



Webinaire de l'Association des Secrétaires généraux des parlements francophones (ASGPF)

Différents modèles de gestion financière des parlements, de reddition de comptes des administrations et du rôle des secrétaires généraux

Vendredi 7 mars 2025

Table des matières

- I. Propos introductifs
- II. Présentation de la Polynésie française
- III. Présentation de l'Assemblée nationale du Québec
- IV. Présentation du Sénat français
- V. Questions et échanges

I. Propos introductif

Monsieur Najib El Khadi ouvre ce deuxième webinaire de l'ASGPF en remerciant chaleureusement les intervenants de la Polynésie française, de l'Assemblée nationale du Québec et du Sénat français pour leur participation. Il souligne que cette rencontre constitue une opportunité précieuse d'explorer différents modèles de gestion administrative parlementaire et d'adopter une approche comparative, grâce à la diversité des systèmes présentés.

Le thème du webinaire porte sur les modèles de gestion administrative des parlements. Monsieur El Khadi rappelle que cette question relève directement des fonctions essentielles des secrétaires généraux, à la fois en tant qu'agents d'exécution des décisions prises par les instances parlementaires, mais aussi en tant qu'agents d'accompagnement et de propositions.

Il insiste sur le rôle central joué par les secrétaires généraux dans l'élaboration et la mise en œuvre des budgets annuels, dans la définition des programmes prévisionnels, ainsi que dans la présentation des bilans de la gestion financière annuelle.

La bonne gestion financière, c'est une condition à réunir pour permettre aux députés de remplir pleinement leur mission de législation, en particulier à travers le bon fonctionnement administratif de l'institution.

La session donnera la parole à des intervenants issus de trois continents, permettant ainsi de croiser les regards et de nourrir la réflexion commune. Monsieur El Khadi cède la parole en premier lieu à Madame Mareva Mercier de l'Assemblée de la Polynésie française.

II. Présentation de la Polynésie française

Madame Mareva Mercier, cheffe du service administratif et financier du Parlement de la Polynésie française, introduit sa présentation en précisant qu'elle est accompagnée du responsable des finances et de la comptabilité. L'intervention porte sur le modèle de gestion financière de l'Assemblée de la Polynésie française (APF), avec en introduction quelques éléments de contexte.

La Polynésie française est située dans le Pacifique Sud. Il s'agit d'une collectivité territoriale de la République française, dotée d'une grande autonomie. Le territoire est composé de cinq archipels regroupant 118 îles, dont 76 sont habitées. La langue officielle est le français, mais des langues locales y sont également pratiquées.

En tant que collectivité d'outre-mer bénéficiant d'une large autonomie, la Polynésie française dispose de ses propres institutions et d'un régime législatif spécifique. Le pouvoir exécutif est exercé par le président de la Polynésie française, Monsieur Moetai Brotherson. Le gouvernement constitue la deuxième institution, suivi par l'Assemblée (troisième institution), composée de 57 élus désignés au scrutin de liste à la proportionnelle à deux tours. La quatrième institution, de nature consultative, est représentée par le Conseil économique, social, environnemental et culturel. L'État français, quant à lui, est représenté localement par un haut-commissaire.

La Polynésie française est compétente dans tous les domaines d'intervention publique, à l'exception des compétences régaliennes (immigration, monnaie, enseignement universitaire, libertés publiques, politique étrangère, sécurité...), qui restent du ressort de l'État.

L'Assemblée dispose d'une autonomie financière depuis 1991, ce qui garantit son indépendance. Elle fonctionne avec 57 élus, 120 collaborateurs et 119 fonctionnaires parlementaires. Son budget annuel s'élève à 21 millions d'euros, essentiellement financé par une dotation du Pays, versée chaque année.

A) Les ressources de la section de fonctionnement

Le budget est structuré en deux sections :

- La section de fonctionnement, principale source de financement, repose sur la dotation annuelle. Le taux directeur, fixé selon les modalités prévues par la LOLF, la loi organique qui prévoit les modalités de calcul et l'évolution de la progressivité des recettes du pays,

sert de base pour calculer le montant de cette dotation, considérée comme une dépense obligatoire pour le Pays.

- La section d'investissement est alimentée principalement par les dotations aux amortissements et, ponctuellement, par le recours aux réserves financières, évaluées à 12,8 millions d'euros.

Des ressources complémentaires existent, bien que marginales, comme la location d'espaces à des fins culturelles ou l'utilisation ponctuelle du jardin de l'Assemblée pour des événements.

Le processus d'adoption budgétaire débute au mois d'août de l'année N-1, par une demande officielle adressée au président du Pays pour connaître le taux directeur. Sur cette base, le cadre budgétaire est construit avec l'appui du bureau de l'Assemblée et des questeurs. Le projet de budget est ensuite soumis à une commission interne dédiée.

L'avant-projet de budget est transmis au Pays avant le 15 novembre de l'année N-1, afin que lui-même décide du montant à attribuer à l'Assemblée. Une fois que le Pays adopte son propre budget, l'Assemblée élabore sa proposition de délibération budgétaire, qui est examinée par la commission législative de l'économie, puis adoptée en séance plénière.

L'élaboration budgétaire suit les cinq principes classiques du droit budgétaire français : annualité, spécialité, unité, universalité et équilibre.

Quant à l'exécution comptable, l'Assemblée applique la nomenclature M52, également en vigueur dans les départements et régions français. Celle-ci repose sur une classification en neuf classes budgétaires.

Le processus de dépense respecte le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable public. L'ordonnateur est le président de l'Assemblée, qui signe toutes les dépenses. Le comptable public est un fonctionnaire de l'État, rattaché à la direction générale d'éthique.

