



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

## RAPPORT

DÉPOSÉ

le 15 juillet 2026

*en application de l'article 16 du Règlement,*

PAR LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE  
DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES

***sur les comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice 2025***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Bruno BILDE

Député

*La commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes est composée de :*  
M. Bruno Bilde, *président* ; MM. Philippe Brun, Jean-François Coulomme, Mme Joëlle Mélin, *vice-présidents* ; Mme Félicie Gérard, MM. Yoann Gillet, Philippe Vigier, *secrétaires* ; M. Jean-François Coulomme, Mme Marie-Christine Dalloz, MM. Moerani Frébault, Damien Girard, Mme Claire Lejeune, M. Laurent Mazaury, Mme Estelle Mercier, M. Nicolas Metzdorf.

## SOMMAIRE

|                                                                                                                                         | Pages |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>I. L'EXÉCUTION DES COMPTES POUR 2025</b> .....                                                                                       | 7     |
| A. UN BUDGET MODIFIÉ À PLUSIEURS REPRISES .....                                                                                         | 7     |
| B. LES GRANDS ÉQUILIBRES ET LE SOLDE BUDGÉTAIRE CONSTATÉ.....                                                                           | 7     |
| 1. Un solde budgétaire moins dégradé que prévu par le budget .....                                                                      | 7     |
| 2. Des dépenses d'investissement affectées par la mise en pause d'un projet immobilier d'ampleur.....                                   | 9     |
| 3. Des projets d'investissement qui ne pourront pas être entièrement financés par les réserves de l'Assemblée .....                     | 10    |
| 4. Des dépenses de fonctionnement en léger recul après une année 2024 marquée par le coût de la dissolution.....                        | 11    |
| 5. Des recettes propres représentant moins de 1 % du budget.....                                                                        | 13    |
| C. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE ET LA SOUTENABILITÉ DES RÉGIMES DE RETRAITE DES DÉPUTÉS ET DES FONCTIONNAIRES .....   | 13    |
| 1. Une politique reposant sur le recours accru au personnel contractuel.....                                                            | 13    |
| 2. Des conséquences prévisibles sur l'équilibre des régimes autonomes de sécurité sociale et de retraites du personnel.....             | 16    |
| 3. Une situation également déséquilibrée concernant les régimes d'assurance maladie et retraite des députés .....                       | 17    |
| D. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA MISE EN PAUSE DU PROJET DE RÉNOVATION DE L'ACCUEIL DU PUBLIC.....                                 | 18    |
| 1. Les objectifs du projet.....                                                                                                         | 19    |
| 2. L'organisation du projet.....                                                                                                        | 20    |
| 3. Les discussions préalables aux autorisations d'urbanisme .....                                                                       | 20    |
| 4. Les prestations exécutées et dépenses engagées.....                                                                                  | 21    |
| 5. Une mise en pause qui interroge sur le calendrier de ce projet .....                                                                 | 23    |
| <b>II. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ARTICULER CERTIFICATION ET VÉRIFICATION DES COMPTES POUR ÉCLAIRER L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....         | 24    |
| 1. Les travaux réalisés par la commission spéciale.....                                                                                 | 24    |
| 2. L'organisation de la certification des comptes et des travaux de la commission spéciale .....                                        | 24    |
| 3. L'évolution de la convention et des missions de la Cour des comptes pour la certification des comptes de l'Assemblée nationale ..... | 26    |

|                                                                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>III. UNE AMÉLIORATION CONTINUE DE L'ASSEMBLÉE MAIS DES MARGES DE PROGRESSION DANS LE RENDU DES COMPTES.....</b>    | <b>27</b> |
| <b>A. LE SUIVI DES CONGÉS PAYÉS DES COLLABORATEURS DES DÉPUTÉS ET DES AGENTS.....</b>                                 | <b>27</b> |
| 1. Une réglementation prévue par le droit du travail pour les collaborateurs des députés.....                         | 27        |
| 2. Des règles internes pour le personnel de l'Assemblée nationale.....                                                | 28        |
| 3. Des conséquences budgétaires devant être provisionnées .....                                                       | 28        |
| <b>B. LE CONTRÔLE DU BON EMPLOI DES FRAIS DE MANDAT ET LES CONSÉQUENCES DES RÉFORMES SUR LES COMPTES POUR 2025...</b> | <b>30</b> |
| 1. L'avance de frais de mandat et les modalités de contrôle de son utilisation .....                                  | 30        |
| 2. Une réforme et une fusion des enveloppes ayant un caractère potentiellement inflationniste.....                    | 31        |
| 3. Une répartition des contrôles entre Déontologue et Cour des comptes à mieux articuler .....                        | 32        |
| <b>C. LE CONTRÔLE INTERNE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UN CHANTIER À ACHEVER .....</b>                                    | <b>34</b> |
| 1. La cartographie des risques, un élément essentiel du contrôle interne .....                                        | 34        |
| 2. Un dispositif de contrôle interne qui pourrait être amélioré .....                                                 | 35        |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>                                                                                     | <b>37</b> |
| <b>ARRÊTÉ SUR LES COMPTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE L'EXERCICE 2025.....</b>                                        | <b>38</b> |
| <b>AUDITIONS MENÉES PAR LA COMMISSION SPÉCIALE .....</b>                                                              | <b>41</b> |

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale, la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes a pour vocation de donner quitus aux Questeurs de leur gestion pour l'exercice 2025. Ce quitus prend la forme d'un arrêté de la Commission spéciale signé par les membres de son Bureau. Il est assorti d'un rapport public.

La Commission spéciale a été rendue destinataire du rapport du Collège des Questeurs sur le règlement des comptes pour l'exercice 2025, qui a été approuvé au cours de la réunion de Questure du 6 mai 2026. La Commission spéciale a également été saisie du rapport de certification des comptes établi le 28 avril 2026 par la mission de la Cour des comptes, en application de la convention signée le 23 juillet 2013 par le Président de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour. Ces documents ont été publiés sur le site internet de l'Assemblée, ainsi que les états financiers pour 2025.

À la lumière de ces documents, les travaux de la commission spéciale ont porté sur de nombreuses questions :

- les grands équilibres et le solde budgétaire pour 2025,
- l'organisation de la certification des comptes et des travaux de la commission spéciale,
- le contrôle interne à l'Assemblée nationale,
- le contrôle du bon emploi des frais de mandat et les conséquences des réformes sur les comptes pour 2025,
- le suivi des congés payés des collaborateurs des députés et des agents,
- l'évolution des emplois au sein de l'Assemblée et la soutenabilité des régimes de retraite des députés et des fonctionnaires,
- les conséquences financières de la mise en pause du projet de rénovation de l'accueil du public.

La commission spéciale a donc mené cinq auditions permettant de compléter son information, avant d'entendre les Questeurs sur leur gestion des comptes de l'Assemblée nationale pour 2025.

Si certains de ses sujets ont justifié nos interrogations, la commission spéciale se félicite du caractère solide et exact de la tenue des comptes de l'Assemblée nationale.

Le 15 juillet 2026, la commission spéciale a ainsi pu approuver les états financiers de 2025, qui lui semblent réguliers et sincères au vu de ses travaux, et donner quitus au Collège des Questeurs et à la Trésorière de l'Assemblée nationale de leur gestion pour l'exercice 2025.

Elle adresse ainsi ses félicitations aux fonctionnaires et contractuels de l'Assemblée nationale, qui assurent au jour le jour la gestion comptable de l'Assemblée et de ses comptes satellites, dédiés notamment à la gestion des régimes autonomes de sécurité sociale et de retraites. Elle remercie également les représentants de la Cour des comptes, qui ont audité et certifié les comptes de l'Assemblée nationale. Sans reprendre à son compte toutes les recommandations émises, la commission spéciale constate que par son contrôle, la Cour des comptes représente un aiguillon utile et précieux dans cette démarche d'amélioration constante, comme l'a reconnue une des directrices entendues.

Dans le cadre de l'examen des comptes pour 2025, la Cour des comptes a émis neuf recommandations, soit quatre de moins que dans le rapport de certification pour 2024 qui en comptait quatorze et quasi moitié moins que dans le rapport de certification pour 2023 où étaient mentionnées seize recommandations. La commission spéciale salue les efforts des services de l'Assemblée pour prendre en compte ces observations et améliorer ses méthodes et processus comptables.

Dans le cadre de son contrôle qui se doit d'être rigoureux et exigeant, la commission spéciale a pu émettre un certain nombre d'interrogations, qui la conduisent à mettre en exergue un certain nombre de recommandations pour encourager l'Assemblée nationale à maîtriser son budget et à penser sa trajectoire budgétaire. Elle n'a pas vocation à remettre en cause l'action et les décisions des organes dirigeants de l'Assemblée, dont son Bureau et son Collège des Questeurs.

Le présent rapport dresse un état des lieux de l'exécution des comptes pour l'exercice 2025. Il rend compte des auditions conduites par la commission spéciale et formule des recommandations en vue d'améliorer la maîtrise des dépenses de l'Assemblée à l'avenir.

## I. L'EXÉCUTION DES COMPTES POUR 2025

### A. UN BUDGET MODIFIÉ À PLUSIEURS REPRISES

Le budget initial pour 2025 adopté par le Bureau le 17 septembre 2024 s'établissait à **643,19 M€** contre 650,7 M€ en 2024. Avec une dotation demandée à l'État revalorisée à hauteur de l'inflation prévisionnelle, soit **617,98 M€** (contre 607,65 M€ en 2024, hors dotation complémentaire de **28,54 M€** destinée à financer les surcoûts induits par la dissolution), il en résultait un déficit prévisionnel de – 23,70 M€.

Ce budget a été révisé par décision du Bureau le 9 octobre 2024 pour tenir compte de la création d'un onzième groupe politique en début de XVII<sup>e</sup> législature, ces dépenses étant intégralement compensées par des économies d'un montant équivalent. Le montant total des dépenses et le solde prévisionnel sont donc restés inchangés.

En revanche, faisant suite au souhait exprimé par la Présidente de l'Assemblée et les Questeures de contribuer à l'effort collectif exigé par la situation préoccupante des finances publiques, le montant de la dotation demandée à l'État a finalement été gelé, par voie d'amendement au projet de loi de finances pour 2025, à son montant de 2024 (hors dotation complémentaire destinée à compenser les surcoûts induits par la dissolution), soit **607,65 M€**, de sorte que le solde budgétaire prévisionnel s'est finalement établi à – **33,40 M€**.

Dans ce contexte, il est utile de rappeler **qu'entre 2008 et 2012, la dotation de l'Assemblée nationale n'a pas augmenté, avant d'être abaissée puis gelée jusqu'en 2022**. Cette stabilisation en euros courants n'a été possible, compte tenu de la hausse tendancielle des charges liée à l'inflation, que par des prélèvements sur les fonds de réserve et à des efforts d'économies significatifs.

Afin de faire face aux besoins d'investissement et à l'inflation, elle a connu une hausse entre 2022 et 2024. Pour autant, **ces hausses de dotation n'ont pas annulé les effets des baisses en euros constants, durant quatorze années**.

### B. LES GRANDS ÉQUILIBRES ET LE SOLDE BUDGÉTAIRE CONSTATÉ

Les résultats comptables présentés reprennent les données essentielles du rapport d'exécution de l'exercice 2025, préparé par le Collège des Questeures et publié concomitamment au présent rapport de la commission spéciale ; il restera possible de se référer à ce rapport d'exécution pour une présentation plus détaillée.

