



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION

DES

FINANCES

Mission

« POUVOIRS PUBLICS »

Examen par la commission des finances le mercredi 26 octobre 2022

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, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES, AFIN DE FINANCER LES CONSÉQUENCES DE L'INFLATION ET PRÉSERVER UN HAUT NIVEAU D'INVESTISSEMENT	10
A. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES DÉPENSES DANS UN CONTEXTE INFLATIONNISTE ET DE PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS SOUTENUS	10
B. UNE DOTATION EN AUGMENTATION POUR CHACUN DES 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 HAUSSE DES DÉPENSES ET DE LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR 2023	13
A. APRÈS TROIS ANNÉES DE STABILITÉ, LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE SONT EN HAUSSE.....	13
1. <i>Le cadre budgétaire et comptable n'est pas modifié pour l'année 2023.....</i>	13
2. <i>Des dépenses en hausse de 4,8 % en 2023 en raison de la reprise des déplacements internationaux et du contexte inflationniste.....</i>	14
B. LES RECETTES : UNE AUGMENTATION DE LA DOTATION ET DU PRÉLÈVEMENT SUR LA TRÉSORERIE.....	17
1. <i>Une dotation en hausse de 4,9 % par rapport à l'exercice précédent</i>	17
2. <i>Les produits divers et un prélèvement sur trésorerie en augmentation</i>	17
II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE DOTATION EN HAUSSE, EN RAISON DU CONTEXTE INFLATIONNISTE ET D'IMPORTANT INVESTISSEMENTS	18
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	19
1. <i>Des dépenses en diminution en raison d'un niveau d'investissement moins haut qu'en 2022</i>	19
2. <i>Une dotation qui couvre l'intégralité des dépenses de fonctionnement</i>	22

B. LE SÉNAT	22
1. <i>Une augmentation de la dotation destinée à financer les conséquences de l'inflation et le renouvellement sénatorial, ainsi qu'à préserver un haut niveau d'investissement</i>	22
2. <i>Un budget s'inscrivant dans une programmation triennale marquée par d'importants travaux d'entretien du Palais et un enjeu de soutenabilité</i>	27
C. LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE	28
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL	30
A. UNE DOTATION EN BAISSÉ MAIS SUPÉRIEURE A LA DERNIÈRE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	30
1. <i>Les dépenses de fonctionnement</i>	31
2. <i>Les dépenses d'investissement</i>	31
B. L'ACTIVITÉ INSTITUTIONNELLE DU CONSEIL : DES DÉLAIS DE DÉCISION CONTENUS ET UN NOMBRE ÉLEVÉ DE QPC.....	32
1. <i>Des délais des décisions en deçà des délais constitutionnels et organiques</i>	32
2. <i>La question prioritaire de constitutionnalité : plus de 80 % de l'activité du Conseil, avec la mise en place d'un dispositif de suivi opérationnel en 2023</i>	33
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE DOTATION RECONDUITE A L'IDENTIQUE ET UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE DÉCRUE DU NOMBRE DE PLAINTES	33
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. SI LES POUVOIRS PUBLICS POURSUIVENT LA MAÎTRISE DE LEURS DÉPENSES, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES, AFIN DE FINANCER LES CONSÉQUENCES DE L'INFLATION ET PRÉSERVER UN HAUT NIVEAU D'INVESTISSEMENT

A. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES DÉPENSES DANS UN CONTEXTE INFLATIONNISTE ET DE PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS SOUTENUS

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

Si l'année 2022 a été marquée par une hausse des dotations des deux assemblées, chacune des institutions a exécuté ses budgets à dotation quasi-constante de 2012 à 2021, 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.

Ainsi, pour le Sénat, le gel de la dotation, entre 2008 et 2021, du fait de l'inflation sur la période, représente une perte d'un montant équivalant à une année et demie de dotation.

C'est pourquoi, en raison d'une part de la dynamique inflationniste, et, d'autre part, des opérations d'investissement de grande ampleur menées par l'ensemble des pouvoirs publics, les dotations sont amenées à augmenter pour 2023.

B. UNE DOTATION EN AUGMENTATION POUR CHACUN DES POUVOIRS PUBLICS

Au titre de l'exercice 2023, le montant des crédits demandés dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 1 076,53 millions d'euros, soit une hausse de 2,76 % par rapport à la précédente loi de finances.

Après trois exercices stables, la dotation de la présidence de la République augmente pour 2023 de 4,90 %. Une augmentation est également prévue pour l'Assemblée nationale (+ 3,35 %) et le Sénat (+ 2,90 %). La baisse de la dotation du Conseil constitutionnel résulte de la dotation exceptionnelle de 2,5 millions d'euros versée l'année précédente pour l'organisation des élections présidentielles. Quant à la Cour de justice de la République, sa dotation est reconduite à l'identique.

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

A. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE

Le budget de la présidence de la République pour 2023 représente 114,43 millions d'euros en crédits de paiement contre 109,18 millions d'euros pour le précédent budget, soit une augmentation de 4,8 %.

Cette hausse s'explique notamment par la reprise des déplacements internationaux et par le contexte inflationniste. Ce dernier impacte à la fois les dépenses de fonctionnement et les dépenses de personnel à travers l'augmentation du point d'indice.

B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Les dotations consacrées aux assemblées parlementaires sont en hausse par rapport à 2022 et s'élèvent ainsi à 951,80 millions d'euros au total. Ces dotations se répartissent entre l'Assemblée nationale (571,01 millions d'euros), le Sénat (346,29 millions d'euros) et La Chaîne parlementaire (34,50 millions d'euros).

La dotation demandée par l'Assemblée nationale augmente de 18,52 millions d'euros et vise à couvrir la totalité des dépenses de fonctionnement. Le prélèvement sur les disponibilités s'élève ainsi pour 2023 à 26,7 millions d'euros et servira à financer les investissements.

Le Sénat bénéficie d'une hausse de sa dotation de 7,71 millions d'euros afin de financer les conséquences de l'inflation et du renouvellement sénatorial. La dotation permet ainsi de couvrir la quasi-totalité des dépenses de fonctionnement. De leur côté, les dépenses d'investissement sont principalement financées par le prélèvement sur les disponibilités.

