

Le modèle de gestion financière du Sénat français

Webinaire du 7 mars 2025

Association des Secrétaires généraux des parlements francophones

L'autonomie financière du Parlement dans le modèle constitutionnel français

Eugène Pierre : « Pour que les assemblées soient indépendantes, il faut absolument qu'elles soient maîtresses chez elles. »

Eugène PIERRE, Secrétaire général de la Chambre des députés de 1885 à 1925, est un homme de la IIIe République, régime qui a consacré la prééminence du régime parlementaire. Il a accédé à ses fonctions le 1^{er} janvier 1885, dix ans après l'adoption des lois constitutionnelles de février et juillet 1875 qui ont fondé l'organisation constitutionnelle de la IIIe République. Son travail de codification du droit parlementaire est inspiré par le souci de préserver et de consolider la forme républicaine du Gouvernement alors que le régime affronte de nombreuses crises.

Le principe de l'autonomie financière des deux Assemblées du Parlement est solidement établi en France depuis le début de la III^{ème} République

- ❑ Eugène PIERRE, dans son traité de droit politique, électoral et parlementaire (1924), rappelle que « *l'indépendance des Chambres exige que chacune d'elles ait son budget propre, préparé par elle seule, voté souverainement et définitivement apuré par elle seule, sans aucune immixtion ni du Ministère des Finances ni de la Cour des Comptes ... L'autonomie sur ce point est complète, absolue, sans réserve* ».
- ❑ **Cette autonomie vaut également pour chaque Assemblée l'une par rapport à l'autre.** En effet, Eugène PIERRE note encore que « *les détails dont le budget se compose ne sont pas contrôlés par la Chambre qui n'y est pas intéressée* » car « *la règle qui interdit à l'une des Chambres de discuter le chiffre ou l'emploi de la dotation affectée à l'autre Chambre n'est pas inscrite dans la loi ni dans les règlements ; elle résulte des précédents justifiés par un sentiment réciproque des convenances* ».
- ❑ Cette autonomie n'a connu qu'une interruption, sous l'Occupation. Ainsi, la loi du 25 août 1942 chargeait-elle le Commissaire du Gouvernement « *du contrôle de l'emploi des crédits ouverts au Budget et affectés aux dépenses administratives du Sénat et de la Chambre des Députés ainsi qu'aux allocations retraites* ».
- ❑ **Sous la IV^{ème} République, l'autonomie financière des Assemblées a été clairement affirmée** par l'article 10 de la loi du 6 janvier 1950 sur les pouvoirs publics qui dispose que « *les crédits nécessaires au fonctionnement de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République sont déterminés souverainement par chacune de ces Assemblées et inscrits, pour ordre, au Budget général* » et que « *chaque Assemblée jouira du régime de l'autonomie financière* ».

Un principe consacré sous la Vème République à travers la compétence budgétaire des Questeurs des assemblées

L'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 décembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires précise :

« Chaque assemblée jouit de l'autonomie financière.

« 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.

« Les propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission mentionnée à l'alinéa précédent. »

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a reconnu dans sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001⁽¹⁾ la règle « *selon laquelle les pouvoirs constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* » et a « *affirmé que cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs.* »

(1) Sur l'article 115 de la loi de finances pour 2002

Le principe de l'autonomie financière des pouvoirs publics est intégré dans la loi organique relative aux lois de finances qui fixe les modalités de dépôt et d'adoption des différentes lois budgétaires.

Le I de l'article 7 pose la règle générale selon laquelle *« les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères »*.

« Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition d'initiative gouvernementale peut créer une mission ».

« Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations (...) ».

- Les dotations des pouvoirs publics font l'objet d'une présentation spécifique au sein des charges budgétaires de l'État.

Principes budgétaires

- ☐ Le financement du Sénat est assuré par **une dotation de l'État** et des produits divers complétés, le cas échéant, par un prélèvement sur ressources propres.
- ☐ L'exercice budgétaire est annuel et coïncide avec l'année civile.
- ☐ Le budget du Sénat s'inscrit en outre dans un cadre pluriannuel triennal.
- ☐ En **loi de finances**, les crédits des assemblées parlementaires sont répartis au sein de la mission « Pouvoirs publics » en trois dotations :
 - ☐ dotation « Assemblée nationale » ;
 - ☐ dotation « Sénat » comportant elle-même trois actions (Sénat, Jardin du Luxembourg et Musée du Luxembourg) ;
 - ☐ dotation « La Chaîne parlementaire », comportant elle-même deux actions (LCP-AN et Public Sénat).