#### 1. Un solde budgétaire moins dégradé que prévu par le budget

Au final, le montant des **dépenses exécutées** en 2025 s'élève à **629,26 M€**, tandis que celui des **recettes propres perçues, hors dotation**, atteint **5,72 M€**. Il

en résulte un **solde budgétaire déficitaire** de **– 15,90 M€**, sensiblement moins dégradé qu’anticipé.

Ce résultat a été rendu possible par le **repli de 13,92 M€ des dépenses réalisées par rapport aux prévisions**, à raison de 7,47 M€ en investissement et 6,45 M€ en fonctionnement.

Ces **dépenses enregistrent également une baisse de 6,09 M€** (soit – 1 %) par rapport à 2024, exercice toutefois atypique en raison des surcoûts induits par la dissolution, mais progressent par rapport au réalisé de 2023 de 35,38 M€ (+ 5,96 %).

Dans les faits, les travaux de la commission spéciale ont montré **la moitié de cette embellie s’explique par la seule mise en pause du projet de restructuration de l’accueil du public et la création d’espaces de médiation** : 8,5 M€ sur les 12,32 M€ budgétés pour cette opération n’ont ainsi pas été dépensés (cf. *infra*).

| Évolution des dépenses budgétaires |             |           |
|------------------------------------|-------------|-----------|
| 2024                               | ↘<br>– 1 %  | 2025      |
| 635,35 M€                          | (– 6,09 M€) | 629,26 M€ |

En donnant quitus au Collège des Questeurs pour sa gestion des comptes pour 2025, la commission spéciale lui confie également le soin d’affecter le résultat comptable de cet exercice.

À l’occasion de leur audition par la commission spéciale, elles ont indiqué que ce déficit ne nécessiterait pas d’entamer les réserves financières de long terme de l’Assemblée mais qu’il pourrait être couverts par deux moyens extra-budgétaires :

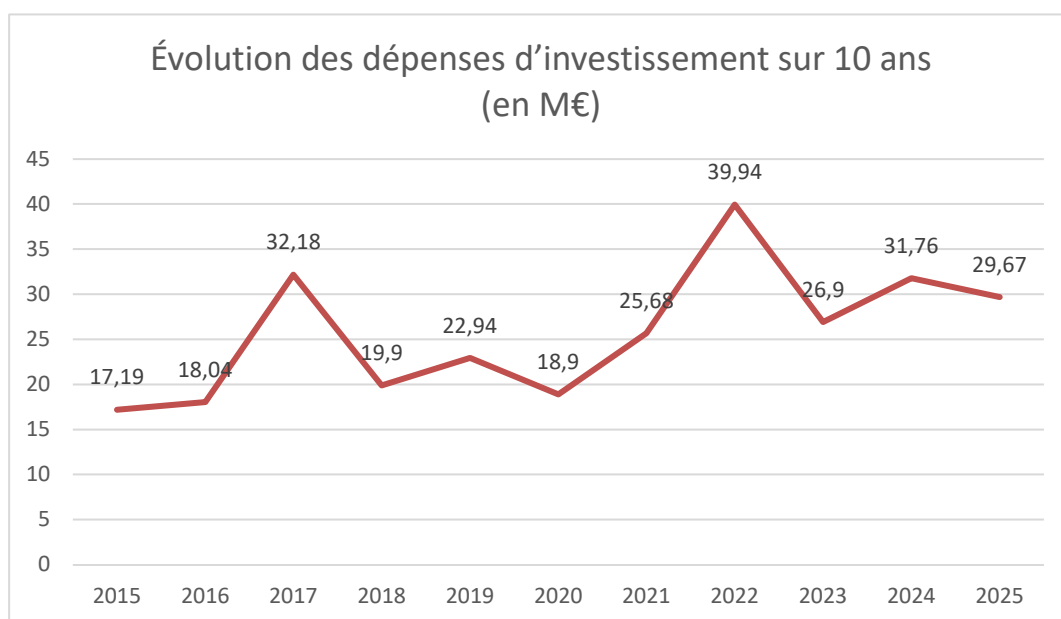
– les produits financiers tirés du placement de la dotation de l’Assemblée, s’élevant à 10,60 M€ en 2025 ;

– le recours à des opérations de trésorerie comme le décalage du paiement de certaines des dépenses de fin d’année.

## 2. Des dépenses d'investissement affectées par la mise en pause d'un projet immobilier d'ampleur

D'un montant de 31,76 M€ en 2024, les dépenses d'investissement ont légèrement reculé en 2025 pour s'établir à **29,67 M€**, soit une baisse de 6,6 % par rapport à l'exercice précédent.

Ce repli tient principalement à la baisse des investissements immobiliers (– 1,16 M€, soit – 4,4 %) et, dans une moindre mesure, des investissements informatiques (– 0,95 M€, soit – 18,9 %). Le taux de consommation des crédits d'investissement, généralement élevé, s'érode pour s'établir à 79,9 % en 2025, contre 93,6 % en 2024 et 94,0 % en 2023.



Sur longue période, l'investissement de l'Assemblée demeure toutefois à un niveau soutenu, en particulier depuis le début de la XVI<sup>e</sup> législature où la moyenne des exercices s'établit à 32,07 M€, contre 23,92 M€ sous la XV<sup>e</sup> législature. Cette dynamique confirme le poids pris, depuis plusieurs années, par les opérations de modernisation immobilière et de renouvellement des infrastructures de l'Assemblée nationale.

Ainsi, comme les années précédentes, les **dépenses immobilières** continuent en 2025 de représenter l'essentiel de la section d'investissement : elles en constituent 84,2 %, s'élevant à **24,99 M€**, contre 26,15 M€ en 2024.

| Investissements immobiliers (DAIP) |                        |          |
|------------------------------------|------------------------|----------|
| 2024                               | ↘                      | 2025     |
| 26,15 M€                           | - 4,4 %<br>(- 1,16 M€) | 24,99 M€ |

Les **dépenses d'investissement informatique** reculent en 2025, après la hausse observée en 2024. Elles s'établissent à **4,06 M€**, contre 5,01 M€ en 2024 et 4,63 M€ en 2023. Cette baisse s'accompagne en outre d'un taux de consommation des crédits de 73,8 % seulement, s'expliquant notamment par le report de plusieurs projets d'investissement afin de dégager, par précaution, des marges budgétaires pour le financement du projet de *cloud* bureautique souverain « Bleu », dont le déploiement, initialement prévu en 2026, a été anticipé en 2025.

| Investissements informatiques (DSI) |                           |         |
|-------------------------------------|---------------------------|---------|
| 2024                                | ↘                         | 2025    |
| 5,01 M€                             | - 18,9 %<br>(- 947 595 €) | 4,06 M€ |

### 3. Des projets d'investissement qui ne pourront pas être entièrement financés par les réserves de l'Assemblée

Les disponibilités (ou réserves) financières de l'Assemblée nationale s'élevaient au 31 décembre 2025 à **237,20 M€** (contre 224,3 M€ au 31 décembre 2024) et étaient constituées de la valeur liquidative d'un fonds de placement à long terme (197,20 M€) et de placements bancaires (40 M€).

Le prélèvement sur disponibilités n'intervient qu'en cas de déficit de trésorerie, c'est-à-dire lorsqu'un déficit budgétaire n'est pas intégralement couvert par des plus-values financières ou des décalages de paiement (par exemple, lorsque des factures liées à l'exercice *n-1* ne sont payées que lors de l'exercice *n*). **En 2025, les 15,90 M€ de déficit budgétaire n'ont pas donné lieu à un déficit de trésorerie.**

En accord avec le Collège des Questeurs, la commission spéciale juge souhaitable de maintenir un **niveau prudentiel des réserves** correspondant à au moins trois mois de dépenses de fonctionnement, soit de l'ordre 150 M€. Ce niveau

« plancher » pourrait être atteint dans trois à cinq ans, selon le déficit budgétaire prévu lors des prochains exercices.

Aussi la question de la **soutenabilité à long terme de la trajectoire financière de l'Assemblée nationale** se pose-t-elle, dans l'hypothèse d'une limitation de la progression de la dotation et d'investissements soutenus, en dépit de la volonté de maîtrise des dépenses.

Les auditions de la commission spéciale ont été l'occasion de lui présenter la stratégie immobilière de l'Assemblée, visant notamment à pouvoir fournir, à terme, un bureau double à chaque député. Ce projet et le respect de la trajectoire inscrite par l'État en matière d'efficacité énergétique des bâtiments à usage de bureaux <sup>(1)</sup> vont imposer dans les années à venir des rénovations lourdes de bâtiments et donc des investissements dépassant les 30 M€ annuels budgétés pendant les derniers exercices budgétaires.

En se plaçant dans le cadre existant – où aucune plus-value financière ne viendrait compenser un solde budgétaire négatif – le prélèvement sur disponibilités devrait correspondre au déficit budgétaire. **Ces investissements devraient être financés sur les réserves : depuis plusieurs années, les investissements lourds de l'Assemblée doivent être financés sur ces réserves – la dotation couvrant les dépenses de fonctionnement et d'entretien courant.**

Or, théoriquement, un déficit de 30 M€ (similaire à celui prévu pour 2026, soit – 34,14 M€) par an pourrait conduire à l'épuisement total des réserves sous un peu moins de huit ans (vers la fin de l'exercice 2032).

La réalité dépendra à la fois en dépense, du rythme des investissements immobiliers mais aussi informatiques nécessaires à la modernisation de l'Assemblée, et en recette, des résultats des placements financiers effectués par l'Assemblée nationale.

#### **4. Des dépenses de fonctionnement en léger recul après une année 2024 marquée par le coût de la dissolution**

Les **dépenses de fonctionnement reculent légèrement en 2025** (– 0,7 %) pour s'établir à **599,59 M€**, contre 603,59 M€ en 2024 et 606,05 M€ prévus dans le budget révisé, soit un taux d'exécution des crédits de 98,9 %.

Cette baisse résulte, à titre principal, de celle des charges parlementaires (– 9,70 M€, soit – 2,7 %) dont le montant avait très fortement augmenté en raison

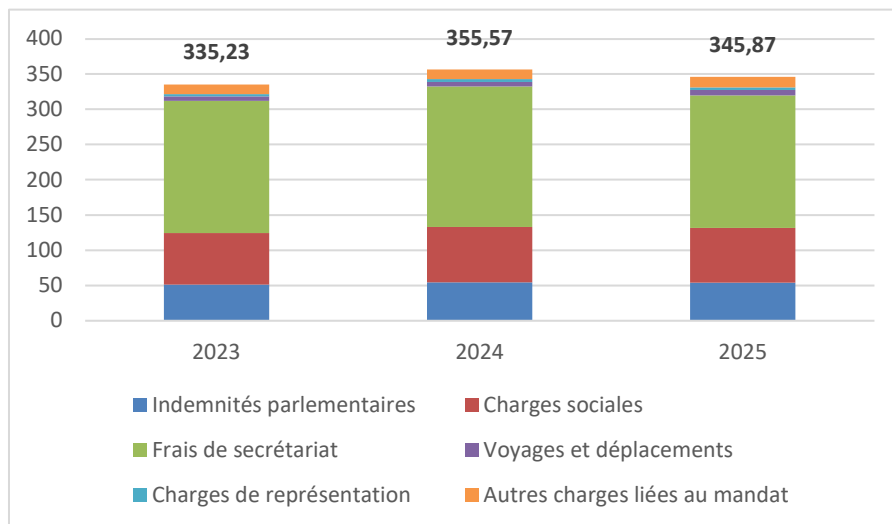
---

(1) Le dispositif « Éco-énergie tertiaire » est une obligation réglementaire engageant les acteurs du tertiaire vers la sobriété énergétique. Issu du [décret 2019 771 du 23 juillet 2019](#) dit « décret tertiaire », il impose une réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments et parties de bâtiments de 1 000 m<sup>2</sup>, et plus, à usage tertiaire afin de lutter contre le changement climatique. Il impose de réduire la consommation d'énergie finale du bâtiment par rapport à une année de référence (à partir de 2010) de - 40 % en 2030, - 50 % en 2040, - 60 % en 2050 ou d'atteindre un niveau de consommation d'énergie finale en valeur absolue, correspondant à une utilisation efficace et économe de l'énergie, équivalente à celle de bâtiments nouveaux de la même catégorie (arrêtés dits « valeur absolue I, II et III »).

du coût du licenciement de l'ensemble des collaborateurs des députés de la XVI<sup>e</sup> législature, licenciements consécutifs à la dissolution du 9 juin 2024, qui avait donné lieu à 28,58 M€ de dépenses au titre du crédit supplémentaire de fin de mandat : ce montant n'est plus que de 1,39 M€ en 2025. Elles représentent une part prépondérante des dépenses de fonctionnement (57,7 %).

