		
Télécommunications, informatique et numérique	3 185 498	3 185 498	3 375 360	3 375 360	6,0%	6,0%		
Sécurité	1 215 233	1 215 233	1 230 676	1 230 676	1,3%	1,3%		
Action sociale	1 225 140	1 225 140	1 331 968	1 331 968	8,7%	8,7%		
Sous total Activités présidentielles	24 427 023	24 427 023	24 500 000	24 500 000	0,3%	0,3%		
Fonctionnement Activités présidentielles	3 327 023	3 327 023	4 500 000	4 500 000	35,3%	35,3%		
Activité diplomatique	864 700	864 700	1 500 000	1 500 000	73,5%	73,5%		
Activité hors diplomatie	2 462 323	2 462 323	3 000 000	3 000 000	21,8%	21,8%		
Déplacements présidentiels	21 100 000	21 100 000	20 000 000	20 000 000	-5,2%	-5,2%		
Déplacements diplomatiques	15 975 000	15 975 000	14 800 000	14 800 000	-7,4%	-7,4%		
Déplacements hors activité diplomatique	5 125 000	5 125 000	5 200 000	5 200 000	1,5%	1,5%		
TOTAL DES DÉPENSES	125 109 852	125 109 852	125 599 852	125 599 852	0,4%	0,4%		

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au PLF 2026.



Source : Commission des Lois, à partir des données de l'annexe Pouvoirs publics, PLF pour 2026.

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN LÉGÈRE AUGMENTATION

● D'après les prévisions d'exécution du budget 2025, les dépenses de personnel devraient s'élever à 76,8 M€ soit une augmentation de 1,3 % au regard des crédits de paiement (CP) demandés dans le cadre du budget initial.

Cette hausse de 1,16 M€ par rapport à l'enveloppe initiale résulte des mesures de revalorisation indiciaire, mais aussi de la hausse mécanique de la masse salariale liée au glissement vieillesse-technicité.

Le déficit budgétaire ainsi occasionné pourra être quasiment absorbé par un excédent de trésorerie de 0,964 M€ lié à des recettes exceptionnelles conjoncturelles tenant à la perception d'intérêts du compte de la Présidence ouvert au Trésor¹.

● Les crédits des dépenses de personnel s'élèvent dans le **projet de loi de finances** (PLF) pour 2026 à **78 M€** en CP, soit une **augmentation de 1,5 %**.

Afin de contenir l'augmentation des dépenses de personnel liées aux mesures de revalorisation ainsi qu'à la hausse mécanique de la masse salariale liée au glissement vieillesse-technicité, la présidence de la République a lancé début 2025 des travaux de **refonte de son schéma d'emplois** et de **réduction des effectifs**.

¹ Ce compte peut percevoir des intérêts créditeurs indexés sur l'indice ESTER. Le niveau négatif de ce taux avait conduit à ce qu'aucun intérêt ne soit perçu entre 2017 et 2022. Le taux étant redevenu positif en 2023, des recettes exceptionnelles ont été perçues.

Les effectifs sont ainsi passés de **822 ETP** (dont 242 contractuels pour 580 agents mis à disposition) au 1^{er} juillet 2025 à **815 ETP** au 1^{er} septembre 2025, étant précisé que le plafond d'emploi a été fixé à 825 équivalents temps plein (ETP) en 2019. La sécurité capte la plus grande part de ces effectifs, 299 ETP étant affectés à la direction de la sécurité de la présidence de la République en juillet 2025. Viennent ensuite la direction des opérations, qui compte 149 ETP, et la direction de la communication, qui en compte 110.

Mêmes limités, ces efforts de maîtrise des effectifs permettront d'anticiper la contrainte forte qui pèsera dans les prochaines années sur l'évolution de la masse salariale, compte tenu de l'évolution du glissement vieillesse technicité. Ils ne seront toutefois pas suffisants si d'autres mesures structurelles décidées par le Gouvernement, à l'exemple de la revalorisation du point d'indice, venaient amplifier à l'avenir la masse salariale.

B. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT LIÉES À L'ADMINISTRATION DE LA PRÉSIDENCE EN LÉGÈRE DIMINUTION.

- Les dépenses de fonctionnement rattachées à l'administration de la présidence comprennent l'administration générale, les moyens généraux, la gestion immobilière, les télécommunications, l'informatique et le numérique, les frais de sécurité, les frais d'action sociale et les frais de fonctionnement de la Maison Élysée. Au total, ces dépenses passent de **18,4 M€ en exécution 2024** à **17,9 M€ en prévision d'exécution 2025**.

- Ces dépenses intègrent désormais les coûts de fonctionnement de la « **Maison Élysée** », dont le budget prévisionnel s'élève à 1,2 M€ pour 2025 (dont 0,4 M€ de loyers et autant pour les dépenses de personnel, composé de 7 agents, sans tenir compte de l'implication des cuisiniers des grandes cuisines).

La « Maison Élysée »

Ouvert en juillet 2024, le site de 685m² situé face à l'entrée du Palais de l'Élysée comprend :

- un espace muséal qui doit permettre aux visiteurs de « découvrir l'histoire et le patrimoine de la Présidence de la République toute l'année ».
- une boutique physique proposant des produits fabriqués en France, pour la plupart siglés « présidence de la République » ;
- un salon de thé qui propose des pâtisseries préparées par les grandes cuisines de la présidence de la République.

Le projet, conçu à l'automne 2023 lorsque l'espace commercial vacant a été identifié, a été mené à marche forcée afin d'ouvrir avant le début des Jeux Olympiques de Paris 2024. Les travaux ont donc été réalisés suivant des procédures de marché adaptées, pour un coût de 3,2 M€

Dans la conception initiale du projet, la boutique devait générer des recettes destinées à la rénovation du palais. L'espace au musée étant gratuit, les recettes proviennent exclusivement du salon de thé et de la boutique, mais sont dépendante de la fréquentation du site, estimé par la Présidence de la République à environ 800 visites par jour. En 2024, les ventes de produits Maison Élysée se sont élevés à 487 835 € Le budget initial 2025 anticipait des recettes à hauteur de 1,2 M€ Les prévisions d'exécution budgétaire sont revues à la baisse, à 900 000€

Si la présidence de la République anticipe, dans le budget 2026, des recettes à hauteur de 1,2 M€ pour que les dépenses et les recettes soient à l'équilibre, votre Rapporteur relève que **la Cour des comptes émet quelques réserves quant à la faculté future de cet espace d'effectivement contribuer au financement des rénovations du Palais** : « les coûts de conception et de réalisation (près de 4 M€) et l'ensemble de [la] masse salariale devraient être pris en compte pour apprécier la capacité de la Maison Élysée à contribuer aux rénovations du Palais, ce qui appelle à ne nourrir dans l'immédiat que des ambitions modestes de ce point de vue et même pour couvrir ses frais de création et de fonctionnement »⁽¹⁾.

Finalement, le bilan de cette opération réalisée à la hâte avant les Jeux Olympiques, interroge. La Maison Élysée n'a pas su répondre à ses objectifs commerciaux et des mesures devront être prises si elle ne réussit pas à dégager des recettes suffisantes en 2026.

- Dans le PLF 2026, les dépenses liées à l'administration de la présidence s'élèvent à 17,7 M€ soit une augmentation de 3,9 % par rapport à la LFI 2025.

(1) *Cour des comptes, S2025-1027, Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, Exercice 2024, p. 46.*

C. DES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIVITÉS PRÉSIDENTIELLES MIEUX MAÎTRISÉES

Qu'il s'agisse de l'exécution budgétaire 2025 ou du projet de budget pour 2026, tant les dépenses de fonctionnement liées aux activités présidentielles que celles liées aux déplacements se présentent à un niveau stable (en légère diminution de 0,7 %).

L'an dernier, votre Rapporteur avait exposé l'augmentation importante de ces différents postes de dépense : + 35,3 % pour l'activité diplomatique, et + 31,87 % pour les déplacements. Même si une partie de ces surcoûts étaient liés à l'inflation et à un contexte international tendu, qui avait parfois empêcher d'anticiper au mieux ce pan de l'activité présidentielle, votre Rapporteur avait estimé « primordial que la présidence de la République poursuive et intensifie son engagement dans le suivi [des] différentes recommandations formulées par la Cour des comptes ». C'est d'ailleurs la raison pour laquelle votre Rapporteur a décidé, cette année, de consacrer la partie thématique de son avis à ce sujet.

En conséquence, votre Rapporteur se bornera ici à ne présenter que les grandes évolutions budgétaires, et vous invite à vous reporter à la deuxième partie de cet avis s'agissant des mesures prises pour maîtriser ces dépenses.

• Les **dépenses de fonctionnement liées aux activités présidentielles** correspondent aux réceptions organisées au palais de l'Élysée dans le cadre de l'activité diplomatique et nationale du Président de la République.

Les prévisions d'exécution 2025 devraient se présenter en hausse de 1,3 % (4,0 M € en prévision d'exécution 2025 contre 3,9 M€ pour le budget exécuté 2024).

Dans le PLF 2026, l'enveloppe sollicitée, de 4 005 200 € est en baisse de 4,3 %.

• Les dépenses liées aux déplacements présidentiels comprennent à la fois les déplacements diplomatiques et les déplacements hors activité diplomatique. L'enveloppe sollicitée dans le PLF 2026 se maintient au même niveau qu'en 2025, à savoir 20 M€

La présidence de la République anticipe une diminution de 5,1 % de la part consacrée aux déplacements diplomatiques, pour une augmentation de 31,5 % liée aux déplacements nationaux. Au regard du contexte politique actuel et de la mission constitutionnelle du Président de la République, votre Rapporteur s'étonne de cette réorientation des déplacements présidentiels et peine à trouver la justification de la hausse à venir des déplacements nationaux.

D. DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT EN LÉGÈRE DIMINUTION EN RAISON DE LA BONNE PROGRESSION DU SCHÉMA DIRECTEUR IMMOBILIER

• L'enveloppe consacrée aux dépenses d'investissement connaîtra en 2026 une deuxième année de diminution, en passant d'un montant de 7,5 M€CP dans le PLF 2025 à 6,5 M€en CP en 2026.

Cette diminution de 12,9 %, qui intervient après une diminution de 26,9 % dans la LFI 2025, s'explique par l'effort financier important fourni en 2024 dans le cadre de la politique pluriannuelle d'investissements immobilier 2024-2027. Les projets de ce schéma directeur étant pratiquement finalisés, l'enveloppe a pu être ramenée à des montants moindres en 2026.

Les axes du schéma directeur immobilier 2023-2027

En 2024, la présidence a pratiquement finalisé les projets relevant du schéma directeur immobilier 2023-2027 qui s'articule autour de quatre axes :

- L'adaptation au réchauffement climatique, l'amélioration de la sobriété énergétique des bâtiments et l'empreinte verte des équipements, l'accroissement des actions en faveur du développement durable ;
- L'optimisation des surfaces et l'amélioration de la qualité de vie au travail ;
- La mise aux normes techniques des entreprises ;
- L'entretien patrimonial clos et couvert.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

La dotation exceptionnelle dévolue en 2024 à la réalisation de ce schéma a notamment permis de mener des travaux améliorant la sobriété énergétique des bâtiments, avec la mise en place de la géothermie à l'hôtel d'Évreux, ainsi que le renouvellement de la flotte de véhicules comprenant des véhicules thermiques, électriques et hybrides.

Votre Rapporteur avait souligné l'an dernier que ces **investissements seraient source d'économies de fonctionnement** et permettraient à l'avenir de réduire l'impact carbone de la présidence. Dans le cadre de son déplacement au palais de l'Élysée le 14 octobre 2025, il a pu constater que ces travaux, comme par exemple **la rénovation des grandes cuisines du Palais**, qui n'avaient pas fait l'objet de travaux depuis 1984, **permettaient en outre d'améliorer sensiblement les conditions de travail** des agents de la présidence.

Bien qu'il s'agisse d'investissements particulièrement coûteux, **votre Rapporteur confirme qu'il importe de les réaliser en temps utile pour ne pas mettre en péril un patrimoine de grande valeur**. Il s'agit là de préserver le patrimoine qui appartient aux français, et auxquels ces derniers sont très attachés, comme en atteste d'ailleurs l'affluence importante aux journées du patrimoine à

l'occasion desquelles chaque année le palais de l'Élysée ouvre ses portes au public.

Déjà l'année dernière, votre Rapporteur s'était interrogé sur le risque que pouvait constituer, pour l'entretien du patrimoine, la fluctuation possible des dépenses d'investissement. Il pourrait arriver qu'à l'avenir, une présidence de la République qui souhaiterait maintenir une dotation à budget constant tout en augmentant sensiblement les dépenses liées à l'activité présidentielle fasse le choix de couper la dépense d'investissement. C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur réitère sa proposition d'envisager, à l'avenir, de sortir les dépenses d'investissement patrimonial des dotations des Pouvoirs publics. Cela pourrait consister, pour respecter l'autonomie budgétaire des pouvoirs publics, à créer dans la mission Pouvoirs publics des dotations spécifiques dévolues aux investissements patrimoniaux de chaque institution.

Recommandation n°1 : Explorer l'opportunité, dans le respect de l'autonomie budgétaire des pouvoirs publics, de sortir les dépenses d'investissement patrimonial des dotations des pouvoirs publics afin de sécuriser les budgets dévolus à l'entretien du patrimoine sur le long terme.

II. LES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

En application de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, « *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. Cette commission délibère sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent à la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations*

 ».

La Commission commune ayant arrêté le montant des crédits des assemblées parlementaires en vue de PLF 2026 s'est réunie le 8 juillet 2025.

Ces crédits sont répartis, au sein de la mission « Pouvoirs publics », en trois dotations : celle de l'Assemblée nationale, celle du Sénat qui comporte trois actions (action n° 1 pour le Sénat, action n° 2 pour le Jardin du Luxembourg et action n° 3 pour le Musée du Luxembourg), et celle de « La Chaîne Parlementaire », qui comporte deux actions (action n° 1 LCPAN et action n° 2 Public Sénat).