La dotation demandée en 2023 pour La Chaîne parlementaire-Assemblée nationale (LCP-AN) s'élève à 16,85 millions d'euros et celle pour Public Sénat à 17,65 millions d'euros, soit au total 34,50 millions d'euros.

C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La dotation budgétaire pour 2023 du Conseil constitutionnel s'élève à 13,30 millions d'euros, contre 15,96 millions d'euros en 2022 (une année marquée par les dépenses exceptionnelles liées aux élections), proche du montant exécuté en 2021 (13,11 millions d'euros).

Le budget du Conseil constitutionnel est réparti entre différentes actions : le contrôle des normes (8,3 millions d'euros), les relations extérieures (1,9 million d'euros) et l'administration de l'institution (3,1 millions d'euros). L'action de contrôle des normes constitue ainsi naturellement la principale action du Conseil, représentant 62 % de la dotation.

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 le début de l'année 2023, 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 identique à la dotation 2022.

L'été 2021 avait été marqué par un nombre de plaintes sans précédent, qui avait dépassé le nombre de 20 000 à la fin de l'année 2021. Depuis 2022, le phénomène s'est nettement ralenti, le nombre de plaintes s'élève en effet à 349 depuis le 1^{er} janvier 2022.

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, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES SONT NÉCESSAIRES, AFIN DE FINANCER LES CONSÉQUENCES DE L'INFLATION ET PRÉSERVER UN HAUT NIVEAU D'INVESTISSEMENT

A. UNE HAUSSE MODÉRÉE DES DÉPENSES DANS UN CONTEXTE INFLATIONNISTE ET DE PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS SOUTENUS

L'analyse des crédits alloués aux pouvoirs publics sur une longue période met en évidence un **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 2015-2022.

Évolution des crédits de la mission « Pouvoirs publics » (2015-2022)

(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	LFI pour 2022
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	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	552 490 000
521 - Sénat	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	323 584 600	338 584 600
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	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	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	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	15 963 000
533 - Cour de justice de la république	861 500	861 500	861 500	861 500	861 500	871 500	871 500	984 000
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	1 047 610 762

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2015 à 2022

Si l'année 2022 a été marquée par une hausse des dotations des deux assemblées, chacune des institutions a exécuté ses budgets à dotation quasi-constante de 2012 à 2021, 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.

Ainsi, pour le Sénat, le **gel de la dotation, entre 2008 et 2021**, du fait de l'inflation sur la période, représente une perte d'un **montant équivalent à une année et demie de dotation**.

C'est pourquoi, en raison d'une part de la dynamique inflationniste, et, d'autre part, des opérations d'investissement de grande ampleur menées par l'ensemble des pouvoirs publics, les dotations sont amenées à augmenter pour 2023.

B. UNE DOTATION EN AUGMENTATION POUR CHACUN DES POUVOIRS PUBLICS

Au titre de l'exercice 2023, **le montant des crédits demandés dans le cadre de la mission « Pouvoirs publics » s'élève à 1 076,53 millions d'euros, soit une hausse de 2,76 %** par rapport à la précédente loi de finances.

Après trois exercices stables, la dotation de la présidence de la République augmente pour 2022 de 4,90 %. La dotation progresse également pour l'Assemblée nationale (+3,35 %) et le Sénat (+2,90 %). La baisse de dotation du Conseil constitutionnel résulte de la dotation exceptionnelle de 2,5 millions d'euros versée pour l'organisation des élections présidentielles. Quant à la Cour de justice de la République sa dotation est reconduite à l'identique.

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

(en euros)

Numéro et intitulé de la dotation	Crédits ouverts en LFI 2022	Crédits demandés pour 2022	Évolution
501 - Présidence de la République	105 300 000	110 459 700	4,90 %
511 - Assemblée nationale	552 490 000	571 005 584	3,35 %
521 - Sénat	338 584 600	346 294 600	2,28 %
541 - La Chaîne parlementaire	34 289 162	34 495 822	0,60 %
LCP-AN	16 641 162	16 847 822	1,24 %
Public sénat	17 648 000	17 648 000	0,00 %
531 - Conseil constitutionnel	15 963 000	13 295 000	-16,71 %
533 - Cour de justice de la république	984 000	984 000	0,00 %
Total pour la mission	1 047 610 762	1 076 534 706	2,76 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

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 recherchés **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, l'établissement de schémas immobiliers ou informatiques pluriannuels, ou encore la mise en place de plans de performance.

Parallèlement, ces institutions cherchent à optimiser l'utilisation des deniers publics. Cet effort se traduit par des économies en dépenses et **une évolution de la dotation de l'État qui, compte tenu de l'inflation, et en dépit des hausses récentes pour les années 2022 et 2023, a entraîné depuis 2012 une diminution de leurs moyens en termes réels.**

L'augmentation des dépenses d'investissement 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. L'année 2023, marquée par un contexte inflationniste, prévoit aussi, mais dans une moindre mesure, une hausse des dotations.

Enfin, le rapporteur spécial salue les plans de transition énergétiques et écologiques aujourd'hui adoptés et mis en œuvre par chacun des pouvoirs publics, qui permettront de générer à long terme des économies, tout en contribuant, dans une optique d'exemplarité, à la préservation de l'environnement.

SECONDE PARTIE PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE HAUSSE DES DÉPENSES ET DE LA DOTATION DE L'ÉTAT POUR 2023

A. APRÈS TROIS ANNÉES DE STABILITÉ, LES DÉPENSES DE LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE SONT EN HAUSSE

1. Le cadre budgétaire et comptable n'est pas modifié pour l'année 2023

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 en hausse de 4,8 % en 2023 en raison de la reprise des déplacements internationaux et du contexte inflationniste

Le budget de la présidence de la République pour 2023 représente 114,43 millions d'euros en crédits de paiement contre 109,18 millions d'euros pour le précédent budget, soit une augmentation de 4,8 %.

Cette hausse s'explique notamment par la reprise des déplacements internationaux et par le contexte inflationniste. Ce dernier impacte à la fois les dépenses de fonctionnement et les dépenses de personnel à travers l'augmentation du point d'indice.