Parallèlement, les **dépenses de personnel augmentent légèrement** (+ 3,50 M€, soit + 1,8 %), de même que celles relatives aux services extérieurs (+ 2,68 M€, soit + 6,9 %), seuls les achats de biens et fournitures s'affichant en recul (– 0,52 M€, soit 6 7 %).

Les **charges parlementaires** représentent, comme les années précédentes, elles s'établissent à **345,87 M€** en 2025 après avoir atteint 355,57 M€ en 2024 en conséquence de la dissolution.



L'évolution des autres charges de fonctionnement est marquée par la hausse de 6,9 % du coût des **services extérieurs**, qui s'établit à 41,38 M€ en 2025, contre 38,70 M€ en 2024, avec un taux d'exécution de 105,7 %.

L'évolution des autres charges de fonctionnement est marquée par la hausse de 6,9 % du coût des services extérieurs, qui s'établit à 41,38 M€ en 2025, contre 38,70 M€ en 2024, avec un taux d'exécution de 105,7 %.

Le coût des **achats de fournitures et de biens** continue de diminuer en 2025 (– 7,0 %), pour s'établir à 6,90 M€ contre 7,41 M€ en 2024.

Représentant un peu moins de 1 % des dépenses de fonctionnement de l'Assemblée nationale, les charges d'**impôts, taxes et versements assimilés** ont augmenté en 2025 de 1,2 %, passant de 4,96 M€ en 2024 à 5,02 M€.

## 5. Des recettes propres représentant moins de 1 % du budget

En 2025, les recettes propres de l'Assemblée nationale (à savoir ses ressources autres que la dotation de l'État) s'élèvent à **5,72 M€**, contre 8,60 M€ en 2024, soit – 33,5 %.

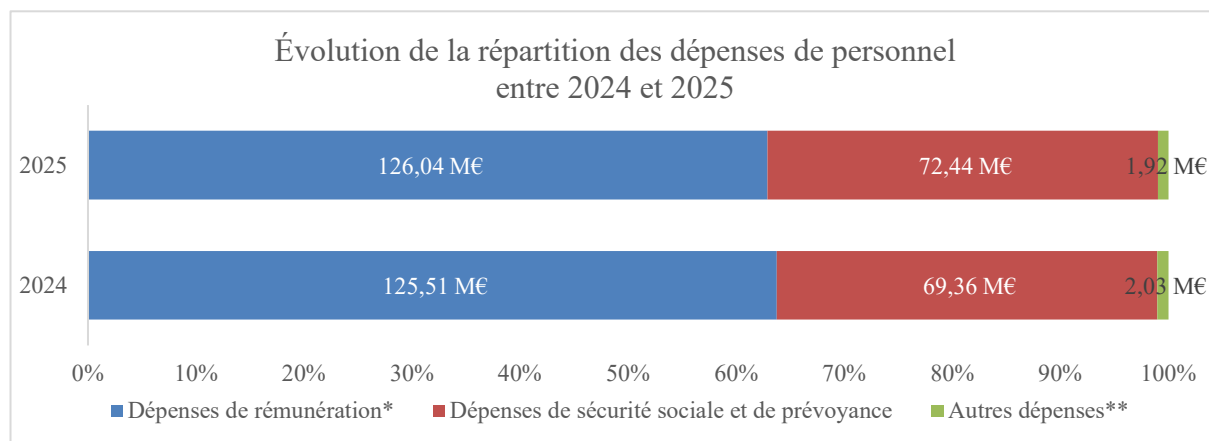
Cette évolution s'explique principalement par le repli des produits de gestion courante (5,25 M€ contre 8,09 M€ en 2024), marqués par la forte diminution des restitutions de soldes d'AFM non consommée par les députés en fin de mandat (447 499 € en 2025, après 6,05 M€ atteints en 2024 à la suite de la dissolution).

Ce repli n'est que partiellement compensé par l'encaissement d'indemnités d'assurance au titre des dommages causés par les fortes pluies du 9 octobre 2024 au sein de l'ensemble immobilier Chaban-Delmas (2,61 M€).

## C. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE ET LA SOUTENABILITÉ DES RÉGIMES DE RETRAITE DES DÉPUTÉS ET DES FONCTIONNAIRES

### 1. Une politique reposant sur le recours accru au personnel contractuel

Les **dépenses de personnel** demeurent le deuxième poste de dépenses de la section de fonctionnement, dont elles représentent une part relativement stable, à hauteur de 33 %. Elles atteignent 200,41 M€ en 2025, après 196,90 M€ en 2024.



\* Personnel titulaire, contractuel des services, contractuel de la Présidence ; prestations familiales et indemnisation du chômage incluses.

\*\* Prestations directes, frais de recrutement et formation du personnel.

Source : rapport d'exécution de l'exercice 2025, préparé par le Collège des Questeurs

L'augmentation modérée des **dépenses de rémunération** (+ 581 970 €, soit + 0,5 %) masque des évolutions contrastées. Tandis que les dépenses afférentes au personnel titulaire poursuivent leur baisse, celles qui résultent de l'emploi de personnel contractuel continuent leur progression. Ces dernières représentent

toutefois une moindre part des dépenses de personnel (16,8 %, contre 45,8 % pour la rémunération du personnel titulaire).

Leur part dans les dépenses de fonctionnement est globalement stable : elles en représentent 33,4 %, contre 32,6 % en 2024, dans le contexte d'une augmentation des charges parlementaires liée à la dissolution de l'Assemblée nationale (qui a mécaniquement conduit à minorer le poids relatif des autres catégories de dépenses), et 33,1 % en 2023.

La rémunération du personnel titulaire représente 91,83 M€ (– 2,3 %) et la rémunération du personnel contractuel (hors indemnisation des demandeurs d'emploi) 33,58 M€ (+ 8,9 %). Les dépenses de sécurité sociale et de prévoyance et prestations directes s'élèvent à 72,69 M€ (+ 4,1 %). Enfin parmi les charges diverses de 1,67 M€ (+ 6,0 %) regroupent frais de recrutement et frais de formation.

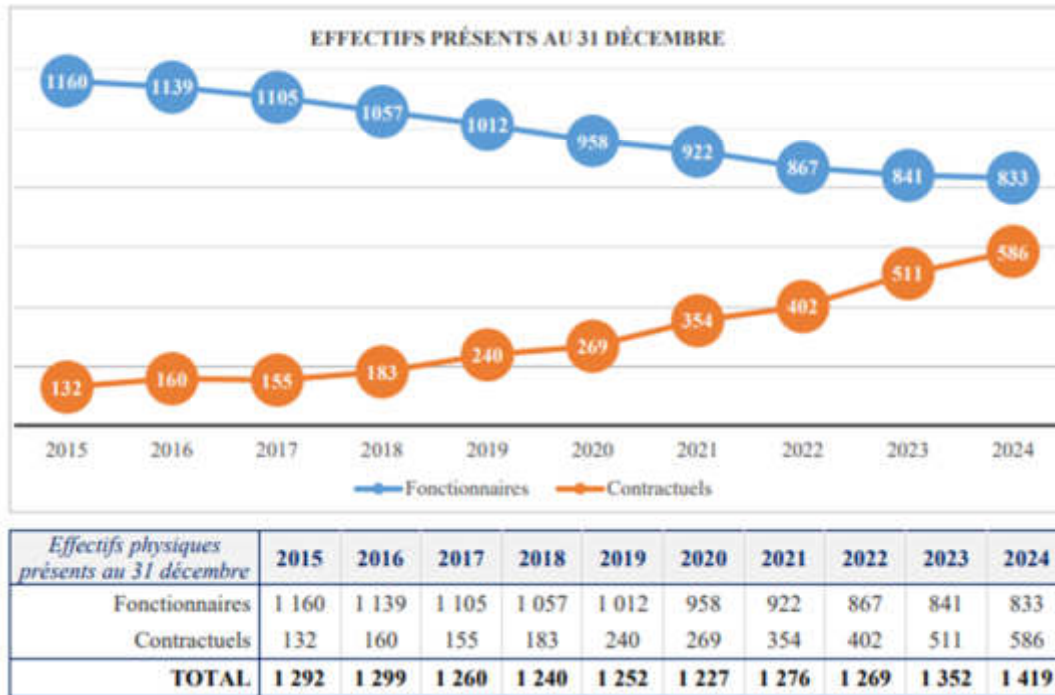
En dépit de la diminution de 2,16 M€ des dépenses de rémunération du personnel titulaire, les charges de personnel progressent de 3,5 M€ entre 2024 et 2025 en raison, notamment, de l'alourdissement (+ 2,87 M€) des charges de sécurité sociale et de prévoyance (prestations directes incluses) et de la hausse (+ 2,74 M€) des dépenses de rémunération du personnel contractuel.

L'évolution des rémunérations résulte principalement des dynamiques à l'œuvre au sein des effectifs.

Les effectifs de l'Assemblée ont connu une baisse tendancielle et atteint un point bas en 2018 (1 240 employés) avant de repartir à la hausse (1 419 employés en 2024).

Ces recrutements ont été détaillés par la direction des Ressources humaines à l'occasion de son audition. On constate notamment une augmentation des effectifs des administrateurs sur ces dernières années. D'autres recrutements ont par ailleurs été justifiés par exemple par la politique d'ouverture au public, avec le recrutement des agents conférenciers qui sont venus étoffer les équipes déjà en place pour accompagner l'ouverture croissante de l'Assemblée au public.

Au 31 décembre 2024, l'Assemblée nationale comptait **833 fonctionnaires** et **586 contractuels** (dont **574** dans les services), soit **1 419** personnes au total et **1 407** personnes dans les services. Le nombre de fonctionnaires a diminué de 1,1 %, le nombre de contractuels a augmenté de 14,7 % et l'effectif total a augmenté de 5,1 % par rapport à la fin de l'année précédente.



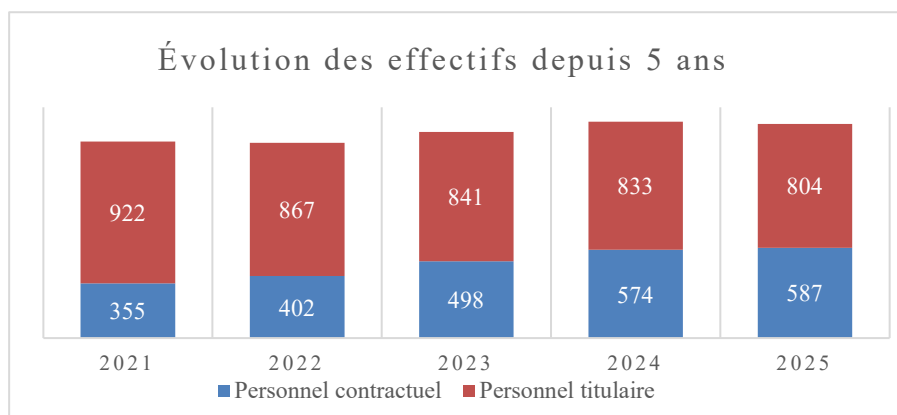
Source : bilan social 2025 de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale a également accueilli depuis 2023 des fonctionnaires détachés en mobilité, affectés dans les commissions permanentes et qui permettent d'apporter leur expertise aux députés.

