



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

COMMISSION
DES
FINANCES

NOTE DE PRÉSENTATION

Mission
« POUVOIRS PUBLICS »

Examen par la commission des finances le mardi 2 novembre 2021

Rapporteur spécial :
M. Jean-Michel ARNAUD

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	
I. UNE MISSION PARTICULIÈRE DU FAIT DE LA NÉCESSAIRE AUTONOMIE DES POUVOIRS PUBLICS.....	9
II. SI LES POUVOIRS PUBLICS POURSUIVENT LA MAÎTRISE DE LEURS DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES SONT INDISPENSABLES POUR 2022, AFIN DE FINANCER DES DÉPENSES LIÉES AUX ÉLECTIONS ET D'IMPORTANT INVESTISSEMENTS.....	10
A. LES POUVOIRS PUBLICS POURSUIVENT LA MAÎTRISE DE LEURS DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT	10
B. POUR 2022, UNE DOTATION STABLE POUR LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE ET EN AUGMENTATION POUR CHACUN DES AUTRES POUVOIRS PUBLICS.....	11
C. UN EFFORT DE MODERNISATION ET D'EFFICIENCE QUI CONCERNE L'ENSEMBLE DES INSTITUTIONS	12
SECONDE PARTIE	
PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION	
I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE STABILITÉ DES DÉPENSES ET DE LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR 2022.....	13
A. LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE, EXÉCUTÉES SELON UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE, SONT STABLES	13
1. Des dépenses exécutées depuis 2017 selon un nouveau cadre budgétaire et comptable	13
2. Des dépenses stables en 2022	14
B. LES RECETTES : UNE BAISSÉ DE LA DOTATION ET DU PRÉLÈVEMENT SUR LA TRÉSORERIE.....	17
1. Une dotation identique à l'exercice précédent	17
2. Les produits divers en légère hausse mais un prélèvement sur trésorerie en sensible diminution	17
II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE DOTATION EN HAUSSE, EN RAISON DU RENOUVELLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET D'IMPORTANT INVESTISSEMENTS	18
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	19
1. Des dépenses en augmentation en raison du renouvellement des députés et des opérations d'investissement	19
2. Une dotation qui limite le prélèvement sur disponibilité.....	22

B. LE SÉNAT	23
1. Une augmentation de la dotation destinée à financer un niveau d'investissement particulièrement élevé.....	23
2. Un budget s'inscrivant dans une programmation triennale marquée par d'importants travaux d'entretien du Palais et un enjeu de soutenabilité.....	28
C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	29
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	31
A. UNE DOTATION EN LÉGÈRE DIMINUTION.....	31
1. Les dépenses de fonctionnement	32
2. Les dépenses d'investissement.....	32
B. L'ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE DU CONSEIL : DES DÉLAIS DE DÉCISION CONTENUS ET UN NOMBRE ÉLEVÉ DE QPC.....	32
1. Des délais des décisions en deçà des délais constitutionnels et organiques.....	32
2. La question prioritaire de constitutionnalité : plus de 80 % de l'activité du Conseil qui verra la mise en place d'un dispositif de suivi en 2022.....	33
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION EN LÉGÈRE HAUSSE ET UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UN NOMBRE DE PLAINTES SANS PRÉCÉDENT	35
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	37

L'ESSENTIEL

La mission « Pouvoirs publics » retrace **les dotations allouées à la présidence de la République, aux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel ainsi qu'à la Cour de justice de la République**. Elle inclut également les dotations allouées via l'Assemblée nationale et le Sénat à **La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP AN) et à Public Sénat**.

I. UNE HAUSSE DES DOTATIONS LIÉE AUX ÉLECTIONS DE L'ANNÉE 2022 ET À D'IMPORTANTES INVESTISSEMENTS

A. LES POUVOIRS PUBLICS POURSUIVENT LA MAÎTRISE DE LEURS DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT

L'analyse des crédits alloués aux pouvoirs publics sur une longue période met en évidence un effort significatif de maîtrise des dépenses des pouvoirs publics.

À titre d'exemple, **pour le Sénat, le gel de la dotation**, depuis 2008 (année de la dernière augmentation), du fait de l'inflation sur la période, **représente un montant équivalent à une année et demie de dotation**. Les dépenses de fonctionnement du Sénat ont ainsi diminué de 1 % en valeur et de 11,9 % en volume sur cette période.

Chacune des institutions a ainsi exécuté ses budgets depuis plusieurs années à dotation quasi-constante, en prélevant, de manière récurrente, dans ses fonds disponibles. Ces prélèvements répétés dans les réserves ont souvent fait l'objet de constats de la part du rapporteur spécial mettant en avant les **risques en termes de soutenabilité budgétaire**.

B. EN 2022, LES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ET D'IMPORTANTES INVESTISSEMENTS NÉCESSITENT UNE HAUSSE DES DOTATIONS

Le montant total des dotations de la mission « Pouvoirs publics » au titre de l'exercice 2022 s'établit à **1 047,6 millions d'euros**, en hausse de **5,40 %** par rapport à l'année précédente.

La dotation de la Présidence de la République reste stable en 2022 (après des hausses de 3 millions d'euros en 2018 et de 2 millions d'euros en 2020). Pour les autres pouvoirs publics (Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel et Cour de justice de la République), les dotations sont en hausse par rapport à 2021.

Le budget de l'Assemblée nationale et celui du Conseil constitutionnel tiennent, en effet, compte des dépenses induites par le calendrier électoral, tandis que le Sénat fait face à des investissements d'ampleur afin de rénover et de maintenir en état son patrimoine historique.

II. L'ANALYSE DU BUDGET DE CHACUN DES POUVOIRS PUBLICS

A. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

La dotation demandée pour la présidence de la **République s'élève à 105,3 millions d'euros** au titre de l'exercice 2022 soit un montant identique à l'exercice précédent et le **budget prévisionnel représente 109,18 millions d'euros** en crédits de paiement, soit une légère diminution par rapport à l'exercice 2021.

En raison de la crise sanitaire, les exercices 2020 et 2021 ont enregistré une **forte baisse du poste « déplacements présidentiels », dont les crédits ont été réaffectés vers les dépenses d'investissement.**

B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les dotations demandées pour les assemblées parlementaires sont en hausse par rapport à 2021. Elles s'élèvent à **552,49 millions d'euros s'agissant de l'Assemblée nationale, et à 338,58 millions d'euros s'agissant du Sénat.**

Le **renouvellement général de l'Assemblée nationale** entraîne des dépenses supplémentaires (indemnités versées aux collaborateurs de députés non réélus, charges inhérentes aux équipements mobiliers informatiques ...) dont le coût est estimé à **34,6 millions d'euros** et fait l'objet d'une compensation par une hausse de la dotation pour un montant identique.

Le **Sénat** bénéficie d'une hausse de sa dotation de **15 millions d'euros afin de financer les investissements immobiliers nécessaires à la préservation de son patrimoine historique.** Il s'agit en effet de saisir l'opportunité de la suspension des travaux en séance publique au cours de la période des campagnes électorales, de mars à juin 2022, pour réaliser plusieurs opérations importantes.

La dotation demandée en 2022 pour **La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN) s'élève à 16,64 millions d'euros** et celle pour **Public Sénat à 17,65 millions d'euros,** soit au total 34,29 millions d'euros.

C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La dotation budgétaire pour 2022 s'élève à 15,96 millions d'euros contre 12,02 millions d'euros en 2021 et comprend, outre la dotation récurrente, une enveloppe de **900 000 euros** pour financer le déploiement du portail QPC et une seconde de 2,5 millions d'euros au titre de l'élection présidentielle et des élections législatives.

Le coût des dépenses pour l'élection présidentielle a été évalué sur le modèle de celui mobilisé il y a cinq ans, en tenant compte des charges nouvelles que fera peser sur le Conseil constitutionnel la prise en compte des règles de précaution sanitaire, lesquelles impliqueront en particulier la location de locaux annexes.