Évolution des dépenses de la présidence de la République entre 2021 et 2023

(en euros)

Dépenses	Crédits ouverts en LFI 2021	Crédits ouverts en LFI 2022	Crédits prévus en LFI 2023	Évolution 2022/2023
1-Personnel	71 090 000	71 150 000	73 924 850	+ 3,90 %
2-Fonctionnement	15 303 000	15 985 000	18 000 709	+ 12,61 %
<i>Action présidentielle</i>	2 437 000	2 582 500	2 730 000	+ 5,71 %
<i>Activité diplomatique</i>	12 866 000	13 402 500	15 273 000	+ 13,96 %
3-Déplacements présidentiels	15 400 000	15 000 000	16 000 500	+ 6,67 %
4-Investissement	7 390 000	7 045 000	6 502 535	- 7,70 %
Total	109 183 000	109 180 000	114 428 594	+ 4,81 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, qui représentent le premier poste de dépense, augmentent de 3,9 % par rapport à 2022. Une hausse qui s'explique par la prise en compte de l'augmentation du point d'indice ainsi que par la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). Introduite par la loi de programmation militaire 2019-2025, cette réforme portera son plein effet en 2023, et aura une incidence sur l'enveloppe de personnel compte tenu de la part importante de cette catégorie dans les effectifs.

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 2023, les dépenses de fonctionnement enregistrent une hausse de 12,61 %, qui prend en compte une augmentation tendancielle induite par une forte inflation des dépenses générales (fluides, denrées alimentaires, matériaux de rénovation ...).

L'évolution des outils informatiques participe aussi de cette hausse des dépenses avec notamment des opérations de maintenance préventive plus nombreuses et plus coûteuses.

Pour contenir néanmoins la hausse de cette enveloppe, un plan de performance est 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 ainsi permettre de limiter le prélèvement sur la trésorerie de la présidence de la République.

La mise en œuvre d'un plan de performance

Parallèlement à la nouvelle organisation des services, à compter du 1^{er} avril 2019, un plan de performance est progressivement mis en œuvre.

Les lettres de notification de crédits adressées à chacun des quatre directeurs intégraient des objectifs chiffrés. Par ailleurs, développé dans premier temps en mode projet entre les différents acteurs, ce plan constitue désormais un élément à part entière du dialogue annuel de gestion.

Un premier rapport de performance présente les principales mesures mises en œuvre par les directions et intègre également les indicateurs d'activité qui faisaient jusqu'à cette année l'objet d'un suivi distinct. La refonte de ces indicateurs, entamée en 2021, se poursuit en 2022.

Les principaux leviers de performance

Pour la direction des opérations (DIROP), ils concernent les dépenses de déplacements et notamment l'amélioration de la couverture contractuelle des prestations, la maîtrise des dépenses de fonctionnement et l'encadrement des achats.

Pour la direction de la sécurité de la présidence de la République (DSPR), le renforcement du contrôle des dépenses de taxis et leur plafonnement annuel, et des dépenses de personnel.

Pour la direction des ressources et de la modernisation (DRM), l'optimisation des dépenses de personnel, la rationalisation des dépenses de fonctionnement ou l'élargissement du recours au télétravail.

Pour la direction de la communication (DIRCOM), les principaux indicateurs portaient sur une meilleure prise en compte de la modernisation des outils dans ses choix d'investissement et une poursuite de l'optimisation des ressources utilisées (abonnements, recherche de nouvelles solutions numériques interministérielles ou externes).

Source : Cour des comptes, Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République, 2021

c) Les déplacements présidentiels

La reprise intense des déplacements et l'inflation internationale impliquent une **augmentation des crédits de déplacements** pour 2023 (+ 6,67 % par rapport aux crédits pour 2022).

La hausse de cette enveloppe, qui s'élève à 16,01 millions d'euros (+ 1 million d'euros par rapport au budget 2022), est notamment justifiée par un contexte de tensions récurrentes sur l'offre d'hébergement lors des sommets internationaux.

En outre, ces dépenses de déplacements présidentiels restent 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

Après trois années consécutives au cours desquelles les dépenses d'investissement ont été élevées, ces dernières sont en légère diminution en 2023 et s'élèvent à **6,5 millions d'euros (contre 7,05 millions d'euros pour 2022), soit une baisse de 7,7 %**.

Comme le précise le document budgétaire, ces dépenses d'investissement, qui doivent avoir pour contrepartie des gains à court ou moyen terme, se répartissent en trois grands domaines :

- **les télécommunications, l'informatique, le numérique et les moyens audiovisuels de communication** (2,45 millions d'euros) : elles ont vocation à maintenir les capacités opérationnelles des systèmes d'information ;

- **la gestion immobilière** (1,78 million d'euros) : un important projet de géothermie (1,4 million d'euros) sera lancé début 2023 afin de répondre aux enjeux de décarbonation poursuivis par la présidence ;

- **la sécurité** : ces crédits visent à adapter ou renforcer les moyens de protection mis à la disposition du personnel de la direction de la sécurité de la présidence de la république (DSPR).

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

**Évolution des recettes de la présidence de la République
entre 2021 et 2023**

(en euros)

RECETTES	EXÉCUTÉ 2021	BUDGET 2022	BUDGET 2023	VARIATION (22-23)	
				en euros	en pourcentage
Dotation	105 300 000	105 300 000	110 459 700	+ 5 159 700	+ 4,90 %
Produits divers	1 448 974	1 480 000	1 600 000	+ 120 000	+ 8,11 %
Prélèvements sur trésorerie	-63 379	2 400 000	2 368 894	- 31 106	- 1,30 %
TOTAL	106 748 974	109 180 000	114 428 594	+ 5 248 594	+ 4,81 %

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

1. Une dotation en hausse de 4,9 % par rapport à l'exercice précédent

Comme le précise le document budgétaire, « le contexte inflationniste et les mesures structurelles affectant les dépenses de personnel confortent la nécessité de solliciter une augmentation de la dotation de la présidence ».

La dotation consacrée à la présidence de la République s'élève **ainsi à 110,46 millions d'euros pour 2023 soit un montant en hausse de 4,9 % par rapport à l'exercice précédent.**

À noter que cette hausse de la dotation fait suite à une stabilisation depuis 2020.

