

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 21

POUVOIRS PUBLICS

Rapporteur spécial : M. Jean-Paul EMORINE

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	7
A. LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS », DES DOTATIONS SPÉCIFIQUES... ..	7
B. ... REFLÉTANT DES EFFORTS DE GESTION SIGNIFICATIFS PAR RAPPORT À 2012	7
II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION	9
A. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE : LA POURSUITE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES INSTAURÉE EN 2008	9
1. <i>La réduction substantielle de la dotation globale</i>	9
2. <i>La contraction significative des dépenses de fonctionnement</i>	10
B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES DISPONIBILITÉS NECESSAIRES À L'ACCOMPLISSEMENT DE LEURS MISSIONS INSTITUTIONNELLES	13
1. <i>L'Assemblée nationale : la réduction des charges d'investissement</i>	13
2. <i>Le Sénat : le gel de la dotation de l'Etat en euros courants</i>	16
3. <i>Les chaînes parlementaires : une stabilisation globale des crédits en 2013</i>	21
4. <i>Les indemnités des représentants français au Parlement européen mentionnées pour mémoire</i>	22
C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, L'ESSOR DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ DANS LE CADRE D'UN BUDGET RÉDUIT	23
1. <i>2012, l'année électorale</i>	24
2. <i>2013, la poursuite de l'augmentation du contrôle des normes</i>	26
D. LA HAUTE COUR ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : DES ACTIVITÉS CYCLIQUES	32
1. <i>La Haute Cour : aucune dotation en 2013</i>	32
2. <i>La Cour de justice de la République : un budget lié à l'activité de la Cour en 2013</i>	32
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) **Le montant total des dotations consacrées aux Pouvoirs publics** en 2013 est globalement **minoré de 0,6 %** par rapport à 2012. Il s'établit à 991 265 739 euros.

2) **La Présidence de la République poursuit la maîtrise de ses dépenses, entreprise par la présidence précédente en 2008**, en prévoyant une baisse de sa dotation en 2013 de 5 %. Les crédits demandés s'élèvent à 103 483 252 euros et représentent 10,44 % du montant total de la mission.

3) **Les dotations des deux assemblées parlementaires sont stabilisées en euros courants** en 2013. S'agissant de l'Assemblée nationale, les crédits demandés s'élèvent à 517 890 000 euros, soit 52,25 % du poids total de la mission. Quant au Sénat, ils s'établissent à 323 584 600 euros, représentant ainsi un peu moins d'un tiers de l'enveloppe totale. Ces dotations ne couvrent, toutefois, pas l'ensemble des besoins des assemblées. Elles sont complétées d'un prélèvement sur ressources propres d'un montant de 12 893 840 euros pour le Sénat et de 15 476 571 euros pour l'Assemblée nationale, afin de permettre l'accomplissement de leurs missions institutionnelles.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler qu'en 2012, **le Sénat** avait fourni un effort particulier en réduisant de 3 % la dotation précédemment approuvée par la commission commune des crédits. Il avait manifesté sa volonté de maîtriser ses dépenses par l'abandon de cinq opérations immobilières majeures. En 2013, les dotations de l'Etat affectées à son budget sont gelées en euros courants, en dépit d'un taux d'inflation prévisionnelle fixé à 1,75 % et d'aménagements institutionnels visant à renforcer les missions du Sénat en matière de développement durable.

L'Assemblée nationale poursuit également la contraction de certaines de ses charges de fonctionnement. Une part importante des économies prévisionnelles pour 2013 provient de la réduction du budget des charges de construction par rapport à celui de 2012, année de l'intersession qui a permis la réalisation de travaux importants.

4) En ce qui concerne **les chaînes parlementaires**, elles conservent leur stratégie de développement tout en réduisant leurs coûts variables de fonctionnement. Leurs crédits représentent 3,5 % du montant total des dotations de la mission. Celle demandée par La chaîne parlementaire - Assemblée nationale (LCP-AN) s'établit en 2013 à 16 641 162 euros. Un effort de gestion a concerné les charges de production interne hors personnel, permettant ainsi une réduction des crédits demandés de 3,14 %.

La dotation de Public Sénat s'élève à 17 857 000 euros en 2013. Elle est donc gelée en euros courants. En dépit de la contrainte budgétaire d'opérer à moyens constants, la chaîne a réaffirmé son ambition de réaliser le projet de développement de programmes relatifs au Sénat et aux territoires. Elle a, à cette fin, décidé, d'une part, d'annuler son opération de relocalisation et d'autre part, de mettre en œuvre son plan d'économies.

5) **La dotation budgétaire du Conseil constitutionnel**, qui représente moins de 1,1 % du budget total de la mission, s'élève à 10 888 000 euros en 2013. Après quatre années consécutives de baisse, elle est minorée d'1 % alors que l'année 2013 sera à nouveau marquée par un accroissement de l'activité du Conseil, en raison du développement de la procédure de contrôle de la question prioritaire de constitutionnalité.

6) Enfin, les crédits demandés en 2013 au titre de la **Cour de Justice de la République s'élèvent à 921 725 euros**, soit 0,09 % du montant total des dotations de la mission. Ils progressent de 104 275 euros par rapport à 2012, en raison de l'instruction de deux dossiers en cours d'examen devant cette institution ainsi que de l'éventuelle organisation de procès qui en résulterait. S'agissant de la situation locative de la Cour de justice de la République, votre rapporteur spécial déplore vivement sa précarité. Il appelle à la conclusion, dans les plus brefs délais, d'un nouveau contrat de bail au loyer conforme aux normes de la politique immobilière de l'Etat et comprenant un droit de résiliation dans la perspective du transfert de la Cour dans les lieux actuels du tribunal de Grande Instance de Paris.

L'article 49 de la LOLF fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

A ce jour, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

A. LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS », DES DOTATIONS SPÉCIFIQUES...

En application du troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations* ».

Les pouvoirs publics ainsi concernés sont la Présidence de la République, les assemblées parlementaires, les chaînes parlementaires, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour de Justice et la Cour de justice de la République.

En application de l'article 5 de la LOLF, ces dotations sont regroupées sous le titre 1 des charges budgétaires de l'État¹. L'ensemble de ces institutions ont entrepris ces dernières années une démarche de rationalisation et d'optimisation de leurs dépenses en dépit d'un accroissement de leurs activités. Elles ont notamment modernisé leurs procédures afin d'inscrire leurs missions dans une approche citoyenne d'un Etat exemplaire.

B. ... REFLÉTANT DES EFFORTS DE GESTION SIGNIFICATIFS PAR RAPPORT À 2012

La dotation globale, demandée pour 2013 au titre des différents Pouvoirs publics dont les crédits sont retracés à l'Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2013, s'élève à **991 265 739 euros**. Elle se contracte de 0,6 % par rapport à 2012.

Il est proposé en 2013 de stabiliser en euros courants les dotations des assemblées parlementaires, de réduire respectivement de 1 % et 5 % les enveloppes budgétaires du Conseil constitutionnel et de la Présidence de la République et d'augmenter celle de la Cour de Justice de la République de 104 275 euros. Les crédits prévus pour Public Sénat en 2012 sont reconduits en 2013. Ceux de la Chaîne LCP-AN se contractent de 3,14 % par rapport à 2012, hors neutralisation de la taxe sur les services de télévision².

¹ *Alors qu'une « mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie », celle consacrée aux « Pouvoirs publics » en est dépourvue. Ses dotations ne font pas l'objet d'un projet annuel de performances (PAP). Leur exécution n'est pas retracée dans un rapport annuel de performances (RAP). Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a précisé que « ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs ».*

² *La minoration de la dotation est fixée à 0,53 % en 2013, après neutralisation de l'excédent inscrit au budget de 2012 visant à financer cette taxe. Cf. développement sur LCP-AN.*

Récapitulation des crédits par dotation et action

Numéro et intitulé de la dotation et de l'action		Ouverts en LFI pour 2010 (en euros)	Ouverts en LFI pour 2011 (en euros)	Ouverts en LFI pour 2012 (en euros)	Demandés pour 2013 (en euros)	Evolution 2012-2013 (en %)	Poids dans la mission (en %)
501	Présidence de la République	112 533 700	112 298 700	108 929 739	103 483 252	- 5,00	10,44
511	Assemblée nationale	533 910 000	533 910 000	517 890 000	517 890 000	0	52,25
521	Sénat	327 694 000	327 694 000	323 584 600	323 584 600	0	32,64
01	Sénat	315 400 600	315 748 000	311 577 800	311 577 800	0	31,43
02	Jardin du Luxembourg	12 156 900	11 895 000	12 006 800	12 006 800	0	1,21
03	Musée du Luxembourg	136 500	51 000	0	0	0	0
541	La chaîne parlementaire	30 935 000	32 125 000	35 037 514	34 498 162	- 1,54	3,48
01	La chaîne parlementaire – Assemblée nationale	15 300 000	15 990 000	17 180 514	16 641 162	- 3,14	1,68
02	Public Sénat	15 635 000	16 135 000	17 857 000	17 857 000	0	1,80
542	Indemnités des représentants français au Parlement européen	0	0	0	0	0	0
531	Conseil constitutionnel	11 633 400	11 070 000	10 998 000	10 888 000	- 1,00	1,10
532	Haute Cour	0	0	0	0	0	0
533	Cour de justice de la République	941 595	817 450	817 450	921 725	12,76	0,09
TOTAL		1 017 647 695	1 017 915 150	997 257 303	991 265 739	- 0,60	100,00

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2013

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : LA POURSUITE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES INSTAURÉE EN 2008

A titre liminaire, votre rapporteur spécial avait salué, dans le précédent rapport, les **efforts de transparence de gestion** et de rationalisation des coûts de fonctionnement de la Présidence de la République accomplis entre 2008 et 2012. La Présidence s'était, en effet, dotée des moyens de maîtriser ses dépenses, contrairement à la période précédente.

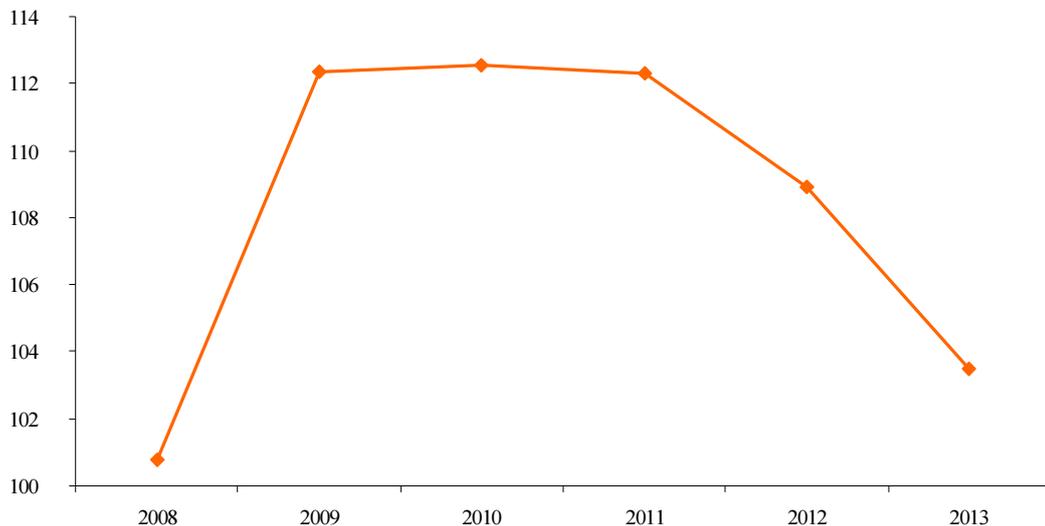
Votre rapporteur spécial prend acte de la modification de la présentation générale des charges et des ressources intervenue dans le cadre de son budget pour l'année 2013. Celle-ci tend à préciser le détail par nature des principales catégories de charges.