L'activité et le fonctionnement du Conseil constitutionnel ont été profondément modifiés par la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), qui représente désormais plus de 80 % de son activité. Le Conseil constitutionnel a ouvert, en 2021, **le chantier de la mise en place d'un véritable dispositif de suivi de la procédure de la QPC à l'échelle nationale avec le déploiement d'ici la fin de l'année 2022 d'un portail de référence de la QPC.**

D. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

La dotation demandée pour la **Cour de justice de la République** s'élève à 984 000 euros, soit un montant en augmentation de 12,9 % par rapport à la dotation 2021.

Suite à la crise sanitaire, le nombre de plaintes reçues est en nette augmentation par rapport aux années précédentes. Au 1^{er} octobre 2021, la Cour a été saisie de plus de 19 000 plaintes. Selon la Cour de justice de la République, ces plaintes liées à la gestion de la situation sanitaire instruites par la commission d'instruction vont engendrer de nombreux frais de justice, ce qui justifie l'augmentation des crédits demandés (159 000 euros contre 64 000 euros l'année précédente).

À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial avait reçu 100 % des réponses.

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

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

L'autonomie financière des institutions composant la mission « Pouvoirs publics » est justifiée par le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Le principe d'autonomie financière des assemblées résulte de l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, intégrée au bloc de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 10 mars 1994.

Dans sa décision du 25 juillet 2001 portant sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, le juge constitutionnel a souligné que le dispositif proposé devait assurer *« la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »*².

Lors de l'examen de la proposition de loi organique relative aux lois de finances, ce principe a conduit l'Assemblée nationale à proposer la constitution d'une mission particulière pour les pouvoirs publics, chacun d'eux pouvant faire l'objet d'un ou plusieurs programmes spécifiques. **L'article 7 de la LOLF prévoit ainsi qu'« une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics »³, soit ceux destinés au financement de la présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat - ainsi que des chaînes parlementaires -, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.**

Le Conseil constitutionnel confirme la règle selon laquelle *« les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ; que cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs »*⁴.

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

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

² Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances.

³ Il s'agit des crédits relevant du 1° du I de l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dits crédits de titre 1.

⁴ Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, Cons. 47, Loi de finances pour 2002.

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

En tout état de cause, ce principe d'autonomie financière n'a pas exonéré **les différentes institutions de la mission « Pouvoirs publics » d'une pleine participation à l'effort de redressement des comptes publics**.

II. SI LES POUVOIRS PUBLICS POURSUIVENT LA MAÎTRISE DE LEURS DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES SONT INDISPENSABLES POUR 2022, AFIN DE FINANCER DES DÉPENSES LIÉES AUX ÉLECTIONS ET D'IMPORTANTES INVESTISSEMENTS

A. LES POUVOIRS PUBLICS POURSUIVENT LA MAÎTRISE DE LEURS DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT

L'analyse des crédits alloués aux pouvoirs publics sur une longue période met en évidence **effort significatif de maîtrise des dépenses**.

Le tableau ci-dessous retrace ainsi la grande stabilité des montants des dotations sollicitées par chacun des pouvoirs publics sur la période 2015-2021 :

Évolution des crédits de la mission pouvoirs publics (2015-2021)

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	LFI pour 2015	LFI pour 2016	LFI pour 2017	LFI pour 2018	LFI pour 2019	LFI pour 2020	LFI pour 2021
501 - Présidence de la République	100 000 000	100 000 000	100 000 000	103 000 000	103 000 000	105 316 000	105 300 000
511 - Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000	517 890 000
521 - Sénat	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600
541 - La Chaîne parlementaire	35 489 162	35 489 162	34 887 162	34 687 162	34 289 162	34 289 162	34 289 162
LCP-AN	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162	16 641 162
Public sénat	18 848 000	18 848 000	18 246 000	18 046 000	17 648 000	17 648 000	17 648 000
531 - Conseil constitutionnel	10 190 000	9 920 462	13 696 974	11 719 229	11 719 229	11 719 229	12 019 229
533 - Cour de justice de la république	861 500	861 500	861 500	861 500	861 500	871 500	871 500
Total pour la mission	988 015 262	987 745 724	990 920 236	991 742 491	991 344 491	993 670 491	993 954 491

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2015 à 2021

Ainsi, pour le Sénat, le **gel de la dotation, depuis 2008** (année de la dernière augmentation), du fait de l'inflation sur la période, représente un **montant équivalent à une année et demie de dotation**.

Chacune des institutions a donc exécuté ses budgets à dotation quasi-constante, en prélevant, de manière récurrente, dans ses fonds disponibles. Ces prélèvements répétés dans les réserves ont souvent fait l'objet de constats de la part du rapporteur spécial mettant en avant les risques en termes de soutenabilité budgétaire.

C'est pourquoi, en raison d'une part des dépenses exceptionnelles liées aux élections, et, d'autre part, des opérations d'investissement de grande ampleur, les deux assemblées et, dans une moindre mesure, le Conseil constitutionnel, verraient leur dotation augmenter pour 2022.

B. POUR 2022, UNE DOTATION STABLE POUR LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE ET EN AUGMENTATION POUR CHACUN DES AUTRES POUVOIRS PUBLICS

Au titre de l'exercice 2022, **le montant des crédits demandés dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 1 047,61 millions d'euros, soit une hausse de 5,40 %** par rapport à la précédente loi de finances.

Après deux hausses en 2018 et 2020, la dotation de la Présidence de la République reste stable pour 2022. Pour les autres pouvoirs publics (Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel et Cour de justice de la République), les dotations sont en hausse par rapport à l'année dernière.

Le budget de l'Assemblée nationale et celui du Conseil constitutionnel tiennent, en effet, compte des dépenses induites par le calendrier électoral. Tandis que le Sénat fait face à des investissements d'ampleur afin de rénover et maintenir en état son patrimoine historique.

Récapitulation des crédits de la mission « Pouvoirs publics » par dotation et action

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	Crédits ouverts en LFI 2021	Crédits demandés pour 2022	Évolution
501 - Présidence de la République	105 300 000	105 300 000	0,00 %
511 - Assemblée nationale	517 890 000	552 490 000	6,68 %
521 - Sénat	323 584 600	338 584 600	4,64 %
541 - La Chaîne parlementaire	34 289 162	34 289 162	0,00 %
LCP-AN	16 641 162	16 641 162	0,00 %
Public sénat	17 648 000	17 648 000	0,00 %
531 - Conseil constitutionnel	12 019 229	15 963 000	32,81 %
533 - Cour de justice de la république	871 500	984 000	12,91 %
Total pour la mission	993 954 491	1 047 610 762	5,40 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

C. UN EFFORT DE MODERNISATION ET D'EFFICIENCE QUI CONCERNE L'ENSEMBLE DES INSTITUTIONS

L'ensemble des institutions concernées par cette mission sont aujourd'hui confrontées à **des exigences croissantes, posées par les citoyens, d'efficacité, de transparence et d'exemplarité.**

Pour faire face à ces défis, la présidence de la République, les assemblées parlementaires et le Conseil constitutionnel **poursuivent un mouvement de modernisation de leur gestion qui se traduit par des réformes d'ampleur.**

Sont ainsi recherchées **la modernisation** et l'assouplissement de la gestion des ressources humaines, l'adoption de nouveaux cadres budgétaires et comptables et le renforcement du contrôle interne, l'introduction d'éléments de comptabilité analytique et la rénovation de la fonction achat, ou encore l'établissement de schémas immobiliers ou informatiques pluriannuels.

Parallèlement, ces institutions cherchent à optimiser l'utilisation des deniers publics pour participer au redressement des finances publiques. Cet effort se traduit par des économies dans les dépenses **et une évolution de la dotation de l'État qui, compte tenu de l'inflation, a entraîné depuis 2012 une diminution de leurs moyens en termes réels.**

L'augmentation des dépenses d'investissements a nécessité depuis plusieurs années un **recours croissant aux réserves de ces institutions**, tout particulièrement dans les assemblées parlementaires.