Mais dans le même temps, certaines prestations précédemment assurées par des prestataires extérieurs ont été réinternalisées, comme la cafétéria, à la suite du retrait du titulaire de la concession, ou prochainement du contrôle des accès par rayons X aux entrées de l'Assemblée – où le Collège des Questeurs a choisi de faire assurer cette prestation en interne par les surveillants du Palais, plutôt que par la garde républicaine.

Dans le même temps, une politique de recrutement conduit à une augmentation rapide de la proportion de contractuels.

## PERSONNEL PRÉSENT DANS LES SERVICES AU 31 DÉCEMBRE



Source : rapport d'exécution de l'exercice 2025, préparé par le Collège des Questeurs

Alors que le nombre de fonctionnaires en activité diminue de manière constante depuis de nombreuses années (– 3,5 % entre 2024 et 2025 et – 12,8 % en cinq ans), le nombre d'agents contractuels des services (hors cabinet de la Présidence) poursuit sa progression (+ 2,3 % entre 2024 et 2025 et + 65,4 % en cinq ans).

Les fonctionnaires ne représentent plus désormais que 57,8 % des effectifs présents dans les services, contre 72,2 % en 2021. À l'inverse, la part du personnel contractuel est passée de 27,8 % à 42,2 % en 5 ans.

Selon le dernier bilan social publié, au 31 décembre 2024, l'âge médian des fonctionnaires de l'Assemblée nationale dans les services s'élevait à 52,8 ans, tandis que l'âge moyen était de 50,3 ans – les fonctionnaires de l'Assemblée nationale âgés de moins de 30 ans ne représentaient que 6,4 % des effectifs dans les services, alors que ceux de 50 ans et plus constituaient 60,9 % de ces effectifs.

### 2. Des conséquences prévisibles sur l'équilibre des régimes autonomes de sécurité sociale et de retraites du personnel

Principal déterminant de la masse salariale sur laquelle les cotisations salariales et contributions de l'employeur sont assises, l'évolution des effectifs a également des conséquences importantes sur les **dépenses de sécurité sociale et de retraite**.

Les agents fonctionnaires sont affiliés à des régimes autonomes couvrant respectivement le risque maladie et le risque vieillesse. Outre les cotisations légales qui leur sont versées, l'équilibre de ces caisses repose sur une subvention d'équilibre versée par le budget de l'Assemblée.

Les dépenses de sécurité sociale et de retraite représentent 36,3 % des dépenses de personnel et progressent de 3,08 M€ par rapport à 2024, dont 2,32 M€ pour le personnel titulaire et 0,86 M€ pour le personnel contractuel.

S'agissant du personnel titulaire, l'augmentation s'explique par l'accroissement de la subvention d'équilibre que l'Assemblée nationale verse à la Caisse de retraites du personnel, dont les recettes propres diminuent sous l'effet de la baisse du nombre de cotisants et dont les dépenses poursuivent leur hausse, en raison de l'accroissement du nombre de retraités et des revalorisations annuelles des pensions dans les conditions de droit commun.

**En effet, la commission spéciale constate que le remplacement des fonctionnaires partant en retraite par des contractuels qui ne cotisent pas aux régimes autonomes du personnel de l'Assemblée nationale a pour conséquence un déséquilibre de la pyramide des âges au sein de ces régimes.**

L'effectif moyen des retraités augmente : au 31 décembre 2025, la Caisse de retraites du personnel comptait 1 445 matricules (dont 1 145 fonctionnaires et 300 ayants droit).

En conséquence de la légère diminution du montant des cotisations obligatoires et de la relative stabilité de la contribution de l'Assemblée nationale, la subvention d'équilibre nécessaire pour couvrir la hausse des dépenses résultant de l'augmentation du nombre de retraités et de la revalorisation du montant des pensions progresse de 5,9 % (2,69 M€), atteignant 48,57 M€. Elle représente désormais près des trois quarts des recettes de la caisse. Parallèlement, le taux de couverture des charges par les produits poursuit sa baisse : il est ainsi passé de 37,9 % en 2019 à 26,1 % en 2025.

**Au total, la commission spéciale s'interroge sur la soutenabilité à terme de cette situation.**

### **3. Une situation également déséquilibrée concernant les régimes d'assurance maladie et retraite des députés**

Le fonds de sécurité sociale des députés (FSSD) présente en 2025 un résultat comptable déficitaire de 1,19 M€, soit un niveau équivalent à celui de 2023 (– 1,16 M€) et qui se dégrade par rapport à l'exercice 2024 (– 0,56 M€).

Les charges atteignent 14,55 M€ (+ 5,9 % par rapport à 2024) tandis que les ressources du FSSD augmentent de 1,5 % et atteignent, en 2025, 13,37 M€ (dont 7,56 M€ de versements de CSG) cette hausse « résultant pour l'essentiel d'intérêts issus du placement d'une partie des réserves du fonds ». La contribution de l'Assemblée nationale atteint 3,97 M€, en hausse de 2,9 %.

Les comptes de la Caisse de pensions des députés et anciens députés présentent les mêmes déséquilibres que celle du personnel.

La charge des retraites des anciens députés s'élève à 76,83 M€ (+ 0,4 % par rapport à 2024) pour 1 926 pensionnés.

Cette somme est payée par les cotisations des députés, représentant 5,95 M€ (– 2,8 %) et de l'Assemblée 11,69 M€ (– 2,4 %) mais nécessite donc une subvention d'équilibre du budget de l'Assemblée à hauteur de 59,17 M€ (+ 1,3 %).

Depuis 2017, ce taux de couverture des charges (c'est-à-dire les prestations versées) par les produits (cotisations des députés en exercice + contribution « employeur » de l'Assemblée nationale) demeure faible en raison des conséquences de la réforme du règlement de la Caisse intervenue en 2018. En effet, depuis lors, il est de l'ordre de 23 %, loin du niveau moyen constaté avant la réforme du règlement de la Caisse de pensions des députés (37 % en moyenne entre 2010 et 2017) <sup>(1)</sup>.

Auparavant, les cotisations complémentaires étaient possibles – même si le dispositif de double cotisation n'est plus accessible depuis 2012. **Aussi, les droits supplémentaires acquis avant 2018 doivent être couverts avec des cotisations simples, ce qui explique en partie la situation dégradée.**

La décision prise par le Bureau de geler les pensions des anciens députés pour 2026, alors qu'était prévue une revalorisation indexée sur l'inflation de 0,9 %, représentera une économie annuelle de l'ordre de 750 000 à 800 000 euros.

#### **D. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DE LA MISE EN PAUSE DU PROJET DE RÉNOVATION DE L'ACCUEIL DU PUBLIC**

En 2025, les dépenses d'investissement de l'Assemblée nationale se sont établies à 29,67 M€.

Les dépenses réalisées par la direction des Affaires immobilières et du patrimoine (DAIP) demeurent très largement prépondérantes au sein de la section d'investissement : elles en représentent 84,2 % en 2025 (82,3 % en 2024), alors que les dépenses de la direction des systèmes d'information (DSI) comptent pour 13,7 %, et celles des autres services, notamment la direction de la Logistique parlementaire (DLP) et la direction de la Communication et de la valorisation patrimoniale (DCVP), à peine plus de 2 %.

Huit opérations – souvent pluriannuelles – d'un montant de dépenses supérieur à 300 000 € en 2025 ont été réalisées au Palais Bourbon et dans les autres bâtiments de l'Assemblée nationale, pour un montant total de 20,98 M€, représentant près de 84 % des investissements immobiliers :

– **la rénovation des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> étages de la zone Colbert au Palais Bourbon (12,88 M€), opération désormais achevée ;**

---

(1) Collège des questeurs, Rapport à la Commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes sur l'exécution des comptes de 2020, 30 avril 2021 [https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/343314/3367050/version/1/file/Rapport+Questeurs+Ex%C3%A9cution+2020\\_VD-BAT.pdf](https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/343314/3367050/version/1/file/Rapport+Questeurs+Ex%C3%A9cution+2020_VD-BAT.pdf)

- **La rénovation de la salle Victor Hugo et de ses abords (1,41 M€) et les autres dépenses directement imputables aux inondations du 9 octobre 2024 (0,58 M€) ;**

- **Le renouvellement du système de contrôle d'accès et des serrures (1,30 M€) ;**

- **L'achèvement de la restauration et de la modernisation des usages de la Bibliothèque du Palais Bourbon (0,38 M) ;**

- **La création de nouvelles bornes de recharge pour véhicules électriques (0,32 M€) ;**

- **Le remplacement des équipements énergétiques sous la cour Sully (0,32 M€) ;**

- **La restructuration de l'accueil du public et la création d'espaces de médiation (3,80 M€).**

Le 18 février 2026, sur proposition de la Présidente, le Bureau a décidé de mettre en pause ce dernier projet de restructuration de l'accueil du public et de création d'espaces de médiation.

Ce choix a eu un double effet budgétaire, justifiant l'intérêt de la commission spéciale :

- 12,32 M€ ont été budgétés pour ce projet en 2025 et seuls 3,8 M€ ont été dépensés ; au total, **près de 6 M€ ont d'ores et déjà été engagés dans le cadre de cette opération**, même si une partie de ces dépenses ont pu avoir une utilité propre ;

- cette mise en pause explique la moitié de l'embellie budgétaire et du moindre déficit constaté en 2025.

## **1. Les objectifs du projet**

Le projet de restructuration de l'accueil du public prévoyait le remplacement du pavillon d'accueil et de création d'espaces de médiation – en reliant ce bâtiment aux espaces actuellement inoccupés sous l'emmarchement par la création d'espaces en sous-sol sous la cour du Pont.

Telles que présentées par les Questeures, les trois objectifs étaient :

- d'améliorer les conditions d'accueil du public,

- d'offrir à celui-ci des espaces permettant une visite du Palais-Bourbon qui soit moins patrimoniale et plus tournée vers le rôle de l'Assemblée et le fonctionnement de la démocratie parlementaire,

– d’améliorer les conditions de travail des députés (meilleure coexistence des flux de visiteurs et de l’activité parlementaire, création d’un auditorium et de solution de restauration pour les visiteurs).

Le budget prévisionnel était de 62,5 M€, y compris les travaux préparatoires et l’organisation du concours d’architecte.

## **2. L’organisation du projet**

En 2022, l’ancien Collège des Questeurs a autorisé le lancement d’études préalables à la rénovation de l’accueil du public au Palais-Bourbon. Le calendrier de l’opération prévoyait alors un démarrage des travaux au second semestre 2025 et leur achèvement en 2028.

Un concours restreint de maîtrise d’œuvre pour la restructuration des espaces d’accueil du public et la création d’espaces de médiation a été lancé en juillet 2023.

Pour rédiger le cahier des charges du concours, les services de l’Assemblée nationale ont eu, comme c’est l’usage sur des projets immobiliers de ce type, depuis 2022 des échanges réguliers avec les services en charge des autorisations d’urbanisme et en particulier avec l’architecte des bâtiments de France au sein de l’unité départementale de l’architecture et du patrimoine (UDAP).