1. La réduction substantielle de la dotation globale

La dotation 501, allouée à la Présidence de la République, est minorée de 5 % par rapport à 2012¹ et s'élève à 103 483 252 euros en 2013.

Evolution des dotations de la Présidence de la République

(en millions d'euros)

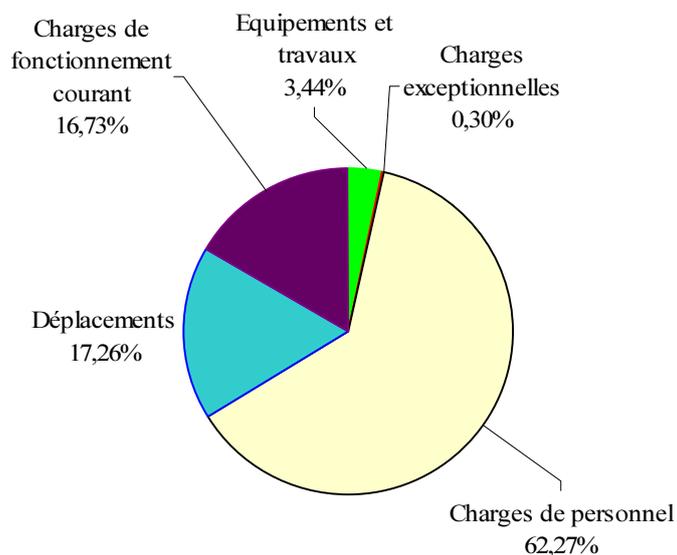


Source : d'après les données de l'Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2013

¹ Le montant retenu pour l'année 2012 intègre la réduction de 3 % des crédits par rapport à la dotation de 2011, votée par amendement au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2012.

Les dotations prévues en 2013 se répartissent entre charges de fonctionnement courant, déplacements, charges de personnel, charges exceptionnelles et équipements et travaux, selon les proportions retracées dans le graphique ci-dessous.

Répartition des crédits de la Présidence de la République en 2013



Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2013

2. La contraction significative des dépenses de fonctionnement

a) Les charges de fonctionnement courant

Les **charges de fonctionnement courant** représentent 16,7 % de l'ensemble des crédits demandés pour la Présidence en 2013. Elles s'établissent, dans le projet de loi de finances, à 17 641 360 euros, enregistrant ainsi une baisse de 7,39 % par rapport à 2012.

Cette contraction des dépenses concerne les approvisionnements comme les prestations extérieures.

S'agissant des premiers¹, leur part, dans le projet de budget, tend à diminuer de 5,63 % par rapport à l'an dernier. Leur montant prévisionnel s'élève à 4 053 000 euros en 2013. Votre rapporteur spécial prend acte de la réduction de 20 % de la flotte de véhicules de la Présidence, réalisée grâce au remplacement des grosses cylindrées par des véhicules plus modestes, ainsi que de la décision de maîtriser les dépenses d'achats alimentaires et la consommation de fournitures, d'électricité et d'eau.

¹ Il s'agit des achats alimentaires, des dépenses d'énergie, des fournitures et accessoires et des petits matériels.

En ce qui concerne les prestations extérieures¹, les crédits demandés pour 2013 sont fixés à 4 260 760 euros. Tout en observant leur baisse prévisionnelle de 2,11 % par rapport à l'an dernier, votre rapporteur spécial déplore que celle-ci ne soit pas détaillée dans l'Annexe au projet de loi de finances. Cette dernière indique seulement :

« Les résultats des appels d'offres attendus en fin d'année 2012 et en début d'année 2013 devraient générer des économies importantes sur les divers contrats de maintenance.

« La réduction de moitié du coût du spectacle de Noël pour les enfants, dès 2012, notamment par l'abandon de la location d'un théâtre parisien et le recentrage de cet évènement au palais de l'Élysée, permettra une économie significative. Les travaux d'impression réalisés à la Présidence seront revus à la baisse. ».

Or, cette rubrique comprend notamment le coût des manifestations, dépenses particulièrement significatives des orientations d'une présidence.

Votre rapporteur spécial s'interroge également sur la poursuite en 2013 de la réduction des différentes implantations de la présidence entreprise lors du précédent quinquennat.

Quant aux crédits du poste des « autres services extérieurs », qui sont fixés pour 2013 à 5 125 300 euros, ils se contractent de 14,89 % par rapport à l'année précédente. Les économies concernent tant le budget dédié aux cadeaux diplomatiques que les dépenses d'affranchissement et les coûts de téléphonie mobile.

b) Les déplacements

En réduction constante depuis 2010, le coût des déplacements de la présidence de la République est à nouveau minoré en 2013 pour s'établir à 18 199 300 euros, soit une baisse de 6,19 % par rapport à 2012.

A l'instar de l'ancienne présidence, des économies sont prévues grâce à la réduction du nombre de participants ainsi qu'à la négociation des tarifs des hébergements et des locations de voitures. La nouvelle présidence a, en outre, souhaité que l'avion de secours ne soit plus systématiquement mobilisé et qu'il soit *« recouru au train lorsque ce mode de transport est le plus adapté à la destination »*².

c) Les charges de personnel

Les crédits demandés au titre des charges de personnel s'élèvent à 65 650 792 euros en 2013 contre 67 109 739 euros en 2012 et 66 951 700 euros en 2011.

¹ Il s'agit du coût des manifestations, des contrats de maintenance, des travaux d'impression, du nettoyage, du blanchissage et des frais d'assurance.

² Annexe au projet de loi de finances pour 2013.

La masse salariale s'oriente à la baisse alors que le glissement vieillissement technicité (GVT)¹ progresse et que les cotisations employeur pour les pensions civiles et militaires poursuivent une forte hausse chaque année, respectivement de 3,20 % et de 7,41 % en 2011.

Votre rapporteur spécial prend acte de la baisse de la rémunération du Président de la République de 30 %, ainsi que de l'alignement de son cabinet sur une grille dégressive à partir de ce plafond qui devrait conduire à une économie de plus d'un million d'euros en année pleine.

Il suivra avec attention la poursuite annoncée de la réduction des effectifs de la Présidence.

d) Autres postes que les charges de fonctionnement courant

Votre rapporteur spécial relève que les **crédits dédiés aux aides aux personnes en difficultés sérieuses**, prévues au poste des « charges exceptionnelles », sont réduites de 8,57 % par rapport à 2012 pour s'établir à 320 000 euros.

Quant aux « Equipements et travaux », les crédits demandés pour 2013 sont fixés à 3 621 800 euros, soit une baisse de 12,39 % par rapport à 2012. Compte tenu de la volonté expresse de la Présidence « *d'expliquer le détail par nature des grandes catégories de charges* »² de ce nouveau budget, votre rapporteur spécial déplore que le commentaire associé au constat de baisse dans l'Annexe ne mentionne que la précision suivante : « *Le contexte budgétaire impose un léger ralentissement du rythme de remise à niveau des équipements de la Présidence et de réhabilitation des locaux.* ».

Enfin, côté produits, ceux-ci sont estimés en 2013 à 1 950 000 euros, contre 1 113 000 euros en 2012. Le principal facteur de cette hausse est l'intégration dans le budget en 2012 du budget annexe du restaurant de la rue de l'Élysée, à hauteur de 636 000 euros.

¹ « Le GVT mesure l'effet des modifications de la répartition des agents de l'Etat entre les différents corps, grades et échelons. L'effet global, « GVT solde », résulte des promotions offertes chaque année aux agents en place (effet de carrière, le plus souvent positif) et des conséquences du remplacement des fonctionnaires (effet entrées-sorties, le plus souvent négatif). » *Source : Insee.*

² Cf. *Annexe au projet de loi de finances pour 2013.*

B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES DISPONIBILITÉS NECESSAIRES À L'ACCOMPLISSEMENT DE LEURS MISSIONS INSTITUTIONNELLES

Dans un contexte dégradé des finances publiques, les deux assemblées ont décidé de **geler en euros courants le montant de leur dotation par rapport à 2012**, d'une part en prélevant sur leurs ressources propres et, d'autre part, en poursuivant leur démarche de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

1. L'Assemblée nationale : la réduction des charges d'investissement

La dotation 511 de l'Assemblée nationale s'établit en 2013 au même montant qu'en loi de finances initiale pour 2012, soit 517 890 000 euros.

Elle est complétée d'un **prélèvement sur les ressources propres significatif**, à hauteur de 15 476 571 euros, ainsi que de produits divers (4 458 195 euros) afin de couvrir exactement la totalité des besoins qui s'élèvent à **537 824 766 euros**.

Votre rapporteur spécial relève que **ces derniers se contractent de 2 % par rapport au montant inscrit au budget de 2012**, soit une minoration des dépenses de 10 997 034 euros. Cette réduction résulte d'une part, d'une réduction des charges d'investissement de 5 580 464 euros par rapport à 2012, et d'autre part, d'une économie d'un montant de 5 416 570 euros réalisée sur les charges de la section de fonctionnement par rapport au budget initial pour 2012.

a) La réduction de plus du quart des charges de la section d'investissement

Les charges de la section d'investissement sont estimées pour 2013 à **16 193 100 euros**, soit **une réduction de 25,63 %** par rapport à celles prévues initialement pour 2012.

Le montant des dépenses de construction serait fixé, en 2013, à 8 870 000 euros, se situant ainsi à un niveau inférieur de 8,61 % à la dépense exécutée en 2011. En effet, la période d'intersession du printemps 2012 a permis la réalisation des projets immobiliers les plus importants tels que la modernisation de la régie vidéo de l'hémicycle, la réfection de la galerie et des tribunes de l'hémicycle, le ravalement de la façade Est.

Les dépenses prévues pour 2013 visent notamment la réfection de l'ensemble des installations audiovisuelles et des réseaux de l'Assemblée, la poursuite de la sécurisation des bâtiments ainsi que l'amélioration de la sécurité incendie.

Votre rapporteur spécial relève également la forte réduction, de plus de 51 % par rapport à 2012, des crédits relatifs aux autres immobilisations corporelles comprenant principalement les matériels informatiques et les appareils électriques. Cette minoration fait suite à l'attribution de nouveaux matériels informatiques aux députés de la quatorzième législature cette année.

Quant aux dépenses d'immobilisations incorporelles, elles enregistrent une baisse de plus de 23 % en raison de l'achèvement du schéma directeur informatique 2010-2012.

b) Une orientation à la baisse des charges de fonctionnement

Le montant prévisionnel des charges de la section de fonctionnement est fixé à 521 631 666 euros en 2013, soit une baisse de 1,03 % par rapport au budget 2012.

Cette minoration des crédits est à apprécier au regard des charges non reconductibles que comprenait le précédent budget, notamment en raison du renouvellement intégral de l'Assemblée nationale. Il s'agit, par exemple, des charges d'indemnisation des collaborateurs des députés non réélus, ainsi que des dépenses de déménagement et de réaménagement des bureaux.

La contraction des dépenses pour 2013 s'inscrit également dans un contexte de hausse de charges incompressibles liées à l'accroissement du nombre d'anciens députés ayant liquidé leur pension de retraite à la suite du renouvellement de 2012. Ces charges prennent en compte la revalorisation annuelle des pensions des anciens députés, comme des anciens fonctionnaires.