Cette évolution, qui pose la question de la soutenabilité du mode de financement à long terme des pouvoirs publics, **a ainsi rendu nécessaire une hausse des dotations des assemblées parlementaires pour 2022, dans un contexte de renouvellement des députés à l'Assemblée nationale et de grandes opérations immobilières pour les deux institutions.**

SECONDE PARTIE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE STABILITÉ DES DÉPENSES ET DE LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR 2022

A. LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE, EXÉCUTÉES SELON UN NOUVEAU CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE, SONT STABLES

1. Des dépenses exécutées depuis 2017 selon un nouveau cadre budgétaire et comptable

La présidence de la République applique depuis le 1^{er} janvier 2017 un règlement budgétaire et comptable, signé le 29 novembre 2016 et actualisé le 29 mars 2019, qui reprend en grande partie les normes applicables à la gestion publique et notamment les dispositions du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

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

Ainsi la présentation du budget décline désormais les crédits sous la forme d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, s'appuyant sur la destination de la dépense qui recouvre deux axes :

- **l'action présidentielle**, qui regroupe les crédits permettant d'assurer les fonctions de représentation ainsi que les missions militaires et diplomatiques attachées au Chef de l'État : déplacements internationaux et nationaux, organisation des réceptions au Palais de l'Élysée.

- **l'administration de la présidence**, qui concerne les ressources humaines et l'administration générale, la gestion immobilière, les moyens généraux, les télécommunications et l'informatique, la sécurité ainsi que l'action sociale interne.

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

2. Des dépenses stables en 2022

Le budget de la présidence de la République pour 2022 représente 109,18 millions d'euros en crédits de paiement, soit une légère diminution par rapport à l'exercice 2021, mais en hausse par rapport à l'exécuté 2020.

À noter, qu'en raison de la crise sanitaire, lors des exercices 2020 et 2021, ce budget a enregistré une forte baisse du poste « déplacements présidentiels », dont les crédits ont été réaffectés vers les dépenses d'investissement.

Évolution des dépenses de la présidence de la République entre 2020 et 2022

(en euros)

Dépenses	Crédits exécutés en 2020	Crédits ouverts en LFI 2021	Crédits demandés pour 2022	Évolution
1-Personnel	71 407 005	71 090 000	71 150 000	+ 0,08 %
2-Fonctionnement	15 814 976	15 303 000	15 985 000	+ 4,46 %
<i>Action présidentielle</i>	2 057 170	2 437 000	2 582 500	+ 5,97 %
<i>Activité diplomatique</i>	13 757 807	12 866 000	13 402 500	+ 4,17 %
3-Déplacements présidentiels	8 793 357	15 400 000	15 000 000	- 2,60 %
4-Investissement	10 779 456	7 390 000	7 045 000	- 4,67 %
Total	106 794 794	109 183 000	109 180 000	0 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

L'impact de la crise sanitaire liée à la Covid-19 sur l'exécution 2021

Pour la seconde année consécutive, l'exercice 2021 a été à nouveau impacté par les effets de la crise sanitaire. En effet, du fait d'une **baisse des déplacements présidentiels**, les crédits ont été sous-consommés. La présidence de la République a décidé de réorienter ces crédits pour financer de nouveaux projets d'investissement dans le cadre de sa politique de modernisation.

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

a) Les dépenses de personnel

Pour 2022, les dépenses de personnel représentent 65,2 % du budget et augmentent très légèrement de 0,08 % par rapport à 2021. Cette légère hausse de 60 000 euros s'inscrit en prévision des éventuelles allocations d'aide au retour à l'emploi en fin de mandat et en perspective de la prise en charge partielle de la complémentaire santé des agents publics à partir de 1^{er} janvier 2022.

b) Les dépenses de fonctionnement

Elles regroupent **deux catégories de dépenses :**

- **d'une part, les dépenses rattachées à l'action présidentielle**, soit principalement les réceptions organisées au palais de l'Élysée dans le cadre de l'activité diplomatique et nationale du Président de la République ;

- **d'autre part, les dépenses rattachées à l'administration de la présidence**, soit les frais inhérents au fonctionnement de chaque service, la gestion immobilière, les frais de télécommunications, les installations informatiques, la sécurité des personnes et des biens et enfin l'action sociale interne.

En 2022, les dépenses de fonctionnement enregistrent une hausse de 4,46 %, cependant cette augmentation des charges tient pour l'essentiel à une dépense exceptionnelle correspondant à la deuxième tranche de l'opération de nettoyage et de purge des réseaux de canalisations pour un montant de 600 000 euros.

En dehors de cette opération ponctuelle, la progression des dépenses de fonctionnement reste limitée à 0,54 % en raison des mesures de rationalisation de certains postes (parc automobile, téléphonie...), mais également d'une **amélioration de la gestion de l'achat public**, conformément au plan de transformation mis en œuvre par la présidence de la République depuis 2019.

Un plan de performance est ainsi décliné au sein de chaque direction, qui se voit assignée des objectifs dans le cadre de la notification des crédits, devant ainsi identifier et mettre en œuvre des leviers de performance. **Les économies générées par ce plan doivent permettre notamment de limiter le prélèvement sur la trésorerie** de la présidence de la République.

c) Les déplacements présidentiels

Les crédits de déplacements pour 2022 se situent à un niveau légèrement inférieur à 2021 (baisse de 2,6 %).

Bien que plusieurs déplacements importants soient planifiés en 2022, tel que le G20 en Indonésie, d'autres seront moins coûteux en termes de transport à l'instar du G7 en Allemagne.

De surcroît, le recours important à la visio-conférence lors de la crise sanitaire devrait contribuer à renforcer, pour 2022, l'organisation à distance de certains rendez-vous, internationaux notamment, engendrant ainsi des économies. Cette démarche s'inscrit plus globalement dans une politique active de modération de l'empreinte environnementale.

Ces dépenses de déplacements présidentiels restent toutefois étroitement liées à l'activité diplomatique et à l'agenda politique du Président de la République et **sont donc susceptibles d'évoluer en cours d'exercice.**

d) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement s'élèvent à **7,05 millions d'euros pour 2022, soit une baisse de 4,67 %** après deux années au cours desquelles le niveau d'investissement a été particulièrement élevé du fait d'une politique de rénovation (7,4 millions d'euros ouverts en 2021, et 10,8 millions d'euros exécutés en 2020).

Malgré cette légère diminution, le niveau des investissements devrait se stabiliser au cours des prochains exercices et s'inscrire dans une politique pluriannuelle d'investissement de façon à lisser le montant annuel de ces dépenses et garantir qu'elles ne soient pas une variable d'ajustement.

En matière de modernisation des infrastructures et numériques, les investissements se sont poursuivis pour accompagner notamment le plan de transformation, avec la **modernisation des infrastructures informatiques, numériques et audiovisuelles (2,6 millions d'euros)**, la poursuite de la **mise à niveau de dispositifs d'équipements de sécurité (1,1 million d'euros)** et la mise en œuvre d'un important **programme immobilier (2,1 millions d'euros)**.

Sur ce dernier point, le schéma directeur immobilier 2019-2022 sera marqué en 2022 par la fin d'une opération importante concernant l'aménagement et la relocalisation de l'État-major particulier à l'Hôtel de Marigny (1,8 million d'euros).

B. LES RECETTES : UNE BAISSÉ DE LA DOTATION ET DU PRÉLÈVEMENT SUR LA TRÉSORERIE

Évolution des recettes de la présidence de la République entre 2020 et 2022

(en euros)

RECETTES	Exécuté 2020	BUDGET 2021	BUDGET 2022	VARIATION (21-22)	
				en euros	en pourcentage
Dotation	103 316 000	105 300 000	105 300 000	0	0,00 %
Produits divers	1 708 702	1 383 000	1 480 000	+ 97 000	+ 7,01 %
Prélèvements sur trésorerie	-229 908	2 500 000	2 400 000	- 100 000	- 4,50 %
TOTAL	106 794 794	109 183 000	109 180 000	-3 000	0,00 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

1. Une dotation identique à l'exercice précédent

La dotation consacrée à la présidence de la République s'élève à **105,3 millions d'euros pour 2022 un montant identique à l'exercice précédent.**

À noter que cette stabilisation de la dotation en 2022 fait suite à une légère hausse des crédits entre 2019 et 2020.