Dans le PLF 2026, les **crédits demandés** par l'**Assemblée nationale** et le **Sénat** s'élèvent respectivement à **607,6 M€** et **353,5 M€** soit un montant équivalent à celui demandé en 2025, qui reconduisait déjà le montant demandé en

2024. La dotation demandée au titre des **chaînes parlementaires** représente **35,6 M€** en augmentation de 1 %.

Cette année encore, les assemblées parlementaires ont fait le choix du gel de leur dotation, afin de participer à l'effort demandé aux français pour redresser les finances publiques du pays.

Votre rapporteur pour avis **continue de juger positivement ce positionnement**, la sobriété budgétaire actuelle rendant difficile toute autre décision.

Il juge néanmoins primordial de réitérer son avertissement sur les effets dommageables sur le long terme du gel de la dotation sur les finances des assemblées parlementaires. Or, dans une démocratie, le Parlement a besoin de moyens suffisants pour permettre à ses membres d'exercer efficacement ses missions constitutionnelles.

A. LA DOTATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin de contribuer à l'effort budgétaire nécessaire au rétablissement des finances publiques, l'Assemblée nationale n'a pas sollicité d'augmentation de sa dotation pour 2026. Celle-ci se maintient donc au même niveau qu'en 2025 et 2024⁽¹⁾ soit 607,6 M€

Le budget prévisionnel pour 2026 prévoit un total de dépenses à hauteur de **644 M€** soit une faible progression (+ 0,1 %) par rapport au budget révisé de 2025 (643,19 M€). Cette progression demeure en tout état de cause **inférieure au taux d'inflation prévisionnelle**.

(1) *Hors dotation complémentaire visant à financer les surcoûts de la dissolution dans le budget 2024.*

BUDGET 2026 DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(Montants en euros)

	Réalisé 2024	Budget 2025	Budget 2026	Var. 2026/2025	
				Δ absolu	Δ %
A – SECTION DE FONCTIONNEMENT	603 587 557	606 045 922	604 745 017	– 1 300 905	– 0,2 %
60 Achats de biens et fournitures	7 413 623	10 190 500	7 387 500	– 2 803 000	– 27,5%
61+62 Services extérieurs	38 701 403	39 136 810	40 935 600	1 798 790	4,6%
63 Impôts et taxes	4 960 655	5 105 000	5 034 565	– 70 435	– 1,4%
64 Charges de personnel	196 904 217	199 394 960	203 151 616	3 756 656	1,9%
<i>dont Charges de rémunération</i>	125 507 928	124 922 141	125 299 150	377 009	0,3%
<i>Charges sociales et diverses</i>	71 396 289	74 472 819	77 852 466	3 379 647	4,5%
65 Charges parlementaires	355 571 144	351 207 652	346 994 736	– 4 212 916	– 1,2%
<i>dont Indemnités parlementaires</i>	54 485 654	53 827 432	53 810 296	– 17 136	0,0%
<i>Charges sociales</i>	78 466 050	79 406 670	76 834 270	– 2 572 400	– 3,2%
<i>Secrétariat parlementaire</i>	199 534 379	185 809 350	199 658 000	13 848 650	7,5%
<i>Voyages et déplacements</i>	6 472 909	7 798 500	7 598 500	– 200 000	– 2,6%
<i>Charges de représentation</i>	2 968 736	5 521 200	5 340 670	– 180 530	– 3,3%
<i>Autres charges</i>	13 643 416	18 844 500	3 753 000	– 15 091 500	– 80,1%
67– 69 Charges exceptionnelles et imprévues	36 515	1 011 000	1 241 000	230 000	22,7%
B – SECTION D'INVESTISSEMENT	31 759 889	37 139 278	39 265 700	2 126 422	5,7%
DAIP	<i>Investissements immobiliers</i>	26 152 737	30 020 000	1 070 000	3,6%
DSI	<i>Investissements informatiques</i>	5 011 488	5 505 278	1 453 722	26,4%
	<i>Autres investissements</i>	595 664	1 614 000	– 397 300	– 24,6%
C – DÉPENSES BUDGÉTAIRES TOTALES (A+B)	635 347 446	643 185 200	644 010 717	825 517	0,1%
D – RECETTES BUDGÉTAIRES PROPRES	8 598 539	2 132 800	2 228 000	95 200	4,5%
E – DOTATION DE L'ÉTAT	627 181 842	607 647 569	607 647 569	0	0,0%
F – SOLDE BUDGÉTAIRE (D+E– C)	432 935	– 33 404 831	– 34 135 148	– 730 317	2,2%

Source : Réponse de l'Assemblée nationale au questionnaire budgétaire.

1. Les dépenses

a. Les dépenses d'investissement

En 2026, les dépenses d'investissement connaîtront une importante progression (+ 5,7% par rapport au budget 2025 et + 37,14% par rapport au réalisé 2024) en raison d'investissements dédiés aux systèmes d'information, mais aussi de projets immobiliers structurants.

Principaux investissements immobiliers de l'Assemblée nationale en 2026

Les investissements immobiliers 2026 seront principalement consacrés aux projets suivants :

- la rénovation de l'accueil du public et la création d'espaces de médiation (15,8 M€ représentant près de la moitié des investissements immobiliers). Le Bureau de l'Assemblée a pris la décision de financer cet investissement exceptionnel par un prélèvement sur les disponibilités financières de l'Assemblée.
- la poursuite du renouvellement du contrôle d'accès et des serrures, initié en 2025 (1,7 M€) ;
- la poursuite de la restructuration et de la modernisation de la zone dite « Colbert » du Palais Bourbon (1,3 M€) ;
- la rénovation d'une salle de commission (0,7 M€).

Source : Annexes au projet de loi de finances pour 2026

b. Les dépenses de fonctionnement

En 2026, les dépenses de fonctionnement devraient être en légère diminution (- 0,21 %), en raison d'un **effort soutenu pour maîtriser la dépense, que votre Rapporteur salue**.

Ces dépenses recouvrent des postes variés, parmi lesquels :

- les **charges de personnel**, qui représentent un tiers des crédits de fonctionnement, et s'élèveront à 203,15 M€(+ 1,9 %) ;
- les **dépenses consacrées aux services extérieurs** (dépenses d'entretien et réparations courantes, locations, subventions et dépenses de communication) seront en hausse (40,93 M€ soit + 4,6 %) ;
- les **crédits destinés aux impôts, taxes et versement assimilés** s'établiraient à 5,03 M€;
- les **achats de biens et fournitures** (7,39 M€) sont en diminution significative (-27,5 %), principalement grâce à la baisse anticipée des prix de l'énergie ;
- le projet de budget prévoit enfin, côté dépenses, une **provision pour dépenses imprévues**, fixée à 1,23 M€ pour l'année 2026, afin de faire face aux aléas en fonctionnement dans le cadre d'un budget resserré.

Ces dépenses recouvrent enfin, et surtout, les **charges parlementaires**, qui s'élèveront en 2026 à 347 M€¹, et sont à ce titre le premier poste de dépenses

¹ *Les charges parlementaires devraient être en diminution de 1,2% en 2026 par rapport au budget révisé pour 2025 en raison d'une moindre sollicitation des prestations sociales liée à la diminution anticipée du*

de fonctionnement. Elles recouvrent la contribution de l'Assemblée aux frais de secrétariat parlementaire, les indemnités parlementaires, les charges sociales liées aux pensions et aux prestations maladie des députés. Sur les deux premiers points, votre Rapporteur juge utile de revenir sur deux sujets spécifiques susceptibles d'alimenter le débat public afin de clarifier l'existant.

- i. L'indemnité parlementaire au sens large : poser la question des avantages affectés aux parlementaires exerçant des fonctions particulières

À la fin de l'été 2025, l'ancien Premier ministre François Bayrou avait confié à René Dosière, ancien député et actuel président de l'Observatoire de l'éthique publique, une mission ayant pour but de clarifier les moyens dévolus aux responsables publics. Si la chute du Gouvernement Bayrou est intervenue avant que cette mission puisse être réalisée, le sujet des avantages privilégiés accordés aux responsables publics au titre de leurs fonctions présentes ou passées a nourri le débat public.

Votre Rapporteur a estimé intéressant de contribuer à ce débat en faisant un point sur les éventuels avantages attribués aux anciens députés ou aux députés exerçant des fonctions particulières.

• L'indemnité parlementaire : une garantie en faveur du libre exercice du mandat parlementaire, qui n'est versée qu'aux députés dont le mandat est en cours.

En application de la loi organique n° 58-1210 du 13 décembre 1958 relative à l'indemnité des membres du Parlement, l'indemnité des membres du Parlement comprend trois éléments : l'indemnité parlementaire de base (5 931,95 €), l'indemnité de résidence (177,96 €) et l'indemnité de fonction (1 527,48 €), soit une indemnité brut mensuelle de 7 637,39 €

Les anciens députés ne bénéficient donc d'aucune indemnité au titre de leurs anciennes fonctions.

Interrogée en ce sens par votre Rapporteur, la Première Questeure de l'Assemblée nationale a indiqué que **les anciens députés ne disposaient pas non plus de facilités ou d'avantages en termes matière de transport**. S'ils ont accès à la Résidence hôtelière située au 101 rue de l'Université ou aux restaurants parlementaires (uniquement les jours où l'affluence est moindre, à savoir les lundis, jeudis et vendredis de session), **ils règlent les prestations correspondantes sur leurs deniers personnels**.

nombre de bénéficiaires du Fonds d'assurance mutuelle différentielle d'aide au retour à l'emploi des députés (FAMDRE). La réforme des frais de mandat en cours devrait aussi concourir à cette diminution des charges parlementaires.

Les anciens Présidents de l'Assemblée nationale ont un régime identique à celui des anciens députés. Si, dans un passé assez récent, d'anciens Présidents ont pu voir percevoir des titres de transport financés par l'Assemblée nationale, la Première Questeure a indiqué qu'**actuellement, aucune facilité matérielle n'est accordée, par l'Assemblée nationale, à un ancien Président.**

• **Certains avantages ou facilités sont accordés à quelques députés au titre des fonctions particulières qu'ils exercent.**

Des indemnités spéciales sont versées à certains députés, au titre des sujétions particulières associées aux fonctions supplémentaires qu'ils exercent.

Les indemnités spéciales destinées à compenser des sujétions attachées à l'exercice de certaines fonctions

Le montant brut mensuel des indemnités spéciales est le suivant :

- Présidente de l'Assemblée nationale : 7 698,50 €;
- Questeures : 5 300,36 €;
- Vice-présidents : 1 099,79 €;
- Présidents de commission, et rapporteurs généraux de la commission des finances et de la commission des affaires sociales : 931,76 €;
- Président de la commission spéciale chargée d'apurer les comptes : 931,76 €;
- Président de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : 931,76 €;
- Secrétaires du Bureau : 733,19 €

Source : site internet de l'Assemblée nationale

Ces indemnités spéciales, qui s'ajoutent à l'indemnité parlementaire de base, trouvent leur justification dans les contraintes particulières auxquelles ces parlementaires doivent faire face. **Votre Rapporteur ne les remet pas en cause dans leur principe**, et constate que certaines fonctions impliquent effectivement des suggestions de présence importantes pour leurs titulaires.

C'est particulièrement le cas pour la Présidence de l'Assemblée nationale et les questeurs, qui assument d'importantes responsabilités, mais aussi pour les vice-présidents, qui suppléent le Président en cas d'absence¹ et sont fortement sollicités pour assurer la présidence de séance, notamment la nuit. Tel est également le cas des présidents de commission.

En revanche, **votre Rapporteur s'interroge sur le montant de l'indemnité versée aux secrétaires du Bureau**, d'un montant assez proche de l'indemnité des vice-présidents, pour des sujétions horaires beaucoup moins fortes.

¹ Article 11, alinéa 1 du Règlement de l'Assemblée nationale.

En 1994, alors que l’Assemblée nationale entendait renforcer le caractère personnel du vote, l’article 66 du Règlement avait été modifié afin de consacrer le rôle de surveillance des secrétaires¹ dans les cas de vote par bulletins, qu’ils aient lieu à la tribune ou dans les salons attenants à l’hémicycle. Pour assumer cette fonction aux côtés du Président, les secrétaires ont pu être astreints à une obligation de permanence, qui semble néanmoins être progressivement tombée en désuétude.

Les sommes concernées sont anecdotiques au regard des dépenses de l’Assemblée nationale. Néanmoins dès lors que le montant alloué n’apparaît pas en adéquation avec les contraintes de la fonction, **votre Rapporteur trouverait opportun que le Bureau se saisisse de ce sujet et propose une réforme pour que les moyens et indemnités spécifiques octroyés soient réellement justifiés par les contraintes et la charge de travail supplémentaire induites par ces fonctions. Dans l’attente de la mise en œuvre d’une telle révision d’ensemble, votre Rapporteur propose de suspendre l’indemnité des secrétaires.**

Recommandation n° 2 : Envisager, au sein du Bureau, la redéfinition des indemnités spéciales et des moyens matériels attribués au titre de certaines fonctions afin de mieux tenir compte des sujétions réelles associées à ces fonctions. Dans l’attente de la mise en œuvre de cette réforme, suspendre l’indemnité versée au titre des fonctions de secrétaires du Bureau.

Au-delà de ces indemnités spéciales, les députés exerçant des fonctions particulières peuvent bénéficier de certaines facilités matérielles⁽²⁾.

Au rang de ces facilités matérielles figure l’attribution de logements de fonction (pour la Présidente de l’Assemblée nationale et les Questeurs) ainsi que de bureaux plus spacieux. Cela ne pose pas de difficulté, non seulement car il s’agit d’espaces existants au sein du Palais mais aussi car cet avantage permet à ces personnalités d’assumer plus aisément la dimension de représentation de l’institution associée à leurs fonctions.

Votre Rapporteur pour avis est en revanche moins convaincu par l’opportunité de la dépense s’agissant des véhicules mis à disposition des députés exerçant des fonctions particulières.

Le cas de la Présidence de l’Assemblée nationale est à ce titre spécifique. La fonction de représentation implique la présence de la Présidente à diverses réunions et cérémonies qui se tiennent fréquemment en dehors de l’enceinte de l’Assemblée nationale, ce qui commande de faciliter ses déplacements. Il apparaît donc légitime qu’il existe au sein du parc automobile un *pool* qui lui soit affecté.