Votre rapporteur spécial observe que la baisse globale des crédits de la section de fonctionnement est permise grâce à la réalisation d'économies dans le cadre, notamment, de la réforme du régime de retraite des députés mais également de la modification du régime applicable aux dépenses d'affranchissement.

Plus particulièrement, en ce qui concerne les charges parlementaires, la dotation demandée en 2013 s'élève à **297 540 666 euros** en enregistrant une **baisse de 5,21 %**.

Elle se décompose principalement en indemnités parlementaires, et en charges sociales et de secrétariat parlementaire. Les indemnités parlementaires et prestations familiales progressent de 2,49 % par rapport à 2012 pour s'établir à 50 172 719 euros en 2013. Cette évolution reflète la disparition du phénomène des vacances de sièges constatées au premier semestre de 2012 à la suite des dernières élections sénatoriales, qui ne se reproduit pas en 2013. En ce qui concerne les dépenses de couverture sociale et de pensions versées aux anciens députés, celles-ci se stabilisent à 66 187 060 euros en 2013.

Les frais de secrétariat parlementaire sont fixés à 161 129 087 euros. Ils tendent à se contracter de 0,95 %, hors crédit supplémentaire de fin de mandat. En effet, le nombre de bénéficiaires de la prime d'ancienneté diminue en raison du renouvellement des collaborateurs.

En outre, **les « autres charges parlementaires » augmentent globalement de 9,01 % par rapport à 2012** en s'établissant à 20 051 800 euros. **Elles sont constituées notamment des frais de voyages et déplacements** qui, en 2013, représentent 8 568 000 euros. Ils sont majorés de 26,99 % en 2013 par rapport à 2012 afin de prévoir la prise en charge, en année pleine, des frais de déplacement des onze députés représentant les Français de l'étranger et des cinq députés élus dans les nouvelles circonscriptions d'outre-mer. Les autres charges parlementaires comprennent également les crédits de représentation de l'Assemblée nationale, estimés à 5 553 800 euros en 2013, en progression par rapport à 2012, année de vacance parlementaire. En revanche, les frais de communications téléphoniques des députés, ainsi que leurs dépenses d'équipement informatique en circonscription, diminuent globalement de 11,18 %.

S'agissant des frais de personnel, la dotation figurant dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élève à 174 217 000 euros. Dédiée à hauteur de 72,73 % aux rémunérations des personnels statutaires et contractuels, sa progression de 6,74 % traduit le retour à une activité législative normale après une interruption des séances en raison des élections présidentielle et législatives.

De surcroît, l'augmentation de 1,60 % des traitements des personnels statutaires fixant ainsi les crédits de ce poste à 53 850 000 euros résulte principalement de l'effet du glissement vieillesse-technicité, dans un contexte de stabilité globale des effectifs. La reprise des séances en 2013 conduit à prévoir des indemnités de travaux supplémentaires et de législature évaluées à 47 400 000 euros¹.

Hors charges parlementaires et frais de personnel qui représentent 90,44 % du budget de fonctionnement, les autres charges de fonctionnement sont stables en 2013 et s'élèvent à 45 653 000 euros.

En premier lieu, des économies devraient être réalisées sur les **achats de biens et de fournitures** à hauteur de 6,29 % par rapport à 2012.

¹ Ces indemnités sont également complétées par d'autres indemnités d'un montant de 14 510 000 euros.

En deuxième lieu, l'ensemble des crédits des **services extérieurs** progressent dans une proportion de 1,30 % pour s'établir à 37 739 500 euros¹ en 2013 principalement en raison de la hausse prévisionnelle des dépenses d'entretien et de réparation courantes.

En dernier lieu, le montant des impôts et taxes en 2013 progresse de 3,27 %. Quant à la dotation pour charges exceptionnelles et imprévues, elle est réduite de près de 25 % en étant fixée à 430 000 euros.

2. Le Sénat : le gel de la dotation de l'Etat en euros courants

En dépit d'un taux d'inflation prévisionnelle fixé à 1,75 %, **la dotation 521 de l'Etat** affectée au budget du Sénat **pour 2013 est gelée en euros courants**. En 2012, le Sénat avait fourni un effort particulier en réduisant de 3 % la dotation précédemment approuvée par la commission commune des crédits et inscrite dans le projet de loi de finances, étant précisé que sa dotation, entre 2008 et 2011, était également restée stable.

Les crédits demandés en 2013 traduisent la volonté constante du Sénat de maîtriser ses dépenses comme en témoigne également l'exécution à la baisse de son budget voté en 2011 avec l'abandon de cinq opérations immobilières.

La dotation de l'Etat prévue pour le Sénat est répartie en trois actions :

- **l'action « Sénat »** qui est destinée à recueillir les crédits nécessaires à l'accomplissement de sa mission institutionnelle. **Ces derniers sont gelés en euros courants par rapport à 2012** et sont donc en baisse par rapport à ceux de 2008-2011. Ils s'élèvent à **311 577 800 euros**.

La dotation de cette action sera complétée par un prélèvement sur fonds propres de 12 470 840 euros permettant ainsi au Sénat de disposer en 2013 de ressources d'un montant de 324 048 640 euros, hors reports de crédits des opérations pluriannuelles.

Au total, les ressources globales (dotation et prélèvement sur les disponibilités) se montent à 324 048 640 euros et sont à comparer au montant de 324 471 301 euros des dépenses de l'action 01 constatées en 2011 ;

¹ *Le poste des achats extérieurs se décompose en un premier montant de 24 867 500 euros. Celui-ci progresse par rapport à 2012 en raison de l'augmentation de 3,08 % par rapport à 2012 des dépenses d'entretien et de réparation courantes qui représentent près de 60 % des crédits au titre des services extérieurs. Cette augmentation résulte de l'application des clauses d'indexation des contrats de nettoyage et des coûts de maintenance associés aux nouveaux logiciels acquis dans le cadre du schéma directeur informatique. Le second montant inscrit au titre des autres services extérieurs s'élève à 12 872 000 euros et est réduit de 0,38 % en 2013 grâce à l'économie induite par la création, à compter de la quatorzième législature, d'un forfait annuel d'affranchissement pour les députés.*

- l'action « **Jardin du Luxembourg** » qui retrace les crédits du jardin, lequel appartient au domaine immobilier du Sénat ouvert au public. Les crédits demandés pour 2013 s'établissent à 12 006 800 euros. Ils seront complétés d'un prélèvement sur ressources propres de 490 000 euros permettant au Jardin de disposer de ressources d'un montant total de 12 496 800 euros ;

- enfin, l'action « **Musée du Luxembourg** » pour laquelle aucune dotation n'est demandée en 2013, son budget pour l'an prochain présentant un excédent de 67 000 euros.

En conséquence, **la dotation demandée pour 2013** au titre des trois actions s'établit à **323 584 600 euros** en tous points identiques à celle de 2012 et donc en baisse par rapport aux années précédentes. **Elle est complétée par un prélèvement global sur ressources** propres d'un montant de 12 893 840 euros.

Le total des moyens prévus afin de faire face à l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissements du Sénat pour l'année 2013 s'élève donc à 336 478 440 euros.

a) Le renforcement des missions institutionnelles sénatoriales dans un cadre de maîtrise des dépenses

(1) Une contraction des dépenses de fonctionnement

Votre rapporteur spécial tient, tout d'abord, à rappeler **les récents aménagements institutionnels** du Sénat visant au « *renforcement du pluralisme et de l'action du Sénat en matière de développement durable* »¹. **La Haute Assemblée a modifié en 2011 son règlement par voie de résolution**² afin de permettre l'abaissement du seuil de création d'un groupe politique à dix sénateurs tendant ainsi à garantir la diversité des opinions représentées au sein du Sénat. Cette réforme a conduit à la création du groupe Ecologiste. De surcroît, une commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique, a été mise en place.

Pour autant, les charges brutes de fonctionnement diminuent de 0,72 % en 2013, en s'établissant à 322 071 040 euros.

S'agissant, en premier lieu, du principal poste de dépenses de fonctionnement, le poids des indemnités, traitements, salaires et charges sociales, tant des sénateurs que des personnels, dans l'ensemble des charges de fonctionnement **se contracte de 0,82 %**. Ces charges s'élèvent à 277 186 000 euros en 2013.

¹ Cf. *Proposition de résolution n° 139 (2011-2012) tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable.*

² Cf. *Texte n° 33 (2011-2012) devenu résolution du Sénat le 19 décembre 2011.*

D'une part, votre rapporteur spécial rappelle que **les indemnités des parlementaires sont gelées en euros courants**. Les indemnités de fonction des questeurs ont été minorées de 20 % et celles des autres autorités du Sénat de 3 %. Soulignons que les indemnités de fonction du président du Sénat et des questeurs avaient déjà enregistré une baisse respectivement de 30 % et 20 % en 2009. Ces réductions de charges ont créé, dans le cadre d'une maîtrise générale des dépenses, les conditions favorables à la réforme institutionnelle précédemment évoquée (création d'une nouvelle commission permanente, constitution d'un nouveau groupe politique).

En revanche, les charges de sécurité sociale et de prévoyance, attachées au traitement des sénateurs, progressent de 0,55 % par rapport à 2012 en raison de l'augmentation du nombre de pensionnés à l'issue du renouvellement sénatorial de 2011. Elles sont fixées à 11 100 600 euros en 2013.

D'autre part, **s'agissant des rémunérations du personnel titulaire et stagiaire**, celles-ci poursuivent la baisse observée en 2012. **Elles sont minorées de 3,25 %** par rapport à 2012 pour s'établir à 99 413 100 euros en 2013.

Cette contraction significative a été permise par la baisse des effectifs ainsi que le gel de la valeur du point d'indice de la fonction publique. Le montant des charges de sécurité sociale et de prévoyance afférentes à ces rémunérations est minoré de 2,01 % en 2013 grâce à l'impact positif de la réduction de la masse indiciaire.

En deuxième lieu, les crédits affectés à l'exercice du mandat parlementaire, notamment pour couvrir les frais de mandats, les besoins informatiques et les frais de personnel, au titre des autres charges de gestion courante, **progressent de 0,40 %** par rapport à 2012 et atteignent 103 762 900 euros en 2013. Cette évolution s'explique principalement par l'augmentation de la dotation à l'association de gestion des assistants de sénateurs (AGAS).

Nonobstant ce qui précède, votre rapporteur salue l'effort de maîtrise des dépenses liées au mandat parlementaire, traduite notamment par la réduction de 3 % de l'indemnité représentative pour frais de mandat (IRFM) à compter du 1^{er} avril 2012. Les crédits de fonctionnement des groupes politiques demeurent inchangés.

En dernier lieu, les autres charges de la section de fonctionnement sont stables, en dépit de certaines augmentations en matière de sous-traitance générale, de dépenses de maintenance informatique et bureautique et d'honoraires versés, notamment au titre de la relance des études d'aménagement de locaux du Sénat (77 rue Bonaparte et 64 boulevard Saint Michel). Elles représentent 44 885 040 euros en 2013 contre 44 914 140 euros en 2012. Ces coûts sont essentiellement imputables aux travaux et services extérieurs, à hauteur de 32 987 410 euros.