2. Les produits divers et un prélèvement sur trésorerie en augmentation

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 1,60 million d'euros en 2023**, et regroupent, par exemple, les recettes de la restauration (0,59 million d'euros), du produit des redevances locatives (0,198 million d'euros), ou encore celles de la redevance de la marque « Présidence de la République » (0,330 million d'euros) ;

- **un prélèvement sur la trésorerie**, représentant un montant de 2,37 millions d'euros en 2023.

Il est à noter que l'exercice 2021 a permis la réalisation d'un excédent budgétaire de 63 379 euros (après un précédent excédent de 229 908 euros), en raison de moindres dépenses liées aux déplacements.

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : UNE DOTATION EN HAUSSE, EN RAISON DU CONTEXTE INFLATIONNISTE ET D'IMPORTANTES INVESTISSEMENTS

Les dotations consacrées aux assemblées parlementaires sont en hausse par rapport à 2022 et s'élèvent ainsi à 951,80 millions d'euros au total. Ces dotations se répartissent entre l'Assemblée nationale (571,01 millions d'euros), le Sénat (346,29 millions d'euros) et La Chaîne parlementaire (34,50 millions d'euros).

Les montants de ces dotations ont été arrêtés le 25 juillet 2022 en commission commune sous la présidence de M. Denis Morin, président de chambre 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 ont été gelées de 2012 à 2021. 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.

En 2022, cet effort a été maintenu puisque les charges de fonctionnement (hors dépenses liées au renouvellement) des deux assemblées ont été stables. La dépense exceptionnelle liée au renouvellement des députés et un certain nombre de projets d'investissement avaient 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.

L'année 2023, marquée par un contexte inflationniste, ainsi que par la poursuite de chantiers importants, voit, mais dans une moindre mesure, les dotations augmenter par rapport à l'année précédente de 18,52 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et 7,71 millions d'euros pour le Sénat.

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.

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Des dépenses en diminution en raison d'un niveau d'investissement moins haut qu'en 2022

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2023 prévoit un total de dépenses de 599,6 millions d'euros, soit une baisse de 1,49 %.

La baisse résulte pour la totalité des dépenses d'investissement (-30,5 % par rapport à 2022). De leur côté, les dépenses de fonctionnement sont en légère hausse (+ 0,61 % par rapport à l'exercice 2022).

Évolution du budget de l'Assemblée nationale entre 2021 et 2023

(en euros)

	BUDGET 2021	RÉALISÉ 2021	BUDGET 2022	BUDGET 2023	VARIATION (2022-23)	
					en euros	en pourcentage
DÉPENSES						
Dépenses de fonctionnement	532 761 616	532 193 093	567 544 638	571 005 584	3 460 946	0,61 %
Dépenses d'investissement	29 861 500	25 650 870	41 183 500	28 623 500	- 12 560 000	- 30,50 %
Total	562 623 116	557 843 963	608 728 138	599 629 084	- 9 099 054	- 1,49 %
RECETTES						
Dotations de l'État	517 890 000	517 890 000	552 490 000	571 005 584	18 515 584	3,35 %
Recettes budgétaires propres	1 835 500	2 662 329	4 949 000	1 918 500	- 3 030 500	- 61,23 %
Total	519 725 500	520 552 329	557 439 000	572 924 084	15 485 084	2,78 %
SOLDE BUDGÉTAIRE	- 42 897 616	- 37 291 634	- 51 289 138	- 26 705 000	+ 24 584 138	

Source : commission des finances du Sénat d'après l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

A noter, qu'en prenant comme point de comparaison le budget exécuté en 2021, les dépenses prévues en 2023 sont en hausse de 41,8 millions d'euros, soit + 7,5 %. Néanmoins comme indiqué ci-après, une partie de cette hausse, que l'Assemblée nationale estime à 15 millions d'euros, trouve sa source dans les effets de l'inflation.

a) Des dépenses de fonctionnement en hausse, en partie du fait des effets de l'inflation

Les dépenses de fonctionnement prévues pour 2023 s'élèvent à **571,01 millions d'euros**, soit une hausse de 0,6 % par rapport à l'année précédente (567,54 millions d'euros). Mais la hausse par rapport à 2022 fait suite au renouvellement des députés qui avait engendré un surcoût

exceptionnel estimé à 34,56 millions d'euros. Si l'on compare le budget 2023 à celui de l'exercice 2021, on constate en revanche une hausse de 7,3 %.

Les dépenses de fonctionnement se répartissent en trois grandes catégories : les charges parlementaires, les charges de personnel et les autres dépenses de fonctionnement.

Les charges parlementaires sont prévues à 333,60 millions d'euros, en baisse de 2,76 % par rapport à 2022 (mais en hausse de 5,8 % par rapport au budget exécuté en 2021) et se répartissent ainsi :

- plus de la moitié (52,4 %) de ces charges concerne la contribution de l'Assemblée aux frais de secrétariat parlementaire. Ce poste connaît un pic de consommation lors du renouvellement et enregistre donc logiquement une baisse significative (-9,5 %) en 2023 ;

- les charges sociales représentent 23,2% ;

- les indemnités parlementaires, impactées par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, 15,8 % du total ;

- enfin les autres charges parlementaires représentent 8,6 %. Ces charges, notamment les frais de déplacement, subissent directement les effets de l'inflation.

Les charges de personnel sont en hausse et s'établissent à **184,7 millions d'euros** (contre 177 millions d'euros en 2022). Les dépenses relatives aux fonctionnaires diminuent (- 0,7 million d'euros), l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) et de la hausse du point d'indice étant inférieur à la réduction des effectifs (leur nombre passerait de 880 au 31 décembre 2021 à 858 au 31 décembre 2022). Dans le même temps le **coût des personnels contractuels** (hors présidence) augmente de 5,9 millions d'euros avec une évolution des effectifs de 379 au 31 décembre 2021 à 419 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 en compétences spécialisées.