2. Les produits divers en légère hausse mais un prélèvement sur trésorerie en sensible diminution

En plus de la dotation, la présidence de la République finance ses dépenses grâce à **deux types de recettes propres** :

- **les produits divers, qui représentent 1,48 million d'euros en 2022**, et regroupent par exemple les recettes liées à la restauration (0,59 million d'euros) ;

- **un prélèvement sur la trésorerie**, représentant un montant de 2,4 millions d'euros en 2022.

Il est à noter que l'exercice 2020 a permis la réalisation d'un excédent budgétaire de 229 908 euros, grâce à une augmentation des recettes de produits divers et à une diminution des dépenses **due à la crise sanitaire.**

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE DOTATION EN HAUSSE, EN RAISON DU RENOUVELLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET D'IMPORTANTES INVESTISSEMENTS

Les dotations consacrées aux assemblées parlementaires sont en hausse par rapport à 2021 et s'élèvent ainsi à 925,36 millions d'euros au total. Ces dotations se répartissent entre l'Assemblée nationale (552,49 millions d'euros), le Sénat (338,58 millions) et La Chaîne parlementaire (34,29 millions d'euros).

Les montants de ces dotations ont été arrêtés le 21 juillet 2021 en commission commune sous la présidence de M. Christian Babusiaux, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, conformément à l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui dispose que *« chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière »* et prévoit que les *« crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées »*.

Les dotations de l'Assemblée nationale et du Sénat étaient gelées depuis l'exercice 2012. Cette stabilisation en euros courants sur dix exercices consécutifs par les deux assemblées n'a été possible, compte tenu de la hausse tendancielle des charges liée à l'inflation, que grâce à des efforts d'économies significatifs.

Pour 2022, cet effort est maintenu puisque les charges de fonctionnement des deux assemblées sont stables. Pour autant, la dépense exceptionnelle liée au renouvellement des députés et un certain nombre de projets d'investissements ont conduit la **commission commune à octroyer une hausse de 34,6 millions d'euros à l'Assemblée nationale et de 15 millions d'euros au Sénat**. Malgré tout, les assemblées comme lors des exercices antérieurs, effectueront des **prélèvements sur leurs disponibilités pour financer une partie de leurs dépenses**.

S'agissant des dotations destinées aux deux chaînes télévisuelles **La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN) et Public-Sénat**, en application de l'article 45-2 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, *« chaque société de programme conclut annuellement avec l'assemblée dont elle relève une convention précisant les modalités d'exécution de sa mission, ainsi que le montant de la participation financière dont elle est dotée par cette assemblée »*. **En pratique, les crédits destinés aux deux chaînes font aujourd'hui l'objet, en loi de finances, d'une dotation distincte** des dotations affectées à chaque assemblée, mais le reversement aux chaînes de leurs parts de dotation est ensuite inscrit en charges dans les comptes de ces dernières.

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Des dépenses en augmentation en raison du renouvellement des députés et des opérations d'investissement

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2022 prévoit un total de dépenses de 608,73 millions d'euros, soit une hausse de 8,19 %.

Cette hausse concerne en premier lieu le fonctionnement (+ 34,78 millions d'euros par rapport à 2021), en raison du surcoût engendré par le renouvellement des députés, mais aussi l'investissement (+ 11 millions d'euros par rapport à l'exercice 2021).

Évolution du budget de l'Assemblée nationale entre 2020 et 2022

(en euros)

	BUDGET 2020	RÉALISÉ 2020	BUDGET 2021	BUDGET 2022	VARIATION (2021-22)	
					en euros	en pourcentage
DÉPENSES						
Dépenses de fonctionnement	535 693 806	521 724 316	532 761 616	567 544 638	34 783 022	6,53 %
Dépenses d'investissement	32 682 500	18 893 476	29 861 500	41 183 500	11 322 000	37,92 %
Total	568 376 306	540 617 793	562 623 116	608 728 138	46 105 022	8,19 %
RECETTES						
Dotation de l'État	517 890 000	517 890 000	517 890 000	552 490 000	34 600 000	6,68 %
Recettes budgétaires propres	1 416 000	2 040 219	1 835 500	4 949 000	3 113 500	169,63 %
Total	519 306 000	519 930 219	519 725 500	557 439 000	37 713 500	7,26 %
SOLDE BUDGÉTAIRE	- 49 070 306	- 20 687 574	- 42 897 616	- 51 289 138	- 8 391 522	17,10 %

Source : commission des finances du Sénat d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

a) Des dépenses de fonctionnement en hausse en raison du renouvellement des députés

Les dépenses de fonctionnement prévues pour 2021 s'élèvent à **567,54 millions d'euros**, soit une hausse de 6,5 % par rapport à l'année précédente (532,76 millions d'euros).

Cette hausse est liée au renouvellement des députés (*voir infra*), et ce surcoût exceptionnel impacte les **dépenses relatives aux charges parlementaires**, qui passent de 313,84 millions d'euros en 2021 à 343,06 millions d'euros en 2022.

En dehors de ce surcoût exceptionnel alourdissant les charges parlementaires, les dépenses de fonctionnement (charges de personnel et autres dépenses) n'augmentent que légèrement.

Les charges de personnel sont en hausse et s'établissent à 177 millions d'euros (contre 172,89 millions d'euros en 2021). Les dépenses relatives aux fonctionnaires augmentent (+ 1,32 million d'euros) en dépit de

la poursuite de la baisse des effectifs (leur nombre passerait de 921 au 31 décembre 2021 à 880 au 31 décembre 2022), en raison d'un glissement vieillesse technicité (GVT) particulièrement dynamique. Dans le même temps le **coût des personnels contractuels** (hors présidence) augmente de 6,5 %, avec une évolution des effectifs de 280 au 31 décembre 2021 à 312 au 31 décembre 2022. Cette évolution correspond d'une part, à un choix de remplacement par des contractuels de fonctionnaires partant à la retraite, et d'autre part, à des créations de postes correspondant à des besoins nouveaux, notamment en matière de systèmes d'information, de communication et d'information multimédia.

Personnel employé à l'Assemblée nationale

En effectif physique au 31/12	2017	2018	2019	2020	2021 (est.)	2022 (prév.)
Collaborateurs parlementaires*	2 027	2 125	2 171	2 121	2 130	2 100
Agents contractuels (présidence et services)	155	183	239	268	304	336
Fonctionnaires	1 105	1 057	1 012	958	921	880
Total	3 287	3 365	3 422	3 347	3 355	3 316

Source : Assemblée nationale

**Note de lecture : un très grand nombre (40 %) de collaborateurs travaillent à temps partiel dont 24 % à 50 % ou moins de 50 % et certains travaillent pour 2 députés. Par conséquent, l'agrégation des effectifs physiques des personnels et des collaborateurs doit être interprétée avec prudence*

Les autres dépenses de fonctionnement progressent de 3,2 % par rapport à 2021 et s'élèvent à 47,48 millions d'euros. Elles comprennent notamment les services extérieurs (principalement des dépenses d'entretien et de réparation sur les biens immobiliers), les achats de biens et de fourniture et les impôts et taxes.

Les dépenses exceptionnelles liées au renouvellement

Le renouvellement général de l'Assemblée nationale entraîne des dépenses supplémentaires sur plusieurs postes : les indemnités versées aux collaborateurs de députés non réélus, les charges de pensions, les charges inhérentes aux équipements mobiliers informatiques, etc.

Le surcoût total est estimé à 34 555 318 euros, « sur la base d'un taux de renouvellement des députés fixé de manière conventionnelle à 50 % ». En particulier, parmi les **charges parlementaires**, les crédits supplémentaires de fin de mandat croîtraient de 19,6 millions d'euros du fait des coûts inhérents à la rupture des contrats de députés en fin de mandat : « indemnité de licenciement, indemnité de précarité, indemnité de préavis, salaires versés pendant la procédure de licenciement [...] et indemnité compensatrice de congés payés ».