Le cycle de dépense s'effectue selon les étapes classiques : engagement, liquidation, ordonnancement.

B) Les dépenses de l'APF font l'objet de plusieurs contrôles afin de tendre vers une gestion optimale

Madame Mercier poursuit son intervention en détaillant les principes de gestion et de contrôle des dépenses de l'Assemblée de la Polynésie française (APF), par des organes à la fois internes et externes, dans un objectif de transparence et de gestion optimale des deniers publics.

1. Les dépenses de l'APF

Concernant les dépenses, le budget global de l'Assemblée s'élève à environ 21 millions d'euros. Sur ce montant, 55 % concernent directement les élus : il s'agit de l'ensemble des dépenses liées à leurs indemnités, à la rémunération de leurs collaborateurs ainsi qu'aux frais de mandat. La masse salariale des fonctionnaires parlementaires représente quant à elle 34,29 % du budget. À cela s'ajoutent les moyens internes de fonctionnement, qui absorbent 7,62 % du budget global, notamment à travers le règlement des factures courantes, l'entretien des bâtiments ou encore les dépenses en électricité.

Par ailleurs, une enveloppe budgétaire spécifique, d'un montant d'environ 14 000 euros, est dédiée aux missions et moyens des élus dans le cadre des travaux parlementaires. Il s'agit notamment du financement des missions d'information, des commissions d'enquête et des évaluations de politiques publiques. Madame Mercier a précisé que l'Assemblée avait fait le choix d'identifier précisément ce type de dépenses afin de pouvoir les maîtriser au mieux et d'assurer leur pilotage dans la durée, en tenant compte des variations annuelles.

Les dépenses d'investissement restent pour l'heure limitées, à hauteur d'environ 2 millions d'euros, principalement consacrées à la rénovation des locaux de l'Assemblée. Toutefois, un projet plus structurant est en préparation : la construction d'un nouveau bâtiment destiné à accueillir les députés et leurs collaborateurs. Cet investissement, envisagé sur plusieurs exercices budgétaires, pourrait être financé par les réserves actuelles de l'Assemblée, dont la trésorerie s'élève aujourd'hui à 12 millions d'euros.

2. Les contrôles

S'agissant des contrôles, Madame Mercier a insisté sur le fait qu'ils s'exercent à chaque phase du cycle budgétaire. En amont, lors de l'élaboration du projet de budget, un contrôle a priori est mené par une instance interne, prévue par la loi organique. Cette instance est composée du président de l'Assemblée, du président de la commission permanente, du président de la commission des finances, des trois questeurs ainsi que de cinq représentants élus à la proportionnelle. Cette commission joue un rôle fondamental dans la préparation budgétaire, en assurant une première évaluation des choix proposés.

Pendant l'exécution du budget, deux niveaux de contrôle coexistent. Un premier contrôle est effectué par le CDE, c'est-à-dire le contrôleur des dépenses engagées, un organe interne chargé de viser chaque dépense afin d'en vérifier la légalité ainsi que la disponibilité des crédits correspondants. Un deuxième contrôle, exercé par un organe externe, est réalisé par le comptable public. Ce dernier effectue une mission analogue de vérification, à la fois sur la régularité des

dépenses et sur les règlements effectués, qu'il s'agisse des paiements de la paie ou des règlements de factures. Ces deux contrôles garantissent que toute dépense engagée par l'Assemblée est systématiquement encadrée par une double validation interne et externe.

Une fois l'exercice budgétaire clos, plusieurs contrôles a posteriori sont également opérés. D'une part, la commission des finances de l'Assemblée et l'Assemblée plénière se réunissent pour analyser l'exécution budgétaire et vérifier sa conformité avec le compte de gestion établi par le comptable public. Cet exercice doit être mené avant le 30 juin de l'année N+1. D'autre part, le comptable public lui-même procède à cette vérification, en tant qu'autorité comptable extérieure.

Au-delà de ces procédures régulières, des contrôles juridictionnels peuvent également être engagés. La Chambre territoriale des comptes (CTC) intervient en général à une échelle plus large, sur une base pluriannuelle : ses contrôles ne sont pas systématiques en fin d'exercice, mais ont lieu en général tous les cinq ans, par mandature. En cas de litige ou de contestation, un contrôle par la juridiction administrative est également possible. Le Conseil d'État peut être saisi à la suite d'un recours contre la délibération de règlement, que ce recours soit initié par le Haut Commissaire ou par tout individu ayant intérêt à agir.

3. La réforme des finances publiques en Polynésie française

Enfin, Madame Mercier a conclu son intervention en évoquant la réforme récente du droit des finances publiques en Polynésie française. Elle a rappelé que la réglementation en vigueur jusqu'alors datait de 1995, ce qui la rendait partiellement inadaptée aux exigences actuelles. La réforme adoptée en décembre 2024 a donc pour objectif stratégique de doter la Polynésie française d'un système de gestion des finances publiques conforme aux standards internationaux en matière de qualité, de transparence et d'accessibilité. Une des priorités de cette réforme est de rendre les documents budgétaires plus lisibles, notamment pour les élus, qui sont nombreux à souligner la complexité de ces sujets. Désormais, l'ensemble des règles budgétaires et comptables applicables en Polynésie française sont codifiées dans un seul et même texte, ce qui représente un progrès significatif en matière de clarté et de modernisation de la gestion publique.

Monsieur Najib El Khadi remercie Madame Mercier pour sa présentation, indique que les questions pourront être posées à la fin, et donne la parole à Madame Anik Laplante de l'Assemblée nationale du Québec.