¹ *Le troisième alinéa de l’article 66 du RAN dispose par exemple que lorsque le vote électronique ne fonctionne pas, le vote a lieu par bulletins, et qu’en pareille situation « Chaque député dépose personnellement dans l’urne qui est placée sous la surveillance de secrétaires du Bureau un bulletin de vote à son nom ».*

⁽²⁾ *Ces facilités matérielles ne sont pas financées au titre des dépenses liées aux charges parlementaires. Elles relèvent des dépenses de fonctionnement. Votre Rapporteur les envisage toutefois au sein de ce paragraphe car il s’agit de dépenses en lien avec la question des facilités octroyées aux députés exerçant des fonctions particulières.*

Mais il existe aussi, aux côtés du *pool* général qui peut être mobilisé par tous les députés pour les déplacements, au titre de leurs fonctions⁽¹⁾, un *pool* « affecté » comprenant 32 véhicules.

La plupart⁽²⁾ des véhicules de ce *pool* est affectée aux députés assumant des fonctions particulières : **vice-présidents, présidents de commissions et rapporteurs généraux** de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, **questeurs, président de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée**. Cette facilité est également proposée aux **présidents de groupe**⁽³⁾. Tous n'utilisent pas cette faculté mais, au 31 octobre 2025, 19 chauffeurs sont affectés aux personnalités, étant précisé que le coût annuel moyen d'un véhicule affecté est de 83 000 €⁽⁴⁾.

Ainsi, lorsque 20 députés⁽⁵⁾ bénéficient d'un véhicule affecté, les 557 autres doivent faire usage du *pool* général qui comprend 21 véhicules. Ce rapport n'apparaît pas équilibré, et votre Rapporteur estime qu'un autre système pourrait être envisagé.

Bien que des arguments en faveur du maintien de la confidentialité des échanges téléphoniques aient pu être avancés, et qu'il ait été précisé que lorsque ces voitures ne sont pas utilisées, elles peuvent être reversées au *pool* général, votre **Rapporteur pour avis considère qu'il s'agit là d'une mesure de confort dont l'Assemblée nationale pourrait faire l'économie**.

Les déplacements des personnalités du *pool* affecté pourraient ainsi être pris en charge – de manière prioritaire – par le *pool* général.

Recommandation n° 3 : Supprimer l'affectation de véhicules au service des députés exerçant des fonctions particulières, et leur attribuer une priorité d'accès au *pool* général du parc automobile de l'Assemblée nationale.

(1) Par exemple déplacement en île de France dans le cadre d'une mission d'information, ou déplacement au Sénat pour une commission mixte paritaire.

(2) Votre Rapporteur fait un cas spécifique des 2 véhicules affectés au commandement militaire du Palais Bourbon, dont l'un au Général commandant la place, et du véhicule affecté au détachement de sapeurs-pompiers.

(3) Au 10 octobre 2025, seuls 5 Présidents de groupe sur 11 utilisaient cette faculté.

(4) Ce coût intègre les dépenses de personnel, de carburant, et l'entretien du véhicule.

(5) Les 19 députés exerçant des fonctions particulières et la Présidente de l'Assemblée.

ii. Les contributions de l’Assemblée aux frais de secrétariat : la question des frais de mandat

La contribution de l’Assemblée aux frais de secrétariat parlementaire représente 57,5% du total des charges parlementaires. Elle devrait atteindre en 2026 la somme de 199,66 M€ en augmentation de 7,5% par rapport à 2025.

● **Cette enveloppe inclut la rémunération des collaborateurs parlementaires, fondée sur le crédit collaborateur.** En 2024, les crédits exécutés pour la rémunération des collaborateurs en 2024 se sont élevés à 74,27 M€(hors charges).

Le crédit collaborateur

Son montant de base, pour les députés n’exerçant pas de fonction particulière, a augmenté de 10 % à partir du 1^{er} janvier 2018, pour être porté de 9 618 € à 10 581 € (bruts mensuels) par député. Il a de nouveau été revalorisé au 1^{er} juillet 2022 (10 953 €) et au 1^{er} juillet 2023 (11 118 €), en raison de l’augmentation de la valeur du point d’indice de la fonction publique, sur laquelle il est indexé.

Si à ce jour le montant de base du crédit collaborateur n’a pas connu d’évolution depuis juillet 2023, le Bureau de l’Assemblée nationale a décidé son relèvement à 11 463 € à compter du 1er janvier 2026, dans le cadre de la réforme de simplification de la gestion des frais de mandat des députés.

Source : réponse de la Première Questeure au questionnaire budgétaire.

Votre Rapporteur souhaite souligner que ces crédits sont importants, car **les collaborateurs jouent un rôle primordial pour permettre aux députés d’exercer correctement leurs fonctions.** Il s’agit là d’une dépense directement en lien avec l’exercice du mandat parlementaire, et votre Rapporteur considère que la répartition des dépenses de l’Assemblée nationale devrait être prioritairement axée sur ce qui permet très directement l’exercice du mandat parlementaire. Votre Rapporteur constate – même si la comparaison est très délicate car les enveloppes peuvent avoir des périmètres différents⁽¹⁾ – que certains Parlements accordent des enveloppes aux montants supérieurs pour la rémunération des collaborateurs. C’est par exemple le cas du Parlement européen qui met ainsi à disposition des députés une dotation budgétaire de 30 769€ pour rémunérer leurs assistants⁽²⁾.

● **Cette enveloppe inclut également l’avance de frais de mandat (AFM), désormais dénommée « dotation de fonctionnement parlementaire » (DFP), qui sera portée à 54,07M€ (+31,2 %) du fait de la réforme intégrant à la DFP la dotation matérielle des députés (DMD), engagée pour alléger des procédures chronophages de prise en charge de leurs dépenses.**

(1) L’enveloppe peut par exemple inclure les dépenses de transport ou de formation qui, à l’Assemblée nationale, sont payées en dehors de ce crédit collaborateur.

(2) Au 1^{er} juillet 2024. Source : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/faq/10/les-assistants-parlementaires>

La réforme des frais de mandat et l'intégration d'une partie de la DMD dans la dotation de fonctionnement parlementaire (DFP)

Le 9 avril 2025, le Bureau a adopté une **première étape de la réforme** destinée à simplifier la gestion des frais de mandat ; elle a consisté à **imputer sur l'avance de frais de mandat** (AFM), à compter du 1er mai 2025, la prise en charge des frais d'abonnement et de communications téléphoniques et Internet et les frais d'expertise comptable des comptes bancaires destinés à la gestion des frais de mandat. (...)

Lors de la réunion du Bureau du 2 juillet 2025, les **Questeurs ont proposé de parachever cette réforme administrative en intégrant la majeure partie de la DMD dans l'AFM**, d'une part, et **en augmentant le crédit collaborateur**, d'autre part, à **compter du 1er janvier 2026**. Cette réforme vise ainsi à **mettre fin, pour quasiment l'ensemble des frais liés au mandat, au dispositif de remboursement sur factures par les services de l'Assemblée nationale**. Elle doit se faire par ailleurs **dans le respect des obligations déontologiques**, puisque le contrôle du Déontologue s'étendrait aux dépenses qui étaient auparavant contrôlées par la direction de la Logistique parlementaire, et dans un cadre budgétaire maîtrisé.

Source : réponse par la Première questeure au questionnaire budgétaire

Cette réforme en cours ne modifiera pas la façon dont est opéré le contrôle, par le déontologue de l'Assemblée nationale⁽¹⁾, de la façon dont les députés consomment les crédits de l'avance sur frais de mandat. Le déontologue vérifie non seulement que les dépenses correspondent bien à des frais en lien avec le mandat, qu'il s'agit de dépenses éligibles au titre de l'AFM, et que celles-ci présentent un « caractère raisonnable »⁽²⁾.

Votre rapporteur pour avis a eu l'occasion d'auditionner le déontologue de l'Assemblée nationale, M. Rémi Schenberg, et a pu constater le sérieux avec lequel les contrôles sont menés. Le nombre de sollicitations formulées auprès du déontologue pour demander des conseils avant d'engager certaines dépenses montre que la culture de la déontologie s'est diffusée au sein de l'Assemblée nationale, ce dont il faut se féliciter.

Reste que, parmi les dépenses éligibles au titre de l'AFM, **votre Rapporteur pour avis s'étonne de l'éligibilité de certaines d'entre elles**.

(1) L'article 4 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, introduit par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, dispose que le Bureau détermine les modalités selon lesquelles « l'organe chargé de la déontologie parlementaire contrôle que les dépenses donnant lieu aux prises en charge directe, remboursement et avances (...) correspondent à des frais de mandat. »

(2) L'arrêté du 29 novembre 2017 dispose de manière générale que « les frais de mandat pris en charge par l'Assemblée nationale doivent avoir un caractère raisonnable ».

Les dépenses autorisées au titre de l'avance mensuelle de frais de mandat

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les députés bénéficient d'une avance mensuelle de frais de mandat (AFM) qui leur permet de faire face aux dépenses liées à l'exercice de leur mandat qui ne sont pas directement prises en charge ou remboursées par l'Assemblée. Le montant de cette avance s'élève actuellement à 6 353 € pour la majorité des députés⁽¹⁾.

Un arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 relatif aux frais de mandat des députés fixe la liste les dépenses éligibles au titre des frais de mandat et précise celles qui peuvent être prises en charge par l'AFM.

Cet arrêté exclut toute une série de dépenses (par exemple les prêts à des partis politiques, les dépenses liées à une activité dépourvue de lien direct avec le mandat parlementaire ou l'activité politique comme les dépenses personnelles ou se rapporter à une activité professionnelle, ou encore les dépenses pouvant avoir pour effet d'augmenter le patrimoine personnel du député).

Le même arrêté identifie neuf postes de dépenses susceptibles d'être prises en charge au titre de l'AFM, parmi lesquelles les frais de transport du député, de ses collaborateurs et de ses stagiaires, les frais d'hébergement et de repas du député, de ses collaborateurs et de ses stagiaires, les frais de communication et de documentation ou encore les frais de représentation et de réception.

Le déontologue a pu préciser, lors de son audition, que des dépenses pour des **boissons alcoolisées pouvaient être incluses dans les frais de repas du député, ou dans les frais de représentation et de réception, sous réserve de leur caractère raisonnable et du lien avec l'exercice du mandat parlementaire** (par exemple, achat dans le cadre de cérémonie des vœux).

Si le déontologue n'a pas été en mesure d'indiquer le montant impliqué, votre Rapporteur souhaite ouvrir un débat sur la pertinence de la prise en charge de ce type de dépenses.

Votre Rapporteur a ainsi obtenu l'information selon laquelle en 2024, les recettes de la buvette parlementaire sur la vente de boissons alcoolisées étaient légèrement inférieures à 100 000 € hors taxes. Cela ne correspond pas nécessairement à des commandes payées par des députés - et éventuellement remboursées au titre de l'AFM si elles intègrent des frais de repas - dans la mesure où la buvette est ouverte à un public plus large que les seuls parlementaires (ministres, collaborateurs, conseillers ministériels, anciens députés...). Il est néanmoins probable qu'une partie de cette somme puisse être remboursée au titre de l'AFM, ce qui, indépendamment du montant concerné, semble soulever une question de principe. Ainsi, au-delà de la dimension de santé publique de la question, permettre au député d'imputer sur son AFM le verre de vin qu'il est

(1) *Ceux élus en métropole, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre et Miquelon. Elle s'élève à 6 553 € pour les députés élus dans les collectivités du Pacifique et à 6 463 € pour les députés représentant les Français établis hors de France.*

susceptible de boire à la Buvette parlementaire, et donc sur un lieu de travail, entre deux séances suscite au minimum l'interrogation. Il en va différemment lorsqu'il s'agit de frais liés à l'organisation de réceptions, par exemple en circonscription au moment de diverses cérémonies, ou encore dans le cadre d'un dîner de travail au cours duquel le député invite des personnes susceptibles de consommer de l'alcool.

Par conséquent, votre Rapporteur formule la proposition d'envisager, au sein du Bureau de l'Assemblée nationale, de modifier la liste des dépenses non éligibles afin d'y inclure les frais liés à l'achat de boissons alcoolisées dans le cadre des frais de repas du député.

Recommandation n° 4: modifier la liste des dépenses non éligibles au titre de l'AFM fixée par l'arrêté du Bureau du 29 novembre 2017 afin d'y inclure les dépenses concernant des boissons alcoolisées imputées aux frais de repas.

Par ailleurs, la vente d'alcool sur un lieu de travail interroge beaucoup les Français. Votre Rapporteur est donc également favorable à l'arrêt de la vente d'alcool à la buvette de l'Assemblée nationale, comme l'avait déjà suggéré il y a quelques mois la présidente du groupe Écologiste et Social, Mme Cyrielle Chatelain.

Recommandation n° 5 : arrêter la vente d'alcool à la buvette de l'Assemblée nationale.

2. Les recettes

Les ressources budgétaires de l'Assemblée étant essentiellement fondées sur la dotation de l'État, et des ressources propres limitées (qui devraient s'élever à 2,23M€ en 2026), le solde budgétaire devrait s'élever à 34,14 M€

B. LA DOTATION DU SÉNAT

Dans le respect du principe d'autonomie des assemblées parlementaires, votre rapporteur pour avis ne procède qu'à une présentation sommaire des grandes masses budgétaires relevant de la dotation du Sénat.

Pour 2026, le Sénat prévoit un budget de 383 M€ en hausse de 0,88%, du fait d'une augmentation de 4,37M€ de l'investissement, tempérée par une baisse de 0,28 % des dépenses de fonctionnement.

Si le budget augmente, la dotation de l'État, elle, restera constante, à hauteur de 353,5M€. Outre les produits budgétaires propres à l'institution, le budget sera mis à l'équilibre par un prélèvement sur les disponibilités du Sénat qui devrait s'élever à 22,14 M€.

Comme pour l'Assemblée nationale, il est utile de rappeler que la dotation du Sénat a été gelée entre 2008 et 2021. Compte tenu de l'inflation cumulée, le Sénat estime que ce gel équivaut à une diminution de près de 15 % de la dotation sur cette période. En dépit des trois augmentations de la dotation en 2022, 2023 et 2024 pour faire face au besoin d'investissement, à l'inflation et aux augmentations du point d'indice, le Sénat explique qu'en raison de l'inflation qui demeure, le montant de la dotation en 2026 est en baisse de 5,6 % par rapport à 2021. La reconduction de la mesure du gel de la dotation est néanmoins motivée par la volonté de marquer l'effort du Sénat pour la maîtrise des dépenses publiques.