L'autonomie financière des assemblées emporte :

- la libre fixation des crédits
- la libre gestion des crédits
- des modalités de contrôle aménagées

La libre fixation des crédits

❶ Le projet de budget de l'année N n'est pas préparé par le pouvoir exécutif, mais par chaque assemblée, sous l'autorité des Questeurs en année N-1

❷ Le Bureau de chaque assemblée adopte le projet (procédure à valeur d'usage qui n'est pas inscrite dans le Règlement budgétaire et comptable). Le Règlement budgétaire et comptable prévoit un débat d'orientation budgétaire avant le 30 mai de l'année N – 1.

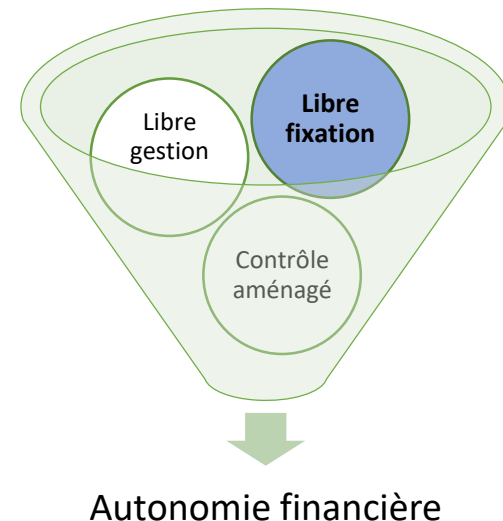
❸ Le montant des crédits demandés par chaque assemblée pour l'année N est arrêté au sein d'une « *Commission commune des crédits* » composée des Questeurs des deux assemblées et présidée par un président de chambre de la Cour des comptes

❹ Les montants arrêtés sont transmis au Ministère des finances qui les inscrit dans le projet de loi de finances pour l'année N

❺ Le projet de loi de finances pour l'année N est discuté et adopté en fin d'année N-1.

☞ À l'initiative des assemblées, une modification peut être votée par voie d'amendement

☞ Le rapport explicatif établi par la commission commune lors de sa réunion annuelle est intégralement reproduit dans le fascicule budgétaire « *Pouvoirs publics* » qui est un document public



🕒 Calendrier

❶ Mai N-1

❷ Juin N-1

❸ ❹ Juillet N-1

❺ Décembre N-1

La libre gestion des crédits

1 Versement de la dotation au mois de janvier

2 Répartition de la dotation, par comptes de dépenses et de ressources du budget. Les Questeurs peuvent opérer certaines modifications afin, notamment, de prendre en compte les reports des opérations pluriannuelles (élaboration d'un budget réparti au sein d'une enveloppe de dépenses du montant adopté dans le cadre du budget initial)

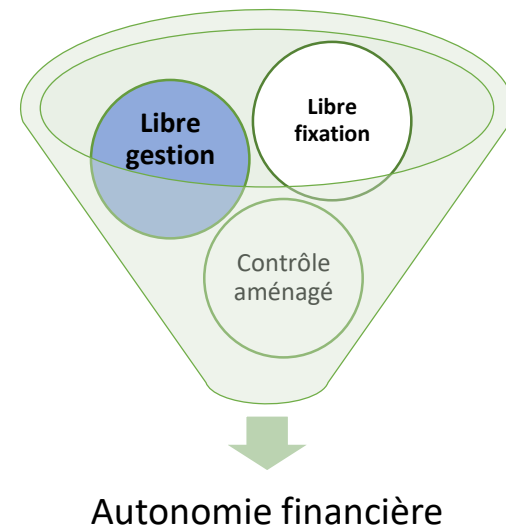
3 Le Sénat maîtrise l'ensemble de la **chaîne de la dépense** de l'engagement au règlement

- Engagement : MM. les Questeurs
- Liquidation : Secrétaire général de la Questure
- Ordonnancement : M. le Questeur délégué
- Règlement : Trésorier du Sénat