III. Présentation de l'Assemblée nationale du Québec

Madame Anik Laplante, directrice du Secrétariat général adjoint à l'administration et du Vivre-ensemble et de la prévention du harcèlement au sein de l'Assemblée nationale du Québec, expose le fonctionnement institutionnel et budgétaire de l'Assemblée, en commençant par les rôles respectifs des principaux acteurs impliqués dans sa gouvernance financière.

A) Présentation des rôles

1. *Bureau*

En premier lieu, Madame Laplante a décrit le rôle du Bureau de l'Assemblée nationale, qu'elle a comparé à un véritable conseil d'administration. Ce bureau est composé de neuf parlementaires représentant tous les groupes parlementaires siégeant à l'Assemblée, et est présidé par la présidente de l'Assemblée nationale. Certaines de ses prérogatives sont définies par la Loi sur l'Assemblée nationale, tandis que d'autres découlent des règlements internes adoptés par le Bureau lui-même. En matière budgétaire, il approuve les prévisions budgétaires de l'Assemblée, qui couvrent à la fois les dépenses de nature administrative, la rémunération des parlementaires, les budgets alloués aux bureaux de circonscription, ainsi qu'aux cabinets des titulaires de fonctions parlementaires. Le Bureau valide également le niveau d'effectifs de l'administration parlementaire et se prononce sur certains projets ou contrats significatifs.

2. *Présidente*

Madame Laplante a ensuite présenté le rôle de la présidente de l'Assemblée nationale, qui est élue par l'ensemble des parlementaires. Depuis 2022, cette fonction est occupée par Madame Nathalie Roy, deuxième femme à accéder à cette responsabilité dans l'histoire de l'Assemblée. Selon la Loi sur l'Assemblée nationale, la présidente est chargée de la direction des services de l'Assemblée et détient la responsabilité de préparer les prévisions budgétaires, qu'elle soumet ensuite à l'approbation du Bureau. Si, en cours d'exercice financier, l'Assemblée a besoin de fonds additionnels, c'est également à la présidente qu'il revient d'en faire la demande officielle auprès du Bureau.

3. Secrétaire général

Le troisième acteur de la gouvernance parlementaire est le secrétaire général. Fonctionnaire nommé par l'Assemblée nationale sur proposition du premier ministre, son mandat n'est pas limité dans le temps par un terme légal. En raison de la nature de ses fonctions, le secrétaire général doit bénéficier de la pleine confiance de la présidente ainsi que des parlementaires de tous les groupes. Il seconde la présidente dans l'ensemble de ses missions, et notamment dans la gestion administrative et financière de l'institution. C'est lui qui exécute le budget approuvé par le Bureau conformément aux règles en vigueur.

Le secrétaire général est également chargé de l'embauche du personnel administratif de l'Assemblée nationale, dans le respect strict du niveau d'effectifs fixé par le Bureau. Son rôle, a précisé Madame Laplante, peut être comparé à celui d'un sous-ministre dans l'administration publique québécoise. Étant donné l'ampleur de ses responsabilités, une part importante de ses fonctions est déléguée aux directrices et directeurs du secteur administratif.

B) Processus budgétaire

1. Préparation du budget

Madame Laplante poursuit en expliquant que la Direction des ressources financières, de l'approvisionnement et de la vérification élabore le budget de dépenses de l'Assemblée, en collaboration avec les directrices et directeurs. Ce budget comprend les dépenses de fonctionnement et rémunération. Il inclut aussi les besoins financiers des parlementaires pour le fonctionnement de leurs bureaux de circonscription et la rémunération de leurs collaborateurs, en fonction des règlements adoptés par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Le budget d'investissements est également préparé par cette direction, en concertation avec les responsables des projets immobiliers, nombreux au sein de l'institution, et en ressources informationnelles.

Chaque année, le Secrétariat du Conseil du trésor (le Conseil du trésor est composé de 5 ministres chargé de conseiller le gouvernement en matière d'allocation des ressources budgétaires et financières) propose une enveloppe budgétaire indicative, non contraignante, qui sert de guide pour l'Assemblée. Elle prend en compte des éléments comme l'inflation, l'indice des prix à la consommation, ou l'indexation liée aux conventions collectives en vigueur. Par exemple, s'il y avait une nouvelle convention collective pour les professionnels avec une augmentation de salaire, la proposition du Secrétariat du Conseil du trésor va en tenir compte.

Bien que l'Assemblée soit indépendante, elle fait partie du périmètre comptable du gouvernement du Québec. À ce titre, elle transmet ses prévisions budgétaires au gouvernement pour qu'elles soient intégrées à titre indicatif dans le budget général.

Une fois tous les besoins recueillis, les budgets sont présentés à la présidente, puis aux whips des groupes parlementaires. Ces derniers, bien qu'ils n'aient pas de fonction de questeurs comme dans d'autres parlements, peuvent poser des questions et exprimer leurs préoccupations, et jouent un grand rôle dans l'approbation de ce budget-là. En effet, les whips, communs dans les modèles parlementaires britanniques, sont des députés désignés par les chefs de groupes parlementaires pour assurer la discipline du parti.

Concernant les effectifs, une approbation du Bureau n'est nécessaire que si une modification est demandée. Depuis 2022, le niveau autorisé est resté inchangé. Ce niveau d'effectifs englobe l'ensemble de la main-d'œuvre rémunérée, plutôt que le nombre de personnes, et comprend ainsi le temps régulier et les heures supplémentaires, ce qui détermine une enveloppe globale à ne pas dépasser.