1. L'action n° 1 : Le Sénat au titre de sa mission institutionnelle.

- Le Sénat anticipe une diminution de 0,24 % de ses **dépenses de fonctionnement**, qui s'élèvent à 354 M€

Cela comprend les **dépenses liées à l'exercice du mandat parlementaire (168,1M€)**. Si le poste des indemnités des sénateurs et les charges de sécurité sociale et de retraite restent stables, les aides à l'exercice du mandat parlementaire augmentent de 4,41 %. L'augmentation de la subvention AGAS (association pour la gestion des assistants des sénateurs) connaît une hausse de 6,42 % liée au surcoût engendré par les licenciements de collaborateurs, en raison du renouvellement sénatorial.

Ce poste comprend aussi **les dépenses de personnel**, qui restent stables (106,64M€), ainsi que divers postes de dépenses (achats de biens et fournitures, impôts et taxes, services extérieurs et autres charges de gestion courante).

- Le Sénat anticipe une **augmentation de 42,92 %** de ses **dépenses d'investissement**, qui s'élèveraient à 14,5 M€ contre 10,1 M€ dans le budget initial pour 2025. Une partie de ces dépenses s'inscrit dans la continuité d'importantes opérations de rénovation et de modernisation des bâtiments, débutées en 2017. Les opérations de restauration des façades et des couvertures du Palais du Luxembourg doivent ainsi se poursuivre, de même que l'équipement de moyens permanents de captation des salles de commission et délégation.

2. L'action n°2 : le jardin du Luxembourg

Le Jardin du Luxembourg relève du domaine immobilier géré par le Sénat. Le budget 2026, d'un montant de 13 547 497 € est en diminution de 1,09 %.

Les dépenses de fonctionnement, principalement consacrées aux dépenses de personnel, diminueront de 2,74 %. Les dépenses d'investissement en hausse de 0,1 M€ doivent permettre de poursuivre les travaux de restauration des grilles et des murets du jardin.

Outre les recettes provenant principalement de la dotation - le montant initialement demandé se porte à 11 606 900 € – le Jardin génère des **recettes**

propres liées aux produits des prises de vue, aux redevances versées par les exploitants titulaires de concessions dans le Jardin, et aux recettes tirées de diverses manifestations. À compter de 2026, des recettes additionnelles pourraient être tirées de la nouvelle politique de marque développée au profit du Jardin.

3. L'action n° 3 : Le musée du Luxembourg

Le budget 2026 du Musée du Luxembourg est identique à celui de 2025 et se porte à 168 200 €

Aucune dépense d'investissement n'est prévue en 2026, mais les économies ainsi réalisées sont reportées sein des dépenses de fonctionnement pour permettre le financement d'études préalables aux travaux de rénovation du Musée qui pourraient être engagés à partir de 2028.

Les recettes proviennent de la redevance d'exploitation d'un montant de 155 000 € la gestion du musée étant confiée à la Réunion des musées nationaux (RMN) dans le cadre d'une délégation de service public. En l'absence de contribution de l'État au budget du musée, le Sénat complète ces recettes en opérant un prélèvement sur les disponibilités du Sénat à hauteur de 13 200 €

C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

Les deux chaînes parlementaires (LCP-AN et Public Sénat), partagent le même canal de diffusion sur le réseau de télévision numérique terrestre (TNT) et peuvent coproduire des émissions, mais elles disposent d'une indépendance éditoriale, et présentent des moyens et des budgets distincts. Elles perçoivent donc chacune une dotation de l'État.

1. Action n°1 : La chaîne parlementaire – Assemblée nationale

LCP-AN sollicite pour 2026 une dotation en augmentation de 1,14 %, soit 17,8 M€ contre 17 597 822 € en 2025.

Dans les annexes au projet de loi de finances, la chaîne explique cette hausse par la nécessité de faire face à la hausse des différents coûts tels que les coûts techniques de diffusion ou les droits d'auteurs.

Les annexes au PLF 2026 mentionnent en outre un excédent budgétaire dégagé en 2024 et 2025 qui seront utilisés pour financer des dépenses d'investissement. Votre rapporteur regrette toutefois de ne pas avoir davantage d'informations sur ces thèmes, faute d'avoir reçu, au moment de la rédaction du présent avis, les réponses de la chaîne au questionnaire budgétaire.

2. Action n° 2 : La chaîne parlementaire – Public Sénat

Public-Sénat sollicite en 2026 une dotation de 18,7 M€ en progression de 1 %. Cette dotation représente 95 % des ressources de la chaîne, qui a perçu environ 900 000 € de produits d'exploitation (parrainages, coproductions, commercialisation d'espaces publicitaires pour des campagnes d'intérêt général).

La chaîne présente comme suit son budget d'exploitation dans le PLF 2026 :

– Un **budget d'exploitation** de 18,3 M€ principalement porté par le coût de grille (qui comprend les dépenses de personnel), puis, dans une moindre mesure, par les coûts de diffusion, les frais généraux, les impôts et taxes et les frais d'amortissement.

– Un **budget d'investissement** établi à 330 000 € qui comprend le renouvellement du matériel technique, informatique, l'habillage de la chaîne et la mise en place d'un nouveau système d'information de gestion des ressources humaines.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

En 2026, le **Conseil constitutionnel sollicite une dotation** d'un montant de **20 M€** qui devraient être consommés suivant cette répartition :

REPARTITION DU BUDGET 2026 DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL ENTRE LES 4 ACTIONS :

	Membres	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
01 – Contrôle des normes	1 791 140	5 316 916	1 961 109	2 565 361	11 634 526
03 – Relations extérieures et Communication	366 860	1 340 893	699 790	86 143	2 493 686
04 – Administration de l'institution		1 980 591	1 464 102	1 392 196	4 836 889
<i>pour info Maison militaire</i>			1 436 400		
Sous-total	2 158 000	8 638 400	4 125 000	4 043 700	18 965 100
02 – Élections, référendum, R.I.P			734 900	300 000	1 034 900
TOTAL	2 158 000	8 638 400	4 859 900	4 343 700	20 000 000

Source : Commission des Lois à partir de l'Annexe « Pouvoirs publics » au PLF pour 2026

Il s'agit d'une dotation **en hausse conséquente de 11,54 %** au regard de la dotation initialement sollicitée en 2025, qui s'élevait à 16,8 M€(-6,02 %)¹.

Les dépenses resteraient pourtant constantes ou quasi-constantes s'agissant :

¹ Par l'effet de la loi spéciale le montant a finalement été porté à la même hauteur qu'en 2024, soit 17,930M€.

– des **rémunérations des membres** du Conseil constitutionnel (2 177 029 €) ;

– des **dépenses relatives au personnel**, concernant les traitements, charges sociales, dépenses de formation et de transport (8 638 400 € dans le prévisionnel 2026 contre 8 795 058 € dans les prévisions d'exécution estimées au 15 septembre 2025).

– des **dépenses de fonctionnement** (achats et mobilier, informatique, parc automobile, communication, entretien, documentation, manifestations et charges externes), qui s'élèveraient à 4 125 000 € en 2026 contre 5 157 913 € dans les prévisions d'exécution estimées au 15 septembre 2025.

Parmi les dépenses de fonctionnement, le Conseil indique que 700 000 € seraient mobilisés pour reconstituer les réserves. Dans le cadre du budget pour 2025, le Conseil constitutionnel avait déjà annoncé 727 913 € pour reconstituer ces réserves. Votre rapporteur n'est toutefois pas en mesure de préciser où en sont, fin 2025, ces réserves.

L'augmentation serait ainsi essentiellement affectée à deux postes de dépense :

– **les dépenses d'investissement**, d'un montant de 1,8 M dans le prévisionnel d'exécution pour 2025, s'élèveraient à 4 043 700 € en 2026. Il s'agira de travaux relatifs à la cybersécurité et à la mise en œuvre du plan de développement durable, avec un volet de rénovation énergétique et la poursuite du chantier « Fraîcheur de Paris ».

– **les dépenses liées aux élections** : une ligne budgétaire spécifique contenant 1 M€ a été ajoutée dans la ventilation des dépenses prévisionnelles pour 2026.

Votre rapporteur observe qu'en 2024, le Conseil constitutionnel avait justifié le maintien de la dotation à un niveau élevé par le maintien des dépenses de fonctionnement et d'investissement, et la nécessité de reconstituer la réserve minimale de précaution, qui s'était résorbée, notamment sous l'effet de l'inflation. Votre rapporteur avait alors souligné que la revalorisation conséquente de la dotation intervenue l'année précédente (+34,86 % au total, +6,02 % en sortant de cette hausse les moyens destinés aux importants travaux de rénovation du rez-de-chaussée des locaux) ne semblait pas avoir permis de reconstituer cette réserve. **Faute d'avoir reçue cette information au moment de la rédaction du présent avis, votre Rapporteur n'est pas en mesure d'indiquer où en est la reconstitution des réserves à la fin de l'année 2025.**

De manière générale, et bien que la LOLF ne soumette pas les pouvoirs publics à la présentation d'un projet annuel de performances, **votre rapporteur regrette que le Conseil constitutionnel ne produise**, au sein de l'Annexe « Pouvoirs publics » attenante au PLF, **que très peu d'éléments explicatifs des**

tableaux de répartition du budget du Conseil entre les différentes actions. La production d'éléments plus fournis par les autres pouvoirs publics montre qu'il est possible de répondre à cette exigence de transparence **sans remettre en cause l'autonomie financière des pouvoirs publics, dont votre Rapporteur est respectueux.**

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

La Cour de justice de la République, prévue par les articles 68-1 et 68-2 de la Constitution, juge les membres du Gouvernement qui sont pénalement responsables des crimes ou délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

Elle comprend quinze juges, douze parlementaires, élus en nombre égal par l'Assemblée nationale et le Sénat, et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour.

En 2026, la Cour de justice de la République sollicite **une dotation de 900 000 € en baisse de 8,5 % par rapport à celle de 2025.** Il s'agit de son unique source de financement – excepté une recette exceptionnelle de 8 200 € en 2025 liée à la vente d'un véhicule.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS PAR LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

	PLF 2025	PLF 2026	Évolution (en %)
Loyer	530 000	576 000	+ 8,68%
Indemnités des magistrats et cotisations	160 000	140 000	- 12,5%
Autres dépenses de fonctionnement	194 000	154 000	- 20,6%
Frais de justice ⁽¹⁾	70 000	20 000	- 71,4%
Frais de tenue des procès	30 000	10 000	- 66,6%
Total	984 000	900 000	- 8,53%

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

Le paiement du loyer d'un bâtiment de 850 m² continue d'être le principal poste de dépenses de la Cour. Des économies substantielles pourraient être réalisées si elle déménageait. Le projet envisagé d'installer la Cour dans le Palais de justice de l'île de la Cité, actuellement en travaux, est désormais présenté par la Cour comme étant « irréalisable ». La Cour s'est tournée vers la Mission régionale de la Politique immobilière de l'État pour trouver une solution d'une superficie inférieure tout en tenant compte des impératifs d'indépendance et de discréetion liés aux activités de la Cour.

(1) Frais de traduction, d'expertise, de déplacement, d'indemnisation des témoins...

DEUXIÈME PARTIE : LES CONTOURS DES DÉPENSES DES POUVOIRS PUBLICS EN MATIÈRE DE RÉCEPTIONS ET DE DÉPLACEMENTS

Les trois pouvoirs publics envisagés dans la partie thématique du présent avis – le Président de la République, la Présidente de l’Assemblée nationale, le Président du Conseil constitutionnel – assument des fonctions constitutionnelles différentes qui donnent à leurs choix en matière de réceptions et de déplacements des finalités distinctes (I). L’objet du présent avis n’est pas de s’immiscer dans les choix d’opportunité qui sont faits lorsque le Président de la République se déplace à l’étranger ou que la Présidente de l’Assemblée nationale reçoit un chef d’État. Toutefois, il semble utile que le contrôle parlementaire s’exerce pour observer dans quelles conditions ces activités sont organisées et comment les dotations des pouvoirs publics y sont employées. Au terme des déplacements et des entretiens menés, votre Rapporteur a pu constater qu’en matière de déplacements, les principaux leviers de réduction des coûts sont de mieux en mieux actionnés (II). En matière de réceptions, certains évènements emblématiques tels que les dîners d’État continuent de susciter des dépenses conséquentes, bien que des efforts soient menés en faveur de la maîtrise des coûts (III).

I. DIPLOMATIE, DIALOGUE DES JUGES, OUVERTURE AU PUBLIC : DES DÉPENSES MOTIVÉES PAR DES FINALITÉS CONFORMES AUX MISSIONS CONSTITUTIONNELLES DES POUVOIRS PUBLICS QUI NE DOIVENT PAS FAIRE OUBLIER L’IMPÉRATIF DE MAÎTRISE DES COÛTS

Les déplacements et réceptions organisés par les présidences de la République, de l’Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel poursuivent des finalités diverses qui répondent plus ou moins directement aux missions constitutionnelles de ces pouvoirs publics.

1. L’action diplomatique est au cœur de la fonction du Président de la République

La fonction diplomatique, qui justifie l’organisation de nombreux déplacements et réceptions, relève sans conteste de l’exercice de ses fonctions par le Président de la République. Investi par la Constitution de la responsabilité de nommer et d’acréditer les ambassadeurs français à l’étranger (art. 14 de la Constitution) et de négocier et ratifier les traités (art. 52 de la Constitution), le Président de la République est souvent présenté comme l’acteur premier de la politique étrangère de la France, bien que la détermination et la conduite de la politique de la nation – qui inclut la politique étrangère - relève du Gouvernement

en application de l'article 20 de la Constitution. Cette présentation résulte d'une pratique, instaurée par le général de Gaulle et perpétuée par ses successeurs, qui conduit à ce que le Premier ministre – ou le ministre des affaires étrangères – n'agisse sur le plan international qu'en étroite concertation avec le Président de la République. L'autorité dont ce dernier dispose sur les questions internationales conduit même à ce qu'il soit fait mention d'un « domaine réservé »⁽¹⁾, ce concept ayant été évoqué lors des auditions menées par votre Rapporteur. L'expression est pourtant dépourvue de fondement textuel, et a « *pour socle la représentation devenue dominante selon laquelle le président de la République est le (seul) décideur en matière diplomatique et militaire* »⁽²⁾. Il n'en demeure pas moins que même sans parler de domaine « réservé », l'activité diplomatique relève effectivement du champ de compétence du Président de la République, régulièrement amené à rencontrer ses homologues en France comme à l'étranger.