Le 25 juin 2024, suivant l’avis du jury, le Collège des Questeurs de l’époque a désigné le cabinet Moatti-Rivière lauréat du concours.

## **3. Les discussions préalables aux autorisations d’urbanisme**

Le Palais-Bourbon est inclus dans le périmètre du site patrimonial remarquable du VII<sup>e</sup> arrondissement et donc soumis aux prescriptions prévues par le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du VII<sup>e</sup> arrondissement, approuvé par décret interministériel du 26 juillet 1991 et révisé par l’arrêté préfectoral n°75-2016-08-09-002 du 9 août 2016.

Le Collège des Questeurs et la Présidente ont fait le choix, par souci de transparence et, compte tenu de la visibilité du projet de déposer une demande de permis de construire auprès des autorités administratives : les services de la Ville de Paris, pour le respect du plan local d’urbanisme, mais également l’unité départementale de l’architecture et du patrimoine (UDAP) abritant l’architecte des bâtiments de France chargé du secteur et les services de la préfecture de région Île-de-France, pour les autorisations relevant du PSMV.

Comme l’a rappelé le directeur des Affaires immobilières et du patrimoine lors de son audition, ce choix n’allait pas de soi s’agissant des travaux au sein du Palais-Bourbon : *« On a jugé pendant très longtemps que le principe d’autonomie non seulement permettait à l’Assemblée de ne pas demander, mais en quelque sorte lui "interdisait" même de demander un permis de construire dès lors que la*

*démarche reviendrait à permettre à un autre pouvoir d'influer d'une manière ou d'une autre sur le fonctionnement de l'Assemblée ». Au contraire, « Les permis de construire et les déclarations préalables nécessaires ont toujours été déposés sur les bâtiments annexes ».*

Le dialogue entamé avec l'architecte des bâtiments de France, dès avant le concours, s'est poursuivi après celui-ci autour du projet Moatti-Rivière. Au vu des échanges qui ont eu lieu avec elle à l'automne 2024 et au premier trimestre 2025 ainsi qu'avec l'UDAP, les services de la préfecture de région Île-de-France et les services de la Ville de Paris afin de déterminer les éléments du projet qui, le cas échéant, devaient être adaptés et toutes les demandes de modification ayant été satisfaites, le Collège des Questeurs a validé l'avant-projet modifié en conséquence lors de sa réunion du 30 avril 2025 et le permis de construire a été déposé sur cette base le 19 juin 2025 par le maître d'ouvrage.

Au cours de l'instruction du permis, le préfet de la région Île-de-France a toutefois considéré que certains éléments du projet étaient non conformes au PSMV et, notamment, que le creusement de la cour du Pont et d'une portion du jardin de la présidence ne pouvaient pas faire l'objet d'une dérogation. Il a estimé que l'équilibre ainsi obtenu créait un risque de refus du permis de construire.

Le 18 février 2026, sur proposition de la Présidente, le Bureau a alors décidé de mettre en pause le projet de restructuration de l'accueil du public et de création d'espaces de médiation, en retirant la demande de permis de construire.

Comme le suggérait le préfet, il s'agirait de prendre en compte la nécessité de modifier le plan de sauvegarde et de mise en valeur existant ou de revoir ces prescriptions dans le cadre d'un nouveau périmètre protégées. Des démarches à cet effet ont été engagées par la Présidente.

#### **4. Les prestations exécutées et dépenses engagées**

Le paiement des prestations exécutées et des dépenses engagées s'établit à 4 432 806 €, se décomposant en dépenses de maîtrise d'œuvre, prestations intellectuelles et travaux préparatoires, suivant le tableau suivant :

**SITUATION FINANCIÈRE DE L'OPÉRATION AU 5 MARS 2026**

|                                        | <b>Budget</b>  | <b>Engagement</b> | <b>Dépenses finales</b> |                      |
|----------------------------------------|----------------|-------------------|-------------------------|----------------------|
|                                        | <i>Montant</i> | <i>Engagé</i>     | <i>Facturé</i>          | <i>Reste à payer</i> |
| <b>Maîtrise d'œuvre</b>                | 8 483 508 €    | 4 064 820 €       | 3 583 955 €             | 228 871 €            |
| <b>Assistants à maîtrise d'ouvrage</b> | 368 645 €      | 253 184 €         | 174 748 €               | 45 976 €             |
| <b>Études préalables</b>               | 246 808 €      | 238 849 €         | 193 743 €               |                      |
| <b>Travaux préparatoires</b>           | 217 500 €      | 202 454 €         | 202 454 €               |                      |
| <b>Total</b>                           | 9 316 461 €    | 4 759 307 €       | 4 154 900 €             | 274 847 €            |
|                                        |                |                   | 4 432 807 €             |                      |

Source : document transmis par le Collège des Questeurs en réponse à la demande du président de la commission spéciale

Des travaux préparatoires ne nécessitant ni démolition, ni autorisation, ont été menés en parallèle des études de maîtrise d'œuvre, dans l'optique de réduire la durée du chantier pour un montant de 202 453 €. Ils ont permis de procéder à des dévoiements de réseaux qui, indépendamment de tout projet, ont contribué à la modernisation et à la sécurisation de certains réseaux dans une zone où les interventions ont longtemps été différées dans la perspective du projet d'accueil.

Des études préalables ont été menées : diagnostic amiante et plomb, sondages géotechniques, sondages de maçonnerie, tests sur les pierres du pavillon notamment pour un montant de 193 743 €.

Les études menées sont, pour l'essentiel des sommes engagées, des études de maîtrise d'œuvre et de muséographie. Les marchés publics concernés prévoient de manière expresse un droit de réutilisation des livrables ainsi fournis. Ils constituent ainsi une base de travail susceptible d'être utilisée pleinement dans l'hypothèse d'une reprise du projet Moatti-Rivière et permettent, y compris dans l'hypothèse d'un arrêt définitif de celui-ci, de disposer d'éléments programmatiques et techniques suffisamment aboutis pour envisager la réalisation d'un projet alternatif en maîtrise d'œuvre interne pour la partie bâimentaire et avec un recours allégé à une éventuelle assistance extérieure pour la partie muséographique (selon la nature et l'ampleur de celle-ci).

S'agissant des autres prestations intellectuelles, elles s'avéreront utiles pour tout projet de restructuration : tel est par exemple le cas pour l'étude de sécurité publique, composante obligatoire d'une demande de permis de construire.

En ce qui concerne les sondages et prélèvements, ils seraient soit obligatoires (amiante et plomb par exemple) soit utiles à la connaissance du bâtiment dans le cadre de tout projet.

Enfin, si le projet en pause venait à être annulé, les titulaires évincés seraient en droit de demander une indemnité forfaitaire, dans les règles fixées par le cahier des clauses administratives générales des marchés publics de maîtrise d'œuvre.

## 5. Une mise en pause qui interroge sur le calendrier de ce projet

Sans se prononcer sur le bien-fondé et les qualités du programme conçu et du projet retenu, la commission spéciale s'interroge sur l'enchaînement des décisions ayant conduit à ce qu'un architecte des bâtiments de France, chargé de défendre le patrimoine, estime possible de retenir le maître d'œuvre et d'approuver le projet architectural moyennant des adaptations minimales, avant d'être désavoué par le préfet de région.

Il apparaît également que ce projet permettait d'améliorer grandement l'accessibilité du Palais-Bourbon aux visiteurs et notamment aux visiteurs handicapés, ce qui apparaît comme une mission prioritaire pour l'ouverture de notre Assemblée.

Dans ces circonstances, il restait possible de maintenir la demande de permis de construire avant, le cas échéant, d'exercer un recours hiérarchique ou un recours contentieux.

Les réactions de certaines associations de défense du patrimoine au projet retenu <sup>(1)</sup> laissaient entrevoir une phase contentieuse qu'il était possible d'engager dès à présent.

Les modalités de révision et de modification des PSMV nécessiteront des procédures de consultation et d'enquête publique qui repoussent d'autant une éventuelle approbation et un potentiel engagement des travaux.

La commission spéciale regrette ainsi que les ambiguïtés et les interprétations du principe d'autonomie administrative de l'Assemblée ne conduise à engager des dépenses sans avoir d'assurances sur l'aboutissement du projet et ainsi le bon usage des deniers publics.

Elle constate que depuis la promulgation de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat et notamment son article 76, le Sénat dispose d'une base légale dérogatoire permettant de déterminer les règles d'urbanisme applicables au jardin du Luxembourg :

*« En application du principe de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées parlementaires qui en découle, les règles applicables à la gestion du patrimoine constitué par le jardin du Luxembourg, dont l'affectation au Sénat résulte de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ainsi que les règles relatives aux constructions, démolitions, travaux, aménagements et installations dans le périmètre et sur les grilles du jardin, sont fixées par les autorités compétentes du Sénat. »*

---

(1) Sites et monuments, Paris - Pavillon d'accueil de l'Assemblée nationale  
<https://www.sitesetmonuments.org/paris-urbanisation>

## **II. LA NÉCESSITÉ DE MIEUX ARTICULER CERTIFICATION ET VÉRIFICATION DES COMPTES POUR ÉCLAIRER L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE**

### **1. Les travaux réalisés par la commission spéciale**

La commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes organise ses travaux sur la base des deux documents élaborés à son intention :

– le rapport du Collège des Questeurs sur le règlement des comptes pour l'exercice 2025, qui a été approuvé au cours de la réunion de Questure du 6 mai 2026 ;

– le rapport de certification des comptes établi le 28 avril 2026 par la mission de la Cour des comptes,

Si ces documents constituent le fondement de bon nombre de ses interrogations, elle n'a ni à les approuver ni à reprendre en bloc leurs conclusions.

Par ailleurs, la commission spéciale a pu consulter les états financiers pour 2025, publiés sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

Afin de permettre d'avoir une vision complète des comptes pour 2025 présentés par le Collège des Questeurs, la commission spéciale a pu réaliser cinq auditions préparatoires :

– M. Rémi Schenberg, Déontologue de l'Assemblée nationale ;

– Mme Cécile Maurice, directrice des ressources humaines ;

– M. Thomas Bobtcheff, directeur de la Gestion parlementaire et sociale ;

– M. Bruno Lancestremère, directeur des Affaires immobilières et du patrimoine ;

– MM. Jean-Pierre Viola, conseiller maître, président de section, Arthipan Arulandarajah et Alexandre Bullier, experts rapporteurs de la Cour des comptes, auteurs du rapport de certification des comptes de l'Assemblée nationale pour 2025.

**Elle remercie l'ensemble des personnes qui y ont participé et qui se sont efforcés de fournir les explications utiles à ses travaux.**

### **2. L'organisation de la certification des comptes et des travaux de la commission spéciale**

Dans un souci d'exemplarité et de bon emploi des deniers publics, et dans le respect de son autonomie et de sa spécificité de pouvoir public constitutionnel, l'Assemblée nationale fait appel à une entité tierce chargée de certifier que ses comptes annuels présentent sincèrement, dans tous leurs aspects significatifs, sa

situation financière à la clôture de l'exercice et le résultat de ses opérations pour l'exercice clos, conformément à son référentiel comptable.

Après avoir fait appel au Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables, l'Assemblée nationale et le Sénat ont choisi de confier cette mission de certification à la Cour des comptes, déjà chargée de la certification des comptes de l'État en application du 5° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances.

Aux termes de la convention signée le 23 juillet 2013 entre le Président de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour, cette mission s'organise en deux étapes.