2. Exécution du budget

Le Bureau de l'Assemblée nationale, la présidente et le secrétaire général se partagent les responsabilités en matière d'autorisation des dépenses. Selon le Règlement sur les contrats de l'Assemblée nationale, le Bureau doit approuver tout projet ou contrat de 500 000 dollars ou plus. Le directeur ou la directrice concerné(e) prépare alors un mémoire explicatif de la dépense, soumis à la décision du Bureau. Certaines lois imposent aussi une approbation pour des montants inférieurs : par exemple, les frais de défense judiciaire d'un parlementaire poursuivi pour un acte accompli dans l'exercice de ses fonctions doivent être autorisés par le Bureau.

La présidente peut autoriser seule des contrats ou projets jusqu'à 500 000 dollars. Elle peut aussi modifier un contrat si cela n'excède pas 10 % de son montant initial. Au niveau des commissions parlementaires de l'Assemblée, chacune d'entre elles dispose d'un budget annuel de 25 000 dollars. En cas de dépassement budgétaire, elles doivent soumettre une demande d'autorisation motivée à la présidente.

Le secrétaire général dispose des mêmes pouvoirs que la présidente pour les montants inférieurs à 500 000 dollars. En pratique, certains pouvoirs d'autorisation sont délégués aux directeurs et directrices administratives. Il supervise également l'embauche du personnel administratif, dans le respect du niveau d'effectifs et du budget de rémunération, et veille à l'exécution fidèle du budget de l'Assemblée.

3. *Suivi du budget*

Le secrétaire général s'appuie sur deux mécanismes pour assurer un contrôle rigoureux du respect budgétaire :

- Le suivi budgétaire trimestriel : chaque direction examine, tous les trois mois, l'état de son budget pour anticiper d'éventuels écarts (surconsommation ou sous-utilisation). Les crédits excédentaires peuvent alors être déployés vers d'autres unités ayant des besoins. Cette méthode permet d'avoir une vision prévisionnelle claire jusqu'à la fin de l'année financière.
- Le suivi mensuel des dépenses, produit par la Direction des ressources financières, de l'approvisionnement et de la vérification, repose sur les tendances historiques pour projeter les dépenses à venir. Ce croisement des données assure un portrait réaliste des finances, particulièrement en matière de rémunération, et garantit que les autorisations budgétaires soient respectées. Ce suivi périodique rigoureux garantit que les crédits alloués par l'Assemblée nationale sont utilisés de manière optimale, sans dépassement.

L'Assemblée nationale s'astreint à plusieurs formes de reddition de comptes, tant en interne qu'envers la population.

Chaque année, la présidente de l'Assemblée est entendue en commission plénière pour l'étude des crédits, accompagnée du secrétaire général, des secrétaires généraux adjoints et des directrices et directeurs des principaux secteurs administratifs concernés.

Le deuxième exercice important, c'est le dépôt du rapport annuel d'activités. Ce rapport est présenté chaque année à l'Assemblée nationale par la présidente. À ce moment-là, une version publique est également mise à la disposition de toutes les citoyennes et tous les citoyens. Ce rapport dresse un bilan des travaux parlementaires, notamment les projets de loi étudiés, les activités interparlementaires, ainsi qu'un portrait global de l'Assemblée sur les plans des ressources humaines, financières, informationnelles, immobilières et des activités spécifiques. Par exemple, il rend compte de la programmation citoyenne, qui permet au public de visiter l'Assemblée nationale et de mieux comprendre son fonctionnement. Le rapport fait aussi état des actions mises en œuvre dans le cadre du plan stratégique et du plan de développement durable.

La reddition de comptes de l'Assemblée nationale est une responsabilité exercée à l'interne, devant elle-même, mais aussi devant le Bureau de l'Assemblée nationale.

Chaque année, l'administration rend compte de l'utilisation des effectifs. Cela permet au Bureau de s'assurer que le niveau maximal d'effectifs autorisé a été respecté.

À chaque séance du Bureau de l'Assemblée nationale, une liste des contrats de 100 000 \$ et plus est déposée. Cette liste indique le nom du fournisseur, le montant du contrat, son objet, et est ensuite rendue publique et accessible à tous les citoyens.

De plus, une fois par an, à la fin de l'exercice financier, une liste plus étendue des contrats de 25 000 \$ et plus est également déposée au Bureau. Elle reprend les mêmes informations et est, elle aussi, publiée.

Toutes les décisions du Bureau de l'Assemblée nationale sont rendues publiques. Elles sont déposées officiellement et publiées sur le site Internet de l'Assemblée, aux côtés d'autres documents comme les listes de contrats.

Par ailleurs, comme l'Assemblée nationale fait partie du périmètre comptable du gouvernement du Québec, elle figure dans les comptes publics publiés par le gouvernement. Ces comptes présentent, pour chaque ministère et organisme, l'utilisation effective des crédits votés au cours de l'exercice.

Certaines catégories de dépenses administratives font aussi l'objet d'une divulgation trimestrielle sur le site de l'Assemblée. Cela inclut par exemple les contrats de formation, de publicité, ou encore les dépenses de fonction, de déplacement ou de représentation engagées par le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints. Ces informations sont accessibles au public.

En vertu de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, toute personne, physique ou morale, peut demander à consulter un document administratif de l'Assemblée nationale, sans avoir à justifier sa demande. Certaines exceptions s'appliquent, notamment en ce qui concerne les documents de nature parlementaire.

Enfin, même si cela ne constitue pas une forme formelle de reddition de comptes, l'Assemblée nationale répond régulièrement aux demandes d'information de la part des journalistes, dans un souci de transparence envers les citoyennes et citoyens.

Monsieur Najib El Khadi remercie Madame Laplante pour sa présentation et donne la parole à Madame Marianne Bay du Sénat français.

IV. Présentation du Sénat français

Madame Marianne Bay, secrétaire générale de la questure du Sénat français commence par se dire très heureuse de partager avec les autres intervenants lors de cet échange.