4 Possibilité de modifier la répartition des crédits en fonction de l'exécution

5 Suivi :

- Suivi mensuel des consommations budgétaires présenté au Secrétaire général de la Questure
- Rapport aux Questeurs fin 2^e et 3 trimestre sur l'état de consommation des crédits



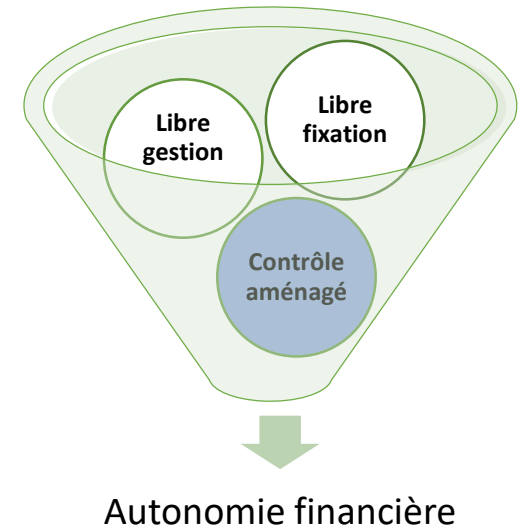
Un contrôle aménagé

❶ Les assemblées parlementaires ne relèvent, pour la gestion de leur budget, ni du contrôle *a priori* de régularité du ministère chargé du budget, ni du contrôle juridictionnel *a posteriori* de la Cour des comptes

❷ **Le contrôle *a posteriori* de l'exécution du budget, tout comme la vérification et l'apurement des comptes relèvent de la seule responsabilité politique des assemblées**

- Au Sénat, la Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne donne *quitus* de leur gestion aux Questeurs et au Trésorier
- La certification des comptes des assemblées est confiée depuis 2013 à la Cour des comptes. Relative à la fiabilité des états comptables, la mission n'a pas pour objet d'émettre un avis sur la gestion budgétaire et financière du Sénat, ni sur l'utilisation des versements opérés ou des dotations attribuées par lui

❸ **Les impératifs de transparence financière et d'exemplarité** en matière de gestion conduisent à renforcer les procédures de contrôle interne



Quelques données chiffrées

Exercice 2025

Les conditions de l'équilibre du budget du Sénat

Les dépenses s'établissent à **378,9 M €** pour les trois actions (Sénat, Jardin et Musée) qui se répartissent entre le fonctionnement (366 M €) et l'investissement (12,9 M €).

Les recettes sont constituées pour l'essentiel (**93 %**) de la dotation de l'État – **soit 353,5 M €** –, des recettes propres (**6,7 M €**) et d'un prélèvement sur disponibilités (**18,72 M €**).

Les disponibilités du Sénat s'élevaient à **140 M €** au 1^{er} janvier 2025. Ces disponibilités constituent la condition de l'autonomie financière du Sénat.

Chiffres clés du budget du Sénat

Budget 2024

Les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire

Les dépenses de fonctionnement ont été exécutées à 95,5 % (soit 344,4 M €).

Les dépenses d'investissement ont été exécutées à 77,5 % (soit 12,8 M €). Le Sénat est maître de la réalisation de ses investissements. Il attribue les marchés nécessaires à leur réalisation conformément aux dispositions du code de la commande publique.

La structure des dépenses du Sénat

- Les dépenses du Sénat sont constituées à 97 % ⁽¹⁾ de dépenses de fonctionnement
- L'investissement ne constitue qu'une part relativement modeste des dépenses (3 %) ⁽¹⁾
- Au sein des dépenses de fonctionnement, peuvent être distinguées 3 catégories de dépenses :
 - *les charges parlementaires* : 48,11 % (soit les indemnités parlementaires, les frais de mandat – AFM et crédit collaborateurs –, les subventions aux groupes politiques)
 - *les charges de personnel* : 37,16 %
 - *le fonctionnement courant* : 8,5 %

(1) Exécution budgétaire 2024

La tenue et le contrôle des comptes

1. La comptabilité du Sénat

La comptabilité générale du Sénat :

- est tenue par le Trésorier du Sénat, agent comptable du Sénat
- est par partie double et fondée sur les principes de l'indépendance des exercices, des droits constatés et de la non-contraction des dépenses et des recettes
- s'appuie sur le référentiel comptable du Sénat qui est annexé au règlement budgétaire et comptable (RBC)
 - Ce référentiel se fonde sur le plan comptable général et se distingue de celui-ci qu'en raison des spécificités de son action et de son patrimoine
 - Le Règlement budgétaire et comptable comme le référentiel comptable sont déterminés par le Bureau du Sénat
- respecte la séparation ordonnateur/comptable