Personnel employé à l'Assemblée nationale

En effectif physique au 31/12	2018	2019	2020	2021	2022 (est.)	2023 (prév.)
Collaborateurs parlementaires*	2 125	2 171	2 121	2 123	2 100	2 100
Agents contractuels (présidence et services)	183	239	268	354	379	419
Fonctionnaires	1 057	1 012	958	922	880	858
Total	3 362	3 320	3 323	3 398	3 359	3 377

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

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

Les autres dépenses de fonctionnement progressent de 11,1 % par rapport à 2022 et s'élèvent à 52,73 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 (dont les fluides) et les impôts et taxes. Cette progression est pour une large part liée à la hausse des prix, à titre d'exemple, les frais d'électricité atteindraient 3,66 millions d'euros en 2023 (contre 2,06 millions d'euros l'année précédente, soit une hausse de 77,7 %).

b) Après une année 2022 marquée par un haut niveau d'investissement, l'année 2023 enregistre une baisse

Les dépenses d'investissement évoluent de 41,18 millions d'euros en 2022, à 28,62 millions d'euros dans le budget 2023, un niveau qui reste élevé mais en baisse de 30,5 % par rapport à l'année précédente.

Cette évolution s'explique par le haut niveau d'investissement programmé en 2022 portant notamment sur plusieurs opérations immobilières difficilement réalisables en dehors de la période de l'inter-législature.

Les investissements programmés en 2023 concernent principalement l'immobilier et sont ventilés en trois catégories :

- **les investissements immobiliers qui s'établiraient à 22,58 millions d'euros.** Sont ainsi prévus la restauration de la bibliothèque (2 millions d'euros), la rénovation de la salle de la commission du développement durable (1 million d'euros) ou encore celle de la commission des affaires culturelles (1,05 million d'euros) ;

- **les investissements relatifs aux systèmes d'information, prévus à hauteur de 5,42 millions d'euros ;**

- **les autres investissements (0,63 million d'euros)** qui comprennent notamment une provision pour dépenses imprévues.

2. Une dotation qui couvre l'intégralité des dépenses de fonctionnement

La dotation demandée de 571,01 millions d'euros **vise à couvrir la totalité des dépenses de fonctionnement.**

Le **prélèvement sur les disponibilités s'élève ainsi pour 2023 à 26,7 millions d'euros** pour compenser le solde budgétaire négatif et financer les investissements. Les disponibilités totales (y compris la valeur liquidative des titres immobilisés) de l'Assemblée nationale s'élèvent à 277,6 millions d'euros au 31 décembre 2021.

B. LE SÉNAT

1. Une augmentation de la dotation destinée à financer les conséquences de l'inflation et le renouvellement sénatorial, ainsi qu'à préserver un haut niveau d'investissement

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 et de l'utilisation de la dotation ; l'action « Jardin du Luxembourg » ; et l'action « Musée du Luxembourg ».

Le budget du Sénat pour 2023 prévoit globalement un total de dépenses de **366,42 millions d'euros**, en légère hausse de **1,18 %** par rapport au budget 2022.

Cette augmentation de 1,18 %, se répartit entre :

- d'une part, **une augmentation de 6,14 % des charges de fonctionnement**, principalement sous l'effet de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique (+ 3,5 %), de l'inflation et des conséquences du renouvellement sénatorial de l'automne 2023 ;

- d'autre part, un ralentissement des dépenses d'investissement, dont le montant diminuerait de 48,02 %.

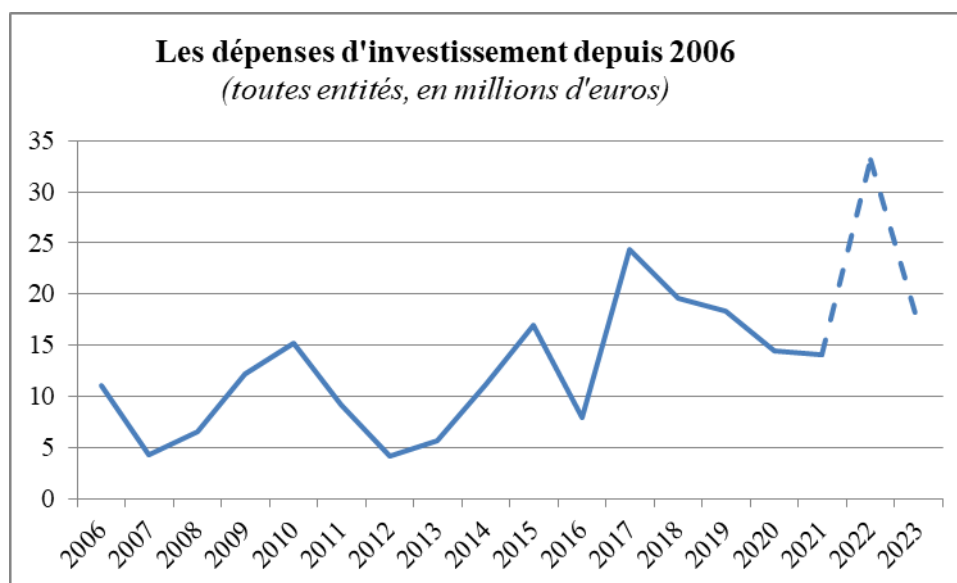
Évolution du budget du Sénat entre 2022 et 2023

(en millions d'euros)

	SÉNAT 2022	SÉNAT 2023	JARDIN 2022	JARDIN 2023	MUSÉE 2022	MUSÉE 2023	TOTAL 2022	TOTAL 2023
DÉPENSES								
Investissement	31,60	15,49	1,51	1,69	0,07	0,07	33,19	17,25
Fonctionnement	317,83	337,02	11,04	12,04	0,10	0,10	328,97	349,17
Total des dépenses	349,43	352,51	12,55	13,74	0,17	0,17	362,15	366,42
RESSOURCES								
Produits	4,93	5,20	0,65	0,65	0,15	0,16	5,73	6,00
Prélèvements sur les disponibilités	17,27	12,62	0,55	1,49	0,02	0,01	17,84	14,12
Dotation de l'État	327,23	334,69	11,36	11,61	0,00	0,00	338,58	346,29
Total des ressources	349,43	352,51	12,55	13,74	0,17	0,17	362,15	366,42

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

Les dépenses d'investissement (17,25 millions d'euros) sont en diminution de 48,2 % par rapport à 2022 (33,19 millions d'euros), mais restent à un niveau proche de l'exécution moyenne de ces dernières années (20,7 millions d'euros en 2017-2022, contre 9,5 millions d'euros en 2006-2016), en ligne avec la poursuite du **programme de rénovation immobilière** engagé depuis 2017.



Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances de 2006 à 2023

Les dépenses de fonctionnement augmentent puisqu'elles s'élèvent à 349,17 millions d'euros (contre 328,97 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 6,14 %).

Cette hausse résulte à la fois de l'inflation (pour 12 millions d'euros, dont 8,4 millions d'euros en raison de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique) et du coût du renouvellement sénatorial (pour 6 millions d'euros)

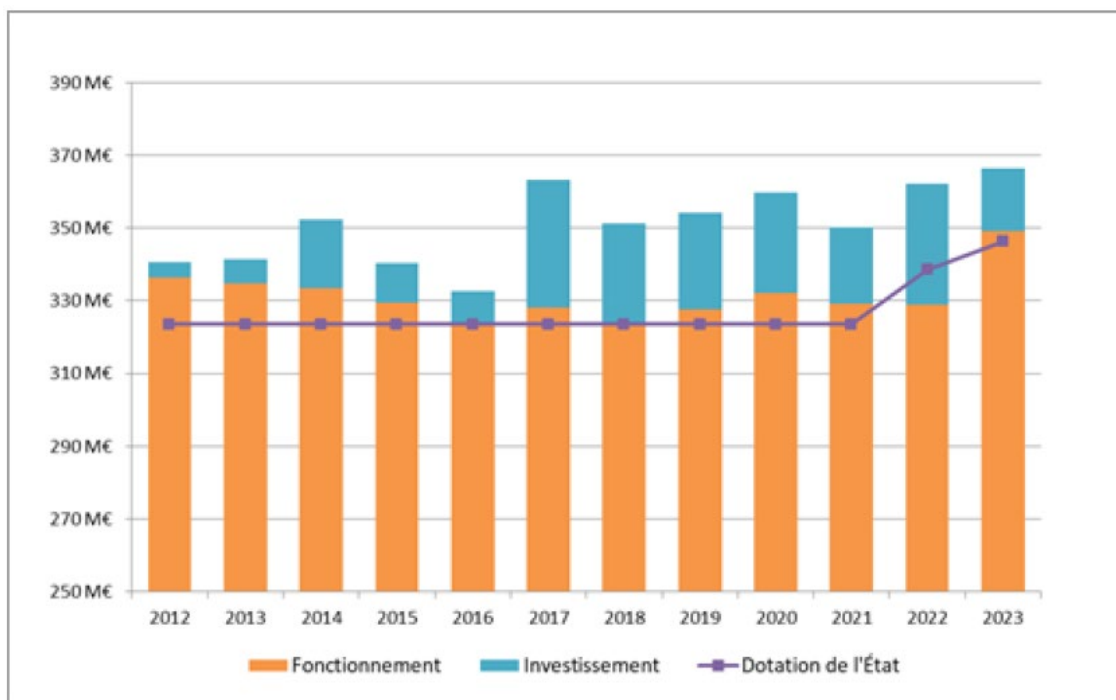
Toutefois, comme le note le rapport de de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne relatif à l'exécution 2021¹, « *depuis 2008, les dépenses de fonctionnement du Sénat ont diminué de 2,3 %, et même de 14,4 % une fois pris en compte les effets de l'inflation* ».

Concernant les ressources, la dotation affectée au budget du Sénat, pour les trois actions, s'élève à **346,29 millions d'euros**, en augmentation de 2,28 %, soit 7,71 millions d'euros par rapport à 2022.

La dotation permet ainsi de couvrir 99,2 % des dépenses de fonctionnement. De leur côté, les dépenses d'investissement sont principalement financées 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° 629, 2021-2022).*

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 **352,51 millions d'euros en 2023** (soit environ 96 % du budget du Sénat), contre 349,43 millions d'euros en 2022 et 336,95 millions d'euros en 2021.

Les **dépenses de fonctionnement** de cette action s'élèvent à 337,02 millions d'euros, **soit une hausse de 6,04 % par rapport à 2022** :

- **les crédits liés au mandat parlementaire** (indemnités des Sénateurs, charges de sécurité sociale correspondantes et aides à l'exercice du mandat parlementaire) augmentent de 7,5 % pour s'établir à 161,2 millions d'euros. Cette hausse résulte à la fois de l'augmentation du point de la fonction publique et du cycle électoral puisque 2023 est une année de renouvellement ;

- **les dépenses de personnel** augmentent, notamment les dépenses de rémunération, qui atteindraient 101,97 millions d'euros (+ 4,5 % par rapport à 2022). Cette augmentation s'explique pour 3,5 points par l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, le reste provenant de l'augmentation des effectifs de personnels contractuels ;

- **les autres dépenses de fonctionnement** sont regroupées, pour la plus grande partie, sous deux rubriques « travaux et services extérieurs » (compte 61) et « autres travaux et services extérieurs » (compte 62). Ces deux comptes sont en augmentation de 3,80 % en 2023 et sont prévus à 36,42 millions d'euros.

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 15,49 millions d'euros, soit un montant en diminution importante par rapport au pic atteint l'année précédente (31,60 millions d'euros).

Pour autant, le Sénat devrait poursuivre ou achever des chantiers considérables en 2023 tels que :

- la restructuration des immeubles des 26 et 36 rue de Vaugirard (6,43 millions d'euros) ;

- l'aménagement des bureaux rénovés du bâtiment du 20 rue de Tournon (0,7 million d'euros) ;

- la seconde phase de restauration des façades et couvertures des pavillons Est du Palais du Luxembourg (2,1 millions d'euros).

En outre, de nouveaux chantiers débiteront tels que la rénovation du groupe froid et de la sous-station vapeur du bâtiment du 46 rue de Vaugirard (1,2 millions d'euros), et la modernisation du système de vidéo-protection (1 million d'euros).

Concernant les ressources, le montant annuel de la dotation de l'État (334,69 millions d'euros en 2023) permettra de couvrir la quasi-totalité (99,3 %) des dépenses de fonctionnement.