Dès lors, les dépenses de la Présidence de la République liées aux déplacements internationaux ou aux réceptions en France, au cours desquelles le Président de la République représente la Nation et défend ses intérêts, sont en lien avec l'exercice de la fonction présidentielle. Aussi, votre Rapporteur n'entend pas remettre en cause la finalité même de ces déplacements et réceptions, qui relèvent de l'exercice du mandat du Président de la République, ce qui n'empêche pas de vérifier le sérieux avec lequel les dépenses afférentes à cette activité sont effectuées.

2. L'activité internationale de la Présidente de l'Assemblée nationale se rattache également à une fonction diplomatique spécifique, la « diplomatie parlementaire ».

Le fondement constitutionnel de la fonction diplomatique de la présidence de l'Assemblée nationale est moins évident au regard des missions du Parlement définies à l'article 24 de la Constitution⁽³⁾. Le concept de « diplomatie parlementaire » a pourtant émergé⁽⁴⁾ afin de qualifier l'ensemble des activités des assemblées parlementaires sur des questions internationales. Elle comprend des modalités d'action aussi diverses que les travaux législatifs ou de contrôle portant sur des questions internationales, les actions de coopération, la participation aux assemblées parlementaires internationales.

Elle inclut aussi l'action internationale des Présidents des assemblées parlementaires, qui peuvent avoir un volontarisme politique plus ou moins marqué en la matière.

(1) La formule est attribuée à Jacques Chaban Delmas, qui l'a employée lors d'un congrès de l'UNR le 15 novembre 1959.

(2) Th. Mulier, « *Se réservier la compétence. À propos du « domaine réservé » présidentiel* », *JP Blog*, <http://blog.juspoliticum.com> .

(3) Article 24, alinéa 1^{er} de la Constitution : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

(4) Notamment à l'appel du Président du Sénat Christian Poncelet lors d'un colloque organisé par l'Assemblée nationale et le Sénat le 23 mai 2001 à Paris, consacré à « *la diplomatie parlementaire* ».

Lors de son audition, M. Philippe Péjo, auteur d'une thèse sur le sujet⁽¹⁾, a indiqué que le concept était si bien admis qu'il y est désormais fait référence dans chaque discours prononcé par le Président de la République à l'occasion de la conférence des ambassadeurs. La diplomatie parlementaire s'exerce ainsi dans une certaine forme de complémentarité avec la diplomatie « officielle ». Il est par exemple d'usage que les visites d'État organisées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) donnent lieu à une réception au sein des assemblées parlementaires, sous réserve d'un accord de leurs présidents respectifs. Il est aussi possible d'observer que les cabinets des présidents des deux assemblées parlementaires comptent en leur sein un conseiller diplomatique, diplomate de carrière.

Dans le cadre de l'exercice de la diplomatie parlementaire, la Présidente de l'Assemblée nationale est ainsi amenée à mener des actions (déplacements ou réceptions) qui peuvent s'inscrire dans un cadre multilatéral ou bilatéral.

• **Sur le plan multilatéral**, la Présidente de l'Assemblée nationale est susceptible de participer aux réunions d'organismes interparlementaires multinationaux.

(1) *Philippe Pejo dresse le constat de l'augmentation importante du nombre de ces audiences à compter des années 1980*, Ph. PÉJO, *La diplomatie parlementaire*, thèse, LGDJ, 2020.

Les conférences parlementaires multilatérales impliquant les Présidents d'Assemblée :

- La **Conférence des Présidents d'Assemblée parlementaire des pays membres du G7** (le « G7 parlementaire »). Elle réunit chaque année, en septembre, les présidents des « chambres basses » des pays membres du G7 (Allemagne, Canada, France, États-Unis, Italie, Japon et Royaume-Uni) ainsi que le Président du Parlement européen. Il reviendra à l'Assemblée nationale d'organiser cette Conférence en 2026, la France exerçant la présidence tournante du G7 cette année-là ;
- La **Conférence des Présidents de Parlements des États membres du G20**, qui est organisée chaque année sous l'égide de l'Union interparlementaire (à laquelle la Présidente ne s'est cependant pas rendue jusqu'à présent) ;
- La **Conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne**, qui rassemble les présidents des Parlements des États membres de l'Union européenne et des pays candidats ainsi que le président du Parlement européen. Elle se réunit tous les ans, au printemps, dans l'État ayant assuré la présidence du Conseil au cours du second semestre de l'année précédente. La Présidente n'y est pas allée mais a été représentée par Mme Rabault et M. Fuchs ;
- La **Conférence européenne des Présidents de Parlements**, organisée sous l'égide de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui se réunit tous les deux ans, soit au siège du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, soit dans un pays membre.

– Le **Sommet parlementaire de la Plateforme internationale de Crimée**, pendant parlementaire de la Plateforme internationale sur la Crimée qui a été créée à l'été 2021 à l'initiative du Président Zelensky et vise à mobiliser et coordonner les efforts en faveur de la libération de cette partie du territoire ukrainien ;

D'autres organismes interparlementaires multinationaux, tels que **l'Assemblée parlementaire de la Francophonie** (APF) ou **l'Assemblée parlementaire de l'OTAN**, peuvent impliquer le ou la Présidente de l'Assemblée, notamment lorsqu'il revient à l'Assemblée d'organiser une session annuelle.

Source : réponse au questionnaire du Rapporteur pour avis par la Directrice de cabinet de la Présidente de l'Assemblée nationale

• Sur le plan bilatéral, l'action diplomatique de la Présidente peut prendre deux formes.

Il peut s'agir de **participer à la réunion d'organes parlementaires bilatéraux**. Bien que les relations bilatérales soient principalement assurées par les groupes d'amitié et les groupes d'études à vocation internationale présidés par des députés, il existe quelques instances spécifiques, présidées par le Président de l'Assemblée nationale, qui peuvent justifier l'organisation de déplacements ou de réceptions. C'est par exemple dans ce cadre que se réunit, au moins deux fois par an⁽¹⁾, la session plénière de **l'Assemblée parlementaire franco-allemande** (APFA). Peut également être citée la **Grande commission France-Chine** dont les présidents de l'Assemblée nationale et de l'Assemblée nationale populaire de

(1) Les réunions ont lieu alternativement à Paris et à Berlin. La prochaine réunion aura lieu à Berlin le 1^{er} décembre 2025.

Chine sont les présidents de droit et qui se réunit théoriquement une fois par an sur un ordre du jour déterminé⁽¹⁾. Peut encore être mentionné le **Forum interparlementaire franco-marocain**, présidé conjointement par les quatre présidents des chambres basses et hautes des deux États⁽²⁾.

Il peut aussi s'agir d'effectuer des missions à l'étranger dans un cadre bilatéral décidé conjointement avec le pays visité. D'après la directrice de cabinet de la Présidente de l'Assemblée nationale, ces rencontres bilatérales ont pour objectif de « renforcer le lien avec une autre assemblée, et, plus largement, entre la France et le pays visité ». Elles s'inscrivent dans le cadre des grands objectifs de la stratégie de diplomatie parlementaire définis par la Présidente, tels que la défense du droit international et de l'État de droit, ou encore la francophonie et son rayonnement. Il arrive que la Présidente signe dans ce cadre un accord de coopération avec l'assemblée visitée, définissant le cadre de rencontres régulières entre députés et permettant d'intensifier les échanges institutionnels. Ce fut par exemple le cas le 21 janvier 2025 avec le Congrès des députés du Royaume d'Espagne.

3. L'activité internationale du Conseil constitutionnel sort de son activité juridictionnelle pour s'inscrire dans le cadre du dialogue des juges et de la promotion de la culture juridique

S'agissant du Conseil constitutionnel, les déplacements de ses membres et les réceptions données rue de Montpensier relèvent plutôt d'une logique de partage sur le fonctionnement institutionnel français. Cela peut s'inscrire dans le cadre du dialogue des juges, lorsque le Conseil mène des échanges avec les cours constitutionnelles étrangères. Cette activité est présentée, dans la réponse au questionnaire budgétaire transmise par le Conseil, comme un « *enjeu de valorisation du modèle et des méthodes “à la française” et plus largement de promotion des approches du droit continental* », ce qui contribue aussi « *à la consolidation des liens, à l'échange d'idées et [au] partage d'expérience entre les cours* ». Le Conseil constitutionnel est ainsi membre d'instances et forums internationaux.

(1) La dernière session a eu lieu en juin 2025 à Pékin.

(2) Ce forum se réunira en janvier 2026 à Rabat.

Participations du Conseil constitutionnel à des instances internationales en 2025

En 2025, le Conseil constitutionnel a organisé dans ses locaux, à Paris :

- l'accueil des représentants de cours constitutionnelles étrangères, du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- une rencontre entre la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation, à l'occasion du 75^{ème} anniversaire de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le 6 février 2025 ;
- la 6^{ème} rencontre quadrilatérale des cours constitutionnelles latines (réseau informel regroupant la Cour constitutionnelle italienne, le Tribunal constitutionnel espagnol, le Tribunal constitutionnel portugais et le Conseil constitutionnel), en novembre 2025 ;

Il a en outre participé, à l'étranger, aux manifestations suivantes :

- sessions de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (dite « Commission de Venise ») du Conseil de l'Europe ;
- réunion en Albanie du Cercle des présidents de la Conférence des cours constitutionnelles européennes ;
- 10^{ème} Congrès de l'Association des cours constitutionnelles francophones en Roumanie ;
- Sommet J20 réunissant les présidents et juges en chef des cours suprêmes et constitutionnelles des pays membres du G20 en Afrique du Sud, en septembre 2025 ;
- 6^{ème} Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle (Espagne ; octobre 2025).

Source : réponse au questionnaire du Rapporteur pour avis du Président du Conseil constitutionnel

Des États en transition démocratique ou désireux d'instaurer un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* sollicitent régulièrement le Conseil constitutionnel pour bénéficier de son expertise. Le Président Richard Ferrand a souligné que cela pouvait paraître positif pour la « diplomatie juridique de la France » et le rayonnement des institutions françaises. Mais il a aussi constaté que la Constitution ne faisait pas du Conseil constitutionnel l'ambassadeur des pratiques institutionnelles françaises, et a annoncé son intention de consulter les membres du Conseil constitutionnel sur la meilleure stratégie à adopter face à ces sollicitations auxquelles il n'est pas toujours possible d'apporter une réponse positive compte tenu de l'activité du Conseil.

4. Une ambition commune à l'origine de l'organisation de certaines réceptions : l'ouverture de la démocratie au public

Si la plupart des déplacements et réceptions envisagés s'inscrivent dans le cadre de l'activité internationale des pouvoirs publics, votre Rapporteur pour avis a pu constater au cours de ses travaux que certaines manifestations, parfois de grande ampleur, relevaient d'un objectif d'ouverture au public des institutions.

Les présidences de la République, de l'Assemblée nationale et du Conseil constitutionnel organisent en effet des événements qui poursuivent des objectifs divers tels que la valorisation patrimoniale, la diffusion de la connaissance sur le fonctionnement institutionnel de la France ou la transparence de la démocratie. Bien qu'il s'agisse ici de dépenses de communication des pouvoirs publics, votre Rapporteur a jugé intéressant de les mentionner (voir III, C).

II. LES DÉPLACEMENTS

A. LES DÉPLACEMENTS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE : DES COÛTS MAINTENUS À UN NIVEAU ÉLEVÉ EN DÉPIT DES EFFORTS PRODUITS POUR MAÎTRISER LA DÉPENSE

Le coût des déplacements internationaux de la présidence de la République connaît d'importantes fluctuations liées non seulement au nombre de déplacements effectués mais aussi au choix des destinations et au format du déplacement.

Après une baisse marquée en 2020 et 2021, en raison du ralentissement de cette activité lié à la crise sanitaire, les dépenses ont culminé, en 2023, à 23,2 M€

NOMBRE ET COÛT (EN M€) DES DÉPLACEMENTS PRÉSIDENTIELS DEPUIS 2016

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Coût total	17,62	17,68	20,1	13,9	8,8	10,4	18,11	23,2	20,1
Nombre de déplacements	142	198	135	108	67	106	105	112	94

Source : *Commission des Lois à partir des données de la Cour des comptes, S2025-1027, Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, Exercice 2024, p. 49.*

En 2024, la Cour des comptes a examiné les activités de la direction des opérations (DIROP) en charge de l'organisation des déplacements pour identifier un certain nombre de leviers pouvant être mieux mobilisés pour contenir la dépense.

L'organisation d'un déplacement international du Président de la République fait intervenir une pluralité d'acteurs dont les rôles respectifs sont désormais indiqués dans une note interne du 20 avril 2023. La cellule diplomatique est maître d'ouvrage, secondée par le service du protocole. Les directions opérationnelles assurent la maîtrise d'œuvre et interviennent chacune pour la compétence qui leur est propre (la direction de la sécurité organise la sécurité du Président et de la délégation ; la direction de la communication assure la production de contenu et les relations avec la presse ; la direction des opérations gère les aspects logistiques).

Lorsque la décision d'un déplacement du Président est prise, un calendrier des échéances à respecter est fixé afin d'anticiper la tenue de chaque étape, notamment de la mission préparatoire, en principe conduite trois ou quatre semaines avant le déplacement.

En 2024, la Cour des comptes a observé les conséquences financières des annulations ou reprogrammations de dernière minute. Elle a souligné que **l'anticipation de la prise de décision était un « axe d'amélioration majeur »**. Des progrès semblent avoir été réalisés en la matière puisque le **coût des annulations**, qui s'élevait à 832 328 € en 2023 pour 12 annulations, est tombé à 117 214 € pour 8 annulations en 2024.

L'anticipation a également un impact sur les dépenses d'hébergement et les frais liés aux missions préparatoires. Celles-ci continuent souvent de se dérouler dans un délai très rapproché de l'événement, sans toujours atteindre leurs objectifs car le programme n'est pas encore totalement stabilisé au moment où elles se déroulent. La Cour des comptes ⁽¹⁾ observe que sur ce point, la Présidence de la République a décidé, au printemps 2025, que la décision de mener une mission préparatoire serait désormais prise au cas par cas.