Elle rappelle d'abord que le modèle budgétaire français repose fondamentalement sur le principe d'autonomie des assemblées parlementaires, un principe qui garantit la plénitude de leurs attributions constitutionnelles. Cette autonomie, inscrite dans la tradition républicaine française dès la Troisième République, est considérée comme un fondement de la démocratie parlementaire.

Dès la fin du XIX^e siècle, le secrétaire général de l'Assemblée nationale, Eugène Pierre, a théorisé ce principe dans ses traités de droit parlementaire. Il écrivait que pour qu'une assemblée soit indépendante, il faut absolument qu'elle soit maîtresse chez elle. Il insistait aussi sur le fait que chaque chambre devait préparer son budget elle-même, le voter souverainement et le contrôler sans aucune ingérence, ni du ministère des Finances, ni de la Cour des comptes. Il a écrit ces traités évidemment dans une période où le modèle républicain a traversé de très nombreuses crises entre 1875 et la première guerre mondiale. Depuis le début de la troisième République, nous sommes fidèles à cette conception.

Cette autonomie est double : vis-à-vis du pouvoir exécutif, mais aussi entre les deux chambres elles-mêmes. Le Sénat et l'Assemblée nationale ne se prononcent pas sur le budget l'un de l'autre. Ce principe s'applique notamment lors des discussions sur le Projet de Loi des finances, où la tradition veut que chaque chambre respecte la souveraineté financière de l'autre.

Le seul moment où cette autonomie ne s'est pas appliquée fut pendant la Seconde Guerre mondiale, lorsque le fonctionnement des assemblées a été suspendu. Le principe d'autonomie des assemblées a été réaffirmé sous la Quatrième République par l'article 10 de la loi du 31 janvier 1950, et de nouveau confirmée sous la Cinquième République malgré un régime marqué par une certaine primauté du pouvoir exécutif. Le principe figure désormais à l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, qui encadre le fonctionnement des assemblées.

Contrairement à d'autres modèles évoqués lors de l'échange (notamment le Québec), les propositions budgétaires des assemblées en France sont préparées par elles-mêmes, conformément à l'article 7 de l'ordonnance de 1958.

Ces propositions sont ensuite examinées par une commission commune aux deux assemblées, composée de :

- Trois questeurs du Sénat,
- Trois questeurs de l'Assemblée nationale.

Cette commission bicamérale délibère sous la présidence d'un président de chambre de la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour. Deux magistrats de la Cour des comptes y assistent avec voix consultative.

Les propositions ainsi arrêtées sont intégrées au projet de loi de finances, accompagnées d'un état explicatif, établi par cette même commission.

Le texte fondateur de 1958 affirme que les assemblées déterminent elles-mêmes leur budget, par l'intermédiaire d'une commission bicamérale présidée par un président de chambre de la Cour des comptes.

Madame Bay reconnaît que cette présence de la Cour des comptes dans le dispositif peut sembler surprenante, et interroge : Pourquoi retrouve-t-on, tout à coup, dans ce modèle d'autonomie budgétaire des assemblées, une autorité extérieure comme la Cour des comptes ?

La réponse est historique : au début de la Cinquième République, l'organisation administrative des assemblées était encore rudimentaire, et il n'existait pas de services financiers internes. Le recours à un président de chambre de la Cour des comptes était donc une solution pragmatique, permettant d'assurer une certaine rigueur dans l'élaboration des budgets.

Aujourd'hui, les deux assemblées sont dotées d'appareils financiers complets et performants. Pourtant, la Cour des comptes continue d'être associée à la commission bicamérale, non pour exercer un contrôle, mais comme témoin neutre et garant symbolique. Ce rôle de préfacer, en quelque sorte, permet à la Cour de prendre acte des demandes budgétaires, sans les commenter, ni les modifier.

Mais ce dispositif n'est pas sans tensions : cela peut devenir un vrai sujet lorsque certains présidents de chambre conçoivent leur rôle non plus comme une simple présidence formelle, mais comme un pouvoir de décision, note Madame Bay. Ce glissement risque alors de déséquilibrer la logique d'autonomie budgétaire prévue initialement.

L'autonomie financière des assemblées est désormais reconnue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle est également prise en compte dans les textes budgétaires, notamment la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) adoptée en 2001, qui fixe les modalités de dépôt et d'adoption des différents projets budgétaires.

Cette loi distingue clairement deux catégories de crédits dans le budget de l'État :

Les crédits sont attribués aux ministères, répartis par missions et programmes, c'est-à-dire par politique publique.

Les dotations versées aux pouvoirs publics indépendants, dont font partie :

- La Présidence de la République
- Les deux assemblées parlementaires
- Le Conseil constitutionnel
- La Cour de justice de la République

Ces dotations ne sont pas détaillées dans la loi de finances. Leur ventilation relève exclusivement de chaque institution bénéficiaire, ce qui est une nouvelle preuve, selon elle, de l'indépendance budgétaire des assemblées.

L'autonomie financière du Sénat, comparable à celle de l'Assemblée nationale, repose sur une dotation de l'État fixée par le Sénat lui-même, à laquelle s'ajoutent des recettes diverses. Celles-ci comprennent notamment des produits de gestion, des redevances versées par les caisses autonomes de retraite et de sécurité sociale, ou encore, en cas de déficit, des prélèvements sur les réserves. Une redevance de gestion, estimée à plusieurs millions d'euros, est également perçue. Le budget du Sénat s'inscrit dans un cadre pluriannuel triennal, conformément à son règlement budgétaire et comptable.