Le Trésorier tient également la comptabilité générale des Caisses de sécurité sociale et des retraites, qui font l'objet d'une gestion comptable distincte de celle du Sénat compte tenu de leur autonomie de gestion

2. Le contrôle interne financier

Le contrôle interne financier au Sénat :

- est mentionné expressément dans le règlement budgétaire et comptable depuis 2016, son objectif est de « *satisfaire un objectif de qualité comptable* »
- a été développé depuis la fin des années 2000 avec la mise en place de la certification des comptes du Sénat par une entité tierce depuis 2007
- a soutenu la structuration du contrôle interne du Sénat autour de la création, en 2016, d'une cellule de contrôle interne placée sous la responsabilité du Directeur général des ressources et des moyens ; cette cellule a un champ d'action qui dépasse toutefois le contrôle interne financier
- est principalement défini et mis en œuvre par la Direction des affaires financières, direction métier référente en la matière
- représente toutefois un enjeu pour la quasi-totalité des directions qui sont impliquées à différents degrés dans certains processus comptables
- repose sur 4 leviers classiques : l'organisation (séparation des tâches) / la documentation (formalisation des procédures) / la traçabilité (justification des opérations) / l'évaluation
- est un chantier de longue haleine et un point d'attention de la Cour des comptes

3. La certification des comptes annuels (1/2)

La certification :

- concerne les comptes agrégés du Sénat
- est annuelle
- permet d'établir avec une assurance raisonnable la régularité, la fidélité et la sincérité des comptes du Sénat
- a débuté en 2007 et est effectuée depuis l'exercice 2013 par la Cour des comptes
- est réalisée pour le compte de la Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, qui donne *quitus* de la régularité de sa gestion au Trésorier
- est encadrée par une convention signée entre la Cour des Comptes et le Sénat
- mobilise prioritairement, au sein du Sénat, la Direction des affaires financières et sociales et, au sein de celle-ci, le Trésorier et l'agence comptable
- s'organise autour de deux phases qui s'étendent de septembre d'une année N à mai N+1 ci-après présentées

3.2 La certification des comptes (2/2)

La première phase

La première phase (septembre – décembre) est dédiée à une revue des pratiques comptables, de la qualité du contrôle interne et de la gestion des risques d'un point de vue comptable

Les principales thématiques des recommandations

- La démarche générale sur le contrôle interne
- L'informatique financière
- La formalisation des procédures financières sur les principaux cycles comptables
- Les immobilisations – inventaires – stocks : récolement / identification des stocks à comptabiliser

La seconde phase

Cette phase (février- mi mai) est dédiée aux états financiers

Elle débute avec la transmission des balances stabilisées 8 février, et se termine fin mars avec normalement le « feu vert » de la Cour des comptes

Les comptes sont alors transmis au Conseil de Questure et la Commission sociale avant le 15 avril

La Cour rend son acte de certification et son rapport de synthèse final début mai et est entendue par la Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation vers le 15 mai. L'acte de certification et les comptes agrégés sont rendus publics à l'issue de l'audition.

4. Le rôle de la Commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne

Une instance politique comportant 13 Sénateurs

- Nommée après chaque renouvellement
- Selon la règle de la proportionnalité des groupes
- Ses membres ne peuvent pas appartenir au Bureau du Sénat
- Publie un rapport annuel
- Rend compte devant le Bureau du Sénat

Chargée du contrôle des comptes

- examine le compte administratif
>donne *quitus* aux Questeurs de leur gestion budgétaire
- examine les comptes annuels du Sénat >donne *quitus* au Trésorier de la régularité de sa gestion
- **approuve les comptes annuels, qui sont rendus publics dans le cadre du rapport annuel**
- publie le rapport de certification de la Cour des comptes en annexe

Chargée de l'évaluation interne

- une spécificité du Sénat
- choisit chaque année une ou deux thématiques
- réalise les auditions et obtient communication des documents qui lui semblent nécessaires
- fait des recommandations dont elle assure le suivi
- rend compte de ses diligences et de ses recommandations dans son rapport annuel

Merci pour votre attention