La première, dite phase préliminaire, vise à :

- évaluer les procédures en vigueur, leur adaptation en matière de couverture des risques et de séparation des tâches, ainsi que la pertinence et la bonne articulation des contrôles clés au regard du suivi des risques identifiés et de la qualité des inscriptions comptables ;

- procéder à une revue de la formalisation de ces procédures, à la fois sous l'angle de leur caractère opérationnel pour les services qui ont à les appliquer et de la documentation disponible pour préparer, conduire et rendre compte des vérifications effectuées au titre du contrôle interne ;

- vérifier l'effectivité des procédures décrites et leur efficacité au regard de la qualité des comptes.

La seconde phase, dite finale, est quant à elle consacrée à l'examen des comptes de l'Assemblée nationale pour l'exercice clos. Elle vise à mettre la Cour des comptes en situation de certifier, avec une assurance raisonnable, que les états financiers qui figurent dans les comptes présentent sincèrement, dans tous leurs aspects significatifs et conformément au référentiel comptable, la situation financière de l'Assemblée nationale à la clôture de l'exercice et le résultat de ses opérations comptables.

Cette année encore, à l'issue de cette seconde phase, la Cour, dans le rapport de certification transmis à la Présidente de l'Assemblée nationale le 5 mai 2026 et publié concomitamment au présent rapport, a certifié « ***qu'au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables, les états financiers de l'Assemblée nationale sont réguliers et sincères, et donnent, dans leurs aspects significatifs, une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'Assemblée nationale à la clôture de ce même exercice*** ».

La convention du 23 juillet 2013 enserre ce processus dans des délais prédéterminés :

– les comptes de l’Assemblée nationale doivent être adressés à la Cour des comptes au plus tard entre le 15 février (balances stabilisées) et le 15 mars (comptes agrégés) de l’année suivant l’exercice concerné

Les observations finales sont présentées par la Cour des comptes au plus tard à la fin de la première semaine du mois d’avril ;

Le rapport de certification définitif de la Cour des comptes est remis au plus tard à la fin de la deuxième semaine du mois de mai, « *aux fins de remise au Président de la Commission spéciale chargée de vérifier et d’apurer les comptes* ».

Le président de la commission spéciale regrette qu’il ait fallu trois semaines pour que le rapport de certification remis par la Cour des comptes à la Présidente et le rapport d’exécution adopté par le Collège des Questeurs soient transmis aux membres de la commission spéciale.

Si comme l’a rappelé la Première Questure, « *le règlement budgétaire, comptable et financier de l’Assemblée nationale ne prévoit pas de délai de la transmission à la commission spéciale* », les travaux de celle-ci s’insèrent également dans un calendrier contraint.

L’article 16 du Règlement de l’Assemblée nationale prévoit que la commission spéciale est reconstituée chaque année au début de la session ordinaire, soit début octobre.

**Aussi la commission spéciale plaide pour que les documents sur lesquels elle va devoir se pencher lui soit remis sans délai, afin que ses travaux puissent se dérouler entre la mi-mai et la fin de la session ordinaire, fin juin.** Cela serait conforme à l’esprit des textes, qui veulent que la commission spéciale soit reconstituée au début de la session ordinaire et avant la fin de l’exercice budgétaire, et puisse achever ses travaux avec la fin de cette session ordinaire.

### **3. L’évolution de la convention et des missions de la Cour des comptes pour la certification des comptes de l’Assemblée nationale**

À l’occasion de leur audition, les représentants de la Cour des Comptes ont présenté trois évolutions de la convention du 23 juillet 2013 qu’ils jugent souhaitables pour mettre en accord le texte avec les pratiques en matière de certification des comptes :

– la nature des normes d’audit appliquées ; la Cour des comptes applique les normes d’audit internationales ou *International Standards on Auditing*. Pour ce qui concerne les normes comptables, elle vérifie que les opérations sont comptabilisées conformément au référentiel comptable de l’Assemblée nationale, qui s’inspire essentiellement des principes comptables généralement admis ;

- l’existence du rapport de synthèse ;
- la phase préliminaire et l’application des procédures générales de la Cour des comptes, qui prévoient notamment une procédure contradictoire.

Cependant, lors de son audition, le Collège des Questeurs a fait part des difficultés que lui posait le projet de révision de la convention transmis par la Cour, qui irait bien plus loin qu’une simple mise en conformité. L’Assemblée nationale souhaiterait maintenir

- le principe d’une fixation par elle-même des conditions et références de la certification, dans le respect du principe d’autonomie des assemblées parlementaires ;
- le champ actuel du contrôle et les limites posées à l’accès à certaines informations ;
- un calendrier souple prenant en compte ses contraintes internes.

Tout en **soutenant l’état d’esprit du Collège des Questeurs et le maintien de la spécificité de la vérification des comptes de l’Assemblée**, la commission spéciale observe qu’en tant que destinataire du rapport de certification définitif et des travaux de la Cour des comptes, elle a un intérêt spécifique à faire valoir dans les conditions de cette certification.

**Aussi elle demande à être consultée sur les évolutions envisagées de la convention liant l’Assemblée et la Cour des comptes et un éventuel projet de nouvelle convention.**

### **III. UNE AMÉLIORATION CONTINUE DE L’ASSEMBLÉE MAIS DES MARGES DE PROGRESSION DANS LE RENDU DES COMPTES**

#### **A. LE SUIVI DES CONGÉS PAYÉS DES COLLABORATEURS DES DÉPUTÉS ET DES AGENTS**

##### **1. Une réglementation prévue par le droit du travail pour les collaborateurs des députés**

Le code du travail prévoit que les salariés bénéficient de 30 jours ouvrables de congés par an. Il est obligatoire de prendre effectivement quatre semaines (24 jours ouvrables) de congés chaque année, la cinquième semaine pouvant dans certains cas être reportée, ou affectée à un compte épargne temps, à certaines conditions.

Quatre semaines de congés doivent être prises pendant la période allant du 1<sup>er</sup> mai au 31 octobre (sauf disposition différente de la convention collective) ; à défaut, des congés supplémentaires doivent être accordés. La cinquième semaine

peut être prise hors de cette période. Et les congés acquis au titre de l'année de référence précédente doivent être pris avant le 31 mai de l'année en cours.

Le report des congés d'une année sur l'autre n'est pas admis, sauf cas exceptionnels. Si, par exemple, le salarié est absent pour raison de santé avant la date prévue pour le départ en congé, ses congés seront reportés.

Le report des congés doit rester exceptionnel et limité à un nombre de jours réduit, la règle étant la prise d'au moins 4 semaines de congés par an.

C'est à l'employeur que revient l'obligation d'organiser les départs en congés. Il doit consulter les représentants du personnel lorsqu'ils existent, afficher la période de prise des congés et l'ordre des départs en congés dans les délais prescrits.

L'employeur ne peut pas remplacer la prise des congés par le versement d'une indemnité compensatrice, même si le salarié a donné son accord.

La responsabilité de l'employeur peut être mise en cause s'il n'impose pas la prise des congés payés. En effet, il a l'obligation de veiller à la santé et à la sécurité des salariés, ce qui inclut la prise de leurs congés. Sa faute inexcusable pourrait être engagée en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle.

Enfin, les congés non pris ou non déclarés doivent être indemnisés lors de la rupture du contrat de travail, notamment en cas de licenciement.

## **2. Des règles internes pour le personnel de l'Assemblée nationale**

Pour les fonctionnaires, les autorisations d'absence sont déterminées en application du Règlement intérieur sur l'organisation du service, qui détermine le statut de la fonction publique particulière.

Sous réserve de certaines exceptions, les fonctionnaires des services législatifs n'ont pas de droit à report de congés sur l'exercice suivant. Ils prennent leurs congés en fonction des périodes d'interruption de la session parlementaire et d'absence de session.

## **3. Des conséquences budgétaires devant être provisionnées**

Pendant plusieurs exercices, la Cour des comptes a relevé que l'Assemblée nationale ne comptabilisait pas de charges à payer pour congés non pris de son personnel et des collaborateurs parlementaires.

Elle a de surcroît constaté que l'Assemblée nationale ne mettait pas en œuvre de suivi centralisé des congés et soldes de manière systématique.

Les collaborateurs des députés acquièrent leurs droits à congés payés sur la période allant du 1<sup>er</sup> juin au 31 mai. Au 31 décembre, les collaborateurs ont ainsi

des droits qu'ils exerceront au cours des exercices suivants, mais sans contrepartie à l'usage du crédit collaborateur par les députés-employeurs. Cette charge doit ainsi être provisionnée.

En tant qu'employeur, il appartient à chaque député de veiller à la communication à la direction de la gestion parlementaire et sociale (DGPS) d'informations exactes sur la prise des congés payés par son ou ses collaborateurs. Ainsi, les services de l'Assemblée nationale sont tributaires des informations fournies par les députés afin de présenter un poste comptable reflétant fidèlement les obligations de l'Assemblée nationale.

Les services de l'Assemblée nationale ont déployé à partir d'un portail dénommé *Dodeco*, les demandes d'absence de leurs collaborateurs, dont leurs congés payés. Par ailleurs, depuis 2025, dès lors qu'un collaborateur dispose d'au moins 15 jours de congés payés acquis à prendre durant cette période de prise des congés, des messages d'alerte sont envoyés.

Par ailleurs, depuis 2024, les états financiers intègrent un montant de charges à payer au titre des congés payés acquis et non pris par les collaborateurs (7,8 M€).

Constatant ces efforts, la Cour des comptes a levé la recommandation concernant ce sujet, qui n'est ainsi plus un point d'attention à traiter dans le rendu des comptes.

Cependant, la Cour des comptes relève que « *la remontée des informations nécessaires semble manquer de fiabilité. [...] les données disponibles relatives aux congés non pris suggèrent qu'une partie des congés pris n'ont pas été déclarés par certains députés employeurs. Cette situation induit un risque de surestimation du passif en question et de sortie de ressources injustifiée pour l'Assemblée nationale, à l'occasion notamment de licenciements de collaborateurs* ». En effet, « *sur les droits acquis ou en cours d'acquisition au 31 décembre 2025, seuls 37,8 % ont été utilisés par les collaborateurs selon le fichier de calcul de la DGPS.* »

Si la fin des contrats de travail pourrait conduire à devoir monétiser l'ensemble des congés non pris ou tout au moins non déclarés, la commission spéciale constate, comme la Cour des comptes, que « *La prévention du risque dépend désormais de l'application des règles par l'ensemble des députés employeurs* ».

**La commission spéciale ne peut qu'appuyer les efforts à faire pour permettre aux députés de mieux appréhender les obligations qui leur incombent en tant qu'employeur et d'appliquer le droit du travail.**

De la même manière, depuis 2024, les états financiers agrégés de l'Assemblée nationale intègrent un montant de charges à payer au titre des congés payés acquis et non pris par les fonctionnaires et les contractuels travaillant dans les

directions législatives ou dans les directions administratives et communes de l'Assemblée (1,3 M€ en 2025)

Aussi même en l'absence d'un suivi centralisé des congés non pris et reportables de droit (maladie, maternité, adoption, paternité) centralisé mais d'une remontée *ex post* à la DRH, la Cour des comptes a levé sa recommandation.

**La commission spéciale félicite les directions concernées pour avoir utilement modernisé leurs processus pour permettre de mettre fin à ces recommandations et appelle à ce que la question des congés payés soient prises en compte dans le cycle de négociation en cours entre l'association des députés employeurs (ADE) et les syndicats représentatifs des collaborateurs parlementaires.**

## **B. LE CONTRÔLE DU BON EMPLOI DES FRAIS DE MANDAT ET LES CONSÉQUENCES DES RÉFORMES SUR LES COMPTES POUR 2025**

### **1. L'avance de frais de mandat et les modalités de contrôle de son utilisation**

Certains frais à l'exercice du mandat parlementaire font l'objet d'une prise en charge directe par l'Assemblée nationale ou d'un remboursement sur justificatifs.