Votre rapporteur spécial tient à souligner la poursuite de la politique de rationalisation des dépenses dont celles notamment liées aux frais de déplacements de mission et de réception. Ces derniers devraient être stables en 2013 (- 0,03 %) à 9 533 990 euros en raison des effets en année pleine des mesures de réduction prises en 2012, entraînant notamment une baisse attendue de 14,69 % des transports ferroviaires.

Au total les charges nettes de fonctionnement s'élèvent à 317 673 640 euros (- 0,71 %), déduction faite des produits divers pour un montant de 4 397 400 euros.

(2) La reprise des dépenses d'investissement nécessaires

Tout en maintenant la dotation de l'action 01 de l'Etat à son niveau de 2012 grâce à la maîtrise des crédits inscrits à la section de fonctionnement, **le Sénat a décidé de procéder, en 2013, aux nécessaires dépenses d'investissement.** C'est ainsi que la dotation de l'Etat de 2013 sera complétée par un prélèvement sur ses ressources propres à hauteur de 12 470 480 euros.

Les crédits inscrits à la section d'investissement représentent un peu moins de 2 % du budget du Sénat en 2013. Ils s'élèvent à 6 375 000 euros en 2013 contre respectivement 3 668 000 euros en 2012 et 8 636 074 euros en 2011, années marquées par les annulations d'opérations immobilières. A titre de comparaison, les dépenses exécutées de la section d'investissement s'étaient établies à 14 699 251 euros en 2010.

Les dépenses d'investissement doivent permettre notamment :

– l'achèvement des opérations de mise aux normes (accès handicapés...);

– la poursuite des opérations de modernisation technique et des opérations pluriannuelles déjà lancées (système de sécurité incendie, précâblage informatique, modernisation des équipements électriques);

– le réexamen des études d'aménagement d'espaces de bureaux à destination des sénateurs.

b) Le gel de la dotation de l'Etat allouée au Jardin du Luxembourg

Les crédits de la seconde action sont dévolus à la gestion du « **Jardin du Luxembourg** ». La dotation provenant du budget de l'Etat est de **12 006 800 d'euros en 2013**, à l'identique du montant inscrit en 2012. Les crédits prévus sont toutefois de 12 496 800 euros après un prélèvement sur fonds propres de 490 000 euros.

Les charges nettes de fonctionnement¹ qui permettent la valorisation de ce jardin ouvert au public s'établissent, en 2013, à 11 951 800 euros. Leur progression de 3,89 % par rapport à 2012 est justifiée principalement par l'augmentation de la masse indiciaire du personnel du Jardin. Les crédits supplémentaires, 447 000 euros par rapport à 2012 nécessaires au financement de la section de fonctionnement, seront prélevés sur les fonds propres du Sénat.

Quant aux dépenses d'investissement prévues en 2013, elles s'élèvent à 545 000 euros au lieu de 502 000 euros en 2012. Cette hausse de 8,57 % s'explique notamment par une opération indispensable de replantation d'un nombre important d'arbres.

c) L'absence de dotation du Musée en 2013

Enfin, comme en 2012, aucune dotation de l'Etat n'est demandée en 2013 pour la **troisième action consacrée au Musée du Luxembourg** en raison d'un résultat prévisionnel excédentaire de 67 000 euros (+ 17,54 % par rapport à 2012).

Votre rapporteur spécial rappelle que la gestion du Musée du Luxembourg a été déléguée à la Réunion des musées nationaux depuis 2010.

Le montant des produits divers budgétés en 2013, qui sont principalement issus de la redevance d'exploitation, s'élève à 250 000 euros en 2013.

Ils sont supérieurs aux **charges de fonctionnement** supportées par le Sénat, dont le montant prévu est de 183 000 euros. Cette forte réduction de crédits de fonctionnement de 43,34 % par rapport à 2012, qui atteint 140 000 euros, résulte du transfert des contrats d'eau, de chauffage et d'électricité au délégataire.

Aucune dépense d'investissement n'est inscrite, par ailleurs, dans le budget du Sénat pour 2013.

¹ Le montant des produits divers soustrait des charges de fonctionnement afin d'établir le montant des charges nettes se fixe à 135 000 euros en 2013, soit une réduction apparente de 34,15 % par rapport au budget de 2012 qui correspond à un simple transfert d'imputation au profit de la direction de la communication du Sénat. Après neutralisation de cette baisse, les recettes attendues provenant des différents concessionnaires sont budgétées à un niveau stable.

3. Les chaînes parlementaires : une stabilisation globale des crédits en 2013

Les crédits consacrés au fonctionnement des chaînes parlementaires¹ sont retracés dans la **dotation 541** « La chaîne parlementaire » de la mission. Elle se décompose en deux actions : l'action 541-01 « La chaîne parlementaire – Assemblée nationale » (LCP-AN) et l'action 541-02 « Public Sénat », correspondant à chacune des deux sociétés de programme ayant conclu une convention avec l'assemblée dont elle relève.

a) LCP-AN

Le montant de la dotation annuelle de la chaîne LCP-AN est fixé en 2013 à **16 641 162 euros**, affichant ainsi une réduction apparente des crédits demandés de 3,14 % par rapport à 2012.

Ainsi que le précise l'Annexe au présent projet de loi de finances, « **la dotation demandée en 2013 est en baisse de seulement 0,53 % par rapport à 2012** », une fois neutralisé l'excédent de 450 000 euros inscrit en 2012 afin de financer la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision et de télévision numérique terrestre (TST)².

Les crédits de LCP-AN en loi de finances initiale pour 2012 ont, en effet, inclus un montant de 450 000 euros destiné à financer la TST qui a été finalement reversé au budget de l'Etat après la réforme de celle-ci. La diminution en valeur du budget de LCP-AN en 2013 est donc ramenée à 89 352 euros (-0,53%).

Hors règlement de la taxe sur les services de télévision, les dépenses de la chaîne pour 2013 se répartissent en charges d'exploitation d'un montant de 16 207 887 euros et en dépenses d'investissements à hauteur de 586 500 euros³

Votre rapporteur spécial relève que **la dotation de l'Etat ne couvrira que 98,90 % des besoins de la chaîne**. Le solde sera donc principalement financé par les versements de Public Sénat à hauteur de 100 000 euros, les produits financiers pour 60 000 euros et les produits divers d'un montant de 24 738 euros.

¹ En application de l'article 2 de la loi n° 99-1174 du 30 décembre 1999 portant création de la chaîne parlementaire, « 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 ».

² En effet, la réforme de la publicité sur France Télévisions a conduit à assujettir les chaînes parlementaires puisque la loi de finances pour 2009 a étendu l'assiette de la taxe à tout éditeur de services de télévision percevant des ressources publiques. Or, l'impact budgétaire de l'acquittement de cette taxe n'avait pas été anticipé par les chaînes parlementaires. Ces dernières ne rejetaient pas dans le champ d'application de la TST jusqu'en 2009 puisque la taxe n'était due qu'au titre des recettes de publicité et de parrainages des chaînes, des appels surtaxés, des SMS et de la redevance audiovisuelle.

³ Ces charges d'investissement correspondent à des investissements de coproduction (386 500 euros) et à des investissements courants (200 000 euros).

b) Public Sénat

La dotation de Public Sénat demandée pour 2013 s'élève à **17 857 000 euros**, montant inchangé par rapport à l'année précédente. **Elle est complétée par des ressources propres¹ d'un montant de 260 000 euros** afin de couvrir l'intégralité des besoins d'exploitation de la chaîne.

En premier lieu, **votre rapporteur spécial observe que le gel du montant de la dotation en euros courants** par rapport à 2012 **traduit un effort significatif de la chaîne, tant en matière de fonctionnement** avec un plan de diminution de 5 % des frais généraux, à l'instar de 2012, **qu'en matière d'investissement** puisque le projet de relocalisation de la chaîne, abandonné en 2011, n'a pas été réinscrit au budget de 2013. Cet abandon a conduit à l'apparition d'une marge de 405 000 euros sur les crédits consacrés à ce déménagement.

En second lieu, **Public Sénat souhaite développer une stratégie ambitieuse de couverture du Sénat et des territoires**, réaffirmée lors du renouvellement de son président directeur général, Gilles Leclerc. Cette politique entraîne des frais de production, de déplacement et de personnel souvent supérieurs aux programmes réalisés à Paris. La chaîne s'est, toutefois, engagée à mettre en œuvre cette programmation à moyens constants dès la rentrée 2012.

En dernier lieu, **d'un point de vue comptable**, votre rapporteur spécial constate que, contrairement à l'Assemblée nationale, aucun crédit n'avait été prévu pour couvrir la TST dans le budget de Public Sénat en loi de finances initiale pour 2012. Cette taxe est, en conséquence, financée par le redéploiement des crédits à hauteur de 95 000 euros en 2012 et 115 000 euros en 2013.

De surcroît, votre rapporteur spécial tient à souligner que, contrairement à LCP-AN², la dotation demandée par Public Sénat intègre les amortissements de ses immobilisations et les reprises de subvention d'investissement destinées à les financer, soit 977 000 euros dans les comptes de 2011.

4. Les indemnités des représentants français au Parlement européen mentionnées pour mémoire

Aucun crédit n'est demandé au titre de la dotation « Indemnité des représentants français au Parlement européen » en 2013.

En effet, alors qu'entre 2007 et 2009, le service des « Indemnités des représentants français au Parlement européen » constituait une dotation de la

¹ *Produits financiers et recettes de parrainage.*

² *LCP-AN, au contraire, a vu plusieurs de ses immobilisations financées hors dotation, et enregistre en conséquence, hors dotation également, les amortissements y afférant.*

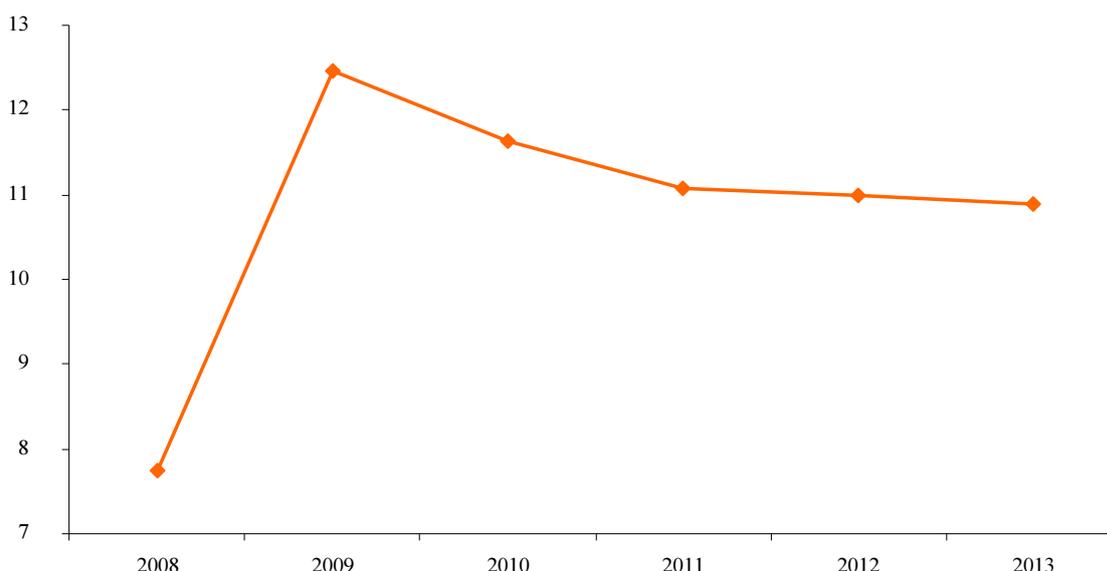
mission « Pouvoirs publics », depuis cette date, les députés sont directement pris en charge par le Parlement européen.