Le directeur de cabinet du Président de la République a souligné que ce besoin d'anticipation était bien identifié et que la situation s'améliorait, en particulier pour les sommets internationaux dont les dates sont connues à l'avance. Il a toutefois rappelé que les aléas de la situation internationale rendent certains déplacements imprévisibles, à l'exemple du déplacement du Président de la République en Égypte le 13 octobre 2025 en soutien à la mise en œuvre de l'accord présenté par le Président Trump pour mettre fin à la guerre à Gaza.

La taille de la délégation constitue un autre facteur influant de manière significative sur le coût du déplacement, notamment en raison de son effet sur les dépenses d'hébergement, qui représentent le deuxième poste de dépenses des voyages officiels.

Les déplacements incluent deux délégations : la délégation officielle, qui comprend les personnes qui participent aux événements avec le Président de la République. Il s'agit des ministres, des conseillers du Président et des ministres, et éventuellement d'invités extérieurs de la délégation officielle économique, qui peut comprendre des représentants français du monde économique, culturel ou sportif lors de la signature d'un accord. La délégation non officielle comprend les services de la présidence de la République (logistique, intendance, sécurité) et les traducteurs.

La Cour des comptes a ainsi préconisé en 2024 **de limiter la taille des délégations**, en adaptant leur format au type de déplacement (sommet international, tournée internationale ou visite d'État).

Cette **recommandation est partiellement mise en œuvre pour les déplacements récurrents** (par exemple les Conseils européens ⁽²⁾) et certains

(1) Cour des comptes, *Rapport 2025*, p. 52.

(2) La taille des délégations pour ces conseils européens organisés sept fois par an est désormais standardisée à quarante personnes.

sommets internationaux (G7, G20 etc.), pour lesquels la limitation du nombre de badges attribués aux délégations a également contribué à la maîtrise des effectifs.

Le directeur de cabinet du Président de la République a toutefois indiqué à votre Rapporteur que la fixation préalable d'un format maximal de la délégation, notamment non officielle, demeurait délicate car elle dépendait du pays de destination. Ainsi, la présence massive de l'intendance vise à garantir une sécurité sanitaire et alimentaire identique à celle proposée sur le territoire national, quel que soit le pays visité.

Pour les dîners d'État, des considérations diplomatiques peuvent entrer en conflit avec une limitation trop stricte du nombre d'invités dans la délégation non officielle. Une réduction excessive pourrait être perçue comme un affront, notamment lors d'un déplacement dans un pays avec lequel la France entretient une relation privilégiée, et dont la diaspora est nombreuse sur le territoire national. M. Patrice Faure a ainsi souligné qu'il serait impossible d'atteindre les objectifs diplomatiques, économiques ou culturels d'un déplacement sans s'adapter à la perception de l'hôte, désireux par exemple d'organiser un dîner d'État comprenant des centaines de convives.

Le directeur-adjoint du cabinet du Président de la République, M. Yannick Desbois, a confirmé que les modèles préétablis n'étaient pas toujours applicables et qu'il convenait, en pratique, de s'adapter à la spécificité de chaque déplacement.

La refacturation des frais de certains participants aux voyages officiels constitue une autre source potentielle d'économie. Historiquement, les dépenses d'hébergement et de transport aérien des journalistes accompagnant le Président sont refacturées à leurs rédactions. Cette refacturation ne concerne toutefois que les frais pour lesquels le bénéficiaire de la prestation peut être identifié individuellement, ce qui n'est pas le cas, par exemple, pour la location de véhicules partagés, ou la participation à des buffets.

Il a fallu attendre décembre 2023 pour que cette refacturation soit étendue à d'autres catégories de participants.

Les catégories de participants faisant l'objet d'une refacturation sont les suivantes :

- les ministres ;
- les accompagnants des ministres ;
- les directeurs d'administration centrale ;
- les dirigeants d'entreprises du CAC 40 et du SBF 120 ;
- les directeurs généraux d'opérateurs publics.

Le montant des refacturations, qui s'élevait à 164 000 € en 2024, peut sembler modeste au regard de l'ampleur de l'enveloppe budgétaire consacrée aux

déplacements. La Cour des comptes a d'ailleurs préconisé, en 2025, de veiller strictement à l'application de ces règles, et d'élargir le champ de la refacturation compte tenu du fait que la limitation aux plus grosses entreprises paraît insuffisante « au vu de certains profils d'invités ».

Bien que le directeur de cabinet ait précisé qu'il importait de ne pas étendre exagérément ces règles, au risque de priver certains invités - notamment élus locaux ou des représentants du monde culturel – de la possibilité d'accompagner le Président de la République, votre Rapporteur salue les mesures déjà mise en œuvre, tout en estimant nécessaire d'aller plus loin et de poursuivre les efforts engagés afin de renforcer et d'élargir progressivement le dispositif de refacturation.

B. LES DÉPLACEMENTS INTERNATIONAUX DE LA PRÉSIDENCE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les déplacements internationaux de la Présidente de l'Assemblée nationale s'effectuent dans le cadre évoqué au I. 2 de la présente analyse thématique.

Depuis juin 2022 (début de la XVI^{ème} législature), la Présidente a effectué 19 déplacements à l'étranger, auxquels s'ajoutent 5 déplacements outre-mer et 2 déplacements métropolitains à caractère international⁽¹⁾.

L'analyse de l'évolution des dépenses associées au compte « activités internationales du Président de l'Assemblée », qui inclut ces frais de déplacements, témoigne – indépendamment de la spécificité des années 2019, 2020 et 2021⁽²⁾ – d'une diminution des dépenses exécutées sur ce fondement depuis 2015.

EVOLUTION DU COMPTE « ACTIVITÉS INTERNATIONALES DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE » DE 2015 À 2024.

Activités internationales du Président de l'Assemblée 6568-1	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Budget	160 000	160 000	160 000	160 000	320 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
Réalisé	214 725	238 005	200 731	124 775	198 361	9 657	54 870	104 513	142 324	130 978
Taux consommation	134%	149%	125%	78%	62%	6%	37%	70%	95%	87%

Source : réponse de la Directrice de cabinet de la Présidente de l'Assemblée nationale au questionnaire du Rapporteur

(1) La séance plénière de l'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA) en mai 2023 et la Conférence européenne des Présidentes et Présidents de Parlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en mars 2025 se sont tenues à Strasbourg.

(2) En 2019, le budget est particulièrement élevé en raison de l'organisation du G7 parlementaire par l'Assemblée nationale. En 2020 et 2021, à l'inverse, le budget est particulièrement bas en raison des répercussions de la crise sanitaire qui a conduit à une diminution du nombre de déplacements.

Lors des entretiens qu'il a pu mener avec la Première questeure de l'Assemblée nationale et la directrice de cabinet de la Présidente, votre Rapporteur a pu constater que plusieurs facteurs ont pu contribuer à la maîtrise des dépenses de ce poste, dont certains sont, sans surprise, identiques à ceux identifiés par la Présidence de la République.

D'abord, l'Assemblée nationale produit un **effort d'anticipation**. Cela est sans doute facilité par le fait que la majeure partie des déplacements (16 sur 19 sous la XVIIème législature) est motivée par la participation à des évènements récurrents dont la date est connue plusieurs mois à l'avance. L'organisation des évènements bilatéraux, qui débute souvent par une prise de contact entre la conseillère diplomatique et ses homologues prend souvent de longs mois. Dans le cadre multilatéral comme bilatéral, cette anticipation ne résiste pas toujours à l'actualité politique qui peut ponctuellement imposer une reprogrammation ou une annulation du déplacement. Depuis 2022, seuls deux déplacements ont subi une annulation. Le premier concerne un déplacement qui devait avoir lieu les 23 et 24 octobre 2022 en vue de la tenue en Allemagne d'une réunion commune des Bureaux du Bundestag, de l'Assemblée nationale et de la Diète polonaise (Triangle de Weimar), et qui a dû être annulé en raison de la discussion d'une motion de censure le 24 octobre 2022. Le second concerne un déplacement au Canada, à l'occasion de la 49^{ème} session de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, puis à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui devait avoir lieu du 4 au 9 juillet 2024, mais n'a pu se tenir en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale intervenue en juin. Les frais d'annulation sont néanmoins demeurés limités (1 764 € au total).

Ensuite, la **taille des délégations** a été contenue. Sur les 19 déplacements envisagés, la taille de la délégation varie entre 5 et 12 personnes.

La délégation comporte une **dimension politique**. En fonction de l'objet de la réunion pourront se joindre à la Présidente un vice-président de l'Assemblée, un ou des présidents de commission (commissions des affaires étrangères et des affaires européennes notamment), le député représentant les français établis hors de France dont la circonscription englobe le pays visité et le président du groupe d'amitié du pays visité. Cette composition transpartisane fait la spécificité mais aussi la force de la diplomatie parlementaire, et votre Rapporteur souhaite souligner combien la présence du président du groupe d'amitié lui paraît indiquée. Les groupes d'amitiés contribuent en effet à tisser des liens entre les parlementaires et les acteurs de la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays concerné. Ils peuvent ainsi utilement favoriser l'approfondissement des relations bilatérales, et il importe qu'ils puissent continuer à le faire, grâce aux moyens financiers qui leur permettent d'organiser des missions ou de recevoir des délégations.

La **dimension administrative** de la délégation, qui comprend, l'équipe entourant directement la Présidente de l'Assemblée nationale, est assez **stable** et **d'un format restreint, limité à 5 personnes**. Elle comprend le Secrétaire général

de l'Assemblée nationale, un membre de la division du protocole de l'Assemblée nationale, deux conseillers du cabinet (la conseillère diplomatique et la conseillère en communication) et l'officier de sécurité. Du constat réalisé par plusieurs personnes auditionnées par votre Rapporteur, **ce format de délégation est très limité au regard des délégations accompagnant les autres Présidents de Parlements**, à l'instar de la Présidente du Bundestag Allemand ou du Président de la Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique, qui pourront par exemple compter sur la présence de plusieurs conseillers (conseillers thématiques et conseillers communication) un photographe, un chef de cabinet ... Dans certains cas la différence de taille de délégation est telle que la question de l'image renvoyée par la France a pu être soulevée, mais les personnes auditionnées, tout en admettant que le format de la délégation française peut parfois susciter la surprise, n'ont pas semblé considérer que cela soit générateur de difficultés dans l'accomplissement de la visée diplomatique du déplacement. **Votre Rapporteur salue donc les efforts ainsi réalisés pour restreindre la dépense en actionnant ce levier.**

Enfin, la cheffe de cabinet de la Présidente de l'Assemblée nationale a indiqué que **les dépenses matérielles sont également regardées avec attention**. Ainsi, le choix a été fait de supprimer le recours aux salons d'honneur d'Aéroports de Paris. Par ailleurs, en ce qui concerne le choix de la classe de voyage, la Présidente et sa délégation se conforment à la décision prise en réunion de Questure le 24 juillet 2012, applicable à l'ensemble des déplacements des députés : la classe affaires n'est accessible que pour les vols d'une durée supérieure à cinq heures. Enfin, aucune mission préparatoire ne précède le déplacement de la Présidente, ce qui est également source d'économie.

Si la principale variable d'ajustement tient au nombre de déplacements effectués et aux destinations choisies⁽¹⁾, ces éléments relèvent de choix d'opportunités qui peuvent aussi être faits au regard du contexte budgétaire actuel.

C. LES DÉPLACEMENTS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les déplacements du Président ou des membres du Conseil constitutionnel sont, du fait de la nature même de l'activité du Conseil, d'un nombre assez limité.

Le budget consacré aux frais de déplacement des membres, qui s'est élevé à 159 569 € en 2022, était de 83 320 € en 2024.

À l'international, des membres du Conseil sont amenés à se déplacer pour participer aux réunions des réseaux de cours constitutionnelles auxquels appartient le Conseil (voir I.3). En France, il arrive que des membres se déplacent pour partager leur expérience, par exemple avec les auditeurs de l'École nationale de la magistrature, avec des étudiants ou des élèves.

(1) Sur ce point, les choix récents portent sur des destinations essentiellement européennes, seuls six déplacements ayant eu lieu en dehors de l'Europe depuis 2022.

Votre Rapporteur n'a pas reçu d'informations très précises sur les modalités d'organisation et le coût unitaire de ces déplacements, mais il lui a été indiqué que les délégations étaient de taille modeste, puisqu'un membre en mission est en principe accompagné d'un collaborateur du service juridique, voire de deux collaborateurs si le membre n'est pas anglophone.

Il arrive, enfin, que le Conseil constitutionnel se déplace pour tenir des **audiences délocalisées**. Cette pratique a été initiée par le Président Laurent Fabius afin de mieux faire connaître, sur l'ensemble du territoire français, l'institution et les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Depuis 2019, le Conseil a ainsi tenu douze audiences publiques, la dernière s'étant déroulée à la Cour d'appel de Versailles (février 2025). En 2024, le coût des deux audiences délocalisées organisées à Rennes et à Versailles s'est élevé à 110 000 €

L'audience délocalisée est généralement précédée puis suivie d'échanges entre les membres du Conseil et des lycéens et étudiants de la circonscription. Par exemple, lors de l'audience délocalisée à Versailles, des échanges ont eu lieu entre les membres du Conseil et des lycéens du Lycée Hoche et du Lycée Jules Ferry. Puis, le 14 février 2025, le président du Conseil constitutionnel a donné une conférence à la Faculté de droit et de science politique de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ) afin de commenter les deux décisions rendues et d'échanger avec les étudiants sur le rôle de la QPC dans la protection des droits et libertés fondamentaux.

De nouvelles audiences publiques « hors les murs » auront lieu en 2026, la première étant programmée au tribunal judiciaire de Strasbourg.

III. LES RÉCEPTIONS

A. LES RÉCEPTIONS OFFERTES PAR LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

1. Le dîner d'État, expression d'un art de la diplomatie à table à la française, est un évènement fastueux mais exceptionnel

Les réceptions organisées par la Présidence de la République couvrent un ensemble hétéroclite, allant des fastueux et médiatiques dîners d'État aux remises de médailles en passant par de simples déjeuners de travail ou d'autres événements de communication. Parmi ces différentes manifestations, les dîners d'État sont les plus rares : la Présidence de la République en organise en moyenne cinq par an.