Tableau n° 1 : Estimation des surcoûts en fonctionnement liés au renouvellement de l'Assemblée nationale en 2022 (avec l'hypothèse d'un renouvellement des députés de 50 %)

Objet	Montant
Crédit supplémentaire de fin de mandat (licenciement de collaborateurs, y compris des groupes)	20 280 000
Charges sociales et fiscales liées au licenciement de collaborateurs	5 008 764
Dotations matérielles des députés (nouveaux équipements informatiques)	1 700 000
Subvention au FAMDRE (allocation d'aide au retour à l'emploi des députés)	1 579 311
Supplément de crédit collaborateur (primes exceptionnelles et cessions aux groupes)	1 556 573
Subvention d'équilibre à la caisse de retraite des députés (nouveaux pensionnés)	1 404 670
Formation et accompagnement professionnel des députés et anciens députés	640 000
Comptoir du numérique	600 000
Indemnités de préavis et de licenciement des contractuels du cabinet du Président	330 000
Indemnités de préavis et de licenciement de contractuels	185 000
Remboursements assurance maladie (moindres versements d'indemnités journalières)	176 000
Indemnités compensatrices de congés payés et primes exceptionnelles des contractuels du cabinet du Président	160 000
Frais d'hébergement en Île-de-France	150 000
Insignes et équipements officiels (mallettes)	148 000
Papeterie (non personnalisée)	125 000
Équipement bureautique des groupes	120 000
Subvention à l'AGRAND	100 000
Fournitures de bureau	60 000
Petit matériel informatique (fils, casques, etc.)	50 000
Petit équipement de la DAIP (fournitures, petit mobilier)	35 000
Fournitures et supports informatiques	30 000
Personnels intérimaires divers	25 000
Autres (divers)	92 000
Total	34 555 318

Source : Assemblée nationale

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

b) Des dépenses d'investissement en hausse pour réaliser certaines grandes opérations immobilières

Les dépenses d'investissement évoluent de 29,86 millions d'euros en 2021, à 41,18 millions d'euros dans le budget 2022, soit une hausse de 37,9 % par rapport à l'année précédente. Cette forte hausse s'explique par plusieurs facteurs.

Tout d'abord, **les effets de la crise sanitaire** ont conduit à différer la réalisation de certaines grandes opérations (le réalisé 2020 s'est établi à 18,9 millions d'euros, soit un taux de consommation de 57,8%). **Ces dépenses seront donc en hausse, en raison du report de grandes opérations de rénovation immobilière qui auraient dû être réalisées et payées en 2020 ou 2021.** C'est notamment le cas de la rénovation de l'ensemble immobilier de Broglie ou des travaux à l'Hôtel de Lassay.

Ensuite, certaines grandes opérations immobilières sont difficilement réalisables en dehors de la période de l'interlégislature (par exemple, la rénovation de l'hémicycle pour un montant de 3 millions d'euros). Par conséquent, les investissements immobiliers s'établiraient au total à 28,15 millions d'euros

Par ailleurs, à ces investissements immobiliers, s'ajoutent des investissements relatifs aux systèmes d'information qui augmentent de 63 % pour s'établir à 12,44 millions d'euros

2. Une dotation qui limite le prélèvement sur disponibilité

La dotation demandée de 552,49 millions d'euros **devra permettre à l'Assemblée nationale de puiser de manière plus limitée dans ses réserves.**

Ce prélèvement sur les disponibilités s'élève ainsi pour 2022 à 51,3 millions d'euros pour compenser le solde budgétaire négatif. Les disponibilités totales de l'Assemblée nationale s'élèvent à environ 290 millions d'euros mais sont inégalement liquides et mobilisables.

Enfin, les ressources propres évoluent de 1,8 million d'euros à 4,9 millions d'euros : elles sont en nette hausse (+ 3,1 millions d'euros) du fait essentiellement du **remboursement attendu des avances de frais de mandats non consommées à l'issue de la XV^e législature, pour un montant estimé à 3,4 millions d'euros.**

B. LE SÉNAT

1. Une augmentation de la dotation destinée à financer un niveau d'investissement particulièrement élevé

Le budget du Sénat est réparti entre **trois actions** : l'action « Sénat », qui recouvre les missions institutionnelles de l'institution et représente l'essentiel des dépenses comme de la dotation ; l'action « Jardin du Luxembourg » et l'action « Musée du Luxembourg ».

Le projet de budget pour 2022 présente deux caractéristiques principales :

- il se traduit par un effort d'investissement exceptionnellement élevé (32,9 millions d'euros), financé par une augmentation de la dotation versée par l'État ainsi que par un prélèvement sur les disponibilités du Sénat ;
- en contrepartie de ces investissements particulièrement importants, les dépenses de fonctionnement, évaluées au plus juste, resteraient stables.

Pour 2022, la dotation affectée au budget du Sénat, pour les trois actions, s'élève à **338,58 millions d'euros**, en augmentation de 15 millions d'euros par rapport à 2021.

Évolution du budget du Sénat entre 2021 et 2022

(en millions d'euros)

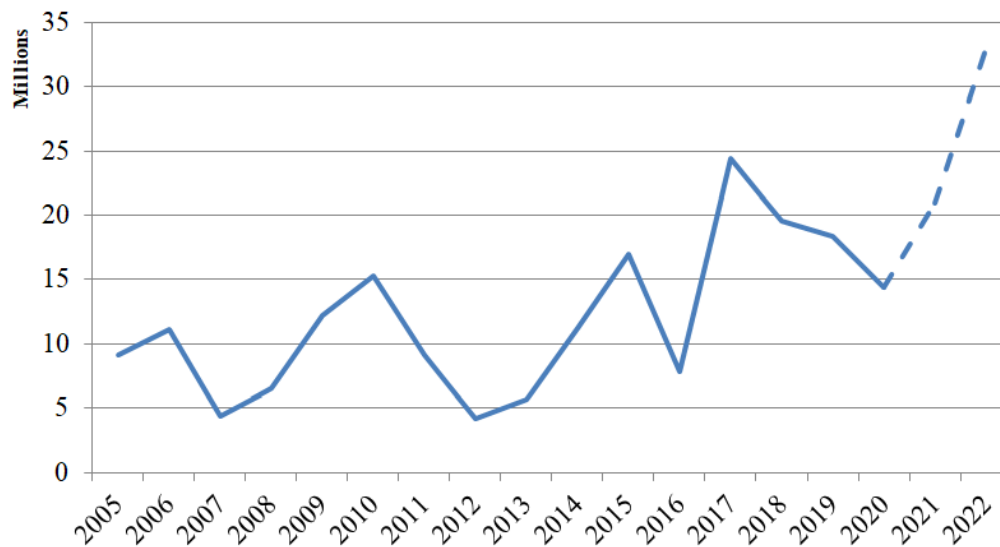
	SÉNAT 2021	SÉNAT 2022	JARDIN 2021	JARDIN 2022	MUSÉE 2021	MUSÉE 2022	TOTAL 2021	TOTAL 2022
DÉPENSES								
Investissement	19,07	31,42	1,81	1,43	0,07	0,07	20,94	32,92
Fonctionnement	317,89	317,92	11,14	11,22	0,10	0,10	329,13	329,23
<i>Total des dépenses</i>	336,95	349,34	12,95	12,65	0,17	0,17	350,07	362,15
RESSOURCES								
Produits	4,62	4,97	0,64	0,65	0,1	0,15	5,36	5,77
Prélèvements sur les disponibilités	20,10	17,13	0,96	0,64	0,07	0,02	21,13	17,80
Dotation de l'État	312,23	327,23	11,36	11,36	0,00	0,00	323,58	338,58
<i>Total des ressources</i>	336,95	349,34	12,95	12,65	0,17	0,17	350,07	362,15

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

Les dépenses s'établissent à 362,15 millions d'euros (en hausse de 3,45 % par rapport à 2021) :

- les dépenses d'investissement (32,9 millions d'euros) sont en forte augmentation (57 %) par rapport à 2021 (20,9 millions d'euros), et atteindraient un niveau inédit au cours de la période récente ;

Les dépenses d'investissement depuis 2005 (Toutes entités, en millions d'euros)



Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances de 2005 à 2022

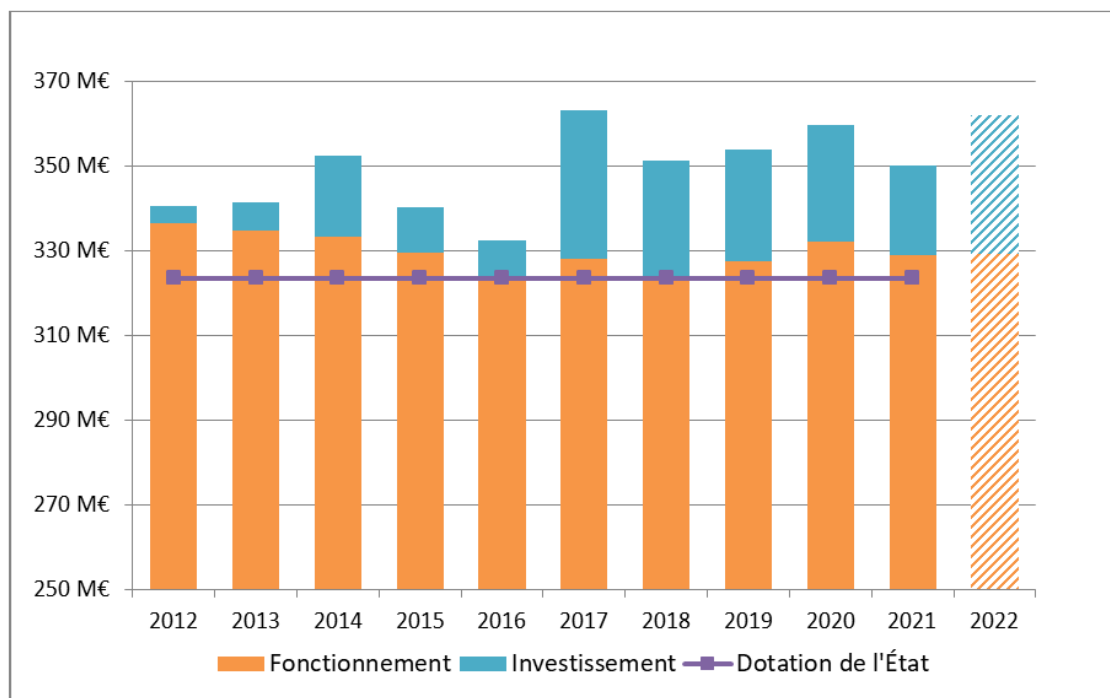
- les dépenses de fonctionnement sont maîtrisées puisqu'elles s'élèvent à 329,23 millions d'euros, un montant quasi-identique à 2021. Ainsi, comme le note le rapport de de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne¹ « depuis 2008, les dépenses de fonctionnement du Sénat ont diminué de 1 % en valeur et de 11,9 % en volume, une fois pris en compte les effets de l'inflation ».

Concernant les ressources, la dotation de l'État permet de financer les dépenses à hauteur de 93,5 % en 2022, contre 92,4 % en 2021, 90 % en 2020 et 91,4 % en 2019.

Contrairement aux années précédentes, les dépenses de fonctionnement sont ainsi entièrement couvertes par la dotation tandis que les dépenses d'investissement sont financées à 28,4 % par la dotation, à 17,3 % par les produits propres et enfin à 54 % par le prélèvement sur les disponibilités.

¹ Éric Jeansannetas, rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne (n° 589, 2020-2021).

L'évolution du budget depuis 2012



Source : Sénat, présentation Commission commune des crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat

a) L'action n°1 : « Sénat »

Les dépenses prévisionnelles de l'action « Sénat » représentent **349,34 millions d'euros en 2022** (soit environ 96 % du budget du Sénat), contre 336,95 millions d'euros en 2021 et 346,3 millions d'euros en 2020.

Les **dépenses de fonctionnement** de cette action s'élèvent à 317,92 millions d'euros, soit **une quasi stabilité par rapport à 2021 (+ 0,01 %)** :

- les crédits liés au mandat parlementaire n'augmentent que de 0,9 % pour s'établir à 150,9 millions d'euros. Cette hausse résulte de l'augmentation de la subvention versée à l'AGAS (+ 1,2 million d'euros).

- les dépenses de personnel diminuent, notamment les dépenses de rémunération qui atteindraient 97,56 millions d'euros (- 1,27 % par rapport à 2021).

Les **dépenses d'investissement s'élèvent à 31,42 millions d'euros**, soit un montant en forte hausse par rapport à l'année précédente (19,07 millions d'euros) et plus élevé que l'exécution de l'année 2017 (24,4 millions d'euros) qui constituait un point haut.

Il s'agit en effet de saisir l'opportunité de la suspension des travaux du Sénat en séance publique au cours de la période des campagnes électorales, de mars à juin 2022, pour réaliser plusieurs opérations importantes telles que la rénovation de la salle Clemenceau (7,7 millions d'euros) ou la restauration des façades et couvertures des pavillons Est du Palais du Luxembourg (3,1 millions d'euros).

De plus, le Sénat poursuit le vaste programme d'investissement lancé en 2017 visant à améliorer les conditions de travail des sénateurs. L'opération la plus importante correspond à la poursuite de la restauration de l'immeuble du 26-36 rue de Vaugirard, dont le coût total est estimé à 52,3 millions d'euros (la ville de Paris prenant à sa charge 2,3 millions d'euros) et à 8,9 millions d'euros pour l'exercice 2022.

Par ailleurs, les dépenses d'investissement prévues pour l'année 2022 devraient se caractériser par un taux élevé d'exécution. En effet, certains travaux doivent nécessairement être entrepris et achevés pendant la période d'interruption des travaux parlementaires (salle Clemenceau, rénovation du cabinet des ministres...).

Concernant les ressources, le montant annuel de la dotation de l'État (312,23 millions d'euros de 2012 à 2021) et les produits divers ne couvrant que les dépenses de fonctionnement, il est prévu que le programme d'investissement élevé de 2022 soit en partie financé par une hausse de la dotation de l'État de 15 millions d'euros, portant ainsi la dotation à 327,23 millions d'euros.

En plus de la dotation, les dépenses seront financées par des recettes propres constituées :

- de produits divers représentant 4,97 millions d'euros et dont la principale source est constituée par les redevances annuelles de gestion versées par les caisses autonomes de Sécurité sociale et de retraites du Sénat (2,76 millions d'euros) ;

- du prélèvement sur les disponibilités à hauteur de 17,13 millions d'euros. Les immobilisations financières mobilisables du Sénat (réserve spéciale d'intervention) sur lesquelles sont financés les prélèvements sur disponibilité, représentaient 133 millions d'euros à la fin de l'exercice 2020, un montant pratiquement inchangé depuis plusieurs années, mais qui pourrait fortement diminuer au cours des prochaines années (*cf. infra*).

b) L'action 02 : « Jardin du Luxembourg »

Le Jardin du Luxembourg fait partie du domaine immobilier géré par le Sénat ouvert au public. Sa gestion constitue la deuxième action du budget du Sénat.

Les dépenses s'élèvent à 12,65 millions d'euros en 2022, soit une baisse de 2,33 % par rapport au budget 2021. Cette baisse est imputable à celle des dépenses d'investissement, qui passeraient de 1,8 million d'euros à 1,4 million d'euros.

En effet, la restauration de la Fontaine Médicis se terminera en 2021. En conséquence, le budget d'investissement diminue de 20 % et sera consacré à la poursuite des travaux de restauration des grilles et des murets du Luxembourg.

Les recettes, outre la part de la dotation affectée à cette action à hauteur de 11,4 millions d'euros, sont issues de prélèvements sur les disponibilités (0,64 million d'euros, en baisse de 300 000 euros par rapport à 2021) et de produits propres (0,65 million d'euros). Ces produits propres sont stables par rapport à l'année précédente, et représentent les recettes des redevances domaniales versées par 17 exploitants titulaires de concession dans le Jardin, ainsi que des recettes attendues au titre des défilés à l'Orangerie Férou et des expositions photographiques sur les grilles du jardin.

c) L'action 03 : « Musée du Luxembourg »

Le financement de la gestion du Musée du Luxembourg constitue la troisième action du budget du Sénat. Celle-ci est confiée à la Réunion des Musées nationaux (RMN) dans le cadre d'une délégation de service public qui a été renouvelée en 2019.