Dans la loi de finances, les crédits parlementaires sont regroupés au sein de la mission "pouvoirs publics", sous forme de trois dotations distinctes : la dotation de l'Assemblée nationale, celle du Sénat, et la dotation de la chaîne parlementaire, puisque le Sénat et l'Assemblée nationale ont des chaînes qui leur sont directement rattachées. Le Sénat a tenu à distinguer, en raison de ses responsabilités spécifiques, plusieurs actions budgétaires : une dotation principale pour son fonctionnement institutionnel, une action Jardin du Luxembourg, et une action Musée, chacune correspondant à des budgets distincts.

L'autonomie budgétaire se traduit par trois principes essentiels : la libre fixation des crédits, la libre gestion de ces crédits, et la définition autonome des modalités de contrôle. Ces principes, bien que universels pour les assemblées, se déclinent différemment selon les spécificités institutionnelles.

En ce qui concerne la fixation des crédits, le Sénat suit un cycle budgétaire qui commence un an et demi avant l'année d'exécution (année N-1). Le projet de budget est élaboré en interne par les questeurs et les services, sans implication du pouvoir exécutif. Sous l'autorité des questeurs, le secrétaire général centralise les demandes des directions, entre janvier et fin mars de l'année N-1.

À partir de là, des orientations budgétaires sont élaborées, constituant la somme des besoins des directions, qui sont ensuite soumises au Conseil de questure, puis débattues au bureau du Sénat avant le 30 mai, lors du débat d'orientation budgétaire. Ce débat constitue le principal moment où les groupes politiques d'opposition peuvent s'exprimer sur le budget. Toutefois, contrairement au modèle québécois évoqué, les décisions relèvent principalement des questeurs.

Après le débat d'orientation budgétaire, les questeurs ont un temps de réflexion, puis soumettent un projet définitif au bureau du Sénat en juin, qui l'adopte début juillet. Le budget est ensuite présenté à la Commission commune des crédits (réunissant les deux chambres) en juillet, afin d'être intégré au projet de loi de finances. La présentation des crédits, signée par les questeurs et le président de la commission commune des crédits, est annexée aux documents budgétaires officiels.

Ce processus est principalement administratif, avec une régulation politique indirecte. La main reste aux questeurs, qui définissent la ligne directrice, en accord avec le président. L'implication des groupes politiques est limitée, parce que les présidents de groupes ne siègent pas dans le Bureau. Cette configuration distingue clairement le modèle français du modèle québécois, nous n'avons pas d'approbation du budget à la représentation proportionnelle des groupes. Madame Bay se dit intéressée de poser une question sur la marge de manœuvre dont disposent les whips pour influencer le budget à Madame Laplante.

Généralement, le budget final correspond à la ligne directrice qui a été fixée par le président et les questeurs. Le cadre d'autonomie n'implique pas une liberté absolue : la fixation du montant de la dotation est un acte politique majeur. En pratique, les assemblées s'astreignent à une grande modération budgétaire, du fait du regard critique de l'opinion publique et du climat d'antiparlementarisme latent en France. Toute hausse du budget parlementaire est perçue comme un privilège excessif et soulève des soupçons sur l'utilité des moyens accordés aux parlementaires. Il est difficile pour les chambres de justifier les moyens mis à disposition des parlementaires. Cette contrainte symbolique pousse à une très grande modération dans les demandes budgétaires.

Ainsi, les augmentations de dotation sont rares et strictement justifiées, par exemple récemment par l'inflation et la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Les deux chambres avancent alors de concert pour défendre leurs besoins budgétaires, s'appuyant sur un contexte économique exogène pour légitimer leurs demandes.

Le principe d'autonomie financière découle directement de l'autonomie des assemblées. Cette autonomie s'exprime par une libre consommation de la dotation dès le mois de janvier, sans attendre un budget rectificatif ou des autorisations intermédiaires. La dotation allouée par l'État est ajustée par les questeurs au mois de février pour tenir compte des premiers éléments d'exécution budgétaire, avec une répartition ajustée en cours d'année selon les besoins. Le Sénat peut ainsi anticiper les imprévus budgétaires grâce à une planification sur environ neuf mois avant le lancement des dépenses.

L'organisation comptable du Sénat illustre également cette autonomie et est semblable à celle présentée par la Polynésie. L'engagement des dépenses est effectué par les questeurs compétents,

leur liquidation par le secrétariat général de la questure, l'ordonnancement par un questeur délégué (désigné pour trois mois au nom du collège de questure), et leur règlement par un trésorier du Sénat, qui fait office de comptable. Il n'y pas de comptable public fonctionnaire de l'Etat, soulignant que cette architecture interne reflète le principe d'autonomie.

Madame Bay explique que le Sénat dispose de mécanismes de reportings trimestriels, dont le plus important est celui de fin d'année, car il permet d'évaluer l'exécution du budget et de préparer celui de l'année suivante. Là-aussi, une marque d'autonomie des assemblées, le contrôle de l'exécution budgétaire ne relève ni du ministère chargé du budget (pas de contrôle a priori de régularité), ni de la Cour des comptes en tant que juridiction (pas de contrôle juridictionnel a posteriori). Il s'agit d'un contrôle politique exercé par le Sénat lui-même, à travers une commission spéciale composée proportionnellement aux groupes politiques.

Cette commission rend compte au collège des questeurs et au trésorier. Elle peut entendre la Cour des comptes, avec laquelle une convention volontaire a été conclue en 2013 pour la certification des comptes. Cette convention remplace le recours antérieur à des experts-comptables. L'intervention de la Cour des comptes reste donc formelle et contractuelle, et ne traduit pas une tutelle extérieure.