Ils retiennent pourtant toute l'attention du public, en raison de leur coût, de leur caractère exceptionnel et de la symbolique qui s'y attache. Ces réceptions répondent à une organisation minutieuse alliant protocole rigoureux et mise en valeur de la gastronomie et des savoir-faire français. Qu'il s'agisse du choix des mets et des vins servis, qui mettent en valeur les différents terroirs, ou de

l'utilisation de vaisselle en porcelaine de Sèvres, d'argenterie et de cristallerie de confection française, chaque détail est minutieusement pensé. Le service dit « à la française » est en lui-même le marqueur d'une certaine approche.

Sur la scène internationale, la diplomatie de la table à la française, fruit d'un héritage historique, semble ainsi occuper une place singulière. Lors de son audition par votre rapporteur, Laurent Stéfanini, diplomate qui a assumé les fonctions de chef du protocole de la Présidence de la République et coordonné un ouvrage relatif aux repas diplomatiques ⁽¹⁾ a expliqué que le dîner d'État, tel qu'il se pratique encore aujourd'hui, a été formalisé vers la fin du XIXème siècle. Alors que la France sortait de la guerre de 1870 dans une position diminuée, elle a organisé de nombreuses réceptions afin de renouveler des alliances, en mettant en valeur la gastronomie française. René Dosière confirme que la III^{ème} République s'appuie sur ces réceptions pour « *montrer qu'en République, la table présidentielle est capable de rivaliser avec celle des souverains qui règnent dans tous les autres pays européens, tout en évitant les dépenses fastueuses du Second Empire* ⁽²⁾ ».

Cette façon d'utiliser la gastronomie et les arts de la table à des fins d'influence a perduré sous la V^{ème} République, tous les présidents successifs s'étant saisis de cet outil ⁽³⁾ pour créer un moment privilégié d'échanges entre dirigeants, propice à l'approfondissement des relations bilatérales.

Votre rapporteur pour avis, au cours du cycle d'entretiens et de visites qu'il a effectué, a pu constater l'excellence de la France en ce domaine. Les agents qui œuvrent à l'organisation de ces réceptions, détenteurs d'un savoir-faire unique, sont fiers de contribuer à faire rayonner la culture française. Il importe toutefois de garder à l'esprit le coût de ces manifestations afin de guider certains choix et de maîtriser les dépenses.

2. Le coût des dîners d'État a diminué en 2024, tandis que le coût par participant des réceptions de toutes natures est en augmentation

En 2023, la Cour des comptes avait évalué les dépenses de la Présidence de la République consacrées aux réceptions, tous formats confondus, à 4 M€, dont 1 M€ pour les seuls dîners d'État.

Dans son rapport d'analyse des comptes pour 2024, la Cour des comptes n'a pas produit d'indication sur le montant global de ce poste de dépenses, mais a précisé que les « *20 réceptions les plus coûteuses données au palais de l'Élysée en 2024 ont occasionné près de 2 M€ de dépenses* ». Cela inclut toutefois des manifestations ouvertes à un public large, telles que les Journées européennes du patrimoine ou la fête de la musique.

(1) L. Stéfanini (dir.), *À la table des diplomates, L'iconoclaste*, 2016.

(2) R. Dosière, *Frais de Palais*, Ed. de L'observatoire, 2019, p. 117.

(3) Le Président ayant le plus reçu étant Valéry Giscard D'Estaing, avec 48 dîners d'États durant son septennat, tandis que Nicolas Sarkozy n'en organisa que huit durant son quinquennat.

La Cour a encore observé que « *le nombre de réceptions au Palais a fortement diminué passant de 171 en 2023 à 126 en 2024 (146 en 2019), mais le coût par participant a augmenté*. Ainsi, pour les cinq réceptions les plus coûteuses, il est de 46 € par personne, mais monte à 95 € si l'on considère les 20 plus coûteuses ».

Il est délicat d'opérer des conclusions sur les variations d'une année à l'autre car de nombreux paramètres entrent en jeu, dont certains, comme l'inflation, échappent au contrôle de la Présidence. D'autres critères tels que le nombre de personnes invitées⁽¹⁾ – la Cour des comptes constatait en 2023 qu'il avait tendance à augmenter – ou les modalités d'organisation de l'évènement pèsent également de manière significative sur le budget et relèvent de la responsabilité de la Présidence de la République.

Au-delà des choix d'opportunité faits concernant le nombre et le format des réceptions organisées, les efforts visant à internaliser au maximum les prestations contribuent à la maîtrise des coûts.

3. La gestion internalisée, génératrice d'économies, doit continuer à être privilégiée

L'organisation des réceptions est très majoritairement gérée en interne, par la direction des opérations, qui dispose, au sein du service de l'intendance, de compétences diversifiées et reconnues. Une fois le déroulement de l'évènement proposé par un conseiller du cabinet et validé par le Président de la République, l'organisation est menée par la DIROP qui cherche à employer autant que possible les compétences internes.

Au cours d'une visite du Palais de l'Élysée conduite par le directeur-adjoint de cabinet du Président de la République, M. Yannick Desbois, votre Rapporteur a eu l'opportunité de rencontrer les différents services impliqués dans l'organisation des réceptions. À cette occasion, il a pu découvrir la diversité et l'excellence des compétences des agents de la Présidence de la République. Il a aussi pu constater que la maîtrise des coûts constituait une préoccupation centrale dans les prestations délivrées.

(1) Les dîners d'État rassemblent généralement environ 200 personnes, un quart relevant de la délégation invitée, et trois quarts correspondant à des représentants français du monde économique, culturel, militaire, politique.

Les principaux constats de votre Rapporteur lors de son déplacement au palais de l’Élysée le 14 octobre 2025 : des compétences uniques, internalisées et impliquées dans la démarche de maîtrise des coûts

Les cuisines du palais de l’Élysée, depuis leur réouverture à l’issue des travaux de rénovation menés en 2024, sont en capacité de répondre à une grande variété de commandes pour limiter le recours à des prestations de traiteurs, limitées aux commandes de pièces salées froides pour les cocktails. La production de pain et de chocolat a par exemple été de nouveau internalisée. L’équipe, dirigée par le chef Fabrice Desvignes, se compose de 25 cuisiniers, 7 pâtissiers et 2 plongeurs. Toutes les commandes de victuailles passent par des marchés publics, et s’inscrivent dans une démarche écologique visant à favoriser l’achat local qui doit être conciliée avec la volonté de mettre en valeur l’ensemble des terroirs français.

Les prestations de fleuriste, de lingerie et d’argenterie sont également internalisées. Dans une optique de maîtrise des coûts, tous les choix sont segmentés par catégorie en fonction de la nature de la réception. Ainsi, le linge brodé, dont l’entretien est le plus coûteux, ne sera utilisé que pour les réceptions de chefs d’État et de Gouvernement. Dans le même esprit, les services les plus précieux de porcelaine de Sèvres seront réservés à ces mêmes réceptions.

Trois fleuristes oeuvrent ainsi à l’élaboration de bouquets pour les différents formats de réceptions, mais sont aussi mobilisés pour préparer les gerbes déposées lors des commémorations. Ils participent également à la maîtrise des coûts, en travaillant sur le volume et la hauteur des bouquets pour obtenir un visuel intéressant à moindre coût. Ils privilégiennent la commande de fleurs françaises, et récupèrent les fleurs après les événements pour en faire de nouveaux bouquets.

La lingerie procède à l’installation et à l’entretien du linge de table, tandis que les argentiers assurent en interne l’entretien de la vaisselle, de l’argenterie et de la cristallerie. Votre rapporteur a pu s’entretenir avec un agent passionné de ce service, détenteur d’un savoir-faire rare qu’il importe de pérenniser. Les services en porcelaine de Sèvres, de même que certaines pièces d’argenterie très anciennes, qui sont en dépôt à la présidence de la République, sont d’une grande valeur et font l’objet d’un soin particulier.

Pour tout ce qui relève de l’évènementiel, la présidence de la République peut gérer en autonomie les petits évènements jusqu’à un certain niveau de scénographie. Une remise de médaille pourra ainsi être totalement organisée en interne, tandis que d’autres évènements spécifiques tels que la fête de la musique, qui nécessite certaines prestations techniques pour assurer la qualité du son, justifieront l’appel à des prestataires extérieurs.

Dans le cadre des dîners d’État, le service est un poste particulièrement coûteux. Le recours à l’externalisation est indispensable en raison de l’accomplissement d’un service à la française, au cours duquel les maîtres d’hôtel entrent simultanément dans la salle en portant les plateaux. Cela implique d’avoir un nombre d’ETP supplémentaires, qui ne peuvent toutefois être internalisés en raison du caractère exceptionnel du besoin. La Présidence de la République a donc recours à une entreprise, sélectionnée dans le cadre d’un marché public, ce qui lui permet de voir revenir régulièrement les mêmes agents qui disposent du savoir-

faire très spécifique requis, et répondant aux conditions de sécurité imposées par l'organisation de tels évènements.

L'externalisation pèse fortement sur le budget des réceptions, et le fera d'autant plus si la réception est délocalisée. La Cour des comptes⁽¹⁾, qui a comparé le coût des quatre dîners d'État organisés en 2023, a ainsi établi que ceux organisés à l'extérieur du Palais de l'Élysée⁽²⁾ ont présenté un budget supérieur à 400 000 € tandis que ceux organisés au Palais de l'Élysée⁽³⁾ ont présenté un coût inférieur à 70 000 € Ce différentiel s'explique principalement par la part prise par les prestations de traiteurs lorsque les cuisines de l'Élysée ne sont pas en mesure d'effectuer la prestation⁽⁴⁾.

Au regard de ces différents constats, votre Rapporteur **salue l'effort de maîtrise des dépenses réalisé grâce à l'internalisation maximale des prestations.**

Bien qu'il s'agisse de choix d'opportunités laissés à la libre appréciation du Président de la République, il tient à souligner qu'il lui paraîtrait contestable qu'à l'avenir des réceptions soient de nouveau organisées à l'extérieur du Palais. Le surcoût engendré par la délocalisation de l'évènement paraît en effet excessif au regard du caractère déjà tout à fait exceptionnel du cadre Élyséen et de l'expérience hors du commun offerte dans ce cadre.

Il constate ainsi avec satisfaction qu'en 2024, les six dîners d'État ont tous été organisés à l'Élysée, pour un montant de 627 216 €, soit inférieur à celui de 2023 qui s'élevait à 1 M€ pour seulement quatre évènements de ce type.

En conclusion, la gestion des réceptions à la Présidence de la République apparaît maîtrisée, le niveau de prestation étant adapté au type de réception, mais aussi grâce à l'internalisation des prestations et à l'expertise des agents impliqués.

Toutefois, malgré ces efforts, les coûts restent élevés, notamment pour les dîners d'État et les événements nécessitant un niveau de service exceptionnel ou le recours à l'externalisation, ce qui souligne l'utilité d'un suivi attentif et d'une optimisation continue des dépenses.

(1) *Cour des comptes, 2023 p. 67*

(2) *Réception de N. Modi au Palais du Louvre, et réception du roi Charles III au château de Versailles*

(3) *Réception du Président mongol et dîner à l'occasion du Forum de Paris pour la paix.*

(4) *Les prestations de traiteurs avoisinent ainsi 170 000€ pour les réceptions organisées en dehors de l'Élysée, tandis qu'elles ne sont que résiduelles et inférieures ou égales à 5 000 € pour les réceptions réalisées en interne.*

B. LES RÉCEPTIONS DE PERSONNALITÉS ÉTRANGÈRES PAR LA PRÉSIDENTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE S'INSCRIVENT DANS UN CADRE BUDGÉTAIRE MAÎTRISÉ

Les réceptions de personnalités étrangères par la Présidente de l'Assemblée nationale, à l'hôtel de Lassay, sont traditionnellement organisées suivant un format « entretien » qui comprend trois séquences :

- **l'accueil de la personnalité**, qui donne lieu à un cérémonial spécifique au rang du dignitaire étranger et à la nature de sa visite⁽¹⁾ ;
- **un entretien officiel**, au cours duquel chaque délégation se fait face, et durant lequel un ou deux interprètes peuvent être présents. Cet entretien est souvent suivi d'une visite de l'hémicycle ou de la Bibliothèque ;
- **le départ de la personnalité**, précédé de la signature du livre d'or de l'Assemblée nationale.

Lors des auditions qu'il a menées, votre Rapporteur s'est intéressé à la façon dont ces réceptions sont organisées et a pu constater qu'il s'agit de séquences assez brèves, ne générant pas de frais importants, car leur organisation repose sur les services de l'Assemblée, notamment la division du protocole.

(1) *La directrice de cabinet de la Présidente de l'Assemblée nationale a ainsi indiqué que le dispositif d'accueil répond à un protocole lié à la nature de la visite. Ainsi, la longueur du tapis rouge disposé sur les marches du perron de l'Hôtel de Lassay où la Présidente accueille son invité varie selon qu'il s'agit d'un chef d'État ou d'un Président de Parlement. Le dispositif d'honneur de la Garde républicaine varie suivant ce même critère.*

Les services concourant à l'organisation des réceptions de personnalités à l'hôtel de Lassay

De nombreux services participent à l'organisation des réceptions de personnalités.

La **division du protocole** reçoit du cabinet de la Présidente les directives souhaitées pour le déroulement de la réception. Elle nourrit de nombreux échanges – qui peuvent inclure des visites préparatoires – avec les représentants de la personnalité invitée afin, notamment, d'établir la liste des participants, de présenter les modalités du cérémonial d'accueil ou le déroulement de la réception.

La division du protocole est également chargée de coordonner l'action des différents services pour assurer la réussite matérielle de la réception. Cela implique l'intervention de :

- **l'intendance de l'Hôtel de Lassay**, qui est chargée des aspects matériels au sein de l'Hôtel de Lassay (aménagement des salles de réception, nourriture et boissons, huissiers) ;
- la **direction des affaires immobilières et du patrimoine**, qui intervient pour différents éléments du cérémonial (tapis rouge, pavage) ou des besoins techniques spécifiques (sonorisation, installation de mobilier ou d'estrades) ;
- la **direction de la communication et de la valorisation patrimoniale**, qui s'occupe des questions relatives aux médias (gestion de la presse, photographes et vidéastes) ;
- la **direction de l'Administration générale et de la sécurité**, qui coordonne les moyens relatifs à la sécurisation de la réception, avec le **commandement militaire du Palais Bourbon**.