C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, L'ESSOR DE LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ DANS LE CADRE D'UN BUDGET RÉDUIT

La dotation 531, inscrite à l'Annexe du projet de loi de finances pour 2013 pour le Conseil Constitutionnel, représente moins de 1,09 % de l'ensemble des ressources prévues au titre des Pouvoirs Publics. Elle est fixée à **10 888 000 euros**. Elle est **minorée de 1,01 %** par rapport à 2012, subissant ainsi une inflexion pour la quatrième année consécutive, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Evolution de la dotation du Conseil constitutionnel depuis 2008¹

(en millions d'euros)



Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2013

Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel, a confié à votre rapporteur spécial qu'un effort particulier sur les frais de fonctionnement avait été entrepris ces quatre dernières années afin de disposer des crédits nécessaires à l'accomplissement des missions juridiques du Conseil.

¹ L'exécution annuelle de la dotation est conforme aux montants votés, excepté en 2011, année de dépassement en raison de contraintes financières dues à la pluriannualité des travaux et à l'anticipation des chantiers non réalisables en 2012, année de l'organisation de l'élection présidentielle.

Par ailleurs, il a tenu à observer que les économies ainsi réalisées avaient été rendues possibles grâce à l'adhésion des personnels de l'institution aux nouvelles activités résultant de la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité.

Si l'année 2012 a été marquée par les activités liées aux élections présidentielles et législatives, 2013 sera principalement consacrée au contrôle des normes, et plus particulièrement à la mise en œuvre de la procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

1. 2012, l'année électorale

a) L'organisation de l'élection présidentielle

Chargé de veiller « à la régularité de l'élection du Président de la République », le Conseil doit non seulement remplir une mission générale de surveillance de l'élection, mais également exercer les compétences particulières qui lui sont spécialement attribuées par la loi du 6 novembre 1962¹ relative à l'élection du Chef de l'Etat.

Conformément à l'article 3 de la loi précitée, il a établi en 2012 la liste des candidats après avoir examiné **la validité des « formulaires de présentation », dits « parrainages »**². L'ensemble du personnel du Conseil constitutionnel a été mobilisé pour assurer la réception, le contrôle et l'enregistrement des formulaires de présentation.

Le Conseil constitutionnel a réglé **les contestations et le contentieux liés à la publication de la liste** des candidats au premier tour de scrutin. Cette mission a donné lieu à cinq décisions.

S'agissant de l'organisation du scrutin, le Conseil s'est prononcé sur des projets de décret, d'arrêté et de circulaire des différentes administrations.

Il a procédé à une observation constante du déroulement de la campagne, conjointement avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel³ et la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale⁴.

¹ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

² Une candidature doit recueillir, dans le délai prévu, au minimum 500 présentations émanant géographiquement d'au moins trente départements différents. Les cas litigieux sont instruits par les rapporteurs adjoints, puis examinés par le collège.

³ Le CSA vérifie que les candidats bénéficient d'un égal traitement de la part des chaînes de radio et de télévision.

⁴ La commission doit signaler au Conseil constitutionnel les irrégularités de nature à affecter les comptes de campagne des candidats. De surcroît, les décisions de la CNCCFP « peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel par le candidat concerné, dans le mois suivant leur notification » aux termes du troisième alinéa du paragraphe III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962.

Quant au déroulement de l'élection, plus de 2 000 délégués ont été désignés afin de suivre localement les opérations électorales et de rendre compte de tout élément susceptible d'entacher la régularité de l'élection. Leurs interrogations ont été tout particulièrement traitées lors de la permanence téléphonique le jour de chaque tour de scrutin.

La proclamation des résultats devant intervenir au plus tard le jeudi qui suit le scrutin, le Conseil constitutionnel a reçu, dans les plus brefs délais, les résultats du scrutin de chaque département par la commission de recensement¹. Il a statué sur les litiges constatés lors de ces opérations, ainsi que sur les contestations qui lui ont été adressées par les électeurs ou les candidats. Puis il a établi la liste des deux candidats autorisés à se présenter au second tour. Les résultats du second tour du scrutin ont été vérifiés dans les conditions identiques à celles du premier tour, le délai de proclamation définitif des résultats étant toutefois de dix jours.

La décision portant observations sur l'élection présidentielle² a clos la procédure.

b) Les élections parlementaires

Le Conseil constitutionnel « statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs », conformément à l'article 59 de la Constitution.

Il a été ainsi saisi, d'une part, de six requêtes concernant les opérations électorales du 25 septembre 2011 relatives à la désignation des sénateurs³ et, d'autre part, de quatre-vingt-dix-neuf protestations relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012. Il demeure saisi à ce jour de cinquante-cinq protestations⁴.

¹ La commission de recensement a, au préalable, procédé au recensement local à partir des bureaux de vote et des communes. Un dispositif analogue est prévu pour l'outre-mer et les centres de vote à l'étranger.

² Décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012, Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012.

³ Le Conseil constitutionnel a rejeté deux de ces requêtes par des décisions du 20 octobre 2011 (Départements de la Manche et du Nord). Par décision du 22 décembre 2011, il a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées le 25 septembre 2011 dans le département de la Lozère. Enfin, par trois décisions du 12 janvier 2012, le Conseil a jugé les trois derniers contentieux (Départements de l'Essonne, du Loiret et des Hauts-de-Seine).

⁴ Le Conseil a rejeté les 13 et 20 juillet, et le 9 août 2012, 54 contestations en se fondant sur le second alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, au terme duquel le Conseil, « sans instruction contradictoire préalable, peut rejeter, par décision motivée, les requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection ».

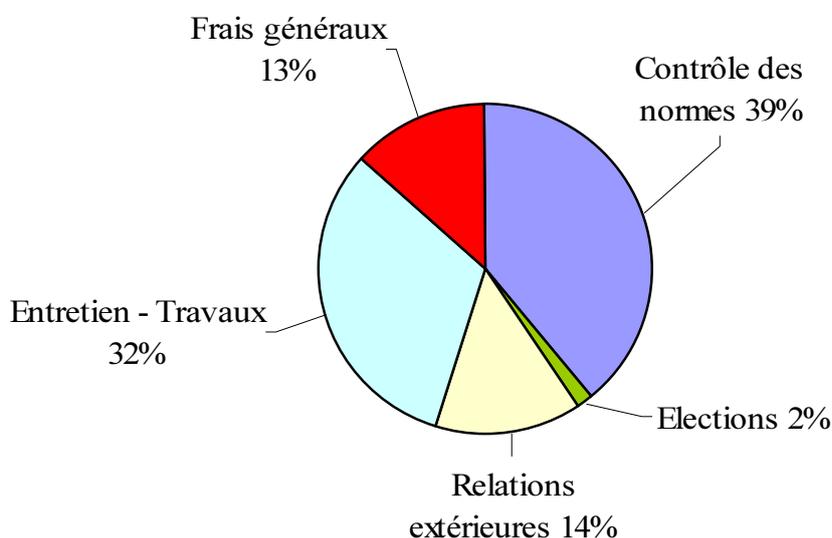
L'ensemble de celles-ci ont été communiquées aux députés concernés. L'instruction contradictoire¹ de ces requêtes s'est poursuivie pendant l'été.

Il convient de souligner que le Conseil devra également traiter en 2013 des contentieux issus de la saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) sur le fondement de l'article L.O 136-1 du code électoral aux termes duquel « *saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.* ».

2. 2013, la poursuite de l'augmentation du contrôle des normes

La dotation allouée au Conseil constitutionnel se répartit en cinq actions : le contrôle des normes, l'entretien et travaux, les élections, les relations extérieures ainsi que les frais généraux. Les deux premières consomment plus des deux tiers de la dotation, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Répartition des dépenses du Conseil constitutionnel prévues dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013



Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2013

¹ Les affaires qui sont instruites sont réparties entre les dix rapporteurs adjoints du Conseil constitutionnel (maîtres des requêtes au Conseil d'Etat et conseillers référendaires à la Cour des comptes). À l'issue de l'instruction, l'affaire est présentée par le rapporteur adjoint devant la section d'instruction, composée de trois membres du Conseil constitutionnel. La section arrête un projet de décision qui sera délibéré en séance plénière.

Votre rapporteur spécial tient à observer que la tenue de l'élection présidentielle en 2012 ayant modifié de façon substantielle la répartition des crédits budgétaires, **toute comparaison des présents crédits à ceux votés l'an dernier ne saurait refléter une quelconque évolution.**

Au total, il relève toutefois que **la dotation globale demandée par le Conseil subit une inflexion à la baisse de 1 %** par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiales pour 2012.

a) Le retour aux activités hors « période électorale »

(1) Une montée en puissance de la QPC

Les crédits demandés au titre de sa mission de contrôle des normes pour 2013 s'élèvent à 4 240 940 euros contre 3 750 950 en 2012. Cette progression s'explique par une place « relativement moindre » de la mission de contrôle des normes dans la budgétisation de l'ensemble des activités du Conseil en 2012, année électorale.

En effet, l'organisation des élections présidentielles constitue une lourde charge financière en raison des multiples activités du Conseil, intervenant tant en amont qu'en aval du scrutin. Le contrôle des normes a contribué à hauteur de 34 % du total des crédits demandés en 2012, contre 39 % en 2013.

Quant à l'action dédiée aux élections, elle a consommé près d'un quart des crédits en 2012, alors que sa part ne devrait être que de 2 % dans l'ensemble des crédits en 2013.

Nonobstant la place importante qu'a occupé le traitement des élections dans l'activité du Conseil en 2012, **la nouvelle procédure de contrôle**, intitulée « **question prioritaire de constitutionnalité** » s'est **considérablement développée**¹.

Alors que le Conseil a rendu, depuis le 28 mai 2010, quarante-cinq décisions de contrôle des normes, 264 questions prioritaires de constitutionnalité ont été jugées sur les 277 questions qui lui ont été renvoyées au 16 juillet 2012².

Ces QPC ont été traitées selon une procédure rapide qui requiert que le juge saisi statue « sans délai ». Puis le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont trois mois pour se prononcer. Il en va de même pour le Conseil constitutionnel.

Votre rapporteur spécial relève que **la QPC a permis de renforcer la protection des droits et libertés sans menacer la sécurité juridique.** Ainsi,

¹ La réforme est mise en œuvre depuis le 1^{er} mars 2010. La première saisine est parvenue au Conseil le 14 avril de la même année. La première audience publique s'est tenue le 25 mai et la première décision a été rendue le 28 mai 2010.