En plus de la dotation, les **dépenses, notamment celles d'investissement, seront financées par des recettes propres constituées** :

- **de produits divers** représentant 5,20 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 (3,19 millions d'euros) ;

- **du prélèvement sur les disponibilités à hauteur de 12,62 millions d'euros.**

Les immobilisations financières mobilisables du Sénat (réserve spéciale d'intervention) sur lesquelles sont financés les prélèvements sur disponibilité, **représentaient 135 millions d'euros** à la fin de l'exercice 2021, 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 13,74 millions d'euros en 2023, soit une hausse de 9,44 % par rapport au budget 2022. Cette hausse des dépenses concerne à la fois les dépenses de fonctionnement (+ 9,10 %) et les dépenses d'investissement (+ 11,92 %)

Le budget d'investissement sera notamment consacré à la poursuite des travaux de restauration des grilles et des murets du Jardin 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 plus importants que l'année précédente (1,49 million d'euros contre 0,55 million d'euros en 2022) 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, la convention actuellement en vigueur couvrant la période 2020-2026.

Les dépenses s'élèvent à 168 200 euros, un montant identique par rapport à 2022, avec 70 000 euros consacrés à l'investissement et 98 200 euros au fonctionnement.

Les ressources proviennent de la redevance d'exploitation, évaluée à 155 000 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 2023, il est prévu de financer cette action à hauteur de 13 200 euros par un prélèvement sur les 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 2023-2025** est ainsi marquée par la **poursuite du programme d'investissement** de grande ampleur initié en 2017.

En effet, si le cycle d'investissement actuel a connu une décrue et devrait connaître une forte reprise en 2022 (18,4 millions d'euros en 2019, 14,4 millions d'euros en 2020, 14,1 millions d'euros en 2021 et 33,2 millions d'euros inscrits au budget 2022), les prochaines années verront le lancement d'un nouveau programme de chantiers importants.

Cette projection fait apparaître que les dépenses de fonctionnement resteront maîtrisées mais aussi que des opérations importantes sont envisagées à partir de 2025. Ces dernières 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
2023-2025**

(en millions d'euros)

DÉPENSES	2023	2024	2025
Investissement	17,3	17,6	29,0
Fonctionnement	349,2	347,6	351,1
Total	366,4	365,2	380,1
RESSOURCES	2023	2024	2025
Produits	6,0	6,1	6,1
Dotation de l'État	346,3	346,3	346,3
Prélèvement sur les disponibilités	14,1	12,8	27,7
Total	366,4	365,2	380,1

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

La poursuite du programme d'investissement s'appuie sur l'existence de ces réserves, évaluées à 135,3 millions d'euros à la fin de l'année 2021. 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 2023 pour La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale (LCP-AN) et Public-Sénat s'élève à 34,50 millions d'euros, un montant en très légère hausse de 0,60 % par rapport à l'exercice précédent.

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 a signé 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 2023 à **16,85 millions d'euros**, soit une hausse de 1,2 % par rapport à l'exercice 2022, après 11 exercices où celle-ci était demeurée inchangée.

La dotation finance une large partie des dépenses qui s'élèvent à 17,66 millions d'euros et qui sont en légère hausse par rapport à l'année précédente (+ 0,81 %).

Celles-ci comportent deux types de dépenses :

- des **dépenses d'exploitation** à hauteur de 16,24 millions d'euros : essentiellement dues aux coûts liés à l'antenne en hausse de 2,17 %, notamment les frais de grille, et une hausse de la masse salariale (+3,2 %) ;

- et des **dépenses d'investissement**, à hauteur de 1,42 million d'euros, qui connaissent une baisse de 8,9 % : ces dépenses serviront à poursuivre le plan d'investissement de la chaîne dans ses outils de production.

A noter une forte augmentation des ressources propres qui se situeraient à 0,48 million d'euros (+ 0,40 million d'euros par rapport à 2022).

Le déficit attendu sur 2023 (- 0,33 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 2023 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 identique à 2022.

Celle-ci finance une grande partie des dépenses qui s'élèvent à 18,39 millions d'euros, en légère augmentation (+ 0,27 %) par rapport à 2022.

Ces dépenses comportent des **dépenses d'exploitation** à hauteur de 17,82 millions d'euros (dont le coût de grille, qui intègre les dépenses de personnel, de 11,11 millions d'euros et des coûts de diffusion de 3,32 millions d'euros) et des **dépenses d'investissement** à hauteur de 530 000 euros.

Les **ressources propres** de la chaîne financent le reste des dépenses, avec des produits d'exploitation (parrainages et coproductions) pour 700 000 euros.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

A. UNE DOTATION EN BAISSSE MAIS SUPÉRIEURE A LA DERNIÈRE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

La dotation budgétaire pour 2023 du Conseil constitutionnel s'élève à 13,30 millions d'euros, contre 15,96 millions d'euros en 2022 (une année marquée par les dépenses exceptionnelles liées aux élections), proche du montant exécuté en 2021 (13,11 millions d'euros).

Le budget du Conseil constitutionnel

(en euros)

	Crédits exécutés en 2021	Dotation 2022	Dotation 2023	Évolution dotation 2021/2022
Dépenses relatives aux membres	2 249 985	2 158 000	2 158 000	0,00%
Dépenses relatives aux personnels	6 781 850	6 745 695	7 482 889	10,93%
Dépenses de fonctionnement	3 454 744	1 524 474	2 006 111	31,59%
Dépenses d'investissement	619 356	2 134 831	1 648 000	- 22,80%
Déploiement du portail QPC		900 000		
Dépenses relatives aux élections, référendum et RIP		2 500 000		
Total	13 105 935	15 963 000	13 295 000	- 16,71%

Source : réponse aux questionnaires

La répartition du budget 2023 entre les différentes actions

En 2023, le budget du Conseil constitutionnel est réparti entre **quatre actions** :

- le **contrôle des normes**, représentant une dépense de 8,3 millions d'euros ;
- les **élections**, qui ne comprennent aucune dépense en 2023 ;
- les **relations extérieures**, qui représentent une dépense de 1,9 million d'euros ;
- l'**administration de l'institution**, représentant une dépense de 3,1 millions d'euros ;

L'action de contrôle des normes constitue ainsi naturellement la principale action du Conseil, représentant 62 % de la dotation.