Source : Commission des Lois, à partir des informations transmises au Rapporteur par la Directrice de cabinet de la Présidente de l'Assemblée nationale

En 2023⁽¹⁾, 26 entretiens officiels de la Présidente de l'Assemblée nationale avec des personnalités étrangères ont été organisés. Ont notamment été reçus 19 présidents d'assemblée, 1 chef d'État et 1 Premier ministre. Sur l'ensemble des 26 visites, 23 ont été organisées sur le format « entretien » précédemment cité.

Il en résulte que seules trois visites ont été organisées suivant un format « réception », comportant donc une dimension de restauration. La décision d'intégrer un déjeuner ou un dîner à la visite relève d'un choix d'opportunité de la Présidente, pour, comme l'a souligné la directrice de cabinet de la Présidente, « honorer un homologue ou marquer l'étroitesse des relations, comme ce fut le cas avec le Président de la RADA d'Ukraine ou celui de l'Assemblée d'Arménie ». Le choix de l'organisation d'un déjeuner peut aussi être dicté par le programme de visite de l'interlocuteur, lorsqu'il s'agit d'un format long d'une journée complète au cours de laquelle la personnalité va par exemple être auditionnée par le groupe d'amitié, la commission de la défense, assister en séance aux questions au Gouvernement.

(1) Votre Rapporteur a pris 2023 comme année de référence car il s'agit de la dernière année pleine sans échéance électorale (l'année 2024 étant peu parlante du fait de la dissolution).

Dans cette situation, les dépenses engagées pour les frais de réception vont suivre le même processus de validation que pour toutes les autres dépenses de missions engagées à l'Assemblée nationale. Ainsi, les demandes de crédits d'un montant inférieur à 2 000 euros doivent être validées par le directeur général des services législatifs, tandis que les demandes d'un montant supérieur doivent être approuvées par le collège des Questeurs. Ces demandes, qui doivent indiquer l'objet de la réception, le nombre de convives et détailler, sur la base d'un devis, le tarif des différentes tables (ceux-ci varient entre la « table technique » destinée aux accompagnants et la table d'honneur) suivent en outre une grille tarifaire pré-déterminée⁽¹⁾. Cette grille prévoit le coût unitaire de chaque configuration possible (repas officiel ou protocolaire, table principale ou table technique, configuration d'un service à table ou en cocktail). Or, **votre Rapporteur pour avis, qui a pu prendre connaissance des tarifs appliqués, a pu constater les efforts faits dans le sens de la maîtrise des coûts**, puisque même la configuration la plus onéreuse (dîner protocolaire servi à table) est limitée à 35 € par personne.

La préparation de la réception est ensuite largement internalisée et repose sur les 45 membres du personnel affectés à l'Hôtel de Lassay (dont 10 agents de brigade, une brigade de cuisine de 6 personnes et une brigade pâtisserie de 3 personnes). Pour le service en salle, les agents de l'Hôtel de Lassay couvrent ainsi les prestations dinatoires jusqu'à 20 couverts environ, et jusqu'à 80 personnes en cocktail. Au-delà, il sera fait appel à des extras, sur justification (surcroît d'activité, astreintes, personnel maison en congés).

Il en résulte que sur les neuf réceptions organisées à l'hôtel de Lassay entre le 7 septembre 2022 et le 18 juin 2025, quatre présentent un montant inférieur à 2 000 euros, et une seule dépasse 10 000 €⁽²⁾, ce qui démontre **une gestion rigoureuse des dépenses de la Présidence dévolues aux réceptions**.

Votre Rapporteur a d'ailleurs saisi l'opportunité des entretiens menés dans le cadre de cet avis budgétaire pour s'assurer que les frais de réception de la présidence n'intègrent pas de dépenses qui, en raison de leur caractère personnel, ne devraient pas être imputées sur le budget de l'Assemblée nationale.

La méfiance du public envers l'utilisation des deniers publics en matière de réceptions a en effet pu être nourrie, en 2019, par le scandale issu de la révélation par la presse de dîners « de haut *standing* » organisés par le Président François de Rugy à l'hôtel de Lassay lorsqu'il présidait l'Assemblée nationale. Un rapport du Secrétaire général de l'Assemblée nationale datant de juillet 2019 avait ensuite établi que neuf des douze dîners incriminés ne posaient « *pas de difficulté particulière quant à leur imputabilité sur les frais de réception du Président* »,

(1) *Cette grille est établie par l'intendance de l'hôtel de Lassay, les cuisines étant en capacité de pourvoir en interne à la demande de réception jusqu'à 80 convives en format cocktail, et jusqu'à 20 personnes pour un repas assis.*

(2) *Il s'agit toutefois de plusieurs séquences de restauration données à l'occasion du sommet des Présidentes d'Assemblées, au cours desquelles le nombre de participants était compris entre 150 et 300 personnes.*

puisqu'ils avaient bien été organisés au titre de la fonction de Président de l'Assemblée nationale, avec un niveau de prestation culinaire conforme aux normes habituelles. Le même rapport avait cependant soulevé des observations sur trois des dîners privés dont le niveau de prestation était « *nettement supérieur aux usages pour un repas* » de ce type.

En dépit de la proposition de M. de Rugy de rembourser les dépenses problématiques, l'affaire a durablement porté atteinte à l'image de l'Assemblée nationale. Votre rapporteur juge donc utile de souligner que le budget de la Présidence de l'Assemblée nationale ne finance pas de réceptions de nature privée. Il lui a été confirmé en entretien qu'à la demande de la Présidente, les éventuelles dépenses personnelles qui pourraient subvenir, à l'exemple d'un déjeuner pris avec un membre de sa famille, lui sont refacturées. La pratique va donc dans le sens d'une plus grande attention à la distinction des dépenses privées et liées au mandat puisqu'en 2019, le rapport précité soulignait qu'il était alors « *d'usage constant que le Président et les membres de sa famille proche puissent prendre sur place des repas simples* ».

C. LES RÉCEPTIONS INSCRITES DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'OUVERTURE AU PUBLIC DES INSTITUTIONS

Les pouvoirs publics organisent des réceptions qui s'inscrivent dans une démarche de communication et d'ouverture au public.

Certains événements, à l'exemple des journées européennes du patrimoine, qui sont organisées chaque année dans chacune des trois institutions envisagées, sont ouverts au public le plus large. L'accent est mis sur la mise en valeur du patrimoine et des savoir-faire français, et les personnels des institutions sont généralement présents pour partager leur expérience avec les visiteurs.

D'autres actions sont conçues comme des espaces de diffusion de la connaissance ou de débat, à l'exemple de la Nuit du droit, ou du cycle de débats « l'assemblée des idées » initié par la Présidente de l'Assemblée nationale, qui permet aux citoyens d'échanger avec des experts sur un sujet de société.

Certains événements sont plus spécifiquement destinés à la jeunesse. C'est le cas du « Parlement des enfants » organisé à l'Assemblée nationale, ou du concours « découvrons notre Constitution » organisé par le Conseil constitutionnel.

LISTE DES ACTIONS DE COMMUNICATION RÉCURRENTES

Événement	Institution organisatrice
Journées européennes du patrimoine	Présidence de la République ; Assemblée nationale ; Conseil constitutionnel
Fête de la musique	Présidence de la République ; Assemblée nationale
Nuit du droit	Assemblée nationale ; Conseil constitutionnel

Événement	Institution organisatrice
Journée du livre politique	Assemblée nationale
Journée du livre juridique	Conseil constitutionnel
Parlement des enfants	Assemblée nationale
Concours « Découvrons notre Constitution »	Conseil constitutionnel
Cycle de débats – “Assemblée des idées”	Assemblée nationale
Week-end du film politique et Prix du court métrage politique	Assemblée nationale

Votre Rapporteur juge favorablement ces initiatives qui permettent au public non seulement de découvrir le patrimoine mais aussi de mieux comprendre le fonctionnement de la démocratie.

Recommandation n° 6 : Maintenir une politique de communication consistant à ouvrir les institutions au public, dans une démarche pédagogique de meilleure connaissance de la démocratie.

Lorsque ces événements ne proposent pas de prestation de restauration, leur **gestion est largement internalisée** et les coûts sont essentiellement portés sur la communication (mise en scène, signalétique, rémunération des intervenants) ou les dépenses audiovisuelles (lumière, sonorisation, captation, rediffusion) et matérielles (protection des sols par exemple).

Les prestations de restauration, lorsqu’elles sont de format limité – service d’un rafraîchissement par exemple – peuvent être gérées en interne. Elles sont, à l’inverse, de nature à considérablement augmenter l’enveloppe budgétaire de l’événement lorsqu’elles sont proposées dans le cadre d’actions regroupant une centaine de personnes.

Si votre Rapporteur ne dispose pas des informations relatives au coût complet de ces événements, il a pu déduire des différents entretiens menés que ce coût pouvait être très variable en fonction du format de l’événement, de la possibilité de gérer la totalité de l’organisation en interne, et du nombre de personnes accueillies dans ce cadre. Ainsi, certains événements organisés à l’Assemblée nationale ne génèrent que des dépenses minimes voire nulles⁽¹⁾ en termes de communication, lorsqu’il est possible de faire avec les moyens internes.

Maîtriser la dépense est donc possible, à condition toutefois de faire des choix éditoriaux qui le permettent. Dans le cas contraire, les budgets de communication peuvent se porter à des sommes importantes. Votre rapporteur pour avis observe ainsi qu’en 2024, les dépenses du Conseil constitutionnel relatives aux « actions de communication, publicité, publications et relations publiques »⁽²⁾ se sont ainsi élevées à 1,1 M€, ce à quoi il faut ajouter un budget

(1) *Les deux éditions de l’Assemblée des idées des 25 mars et 20 mai 2025 n’ont par exemple généré aucune dépense de communication.*

(2) *Il s’agit donc d’une catégorie de dépense qui dépasse la seule question des événements et réception, mais intègre aussi par exemple les coûts de la revue « titre VII » publiée sur le site du Conseil constitutionnel.*

« manifestations » de 0,2 M€. Il en résulte qu’au total, en 2024, près de 7 % de l’ensemble des dépenses du Conseil constitutionnel (qui s’élevaient à 19,1 M€) ont été dévolu à la communication et aux manifestations.

Le Président du Conseil constitutionnel Richard Ferrand a indiqué vouloir contenir ces dépenses. Le budget dévolu aux actions de communication a ainsi été revu à la baisse, à hauteur de 0,75 M€ dans les projets de budget pour 2025 et pour 2026. Au 1^{er} septembre 2025, les dépenses s’élevaient sur ce poste à 0,5 M€.

Il apparaît en effet possible de concevoir différemment certains événements pour qu’ils soient ouverts à un public plus large pour un coût moindre. Sans communiquer les montants impliqués, M. Richard Ferrand a par exemple indiqué qu’en 2025, la « Nuit du droit » avait été organisée suivant un format moins onéreux que l’édition 2024 qui avait donné lieu à l’organisation d’un débat animé par le journaliste Thomas Sotto et réunissant des personnalités venues de différents pays⁽¹⁾. L’événement s’était tenu au Conseil constitutionnel devant un public institutionnel, mais avec un système de rediffusion pour le grand public. En 2025, l’événement paraît avoir été plus accessible au grand public, qui pouvait s’inscrire pour assister à la lecture de textes par une compagnie théâtrale sur le thème de la liberté. Des étudiants en droit étaient par ailleurs invités à assister à un débat sur le parcours procédural d’une question prioritaire de constitutionnalité et un podcast sur l’État de droit, ensuite disponible en ligne avait été enregistré en direct et en public.

Votre Rapporteur considère que cette réflexion consistant à contenir les coûts tout en ouvrant le plus possible ces manifestations au grand public est particulièrement indiquée dans le contexte budgétaire actuel. Dans la perspective de l’ouverture la plus large possible, les systèmes de rediffusion et de publication en ligne des contenus apparaissent également être tout à fait pertinents, dans la mesure où ils permettent aux citoyens d’y accéder, où qu’ils se trouvent sur le territoire.

Recommandation n° 7 : Penser les événements de communication de façon à maximiser leur impact sur le public tout en maîtrisant les coûts et envisager, lorsque c’est possible, la diffusion en ligne des contenus.

Votre Rapporteur observe encore qu’au-delà de la seule question du coût se pose la question de **l’efficacité de la dépense au regard de l’objectif poursuivi**. Si le fondement des actions de communication est de sensibiliser le

En 2024, cela inclut également les coûts liés à l’accueil, les 13, 14 et 15 juin, de la 10^e conférence des chefs d’institution de l’Association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF), qui a rassemblé des présidents et des juges de Cours suprêmes nationales francophones, en présence du Président du Conseil constitutionnel, Laurent Fabius, et de la Secrétaire générale de la Francophonie, Louise Mushikiwabo, sur le thème de « La protection constitutionnelle de la liberté d’expression ». Le bilan financier de cet événement s’est élevé à 161 945 €.

(1) S’étaient par exemple exprimés John Kerry, ancien envoyé spécial du Président des États-Unis (en visioconférence), ou encore Síofra O’Leary, ancienne Présidente de la Cour européenne des droits de l’homme.

plus largement possible les citoyens au fonctionnement des institutions, il apparaît utile de vérifier que le public participant n'est pas toujours le même public d'initié d'un évènement à l'autre.

Les pouvoirs publics doivent donc aussi s'interroger sur les objectifs poursuivis et le public visé.

Le Président du Conseil constitutionnel a par exemple confirmé que le niveau de fréquentation et de répercussion des événements était observé avant de prendre la décision de reconduction l'année suivante. Mais il a aussi déclaré qu'il était favorable à l'amplification du concours « Découvrons notre Constitution », mené en collaboration avec l'éducation nationale, parce qu'il lui paraît être de nature à éveiller l'esprit citoyen des jeunes participants. Les coûts ne sont donc pas le seul paramètre à prendre en compte, car la dépense peut être perçue comme utile si elle atteint bien le public cible visé par le projet.

Recommandation n° 8 : établir une procédure d'évaluation des événements afin de vérifier qu'ils reçoivent un bon taux de fréquentation et atteignent le public visé.