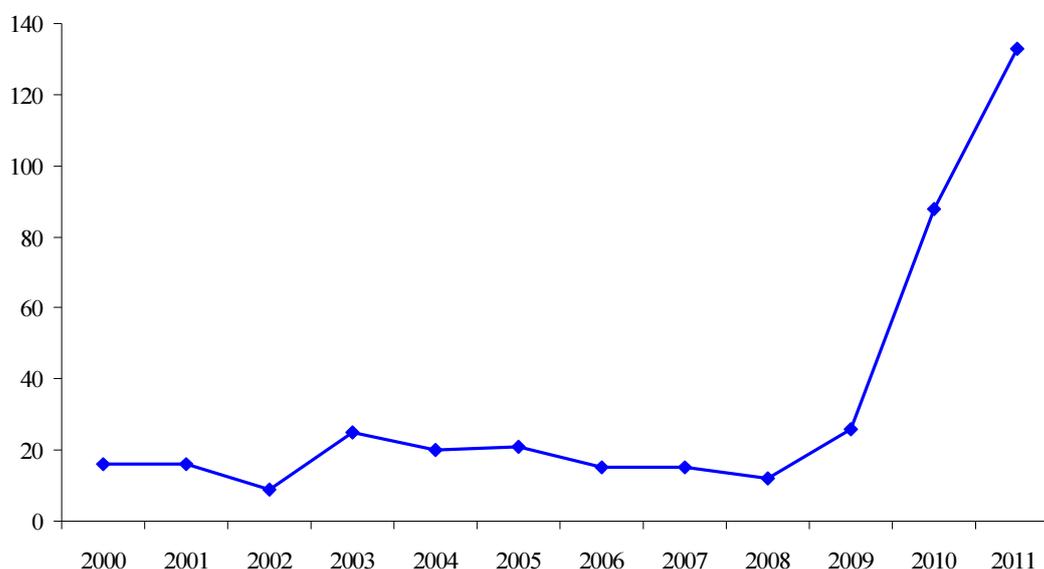
² A cette date, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ont décidé du renvoi au Conseil constitutionnel de 275 QPC et du non-renvoi de 1 037 autres questions. Le renvoi concerne en moyenne une affaire renvoyée sur quatre.

le Conseil constitutionnel a fait usage, dans certaines décisions¹, de l'article 62 de la Constitution permettant de reporter les effets dans le temps de ladite inconstitutionnalité afin d'y remédier.

Au total, en tenant compte de l'ensemble des missions du Conseil², le nombre de ses décisions a été multiplié par quatre en dix ans.

S'agissant uniquement du contrôle de constitutionnalité, votre rapporteur spécial observe à la lecture du graphique ci-dessous que **le Conseil rend huit fois plus de décisions aujourd'hui qu'il y a dix ans.**

Evolution du nombre de décisions au titre du contrôle de constitutionnalité* du Conseil constitutionnel



* Il s'agit de décisions de contrôle des normes (loi ordinaire, loi organique, traité, règlement des assemblées, loi du pays, QPC).

Source : d'après les données du Conseil constitutionnel

Ce nouveau type de contrôle a modifié, ces trois dernières années, de manière substantielle l'élaboration du budget du Conseil afin de prévoir **la modification des procédures³**, la réalisation de **travaux** liée à la nouvelle activité⁴ et le **recrutement de personnel qualifié**.

¹ En effet, lorsque la loi est contraire à la Constitution, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'opérer des choix à la place du législateur. Il doit s'en tenir à son rôle de juge et, le cas échéant, donner le temps nécessaire aux représentants de la nation pour légiférer. Dix-huit décisions ont été ainsi concernées par le report dans le temps des effets de l'inconstitutionnalité de la loi.

² i.e. contrôle de constitutionnalité, activités liées aux élections, avis sur l'article 16, prononcés de déchéance, déclassement, fin de non-recevoir, incompatibilité, ...

³ i.e. leur dématérialisation avec la conception d'un logiciel de greffe, la mise en place d'un plan informatique de sécurisation des données, l'équipement vidéo de retransmission sur Internet, la présence des avocats, l'accueil du public.

⁴ i.e. création d'une salle de retransmission publique des séances, d'une salle des avocats, d'une nouvelle salle d'audience permettant la présence du public en 2012.

Tout en convenant de la difficulté de dissocier le coût propre de la QPC du coût global de fonctionnement, il est possible de l'évaluer à 16,92 % selon la répartition ci-après.

Répartition des crédits du Conseil constitutionnel exclusivement imputables à la mise en œuvre de la QPC

(en euros)

	2011	2012	2013	% du budget général 2012	% du budget général 2013
Personnel	253 200	470 250	642 000	11,13 %	14,22 %
Fonctionnement	219 000	186 000	200 000	13,14 %	14,12 %
Investissement- travaux	2 130 000	1 150 000	1 000 000	100,00 %	39,70 %
TOTAL	2 602 200	1 806 250	1 842 000	16,42 %	16,92 %

Source : Conseil constitutionnel

(2) L'achèvement du contentieux des législatives

L'enveloppe budgétaire consacrée à l'accomplissement des missions du Conseil en matière d'élections **s'établit à 184 900 euros en 2013** contre 2 643 150 euros ouverts en 2012. En effet, les dépenses concernant l'élection présidentielle ont été concentrées sur l'année 2012¹. L'année 2013 marquera l'achèvement de l'examen du contentieux des élections législatives.

(3) La poursuite des travaux de mise aux normes

Près du tiers du budget du Conseil constitutionnel en 2013 est consacré aux travaux de mise aux normes des locaux du Conseil qui s'imposaient en l'absence de rénovation au cours des soixante-dix dernières années. Ainsi le chantier de réhabilitation, entrepris ces six dernières années, a couvert la révision du dispositif de sécurité incendie et l'installation d'alarmes.

Les crédits demandés pour l'année 2013 (rémunérations de personnel et crédits de fonctionnement) s'élèvent à 3 481 750 euros contre 2 107 300 euros en 2012. Cette augmentation de 65,22 % fait suite à un allègement du programme des travaux pendant la période électorale de 2012. La dotation de 2012 avait été alors minorée de près des deux tiers du montant des dépenses de 2011 qui s'étaient élevées à 6 197 574 euros. Seuls les travaux déjà engagés avaient été alors poursuivis.

S'agissant de l'impact de la QPC sur le poste des « travaux », votre rapporteur spécial tient à saluer les capacités d'anticipation du Conseil. Dès la fin 2009, celui-ci avait ainsi prévu une première vague de travaux d'adaptation sur les budgets 2010-2011, avec notamment la création d'une

¹ Les dépenses propres à l'organisation de l'élection présidentielle avaient été évaluées à 1,73 million d'euros en 2012 contre 2,13 millions en 2007. Ces crédits avaient été essentiellement prévus pour la prise en charge des dépenses de rémunération des personnels ainsi que le coût d'achèvement du logiciel de traitement des parrainages.

salle de retransmission publique des séances, la création d'une salle des avocats, la conception d'un logiciel de greffe et la mise en place d'un plan de reprise d'activité informatique nécessaire à la sécurisation des données.

Dans un second temps, il a entrepris la création d'espaces dédiés aux séances publiques, afin d'assurer la publicité des plaidoiries grâce à la rétrocession par le ministère de la culture des locaux situés au rez-de-chaussée du bâtiment affecté au Conseil constitutionnel.

Le budget pour 2013 inclut le financement de la dernière tranche de la salle d'audience, soit un million d'euros, qui permet de tenir les séances publiques.

(4) Un « retour à la normal » des autres postes de dépenses

La dotation budgétaire prévue pour la mise en œuvre des relations extérieures et le règlement des frais généraux en 2013 sont de respectivement 1 533 660 euros et 1 446 750 euros.

Les crédits de déplacements, réduits en raison de la hausse des activités du Conseil ainsi que de ses contraintes budgétaires, sont toutefois financées de façon à permettre au Conseil de respecter l'indispensable programme d'échanges internationaux.

b) Une maîtrise des dépenses pour achever les travaux de rénovation

Au-delà de la présentation budgétaire par actions réparties selon le type d'activités du Conseil, votre rapporteur spécial a souhaité examiner la dotation pour 2013 sous l'angle des dépenses globales de fonctionnement, de personnel et d'investissement, retracées dans le tableau ci-dessous.

Les dépenses prévues pour 2013, d'un montant de 10 888 000 euros, en diminution de 1,01 % par rapport à 2012, sont réparties entre dépenses courantes et coût des travaux de rénovation.

Récapitulation des crédits demandés en 2013 par postes de dépenses

(en euros)

	Crédits consommés en 2011	Crédits ouverts en LFI pour 2012	Crédits demandés pour 2013	Ecart à la LFI en %
Dépenses courantes	8 250 179	9 783 000	8 369 000	14,45 %
Dépenses de personnel	6 478 424	8 218 500	6 953 000	-15,40%
Dépenses de fonctionnement	1 771 755	1 564 500	1 416 000	-9,49%
Dépenses d'investissement	5 263 349	1 215 000	2 519 000	107,33%

Source : Conseil constitutionnel

(1) Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

Les dépenses courantes de fonctionnement et de personnel s'élèvent à 8 369 000 euros en 2013.

S'agissant de ces dernières, **le traitement des membres du Conseil n'augmente pas. Les effectifs demeurent stables** malgré l'accroissement de la charge de travail consécutive à la question prioritaire de constitutionnalité. Il convient de souligner **que le budget ne prévoit pas de création de poste**. Le Conseil avait créé six postes en 2011, puis à nouveau six autres en 2012, représentant au total 9,4 ETPT afin de traiter les QPC. Le coût total des postes ainsi dédiés à la question prioritaire de constitutionnalité est estimé, en 2013, à 0,49 million d'euros.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement courantes, votre rapporteur spécial rappelle que les membres ne disposent pas de frais de représentation, ceux-ci étant destinés à l'institution et non aux personnes.

Le budget de l'informatique est en légère diminution. Par ailleurs, une partie de ce budget (120 000 euros) est consacrée au développement de logiciels spécifiques, dont le logiciel de documentation/jurisprudence.

Enfin, les dépenses courantes, tant en entretien du bâtiment qu'en dépenses de fonctionnement *stricto sensu*, voient leur montant diminuer de 2,95 % en 2013 par rapport à 2012. Cette contraction des dépenses résulte d'une renégociation de plusieurs contrats, notamment de téléphonie mobile.

(2) La reprise des travaux de rénovation en 2013

Les dépenses de travaux correspondent à la poursuite du chantier de rénovation des locaux et des équipements du Conseil constitutionnel : 2 519 000 euros contre 1 215 000 euros en 2012. Elles se répartissent en :

- d'une part, un montant de 1,5 million d'euros destiné à couvrir les dépenses engagées en 2012 par anticipation. Il s'agit pour l'essentiel de l'achèvement de la nouvelle salle d'audiences, dont le chantier a été réalisé au plus tôt afin d'assurer de façon satisfaisante la publicité des plaidoiries dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité, et de l'achèvement du quatrième étage avec le traitement de l'aile informatique ;

- et, d'autre part, le solde qui sera consacré à la réalisation de deux chantiers : la restauration de la salle de délibérés et la rénovation de l'entresol, pour 0,95 million d'euros.

Enfin, à l'instar des années précédentes, des crédits de restauration de mobilier national, d'un montant de 65 000 euros, sont inscrits dans le projet de loi de finances.

D. LA HAUTE COUR ET LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : DES ACTIVITÉS CYCLIQUES

Les missions constitutionnelles contentieuses de la Haute Cour de Justice comme de la Cour de justice de la République conduisent à établir des prévisions budgétaires contraintes par une activité par nature variable en fonction de leur saisine.

1. La Haute Cour : aucune dotation en 2013

A l'instar des années précédentes, **aucune demande de crédits** n'est formulée en 2012 au titre de la **dotacion 532 « Haute Cour »**.

2. La Cour de justice de la République : un budget lié à l'activité de la Cour en 2013

a) Une dotation en hausse

Le budget de la Cour de Justice de la République inscrit à l'Annexe au présent projet de loi de finances, dans le cadre de la **dotacion 533** ne représente qu'un peu plus de 0,09 % des dotations globales de la mission « Pouvoirs publics ».

Les missions de la Cour n'en sont pas moins essentielles dans un Etat de droit puisque la Cour a été instituée par la loi constitutionnelle de 1993¹ afin de juger les membres du Gouvernement pour les « *actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis* »².