Madame Bay propose de fournir des données chiffrées permettant de poser les problématiques budgétaires. Le budget s'exécute pour les dépenses de fonctionnement à 97 % et pour les dépenses d'investissements à 77%. Le Sénat est maître de ses investissements et des décisions liées aux travaux, dont l'entretien de son patrimoine historique important. Le Sénat décide seul du rythme, de l'ampleur et de l'attribution des marchés pour ces travaux.

Les dépenses du Sénat s'élèvent à 380 millions d'euros, financé à 93% par la dotation de l'État, le reste provenant de recettes propres et d'un prélèvement sur les disponibilités. Le Sénat n'affiche jamais de déficit : les dépenses sont ajustées aux recettes, par prélèvement sur des réserves qui sont de l'ordre de 140 millions d'euros. Les réserves sont le gage de notre autonomie car une demande d'augmentation de la dotation représenterait un acte politique complexe.

Le fonctionnement courant ne représente que 8% du total. Le reste est absorbé par les charges parlementaires (48 %, incluant indemnités, frais de mandat et collaborateurs) et les charges de personnel (37 %).

Le Sénat a un budget d'une structure extrêmement rigide et qui ne permet pas de faire des réductions budgétaires de manière aisée: il est possible d'éviter qu'il augmente, mais il est difficile de le diminuer et de faire des arbitrages budgétaires.

Quant aux investissements, partie du budget la moins rigide, au-delà des projets patrimoniaux, il existe des mises aux normes des bâtiments, ainsi que des investissements en infrastructures numériques (réseaux, sécurité, modernisation technique). Les bâtiments du Sénat deviennent de plus en plus complexes, avec des réseaux internes sophistiqués.

Madame Bay conclut en évoquant la certification des comptes et le contrôle exercé par la Commission spéciale sur l'exécution budgétaire. Chaque année, cette commission interroge les questeurs et rédige un rapport publié, qui constitue un instrument très important de la communication financière du Sénat. Ce rapport détaille la totalité des dépenses et, bien que le Sénat ne procède pas à la publicité des marchés comme c'est le cas au Québec, il contient de nombreuses informations à disposition du citoyen et des journalistes pour détailler l'utilisation des deniers publics.

Le Sénat reçoit également des questions de journalistes, auxquelles il essaie de répondre le mieux possible.

La commission se prononce au vu du rapport de certification de la Cour des comptes. Ce processus de certification est qualifié de très lourd : il mobilise les services financiers du Sénat de septembre (de l'année de l'exercice) à avril (de l'année suivante). Il implique une revue totale des procédures comptables avec une exigence de contrôle interne très forte de la part de la Cour et un reporting exigeant.

Ce processus a permis au Sénat de progresser en matière de rigueur comptable.

V. Questions et échanges

Monsieur Najib El Khadi remercie les intervenants pour leurs présentations, jugées « très riches » et Madame Marianne Bay d’avoir offert un aperçu global et approfondi des questions liées à la gestion financière du Sénat français. Il propose d’ouvrir le débat et invite les participants à poser des questions ou formuler des contributions, soit par écrit, soit en levant la main.

Prenant la parole lui-même, il souligne que le choix de la thématique par l’ASGPF est « très proche et d’actualité ». Selon lui, la question de la gestion financière des assemblées parlementaires est directement liée aux responsabilités exercées quotidiennement, notamment depuis la pandémie.

Il insiste sur le rôle fondamental du secrétaire général et de l’administration parlementaire dans plusieurs étapes essentielles du budget. Premièrement, dans la préparation budgétaire, le secrétaire général, en collaboration avec la commission des finances, est à l’écoute des attentes et des besoins, et doit faire le tri entre le vrai et le faux, selon les priorités. Celles-ci peuvent concerner aussi bien les équipements, les processus de modernisation, ou l’entretien des bâtiments historiques. Ensuite, quant à l’exécution budgétaire, l’administration assure la programmation des marchés publics et veille à ce que les appels d’offres soient réalisés dans les délais. L’objectif est que l’exécution budgétaire soit à la hauteur des attentes. Il note que, pour le budget de fonctionnement, cela pose généralement peu de difficultés (car lié aux salaires, indemnités, etc.), mais que l’investissement et les achats publics nécessitent une veille particulière, notamment en ce qui concerne les délais et la planification des procédures.

Il rappelle qu’une assemblée parlementaire reste un acteur politique, soumis à de nombreuses imprévisibilités : évolutions politiques, décisions des instances juridiques ou constitutionnelles, ou encore échéances électorales, qui peuvent impacter la mise en œuvre et l’exécution du budget.

Il conclut en espérant que son intervention suscitera des réactions et encouragera d’autres participants à intervenir.

Madame Anik Laplante rebondit sur les interventions précédentes, en particulier celle de Madame Bay, pour souligner que les enjeux budgétaires évoqués résonnent fortement avec ceux rencontrés au Québec. Elle insiste sur la pression croissante qui pèse sur les assemblées pour justifier leurs demandes budgétaires, dans un contexte où le Bureau de l’Assemblée nationale doit arbitrer entre les propositions de l’administration et les attentes politiques et médiatiques.

Elle revient sur deux expériences récentes où l’Assemblée nationale du Québec avait dû demander des crédits supplémentaires. La construction d’un nouveau pavillon d’accueil avait exigé le recrutement de personnels supplémentaires pour la sécurité et l’accueil, justifiant une augmentation budgétaire. Plus récemment, des investissements en transformation numérique ont

été nécessaires dans le cadre d'une stratégie visant à devenir un parlement numérique. Ces initiatives, bien que nécessaires, ont exigé un travail important de préparation et de justification, à la fois auprès du Bureau de l'Assemblée, du Secrétariat du Conseil du trésor, des whips et devant les médias. Madame Laplante insiste sur la nécessité d'être très bien préparé pour défendre ces demandes, car elles suscitent toujours des interrogations de la presse sur l'utilisation des fonds publics.