En 2025, les autres dépenses éligibles étaient financées directement par les députés au moyen d'une avance de frais de mandat (AFM) versée chaque mois. Ce dispositif a connu une refonte, comprenant plusieurs volets, dont certains sont entrés en vigueur en 2025.

À l'initiative du nouveau Collège des Questeurs, le Bureau a décidé, lors de sa réunion du 9 avril 2025, de transférer sur l'AFM, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2025, la prise en charge des frais d'abonnement et de communications téléphoniques et d'internet ainsi que les frais d'expertise comptable et de diminuer à due concurrence le montant de la dotation matérielle du député (DMD).

Lors de sa réunion du 2 juillet 2025, suivant la proposition des Questeurs, le Bureau a décidé de fusionner complètement la dotation matérielle du député (DMD) dans l'AFM et d'augmenter le crédit collaborateur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026. À cette date, la DMD a été supprimée et une dotation de fonctionnement parlementaire (DFP) se substituant à l'AFM a été créée. Son montant est égal au montant de l'AFM, augmenté du montant mensualisé de la DMD ouvert annuellement, diminué de la fraction de DMD transférée sur le crédit collaborateur (345 € par mois) et d'une réfaction de 5 % destinée à tenir compte de la sous-consommation des droits théoriques ouverts au titre de la DMD constatée depuis sa création.

Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026, la nouvelle dotation de fonctionnement parlementaire (DFP) a remplacé cette avance, en y intégrant des dépenses

auparavant imputables sur des enveloppes distinctes ; cependant les comptes pour 2025, objet du présent rapport, prennent en compte le dispositif précédent d'enveloppes distinctes.

En application de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et de l'arrêté du Bureau n° 12/XV du 29 novembre 2017, l'Assemblée nationale a établi un régime de prise en charge et de contrôle des frais de mandat des députés.

Le contrôle de l'usage des fonds avancés aux députés pour leurs frais de mandat est effectué par le Déontologue depuis 2018. Il repose sur quatre modalités complémentaires, d'intensité variable :

- le contrôle sur tirage au sort en cours de mandat, portant sur un échantillon de députés et une période déterminée ; il s'agit du contrôle le plus poussé car il implique l'examen exhaustif de toutes les dépenses imputées sur l'avance de frais de mandat ainsi que de tous leurs justificatifs ;

- le contrôle de solde portant sur l'intégralité des députés dont le mandat prend fin afin de vérifier le montant de l'éventuel solde restitué ; il s'agit à la fois d'un contrôle de cohérence, mais aussi d'un contrôle ciblé sur certaines dépenses, dont les dépenses de fin de mandat ;

- le contrôle annuel des relevés bancaires, qui repose davantage sur la détection d'anomalies ;

- le contrôle spécial, déclenchés en cas de détection de fortes anomalies dans la gestion des comptes.

Au total, la totalité des députés est ainsi contrôlé de manière légère chaque année (par le contrôle des relevés bancaires) et de manière approfondie une fois par législature (par le contrôle par tirage au sort).

**Ce contrôle est effectif, car 5,7 M€ ont été restitués à l'issue du contrôle de solde, et les demandes de remboursement émanant du Déontologue ont été inférieures à 1 % de l'AFM perçue au titre de la XVI<sup>e</sup> législature.** Au 31 décembre 2025, d'après le suivi effectué par les services de l'Assemblée nationale, le montant des créances à recouvrer suite aux contrôles réalisés par le déontologue, que ce soit en 2025 ou lors des exercices précédents, s'établit à 99 400 €.

## **2. Une réforme et une fusion des enveloppes ayant un caractère potentiellement inflationniste**

En 2025, les dépenses au titre de l'avance de frais de mandat (AFM) augmentent de 38,58 M€ à 42,73 M€ (+ 10,8 %), conduisant à une légère sur-exécution des crédits (103,7 % de crédits consommés).

Cette évolution s'explique par le transfert sur l'AFM, à compter de mai 2025, des frais de téléphonie et d'expertise comptable. Ces transferts ont augmenté la consommation des crédits propres à l'AFM pour un montant global d'environ 2 188 600 € (1 265 600 € au titre des frais téléphoniques et 923 000 € pour les frais d'expertise comptable).

**Alors que la réforme engagée en mai 2025 aurait pu se traduire par une diminution des dépenses au titre de la dotation matérielle du député (DMD), c'est l'inverse qui s'est produit :** la consommation des crédits s'est élevée à 11,00 M€, après 8,91 M€ en 2024 et 11,02 M€ en 2023. Selon le rapport d'exécution du Collège des Questeurs, compte tenu des incertitudes liées à la mise en œuvre de la réforme des frais de mandat et, notamment, de la réfaction susceptible d'être appliquée aux reliquats de DMD constatés fin 2025 ayant vocation à être reversés en février 2026 sur leurs comptes de DFP, les députés auraient anticipé certaines dépenses habituellement engagées en début d'exercice et financées par ces reliquats.

Au total, en prenant comme référence toutes les enveloppes fusionnées en 2025, **on constate une augmentation de la dépense totale au titre des frais de mandat de 2M€, soit 4,7 %.**

Interrogées sur ce paradoxe, les Questeurs ont mis en exergue que la réforme des frais de mandat des députés ne répondait pas à un objectif de réalisation d'économies, mais à l'attente de simplification de la gestion de leurs frais de mandat par les députés, en procédant à la fusion de l'avance de frais de mandat (AFM) et de la dotation matérielle du député (DMD) dans une seule et unique enveloppe versée mensuellement, la dotation de fonctionnement parlementaire (DFP).

Le versement des reliquats de DMD étant intervenu en février 2026, il n'a donné lieu à aucun traitement comptable particulier au cours de l'exercice 2025.

Si la fusion des enveloppes a effectivement permis une simplification de la gestion des députés et la soumission de l'ensemble de ces dépenses au contrôle du Déontologue, le président de la commission spéciale s'inquiète que les montants désormais versés mensuellement aux députés risquent d'augmenter les dépenses constatées, en ayant remplacé un droit à imputation de certaines factures par un versement direct.

**L'examen des comptes pour 2026 sera l'occasion de faire le point sur les impacts budgétaires de cette réforme, dont le volet le plus important est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2026.**

### **3. Une répartition des contrôles entre Déontologue et Cour des comptes à mieux articuler**

S'agissant des avances de frais de mandat (AFM), comme lors des exercices précédents, la Cour des comptes déplore dans son rapport de certification que *« les éléments communiqués à la Cour ne lui permettent de mener qu'une partie des*

*travaux requis par les normes d'audit applicables » en ne lui permettant pas de corroborer les informations transmises.*

*« Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour s'appuie pour l'essentiel sur des informations déclarées par le déontologue. Faute d'avoir accès au dossier de travail des contrôleurs, la Cour n'est pas en mesure d'attester directement le nombre de contrôles effectués, le montant des frais contrôlés, non plus que le nombre et le montant des anomalies détectées. Lors de l'audit des comptes 2024 de l'Assemblée nationale, des extraits du rapport du déontologue à la Présidente de l'Assemblée nationale, portant sur les contrôles réalisés en 2024 et relatifs aux dépenses d'AFM de 2023, avaient été communiqués à la Cour. Les services de l'Assemblée nationale ont indiqué qu'un tel rapport, relatif aux dépenses d'AFM de 2024, n'avait pas été établi en 2025 en l'absence de contrôles liés à un tirage au sort. Comme l'année dernière, afin de tenir compte du caractère déclaratif d'une grande partie des informations communiquées à la Cour, une lettre particulière d'affirmation a été adressée par le déontologue et la Questeure déléguée au président de la Quatrième chambre. »*

Concrètement, la Cour des comptes souhaite avoir accès aux dossiers des contrôleurs exerçant sous l'autorité du Déontologue, donc à des données individuelles, pour déterminer les montants des frais contrôlés et les anomalies détectées (ce qui impliquerait d'avoir connaissance des dossiers individuels).

Le Collège des Questeures refuse, par principe, la transmission ou l'accès à des données individuelles nominatives, en estimant que seul le Déontologue a à en connaître. Le Collège des Questeures a en revanche accepté que certaines données agrégées et anonymisées se rapportant aux contrôles exercés par le Déontologue soient transmises à la Cour, de même qu'il a été accepté que se tienne un entretien entre l'équipe de certification et le Déontologue.

Enfin, le Collège des Questeures a accédé à une demande ancienne de la Cour des comptes en procédant, pour la clôture des comptes 2025, à une révision du référentiel comptable de l'Assemblée nationale, qui permet désormais de comptabiliser les montants d'AFM non consommés (ou de DFP à partir de 2026) en charges constatées d'avance.

Par ailleurs, le Collège des Questeures comme le Déontologue ont fait part de la lourdeur des opérations d'anonymisation des données comme une justification pour ne pas développer cette pratique. La Cour a ainsi pu contrôler, par échantillonnage, une centaine de bulletins d'AFM anonymisés afin de s'assurer que le montant mensuel d'AFM versé aux députés sélectionnés était correct au vu des éléments variables. La charge de travail a été évaluée à 24 heures de travail cumulées pour les services de l'Assemblée nationale, soit l'équivalent de 3 jours/homme. Si une telle opération devait être menée pour l'ensemble de l'année et l'ensemble des députés (soit 6 924 bulletins d'AFM à anonymiser, assortis pour chacun d'eux de l'ensemble des justificatifs d'éléments variables, également anonymisés), la charge correspondante serait de 208 jours/homme.

Au-delà de la question pratique de l'anonymisation des dossiers – obligation qui s'applique à la plupart des personnes publiques face à des demandes d'accès aux documents administratifs – se pose une question de répartition des rôles entre la Cour des comptes et le Déontologue : on peut en effet estimer, avec le Collège des Questeurs, que *« La Cour n'a pas à contrôler les députés sur l'utilisation de leur enveloppe de frais ; c'est le travail du Déontologue. Et la Cour n'a pas à contrôler non plus le travail du Déontologue. »*

**Il serait cependant utile que la délégation des missions confiées à ces deux autorités et les modalités de communication des méthodes et résultats de contrôle du Déontologue puissent être précisées, dans le cadre d'une révision de la convention liant l'Assemblée et la Cour des comptes.**

### **C. LE CONTRÔLE INTERNE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UN CHANTIER À ACHEVER**

#### **1. La cartographie des risques, un élément essentiel du contrôle interne**

La qualité comptable se définit par l'objectif de donner une image fidèle, régulière et sincère de la comptabilité publique. Elle constitue un élément clé de la confiance dans le secteur public et une aide précieuse à la gestion et à la prise de décision.

La cartographie des risques comptables recense et hiérarchise tout événement potentiel pouvant entraîner la non-atteinte d'un objectif en termes de qualité comptable et financière. Elle offre une vision globale de tous les processus de l'établissement et de leurs risques associés, identifie les zones où les risques sont élevés, moyens ou faibles, et met en évidence les processus prioritaires en termes d'enjeux ou de risques nécessitant des mesures particulières.

Le travail de cartographie des risques lancé depuis plusieurs années par les services de l'Assemblée nationale permet de disposer d'une analyse, encore incomplète, des risques financiers par service et par processus. Les cartes présentent les risques inhérents, les risques résiduels, la probabilité d'occurrence, la cotation de l'impact financier, le degré de maîtrise, ainsi qu'une synthèse des actions attendues et de leur échéance. Cette cartographie synthétise la gravité et la fréquence des risques identifiés.