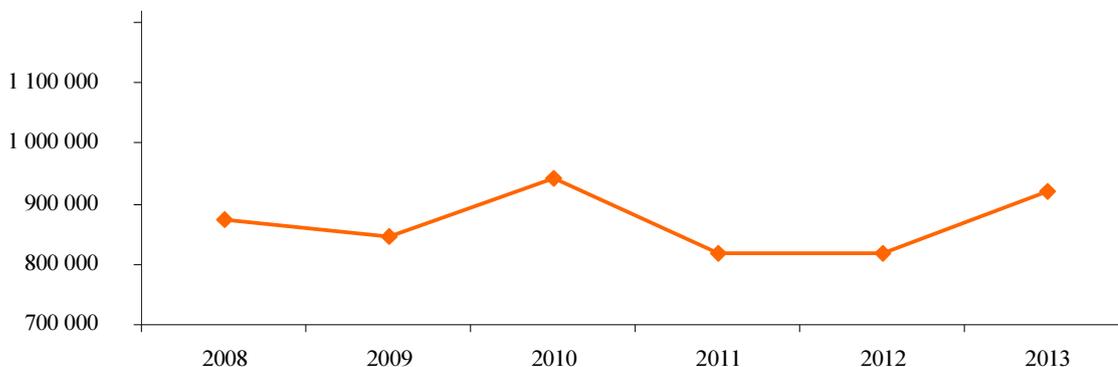
Les crédits demandés reflètent donc l'activité juridictionnelle de la Cour.

¹ Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII. Cf. articles 68-1 et 68-2 de la Constitution et la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 sur la Cour de justice de la République.

² La Cour est, en revanche, incompétente, s'agissant des infractions qui n'auraient été commises par un membre du Gouvernement que simplement à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, et sans lien direct avec la conduite de la politique de la nation. De tels actes relèvent des juridictions pénales de droit commun.

Evolution des dotations de la Cour de justice de la République

(en euros)

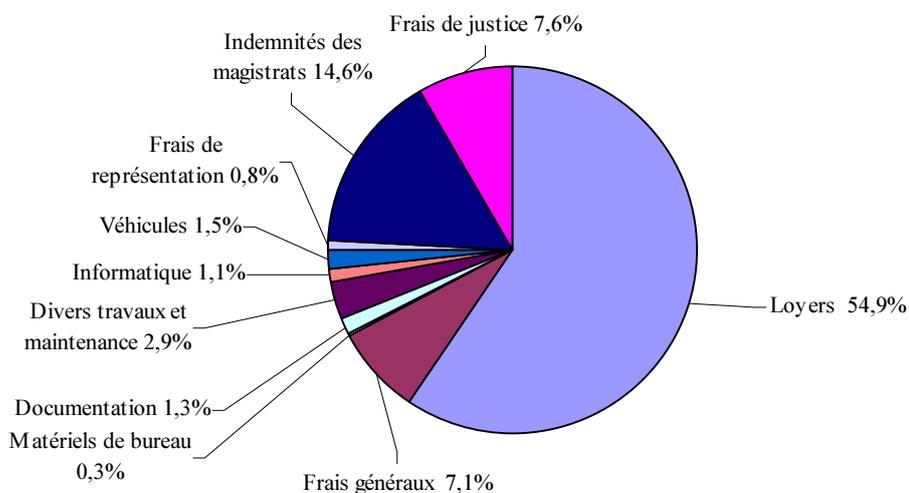


Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2013

La dotation 533, inscrite dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 au titre de l'exécution des missions de la Cour, enregistre une **augmentation de 12,56 %** par rapport à 2012 en s'établissant à 921 725 euros.

Cette augmentation résulte principalement d'une nouvelle dotation pour frais de justice dans la perspective du traitement des affaires en cours. En revanche, les dépenses de fonctionnement de la Cour, hors loyer et frais de mission institutionnelle, prévues pour 2013 se contractent de 1,45 % et s'élèvent à 139 000 euros.

Répartition des crédits de la Cour de justice de la République en 2013



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013

Votre rapporteur spécial rappelle que **la Cour de justice de la République est composée**, d'une part, de trois magistrats professionnels dont l'un préside la Cour de justice de la République et, d'autre part, de douze parlementaires élus en leur sein et en nombre égal par l'Assemblée nationale et le Sénat. Le ministère public est exercé par le procureur général de la Cour de cassation, assisté d'un premier avocat général et d'un avocat général.

La procédure suivie devant la Cour de justice de la République ressemble pour l'essentiel à celle du tribunal correctionnel. La seule différence importante concerne son mode de saisine : une **commission des requêtes**, composée de sept membres titulaires et trois membres suppléants, soit quatre conseillers à la Cour de cassation, trois conseillers maîtres à la Cour des comptes et trois conseillers d'Etat. **Cette commission filtre les plaintes** individuelles ou les demandes du parquet mettant en cause les membres du Gouvernement.

Elle se réunit au moins une fois par mois. Son activité ne se limite pas à l'examen des requêtes qui ont satisfait les conditions de forme¹ et de fond² conformément aux exigences de l'article 13 de la loi organique. Un grand nombre de correspondances, bien que manifestement étrangères à la compétence de la Cour, requièrent un travail de transmission à l'autorité compétente.

La commission des requêtes a examiné jusqu'à présent 1 123 requêtes concernant la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Elle a statué depuis le 1^{er} janvier 2012 dans 25 requêtes. Il s'agit de plaintes de particuliers ou d'associations, ainsi que des demandes d'avis du Procureur général à la suite de décisions d'incompétence des juridictions de droit commun.

La Cour a émis trente-huit avis favorables à la saisine de la **commission d'instruction** sur les 1 123 requêtes qui ont conduit à la saisine de la commission d'instruction.

Cette dernière procède de manière collégiale à l'instruction du dossier dans le plus grand respect des droits de la défense et du secret de l'instruction. Elle est composée de trois membres titulaires et trois membres suppléants, tous conseillers à la Cour de cassation.

L'instruction conduit, soit à une ordonnance de non lieu, soit à un arrêt de renvoi devant la formation de jugement. Au total, six affaires ont été renvoyées devant la Cour de justice de la République. Elles ont principalement concerné le dossier dit du « sang contaminé », ainsi que celui de l'encéphalopathie spongiforme bovine dite ESB.

¹ Conditions de forme à peine d'irrecevabilité relatives à la qualité de la victime, la signature du plaignant, la désignation du membre du Gouvernement mis en cause.

² Conditions de fond : énoncé des faits allégués et qualification pénale des faits énoncés.

En 2013, le montant **des indemnités¹ versées aux treize magistrats non parlementaires²** s'élève à 135 000 euros, contre 120 000 euros en 2012 en raison du surcroît d'activités engendré notamment par les nombreuses auditions devant les commissions des requêtes et d'instruction.

La demande de crédits au titre des frais de justice est reconduite en 2013, soit 70 000 euros. Alors qu'ils avaient été restitués les années précédentes, ils ont été consommés en 2011 et devraient l'être également en 2012. Ils sont complétés par une dotation pour frais de procès d'un montant de 71 500 euros, dans la perspective uniquement éventuelle à cette étape de la procédure d'une saisine de la formation de Jugement. **Il s'agit notamment de la préparation des dossiers, des frais d'expertise...**

b) Une situation locative incertaine

La situation locative de la Cour semble toujours frappée d'incertitude. Le montant du loyer budgété en 2013, hors charges locatives, s'élève à 480 000 euros contre 485 000 euros inscrits en loi de finances initiale pour 2012.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que le bail du 15 octobre 2004 est arrivé à échéance le 29 février 2012. Le président de la Cour de justice de la République s'était alors engagé à ce que l'institution s'installe sur l'île de la Cité, dans les locaux du tribunal de grande instance qui devraient être libérés à l'horizon 2017 lors de son emménagement dans la nouvelle cité judiciaire des Batignolles, si ce projet est maintenu³.

En attendant cette relocalisation, **un cycle de négociation entre France domaine et le bailleur de la Cour a débuté dès le mois d'août 2011** afin, d'une part, de prévoir une prolongation de l'occupation à compter du 1^{er} mars 2012, et, d'autre part, de convenir d'un montant du loyer proche du plafond de 400 euros/m², hors charges.

Votre rapporteur spécial déplore que les négociations n'aient pas, à ce jour, abouti. Des propositions ont été échangées sans succès quant au montant, terme, droit de résiliation et quant à l'attribution des charges locatives. La Cour de justice de la République est, en conséquence, placée dans une situation précaire en l'absence du renouvellement du bail. Votre rapporteur spécial réitère donc ses vœux de prompt conclusion du nouveau contrat de bail.

¹ Décret n° 95-692 du 9 mai 1995 relatif au régime indemnitaire des membres de la Cour de justice de la République, de la commission d'instruction et de la commission des requêtes instituées près cette juridiction ainsi que des magistrats y exerçant le ministère public.

² Membres de la Cour de cassation, siège et parquet, du conseil d'Etat et de la Cour des comptes.

³ Aux interrogations de votre rapporteur spécial sur la date de réalisation de ce projet, aucune indication n'a pu être donnée, ce projet faisant à nouveau l'objet d'études de faisabilité financière.

Tout d'abord, la solution du maintien dans les locaux actuels vise à garantir l'accomplissement des missions de l'institution. Elle permettra le bon déroulement de l'instruction des dossiers en cours dans la plus grande sérénité et impartialité, tout en respectant les droits de la Défense. La Cour dispose d'une salle des requêtes, d'une salle d'instruction, d'une salle d'audience¹, d'une bibliothèque, d'une zone d'archivages, d'un espace pour les avocats.

Sa proximité géographique avec l'Assemblée nationale, le Sénat, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat facilite les travaux de la Cour. Enfin, votre rapporteur spécial tient à rappeler que la commission des requêtes de la Cour est actuellement saisie de dix-neuf dossiers. Deux affaires sont également en cours d'instruction. Tout déménagement suivi de travaux d'emménagement nuirait gravement à l'exercice de ses missions.

En outre, **l'analyse financière de ce dossier plaide également pour un maintien provisoire** de la Cour dans les locaux de la rue Constantine, dans le 7^{ème} arrondissement de Paris.

En effet, un déménagement temporaire pourrait, non seulement faire obstacle à l'exécution des missions de la Cour compte tenu des contraintes qui y sont attachées, mais également s'avérer onéreux. Son coût était estimé en 1994, année d'emménagement de la Cour rue de Constantine, à 8,5 millions de francs, soit 1,3 million d'euros.

Votre rapporteur spécial avait déjà relevé l'an dernier qu'« *en cas de relocalisation temporaire, leur montant viendrait s'ajouter à celui de 300 euros du mètre carré nécessaire pour les aménagements traditionnels liés notamment à l'informatique et à la sécurité, soit 150 000 euros si la Cour était relocalisée dans un espace de 500 m² au lieu des 805 m² actuels.*

« *En revanche, l'économie réalisée par un tel déménagement temporaire pourrait être estimée approximativement à seulement 475 000 euros³ sur cinq années. Il conviendrait alors d'en soustraire le coût supplémentaire lié au nouveau déménagement dans les locaux du Palais de Justice de Paris.* »

¹ S'agissant des audiences requérant de réunir l'ensemble des trois magistrats titulaires, six députés titulaires, six sénateurs titulaires, trois magistrats suppléants, six députés suppléants et sept sénateurs suppléants, les trois derniers procès se sont déroulés dans la première chambre du tribunal de grande instance de Paris.