Source : annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2023

1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses relatives aux membres, après avoir diminué de 8,64 % en 2022 du fait que plus aucun membre de droit ne siège au Conseil constitutionnel, sont reconduites à l'identique pour 2023.

Les dépenses de personnel sont en hausse de 10,93 %. **Au 1^{er} janvier 2022, le Conseil constitutionnel comptait (hors membres) 85 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution.**

Ces dépenses dynamiques de personnel sont requises par l'évolution de l'effectif des juristes et une professionnalisation des fonctions au sein du secrétariat général ainsi que par la pérennisation de l'effort consacré au nouveau portail de référence de la QPC.

Les autres dépenses de fonctionnement s'élèvent globalement à 2,01 millions d'euros, en augmentation par rapport à 2022 (1,52 million d'euros).

Il est à noter que le Conseil grâce à un plan d'actions d'économie d'énergie et de développement durable s'est mis en situation de mesurer l'efficacité des actions conduites par le suivi des indicateurs de performance énergétique du bâtiment.

Par ailleurs, dans le cadre de la revue annuelle de ses contrats, le Conseil constitutionnel poursuit sa démarche de développement stratégique d'achat public afin de contribuer à l'efficacité de la commande publique et d'assurer la sécurité juridique des procédures de passation des marchés publics.

2. Les dépenses d'investissement

La dotation demandée pour financer les dépenses d'investissement en 2023 est en diminution par rapport à l'année précédente (-22,80 %).

Les dépenses d'investissement comprennent principalement :

- la poursuite du plan d'économie d'énergie et de développement durable ;

- la refonte des outils numériques de gestion des décisions du Conseil, afin de permettre au Conseil de se prémunir contre le risque de rupture de service ;

- des investissements informatiques destinés notamment à garantir la sécurité du système d'information du Conseil ;

- le déploiement du portail de la QPC.

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 2022)

(en jours)

Type de décisions	Délai moyen	Délai imparti
Contrôle de constitutionnalité		
Délai moyen pour les DC	17	
<i>DC-traité (Traités)</i>	41	
<i>DC-règlement (Règlements)</i>	17	
<i>DC-LO (Lois organiques)</i>	16	
<i>DC-loi (Lois ordinaires)</i>	17	30¹
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

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 ».

2. La question prioritaire de constitutionnalité : plus de 80 % de l'activité du Conseil, avec la mise en place d'un dispositif de suivi opérationnel en 2023

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

Depuis l'entrée en vigueur de la QPC, les juridictions du filtre ont enregistré 4 533 dossiers. Le Conseil d'État et la Cour de cassation ont décidé du renvoi de 929 QPC (429 dossiers ont été renvoyés par le Conseil d'État, 500 par la Cour de cassation) et du non-renvoi de 3 604 autres questions (1 364 par le Conseil d'État et 2 240 par la Cour de cassation).

En douze ans, ce sont plus de 1 000 décisions que le Conseil constitutionnel a rendu dans le cadre de la procédure de la QPC, **soit désormais plus de 80 % de l'activité de contrôle du Conseil**.

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, qui devrait aboutir à un déploiement d'ici le début de l'année 2023.

Afin de mener à bien ce projet, le Conseil constitutionnel s'est doté d'une direction de projet. L'administration de ce site nécessite de recruter avant la fin de l'année 2022 un webmestre qui se dédiera spécialement à l'animation du portail.

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 permettra aussi 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 RECONDUITE A L'IDENTIQUE ET UNE ANNÉE MARQUÉE PAR UNE DÉCRUE DU NOMBRE DE PLAINTES

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 2023, la dotation demandée s'élève à 984 000 euros, soit un montant identique par rapport à la dotation 2022.

Le budget de la Cour de justice de la République

(en euros)

Dotation	2022	2023	Évolution dotation 2022/2023
Loyers	493 000	493 000	-
Indemnités magistrats et cotisations	135 000	143 000	5,93 %
Autres dépenses de fonctionnement	135 000	135 000	-
Frais de justice	159 000	151 000	-5,03 %
Frais de tenue d'un ou plusieurs procès	62 000	62 000	-
Total	984 000	984 000	-

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, **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 de la Cour dans les locaux du palais de justice de la Cité ne pourra avoir lieu avant 2025 car le procès des attentats de 2015 s'y tiendra jusqu'en 2023, voire 2024. 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 9 mois. Dans l'hypothèse du déménagement de la Cour de justice de République, ce délai devra être respecté.

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Les indemnités des magistrats sont évaluées à 143 000 euros, en hausse de 5,93 %. Il est à noter que depuis 2020, le nombre de fonctionnaires et de magistrats présents de façon permanente à la Cour a doublé, il est en effet passé de 5 à 10.

Les frais de justice sont estimés à 151 000 euros compte tenu de l'activité de la commission des requêtes et de la commission d'instruction. Ces frais de justice recouvrent différents types de dépenses : frais d'interprète, de traduction, d'expertise, actes d'huissier etc.

L'été 2021 avait été marqué par un nombre de plaintes sans précédent, qui avait dépassé le nombre de 20 000 à la fin de l'année 2021. Depuis 2022, le phénomène s'est nettement ralenti, le nombre de plaintes s'élève en effet à 349 depuis le 1^{er} janvier 2022.

Au cours de cette année, la **commission des requêtes** a émis 2 avis favorables à la saisine de la commission d'instruction.

Trois dossiers mettant en cause des anciens ministres et des ministres en exercice sont en cours devant la **commission d'instruction**.

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).

La **formation de jugement** se réunit en octobre 2022 pour le procès d'un ancien secrétaire d'État.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Sénat

- M. Vincent CAPO-CANELLAS, Questeur

Assemblée nationale

- Mme Marie GUÉVENOUX, première Questeure

Présidence de la République

- M. Patrick STRZODA, directeur de cabinet

- M. Yannick DESBOIS, directeur général des services, directeur adjoint de cabinet

- Mme Florence LEVERINO, directrice de la direction des ressources et de la modernisation