Dans son rapport de synthèse, la Cour des comptes déplore qu'une cartographie des risques ne soit pas achevée et appelle à *« l'établissement de la cartographie des risques en fonction des postes significatifs du bilan et du compte de résultat ; à ce titre, donner priorité aux processus relatifs aux cotisations et aux contributions sociales versées et perçues »*, ainsi que sur la conduite de contrôles dits de « second niveau ».

Au cours des auditions réalisées par la commission spéciale, il a été précisé qu'il y a été donné suite en mettant en œuvre de tels contrôles en matière

d'indemnités parlementaires, d'une part, et de rémunération des fonctionnaires, d'autre part : ces contrôles n'ont révélé aucune anomalie. Une nouvelle campagne de contrôles de second niveau est planifiée pour être menée au cours du second semestre 2026, qui portera notamment sur la rémunération des contractuels.

La Cour regrette l'impossibilité de disposer, dans le cadre de ses travaux, d'une analyse non comptable de l'évolution de la masse salariale qui permettrait de corroborer les évolutions des charges de personnel constatées chaque année. Au cours de ses auditions, les services concernés ont indiqué qu'en pratique, une analyse des charges de personnel est conduite postérieurement à la campagne de certification des comptes, dans le cadre du rapport transmis par les Questeurs à la commission spéciale.

**La commission spéciale ne peut que souhaiter qu'une mise en cohérence du calendrier et le développement des outils nécessaires pour conduire une analyse approfondie de l'évolution des différentes composantes de la masse salariale, en temps utile pour participer à la certification des comptes.**

## **2. Un dispositif de contrôle interne qui pourrait être amélioré**

L'Assemblée nationale a mis en place depuis plusieurs années un dispositif de contrôle interne qui a notamment pour objet d'assurer la fiabilité de l'information financière.

La Cour des comptes relève cependant que l'Assemblée ne dispose pas de mécanismes de contrôle internes suffisants, permettant à la cellule d'audit et de contrôle interne d'exercer pleinement un contrôle de second niveau.

Elle relève ainsi que *« la cellule d'audit et de contrôle interne n'est donc pas destinataire des preuves des contrôles effectués par les directions, dits de premier niveau, qui doivent en principe corroborer le niveau de risques évalué. Par ailleurs, elle ne procède pas à ses propres contrôles, dits de deuxième niveau, afin de former sa propre appréciation du degré de maîtrise des risques auxquelles sont exposées les différentes structures administratives de l'Assemblée nationale dans le cadre de l'exercice de leurs missions. »*

Si la Cour des comptes estime que *« la direction des ressources humaines et la DAF [direction des Achats et des finances] ont mis en place un dispositif robuste de contrôle de la paie »*, elle considère cependant que *« le niveau d'assurance relatif au montant des charges de personnel pourrait cependant être renforcé par la mise en place d'un contrôle de cohérence entre le total des effectifs physiques de l'Assemblée, le nombre total des bulletins de paie et le nombre total des virements pour traitements et salaires »*.

**La commission spéciale appuie cette demande d'un double niveau de contrôle :**

**– en mettant en œuvre un plan de contrôles de deuxième niveau sur les principaux risques ;**

**– en corroborant ou en ajustant les cotations et les niveaux de risque présents dans les cartes des risques en fonction des résultats des contrôles effectués des tests.**

Elle note également que la Cour demande d'améliorer la gestion des flux d'immobilisation, en définissant des procédures formalisées de mise en service des immobilisations et de constatation des dépréciations et de documenter les méthodologies retenues afin de sortir les actifs de la comptabilité.

Au final, la commission spéciale ne peut que se féliciter de la qualité des comptes, de leur tenue et de leur *reporting* par le Collège des Questeurs et les services et espère que les développements informatiques en cours permettront de conforter et d'améliorer le niveau d'excellence atteint.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 15 juillet 2026, la commission spéciale a **approuvé** le rapport de M. Bruno Bilde, Président, et **autorisé** sa publication.

Sur proposition de son Président, la commission spéciale a ensuite adopté un **arrêté approuvant les comptes** de l'exercice 2025, **donnant quitus aux Questeures et à la Trésorière** de leur gestion et **confiant au Collège des Questeures le soin d'affecter le résultat comptable** de cet exercice. Le texte de cet arrêté figure en annexe au présent rapport.

\*

\* \*

## **ARRÊTÉ SUR LES COMPTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE L'EXERCICE 2025**

### **LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE DE VÉRIFIER ET D'APURER LES COMPTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE,**

Vu l'article 16 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu l'article 38 du Règlement budgétaire, comptable et financier de l'Assemblée nationale,

Vu les états financiers de l'exercice 2025 et leur annexe,

Vu le rapport du Collège des Questeurs du 6 mai 2026 relatif au règlement des comptes de l'exercice 2025,

Vu le rapport de la Cour des comptes du 28 avril 2026 de certification des comptes de l'Assemblée nationale de l'exercice 2025,

### **ARRÊTE**

#### **Article premier**

Les états financiers arrêtés au titre de l'exercice 2025, vérifiés par la Commission, sont approuvés conformément aux dispositions du présent arrêté.

#### **Article 2**

Le budget de l'Assemblée nationale pour l'exercice 2025 retrace :

- en recettes, la somme de 613 363 924 €  
dont :
  - dotation résultant des crédits ouverts par la loi de finances pour 2025 : 607 647 569 €
  - recettes budgétaires propres rattachées à l'exercice : 5 716 355 €
- en dépenses, la somme de 629 261 451 €  
dont :
  - dépenses de la section d'investissement : 29 670 761 €
  - dépenses de la section de fonctionnement : 599 590 690 €.

Le solde débiteur du budget est arrêté à 15 897 527 €.

#### **Article 3**

Le compte de résultat de l'Assemblée nationale retrace :

- en produits, la somme de 635 135 461 €
- en charges, la somme de 629 716 151 €

Le résultat comptable est arrêté à 5 419 310 €.

#### **Article 4**

Le bilan de l'Assemblée nationale fait apparaître :

à l'actif et au passif, la somme de 961 559 773 €  
compte tenu de l'inscription au passif du résultat excédentaire de 5 419 310 € mentionné à l'article précédent.

### **Article 5**

Le compte de résultat de la Caisse de retraite des députés retrace :  
– en produits, la somme de 76 833 758 €  
– en charges, la somme de 76 833 758 €  
Le résultat comptable est arrêté à 0 €.

### **Article 6**

Le bilan de la Caisse de retraite des députés fait apparaître :  
à l'actif et au passif, la somme de 0 €.

### **Article 7**

Le compte de résultat de la Caisse de retraite du personnel retrace :  
– en produits, la somme de 65 954 835 €  
– en charges, la somme de 65 954 835 €.  
Le résultat comptable est arrêté à 0 €.

### **Article 8**

Le bilan de la Caisse de retraite du personnel fait apparaître :  
à l'actif et au passif, la somme de 1 056 €.

### **Article 9**

Le compte de résultat du Fonds de sécurité sociale des députés retrace :  
– en produits, la somme de 13 365 006 €  
– en charges, la somme de 14 552 292 €.  
Le résultat comptable est arrêté à un déficit de 1 187 286 €.

### **Article 10**

Le bilan du Fonds de sécurité sociale des députés fait apparaître :  
à l'actif et au passif, la somme de 17 364 806 €  
compte tenu de l'inscription au passif du résultat débiteur de 1 187 286 € mentionné à l'article précédent.

### **Article 11**

Le compte de résultat du Fonds de sécurité sociale du personnel retrace :  
– en produits, la somme de 14 734 712 €  
– en charges, la somme de 15 458 844 €.  
Le résultat comptable est arrêté à un déficit de 724 132 €.

### **Article 12**

Le bilan du Fonds de sécurité sociale du personnel fait apparaître :  
à l'actif et au passif, la somme de 19 997 345 €  
compte tenu de l'inscription au passif du résultat comptable débiteur de 724 132 € mentionné à l'article précédent.

### **Article 13**

Le compte de résultat du Fonds d'assurance mutuelle différentielle d'aide au retour à l'emploi des députés (FAMDRE) retrace :  
– en produits, la somme de 2 995 692 €  
– en charges, la somme de 3 090 398 €.  
Le résultat comptable est arrêté à un déficit de 94 705 €.

#### **Article 14**

Le bilan du Fonds d'assurance mutuelle différentielle d'aide au retour à l'emploi des députés (FAMDRE) fait apparaître :  
à l'actif et au passif, la somme de 109 510 €  
compte tenu de l'inscription au passif du résultat comptable débiteur de 94 705 € mentionné à l'article précédent.

#### **Article 15**

Le compte de résultat agrégé de l'Assemblée nationale retrace :  
– en produits, la somme de 668 809 522 €  
– en charges, la somme de 665 396 332 €.  
Compte tenu d'un résultat d'exploitation créditeur de 6 206 632 €, le résultat comptable est arrêté à un excédent de 3 413 188 €.

#### **Article 16**

Le bilan agrégé de l'Assemblée nationale fait apparaître :  
à l'actif et au passif, la somme de 985 395 495 €  
compte tenu de l'inscription au passif du résultat comptable excédentaire de 3 413 188 € mentionné à l'article précédent.

#### **Article 17**

La Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale donne quitus au Collège des Questeurs, ainsi qu'à Mme Véronique GRIVEL, Trésorière, de leur gestion pour l'exercice 2025.

Elle confie au Collège des Questeurs le soin d'affecter le résultat comptable de cet exercice.

Fait à Paris, au Palais Bourbon

Le 15 juillet 2026

## AUDITIONS MENÉES PAR LA COMMISSION SPÉCIALE

**Mercredi 29 mai 2026**

*M. Rémi Schenberg, Déontologue de l'Assemblée nationale, accompagné de MM. Thierry Anjubault, chef de la division de la déontologie et du statut du député et Ludovic Pinto, administrateur*

**Mardi 9 juin 2026**

*Mme Cécile Maurice, directrice des Ressources humaines, accompagnée de M. David Siritzky, chef de la division du Statut, des contrats et des paies, Mme Claire Guillot, cheffe de la division des Emplois, de la formation et des parcours professionnels, M. Vincent Bréhier, chef de la division du Recrutement, des stages et de l'apprentissage et M. Pierre-André Clément, chef de la division du Dialogue social, de la qualité de vie au travail et de la communication interne*

*M. Thomas Bobtcheff, directeur de la Gestion parlementaire et sociale, accompagné de M. Sylvain Sautier, chef de la division de la Gestion financière parlementaire et M. Renaud Wetzol, chef de la division des Prestations sociales*

**Mercredi 10 juin 2026**

*M. Bruno Lancestremère, directeur des Affaires immobilières et du patrimoine*

**Mercredi 17 juin 2026**

*MM. Jean-Pierre Viola, conseiller maître, président de section, Arthipan Arulandarajah et Alexandre Bullier, experts rapporteurs de la Cour des comptes, auteurs du rapport de certification des comptes de l'Assemblée nationale pour 2025*

**Mercredi 24 juin 2026**

*Le Collège des Questeurs, composé de Mmes Christine Pirès Beaune, Brigitte Klinkert et Michèle Tabarot, accompagné de Mmes Marianne Brun, Secrétaire générale de la Questure, Cécile Maurice, Directrice générale des services administratifs, Véronique Grivel, directrice des Achats et des finances, et Emmanuelle Lavie, cheffe de la division du Budget et du contrôle de gestion*

\*

\* \*