Les dépenses s'élèvent à 168 200 euros, un montant identique par rapport à 2021, avec 70 000 euros consacrés à l'investissement et 98 200 euros au fonctionnement.

Les ressources proviennent de la redevance d'exploitation fixée à 150 000 euros et comportant une part variable assise sur le chiffre d'affaires. L'excédent structurel sur cette action permet traditionnellement de réduire d'autant le prélèvement sur les disponibilités du Sénat. **Toutefois, pour 2022, il est prévu de financer cette action à hauteur de 18 200 euros par un prélèvement sur disponibilités.**

2. Un budget s'inscrivant dans une programmation triennale marquée par d'importants travaux d'entretien du Palais et un enjeu de soutenabilité

Depuis l'adoption par le Bureau du Sénat le 17 mars 2016 d'un nouveau règlement budgétaire et comptable, **les budgets du Sénat s'inscrivent dans un cadre triennal.**

La **projection sur 2022-2024** est ainsi marquée par la **poursuite du programme d'investissement** de grande ampleur initié en 2017.

Cette projection fait apparaître que les dépenses de fonctionnement resteront maîtrisées mais que de nouvelles opérations importantes sont envisagées à partir de 2024 et risqueront de peser sur l'équilibre budgétaire conduisant à un prélèvement plus important sur les disponibilités.

Budget triennal du Sénat, du Jardin et du Musée 2022-2024

(en millions d'euros)

DÉPENSES	2022	2023	2024
Investissement	32,9	14,8	32,0
Fonctionnement	329,2	333,7	330,0
Total	362,1	348,5	362,0
RESSOURCES	2022	2023	2024
Produits	5,7	5,8	5,8
Dotation de l'État et prélèvement sur les disponibilités	356,3	342,7	356,2
Total	362,1	348,5	362,0

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

La poursuite du programme d'investissement s'appuie sur l'existence de ces réserves, évaluées à 133 millions d'euros, leur diminution à court terme est donc un élément à intégrer alors que la capacité de l'institution à entretenir son patrimoine historique continuera à constituer une charge particulière.

C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE

La chaîne parlementaire a été créée par la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999, pour remplir une mission de service public, d'information et de formation des citoyens à la vie publique, par des programmes parlementaires, éducatifs et civiques.

La dotation demandée en 2022 pour La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale (LCP-AN) et Public-Sénat s'élève à 34,29 millions d'euros, un montant identique depuis 2019, après deux années de baisse (34,7 millions d'euros en 2018 et 34,9 millions d'euros en 2017).

Les budgets des deux chaînes demeurent distincts. Il n'existe pas à ce jour de mutualisation d'équipements ou de personnels. Cela s'explique notamment par des contraintes géographiques et par la nécessité de préserver l'indépendance éditoriale de chaque société de programme.

Public-Sénat signera fin 2021 un nouveau contrat d'objectifs et de moyens avec le Sénat pour la période 2022-2024 dans lequel la dotation sera maintenue à son niveau actuel. **Un contrat de même nature a été signé, en 2020, entre LCP-AN et l'Assemblée nationale.**

a) Action n°1 : « La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale »

La dotation affectée à LCP-AN est fixée pour 2022 à **16,64 millions d'euros**, soit au même niveau qu'en 2021.

Elle finance une partie des dépenses qui s'élèvent à **17,52 millions d'euros** et qui sont en légère hausse par rapport à l'année précédente (+ 2,9 %).

Celles-ci comportent deux types de dépenses :

- des **dépenses d'exploitation** à hauteur de 15,96 millions d'euros : essentiellement dues aux coûts liés à l'antenne en hausse de 2,32 %, notamment les frais de grille ;

- et des **dépenses d'investissement**, à hauteur de 1,56 million d'euros, qui connaissent une hausse de 13,78 % : cette hausse s'inscrit dans le cadre du plan d'investissement de la chaîne dans ses outils de production.

Le déficit attendu sur 2022 (-0,81 million d'euros) sera financé par les reports des résultats des années antérieures.

b) Action n°2 : « Public-Sénat »

La dotation affectée à Public-Sénat est fixée pour 2022 à **17,65 millions d'euros** (dont 17,12 millions d'euros pour l'exploitation et 530 000 euros pour l'investissement), soit un niveau stable.

Celle-ci finance une partie des dépenses qui s'élèvent à **18,25 millions d'euros**, et qui sont en diminution (- 1,99 %) par rapport à 2021.

Ces dépenses comportent des **dépenses d'exploitation** à hauteur de 17,72 millions d'euros (en hausse de 0,93 % par rapport à 2021, essentiellement en raison des coûts liés à l'antenne) et des **dépenses d'investissement** à hauteur de 530 000 euros (contre 1,01 million d'euros en 2021).

Les **ressources propres** de la chaîne financent le reste des dépenses, avec des produits d'exploitation (parrainages et coproductions) pour 600 000 euros et le recours éventuel à l'emprunt.

En plus de ces ressources, la loi relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique du 26 octobre 2021 a introduit, à l'initiative du Sénat, un article 32 prévoyant la possibilité de permettre aux chaînes parlementaires de disposer de ressources complémentaires, en les autorisant à percevoir, à titre accessoire, des revenus provenant de la diffusion de campagnes d'intérêt général.

Si cette future source de revenu pourra se révéler utile aux chaînes parlementaires il est encore trop tôt pour en déterminer le montant et **le rapporteur spécial tient à rappeler la nécessité de préserver la dotation annuelle versée à Public Sénat** dans un contexte d'effort budgétaire déjà significatif de la part de la chaîne.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. UNE DOTATION EN LÉGÈRE DIMINUTION

La dotation budgétaire pour 2022 du Conseil constitutionnel s'élève à 15,96 millions d'euros contre 12,02 millions d'euros en 2021. Elle comprend, outre la dotation récurrente, une enveloppe de 900 000 euros pour financer le déploiement du portail QPC et une autre de 2,5 millions d'euros au titre de l'élection présidentielle et des élections législatives.

Le budget prévoit les dépenses pour l'élection présidentielle sur le modèle de celui mobilisé il y a cinq ans et en tenant compte des charges nouvelles que fera peser sur le Conseil constitutionnel la prise en compte des règles de précaution sanitaire, lesquelles impliqueront en particulier la location de locaux annexes.

Le budget du Conseil constitutionnel

(en euros)

	Crédits exécutés en 2020	Dotation 2021	Dotation 2022	Évolution dotation 2021/2022
Dépenses relatives aux membres	2 249 985	2 362 180	2 158 000	- 8,64 %
Dépenses relatives aux personnels	6 781 968	6 540 515	6 745 695	3,14 %
Dépenses de fonctionnement	3 454 744	1 224 534	1 524 474	24,49 %
<i>dont dépenses informatiques</i>	411 160	165 000	300 000	81,82 %
Dépenses d'investissement	619 356	1 892 000	2 134 831	12,83 %
Déploiement du portail QPC		300 000	900 000	200,00 %
Dépenses relatives aux élections, référendum et RIP			2 500 000	
Total	13 106 053	12 019 229	15 963 000	32,81 %

Source : réponse aux questionnaires

La répartition du budget 2022 entre les différentes actions

En 2022, le budget du Conseil constitutionnel est réparti entre **cinq actions** :

- le **contrôle des normes**, représentant une dépense de 7,4 millions d'euros ;
- les **élections**, qui représentent une dépense de 2,5 millions d'euros ;
- les **relations extérieures**, qui représentent une dépense de 1,6 million d'euros ;
- les **entretiens et travaux**, qui représentent une dépense de 1,3 million d'euros ;
- les **frais généraux**, qui représentent une dépense de 3,2 millions d'euros.