Elle conclut en soulignant que, tout comme en France, les équipements vieillissants ou les défis techniques croissants (notamment en infrastructures numériques) exigent des investissements assez conséquents. Ces projets représentent de véritables défis structurels et budgétaires pour les administrations parlementaires.

Un représentant du Conseil national de Monaco pose la question suivante en commentaire : Avez-vous des mécanismes de contrôle des dépenses/utilisations des dotations dévolues aux élus et Groupes politiques (indemnités, assistants parlementaires, etc.) ?

Madame Marianne Bay commence par rappeler que l'indemnité parlementaire est fixée par la loi, ce qui empêche les parlementaires de décider eux-mêmes de leur rémunération. Ce point, politiquement sensible depuis la Troisième République, garantit que tout ajustement doit faire l'objet d'un vote législatif impliquant à la fois députés et sénateurs.

Concernant les collaborateurs parlementaires, leur gestion est également très encadrée : chaque sénateur dispose d'une enveloppe globale, avec un plafond de cinq collaborateurs, des seuils de rémunération, et des règles strictes introduites par la loi de 2017 sur la transparence de la vie publique. Il est notamment interdit d'employer des membres de sa famille proche. Techniquement, c'est le Sénat qui gère les contrats et les bulletins de paie, mais le sénateur reste l'employeur légal.

Sur la question des frais de mandat, Madame Bay évoque une réforme majeure intervenue en 2017 à l'initiative du président Emmanuel Macron. Avant cette réforme, les sénateurs recevaient une enveloppe forfaitaire sans véritable contrôle. Désormais, au Sénat, le système repose sur des avances annuelles avec un contrôle a posteriori sur l'utilisation des frais exercés par une instance interne : le Comité de déontologie parlementaire, composé de sénateurs et assisté par un cabinet d'experts-comptables indépendants.

Ce comité vérifie en moyenne 60 % des dépenses engagées au titre des frais de mandat. Les sénateurs doivent téléverser leurs justificatifs sur une application dédiée, accessible aux experts. Les contrôles varient en intensité : un contrôle approfondi est mené une fois par mandat, tandis que des vérifications allégées sont effectuées les autres années. Lorsqu'une dépense est jugée inéligible, la dépense est retirée de l'avance que recevra le sénateur l'année suivante.

Madame Marianne Bay conclut en soulignant que ce système témoigne d'un autocontrôle rigoureux exercé « par les parlementaires sur les parlementaires ».

Madame Mareva Mercier relance la discussion en s'appuyant sur les interventions précédentes (notamment celles de Madame Bay et Madame Laplante), pour interroger plus précisément l'influence des whips dans la construction budgétaire au Québec. Elle souligne que, en Polynésie, ces représentants des groupes parlementaires ne disposent que d'une voix consultative au sein du bureau de l'Assemblée, mais participent de fait à la remontée des besoins et à la phase préparatoire.

Madame Anik Laplante décrit le rôle des whips dans la gestion budgétaire à l'Assemblée nationale du Québec comme informel. Officiellement, c'est le Bureau de l'Assemblée nationale, présidé par la présidente, qui délibère et adopte les décisions. Toutefois, un processus informel de concertation précède systématiquement ces réunions.

Deux rencontres préparatoires sont organisées avant chaque séance du Bureau : la première, avec la présidente, se tient deux semaines avant la séance du Bureau. La seconde, avec les whips des groupes parlementaires, se tient une semaine avant la séance du Bureau. Ces réunions permettent de discuter en amont des dossiers, y compris ceux de nature budgétaire, ce qui permet d'anticiper les réactions politiques et d'ajuster les propositions si besoin.

Chaque groupe parlementaire désigne un député pour agir comme whip. Ces derniers exercent une influence importante sur les autres membres de leur groupe. Bien qu'ils soient officiellement chargés de la discipline de parti, leur rôle est en pratique beaucoup plus étendu. Ils servent souvent de relais et de partenaires dans le traitement de divers dossiers ou mandats.

Lors de la phase préparatoire, les dossiers leur sont présentés en priorité. Ils peuvent ensuite transmettre les informations et mobiliser leurs collègues au sein de leur groupe. Le Bureau de l'Assemblée nationale comprend neuf parlementaires : cinq issus du parti gouvernemental, quatre de l'opposition ainsi que la présidente.

Les whips assurent la liaison entre les fonctionnaires de l'Assemblée et les députés siégeant au Bureau, ce qui facilite la préparation des dossiers et permet d'ajuster certains éléments en fonction des préoccupations exprimées en amont. Cette organisation permet souvent d'éviter les blocages lors des réunions formelles.

Madame Marianne Bay compare ensuite cette pratique à celle du Sénat français, où le budget est porté par les questeurs, eux-mêmes désignés selon un équilibre partisan : deux de la majorité (dont un centriste) et un de l'opposition (socialiste). Cette composition permet d'intégrer dès l'amont les différents courants politiques. Elle souligne que la procédure budgétaire reflète l'organisation institutionnelle propre à chaque chambre parlementaire.

Monsieur Najib El Khadi conclut le webinaire en saluant la richesse des échanges. Il rappelle que l'objectif du webinaire était d'ouvrir des perspectives croisées sur les modèles de gestion financière (polynésien, français, québécois), et estime que celui-ci a été pleinement atteint. Il appelle à poursuivre cette dynamique comparative dans de futurs webinaires et à diffuser les présentations au sein des administrations parlementaires, dans une logique de partage des bonnes pratiques. Il insiste sur la valeur du transfert de savoir-faire entre parlements comme levier d'amélioration continue des procédures. Il remercie tous les participants chaleureusement.