² La norme à respecter est de 12 m² par surface éclairée et par personne, soit environ 20 m² par surface louée selon France Domaine. En conséquence, on peut estimer qu'une surface de 500 m² est appropriée aux travaux de la vingtaine de personnes permanentes de la Cour en ajoutant les surfaces spécifiques aux missions de la Cour (salle des requêtes...).

³ 590 euros/m² (ratio du loyer actuel) – 400 euros m² (norme) = 190 euros x 500 m² (nouvelle surface) x 5 ans (terme avant l'emménagement au palais de Justice de Paris).

En conclusion, dans la perspective de la relocalisation de la Cour dans les bâtiments du Tribunal de grande Instance au palais de Justice de Paris, votre rapporteur spécial estime justifié **son maintien dans ses locaux actuels**, tant pour des raisons financières que juridiques, eu égard aux dossiers en cours d'instruction.

Il souhaite que soit mis un terme à la situation locative précaire de la Cour par la conclusion d'un contrat reprenant la proposition du bailleur d'un loyer annuel de **450 000 euros, hors charges locatives** qui ne comprendraient, quant à elles, que les charges de l'ascenseur¹.

De surcroît, **le nouveau bail devrait prévoir**, à l'instar du précédent contrat, **un droit de résiliation** à tout moment, avec préavis de la Cour, en cas de transfert de celle-ci sur un autre lieu. Cette clause apparaît nécessaire afin de justifier économiquement le maintien provisoire de la Cour dans ses locaux.

¹ Les taxes foncières et la taxe sur les bureaux ont été, en effet, réglées par le bailleur de 1994 à 2012. Toute prise en charge de ces taxes par la Cour tendrait à annihiler la baisse de loyer qui serait obtenue aux termes de la négociation. En effet, ces taxes s'élèvent, dans le cadre du présent projet de loi, à 24 225 euros, dont 10 525 euros de taxes foncières et 13 700 euros de taxe sur les bureaux (818 m² x 16,71 euros/m²). Toutefois, la précarité de la situation de la Cour ne permet pas à votre rapporteur spécial d'aller au-delà de cette observation.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **sans modification** les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial, sur la mission « Pouvoirs publics ».

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial. – Les crédits inscrits à l'annexe « Pouvoirs publics » du projet de loi de finances pour 2013 concernent la Présidence de la République, les assemblées et les chaînes parlementaires, ainsi que le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République.

La dotation globale de la mission s'élève à un peu plus de 991 millions d'euros en 2013, en diminution de 0,6 % par rapport à 2012.

Les dotations des deux assemblées parlementaires sont stabilisées en euros courants, en dépit d'un taux d'inflation prévisionnel de 1,75 %. Les crédits demandés pour l'Assemblée nationale s'élèvent à près de 518 millions d'euros, soit 52,25 % du poids total de la mission. Pour le Sénat, ils s'établissent à un peu plus de 323 millions d'euros, soit un peu moins d'un tiers de l'enveloppe totale. Pour l'accomplissement de leurs missions institutionnelles, ces dotations sont complétées par un prélèvement sur ressources propres de 12,9 millions pour le Sénat et de 15,5 millions pour l'Assemblée nationale.

En 2012, le Sénat avait fourni un effort notable, abandonnant cinq opérations immobilières majeures, et réduisant sa dotation de 3 %. En 2013, il diminuera ses charges brutes de fonctionnement de 0,72 % tout en assumant les charges nouvelles liées à la création du groupe écologiste et de la commission du développement durable.

L'Assemblée nationale continue elle aussi à réduire ses charges d'investissement. Une part significative des économies prévisionnelles pour 2013 provient également de la diminution du budget des charges de construction, sachant que 2012, année d'élections, avait été l'occasion de travaux importants.

Les chaînes parlementaires maintiennent leur stratégie de développement à budget globalement constant. Leurs crédits représentent 3,5 % du montant total de la mission, avec une dotation de 16,6 millions pour LCP-AN (- 0,53 %) et de 17,9 millions pour Public Sénat. Malgré un gel en euros constants, cette chaîne a réaffirmé son ambition de développer des programmes relatifs au Sénat et aux territoires. Elle renonce à son opération de relocalisation et entend poursuivre un plan d'économies qui s'est déjà traduit par une réduction de 5 % de ses frais généraux.

La Présidence de la République poursuit la maîtrise de ses dépenses entreprise en 2008, en prévoyant pour 2013 une réduction de 5 % de sa

dotations. Les crédits demandés s'élèvent à 103,5 millions, soit moins de 10,5 % du montant total de la mission. Ce budget n'appelle pas pour l'heure d'observation particulière. Son examen par la Cour des comptes l'an prochain sera certainement riche d'enseignements.

La dotation budgétaire du Conseil constitutionnel, qui représente moins de 1,1 % du budget total de la mission, s'élève à un peu moins de 11 millions en 2013. Après quatre années consécutives de baisse, elle est minorée de 1% alors que l'année à venir sera à nouveau marquée par un accroissement de l'activité du Conseil, liée au développement des questions prioritaires de constitutionnalité.

D'une manière générale, le Conseil rend, dans le cadre de l'ensemble de ses missions, quatre fois plus de décisions qu'il y a dix ans. Sa gestion rigoureuse lui a permis de faire face à ses missions juridiques tout en réalisant, ces quatre dernières années, des travaux de rénovation qui n'avaient pas eu lieu depuis soixante-dix ans. Le Conseil s'est ainsi doté d'une salle d'audience et a réhabilité tout un étage inutilisé dans les combles.

Enfin, les crédits demandés pour 2013 au titre de la Cour de justice de la République s'élèvent à 922 000 euros, soit 0,09 % du montant total des dotations de la mission. Son activité étant par nature cyclique, le budget de la Cour progresse en 2013 de près de 105 000 euros en raison de deux dossiers en cours d'instruction.

Quant à sa situation locative, on peut en déplorer la précarité : son bail est arrivé à terme le 29 février 2012 sans que les négociations aient débouché sur un nouveau contrat. Or, le maintien dans ses locaux, rue de Constantine, est rendu nécessaire par l'instruction des affaires en cours. L'analyse financière plaide dans le même sens, en l'attente d'une relocalisation au Palais de justice dans les locaux du tribunal de grande instance de Paris, si ce dernier emménage, comme prévu, dans la nouvelle cité judiciaire des Batignolles. Il est donc légitime de prévoir la conclusion d'un nouveau bail dont le loyer, toutes charges comprises, soit compatible avec les normes de la politique immobilière de l'Etat, et comporte un droit de résiliation en cas de transfert de siège.

Je vous propose d'adopter sans modification les dotations de la mission.

M. Philippe Marini, président. – Je vous recommande la lecture *in extenso* de la note de synthèse. Vous y trouverez les éléments directement liés à nos activités, de même qu'à celles du Conseil constitutionnel, dont je constate qu'il devient de plus en plus productif, puisqu'il rend huit fois plus qu'il y a dix ans de décisions sur le seul contrôle de constitutionnalité.

Vous avez évoqué les prélèvements sur ressources propres qui viendront équilibrer les budgets des assemblées parlementaires. Or, les chiffres que vous avez mentionnés semblent indiquer que l'effort du Sénat est plus important, en proportion, que celui de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial. – En effet, l’effort du Sénat est proportionnellement très supérieur. Je peux, si vous le souhaitez, creuser plus avant sur ses ressources propres, mais si le Sénat peut s’appuyer sur elles, c’est grâce à la bonne gestion de nos questeurs.

M. Philippe Marini, président. – L’ancien président de la commission de contrôle des comptes qu’est François Marc en aura gardé souvenir.

M. François Marc, rapporteur général. – Le nouveau président de cette commission, Gérard Miquel, pourra vous apporter les dernières données.

M. Joël Bourdin. – Je m’inquiète du sort fait au Conseil constitutionnel, dont le travail a beaucoup évolué avec le développement, depuis deux ans, des questions prioritaires de constitutionnalité. Au regard de quoi, il ne me semble pas bon de réduire ses crédits. Dispose-t-on d’une estimation de l’évolution de ses coûts de fonctionnement ?

M. Francis Delattre. – J’avais cru comprendre qu’il était question de supprimer la Cour de justice de la République, pour appliquer le droit commun, y compris aux ministres. A quoi bon, dès lors, lui consacrer autant de crédits, quand seuls deux dossiers restent à instruire, et que, dans nos départements, les tribunaux de grande instance manquent cruellement de moyens ? Pourquoi renégocier un bail dont le montant n’est pas négligeable ? N’y a-t-il pas moyen de reloger à moindre coût une Cour qui ne se réunit que tous les trois ans ? Des journalistes qui s’y sont rendus n’y ont croisé qu’une secrétaire.

M. Philippe Marini, président. – J’ai été entendu comme témoin par la Cour : j’ai visité ce « désert des Tartares », situé rue de Constantine, où le mètre carré locatif est parmi les plus chers de Paris.

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial. – Les effectifs du Conseil constitutionnel, pour répondre à Joël Bourdin, sont passés de 50,3 ETP en 2008 à 53,9 en 2013. J’ai rencontré le président Jean-Louis Debré, qui relève que l’ensemble du personnel a accompli des efforts considérables, il est vrai rendus plus légers par des travaux de rénovation qui ont sensiblement amélioré le cadre de travail.

La Cour de justice, en réponse à Francis Delattre, travaille en permanence et il faut instruire les dossiers.

M. Roland du Luart. – J’ai également été entendu comme témoin sur l’affaire Tapie. Il est vrai que la Cour est bien installée, mais est-il de bonne gestion de la faire déménager avant qu’elle puisse reprendre les locaux du TGI ?

On peut, en effet, s’étonner de l’enveloppe dévolue au Conseil constitutionnel. Surtout si on la compare à celle, supérieure, du jardin du Luxembourg qui entoure notre vénérable maison et revient à 12 millions, en attendant mieux puisque le glissement vieillissement technicité (GVT) croît

rapidement et que le mode de rémunération posera un jour problème : il faut déjà abonder sur les ressources propres ces rémunérations, qui représentent 90 % du budget du jardin. Est-il normal, en cette période de restrictions budgétaires, de consacrer autant à un jardin ?

M. Philippe Marini, président. – Comparaison délicate. Mieux vaudrait comparer ce qui est comparable, le coût du jardin du Luxembourg à celui d'autres jardins.

M. François Trucy. – Il y a quelques années, comme vice-président de la commission de contrôle des comptes, j'avais proposé de vendre le jardin du Luxembourg à la ville de Paris. La leçon fut cuisante...

M. Philippe Marini, président. – Comment fixer le prix de ce vénérable vestige du jardin des Chartreux et de ses poiriers ?

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial. – Sachant que sa superficie est de 25 hectares, le coût à l'hectare s'établit à 500 000 euros... Mais c'est l'un des plus beaux jardins de Paris. Il faut le préserver.

M. Roland du Luart. – Il y a des limites.

M. Philippe Marini, président. – Quel est donc le coût des Tuileries ?

M. Jean-Paul Emorine. – Ce n'est pas comparable !

M. Philippe Marini, président. – Comment comparer, en effet, le jardin du roi au jardin du Parlement...

À l'issue de ce débat, la commission décide, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des dotations de la mission « Pouvoirs publics ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La Chaîne Parlementaire

M. Gilles Leclerc, président-directeur général de Public Sénat.

Conseil constitutionnel

M. Jean-Louis Debré, président du Conseil constitutionnel.