L'action de contrôle des normes constitue ainsi naturellement la principale action du Conseil, représentant 46 % de la dotation.

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2022

1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses relatives aux membres diminuent de 8,64 % du fait que plus aucun membre de droit ne siège au Conseil constitutionnel.

Les dépenses de personnel sont en hausse de 3,14 %. **Au 1^{er} janvier 2021, le Conseil constitutionnel comptait (hors membres) 77 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution, soit 68,7 ETP.**

Depuis plusieurs années, sont observées **une augmentation du nombre de personnels de catégorie A**, et inversement une diminution des catégories B et C, au regard du niveau d'expertise et de qualification demandé pour l'activité du Conseil. La part des agents de catégorie A représente plus de 60 % du total des personnels du Conseil constitutionnel.

Les autres dépenses de fonctionnement s'élèvent globalement à 1,52 million d'euros, en augmentation par rapport à 2021 (1,22 million d'euros).

2. Les dépenses d'investissement

La dotation demandée pour financer les dépenses d'investissement en 2022 est en augmentation par rapport à l'année précédente et serait quatre fois plus élevée que le montant exécuté en 2020. Cependant, la sous-exécution 2020 correspond au rééchelonnement des projets immobiliers, dont la réfection des chaufferies, sous l'effet des mesures de confinement liées à la pandémie de Covid-19.

Les dépenses d'investissement pour l'année à venir comprennent principalement d'une part, la poursuite du plan d'économie d'énergie et de développement durable et, d'autre part, la refonte des outils numériques de gestion des décisions du Conseil et du déploiement du portail de la QPC.

Le Conseil constitutionnel a signé une convention d'occupation temporaire, pour 4 ans, avec le Centre des monuments nationaux pour la mise à disposition **d'une boutique du Palais Royal dont l'objectif est de créer la boutique du Conseil constitutionnel et du Palais Royal** avec une ouverture prévue à la fin 2020. Son coût annuel est de 26 400 euros.

B. L'ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE DU CONSEIL : DES DÉLAIS DE DÉCISION CONTENUS ET UN NOMBRE ÉLEVÉ DE QPC

1. Des délais des décisions en deçà des délais constitutionnels et organiques

Si la charge de travail repose sur un service juridique de taille limitée, le tableau suivant montre que les **délais moyens des décisions du Conseil sont contenus très en deçà des délais impartis par les dispositions constitutionnelles et organiques.**

Délais moyens entre les saisines et les décisions (au 30 juin 2021)

(en jours)

Type de décisions	Délai moyen	Délai imparti
Contrôle de constitutionnalité		
Délai moyen pour les DC	17	
DC-traite (Traités)	41	
DC-règlement (Règlements)	17	
DC-LO (Lois organiques)	16	
DC-loi (Lois ordinaires)	17	30 ¹
LP (Lois du pays)	59	90²
Question prioritaire de constitutionnalité	74	90³
Autres compétences		
AN (élections législatives)	107	-
SEN (élections sénatoriales)	126	-
L (Déclassés)	19	30 ⁴
LOM (Déclassés outre-mer)	69	90 ⁵
I (Incompatibilités)	52	-
D (Déchéances)	38	-

Source : réponse aux questionnaires

2. La question prioritaire de constitutionnalité : plus de 80 % de l'activité du Conseil qui verra la mise en place d'un dispositif de suivi en 2022

L'activité et le fonctionnement du Conseil constitutionnel ont été profondément modifiés par la mise en place de la **question prioritaire de constitutionnalité (QPC)**.

Entre la première décision rendue, le 28 mai 2010 et le 1^{er} octobre 2021, **817 décisions issues d'une QPC ont été rendues, soit désormais plus de 80 % de l'activité de contrôle du Conseil.**

¹ Alinéa 3 de l'art. 61 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « (...) le Conseil Constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours ».

² Art. 105 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie: « Le Conseil constitutionnel se prononce dans les trois mois de sa saisine ».

³ Art. 23-10 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine (...) ».

⁴ Art. 25 de l'ordonnance précitée : « Le Conseil constitutionnel se prononce dans le délai d'un mois. Ce délai est réduit à huit jours quand le Gouvernement déclare l'urgence ».

⁵ Art. 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française : « Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois ».

Le Conseil constitutionnel a ouvert, en 2021, le chantier de la mise en place d'un véritable dispositif de suivi de la procédure de QPC à l'échelle nationale avec le déploiement d'ici la fin de l'année 2022 d'un portail de référence de la QPC. Il impliquera l'attribution d'ici la fin de l'année de deux marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de développement, dont le coût s'imputera tout au long du prochain exercice.

Le bon fonctionnement du portail nécessitera, en outre, la mobilisation d'une solution d'hébergement adaptée, ainsi que la réalisation d'un audit de sécurité préalable à son ouverture.

Si les décisions des juridictions administratives et judiciaires dans le cadre de la procédure QPC constitueront le premier objectif de ce portail, le Conseil constitutionnel précise qu'il pourra aussi permettre de créer des contenus propres à le rendre attractif, tels que des modules vidéo de présentation de la procédure et de formation de professionnels du droit.

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION EN LEGÈRE HAUSSE ET UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UN NOMBRE DE PLAINTES SANS PRÉCÉDENT

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

En 2022, la dotation demandée s'élève à 984 000 euros, soit un montant en augmentation de 12,9 % par rapport à la dotation 2021 (871 500 euros, hors conservation du solde 2020).

Le budget de la Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation	2021	2022	Évolution dotation 2021/2022
Loyers	486 000	493 000	1,44 %
Indemnités magistrats et cotisations	135 000	135 000	0,00 %
Autres dépenses de fonctionnement	125 000	135 000	8,00 %
Frais de justice	64 000	159 000	148,44 %
Frais de tenue d'un ou plusieurs procès	61 500	62 000	0,81 %
Conservation du solde 2020 (affecté aux frais de justice)	94 426		
Total	965 926	984 000	1,87 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les dépenses de loyer constituent la charge principale de la CJR, avec l'occupation des locaux sis au 21, rue de Constantine dans le VII^e arrondissement de Paris (493 000 euros). Au vu du montant des loyers et de l'incertitude, le rapporteur spécial ne peut qu'encourager les démarches entreprises par la Cour pour rejoindre les locaux du Palais de justice de l'île de la Cité, laissés vacants par le départ du tribunal de grande instance.

Le déménagement de la Cour de justice de la République dans les locaux du palais de justice de l'île de la Cité

Le déménagement est conditionné à la fin du procès des attentats de 2015. Des travaux d'aménagement devront être envisagés avant que ces locaux puissent accueillir la CJR.

Le contrat de bail prévoit la possibilité de dénoncer la location à tout moment en respectant un préavis de 6 mois. Dans l'hypothèse du déménagement de la Cour de justice de République, ce délai devra être respecté.

Source : documents budgétaires

Les indemnités des magistrats sont évaluées à 135 000 euros, comme l'année précédente.

Les frais de justice sont estimés à 159 000 euros compte tenu de l'activité de la commission d'instruction et de la commission des requêtes. Au début du mois d'octobre 2021 la commission des requêtes a été saisie de plus de 19 000 plaintes émanant de particuliers contre le premier ministre et des ministres en exercice. Quatre dossiers sont en cours à la commission d'instruction dont un vient d'être réglé.

Par ailleurs, la Cour évalue à 62 000 euros les coûts inhérents à la tenue des procès (frais d'organisation, indemnités de juges parlementaires et frais de justice). **Trois dossiers mettant en cause des anciens ministres et des ministres en exercice sont en cours devant la commission d'instruction.**

La formation de jugement va se réunir soit au mois de décembre 2021 soit en janvier 2022 pour le procès d'un ancien secrétaire d'État.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Sénat

- M. Vincent CAPO-CANELLAS, questeur

Assemblée nationale

- M. Florian BACHELIER, premier questeur

Cour de justice de la République

- M. Dominique Pauthe, président

Public Sénat

- M. Christopher BALDELLI, Président Directeur Général

- Mme Karine DUQUESNOY, Secrétaire générale