

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, 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, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *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.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	
I. UNE MISSION SPECIFIQUE... ..	7
II. ...QUI CONTRIBUE A L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES.....	7
DEUXIÈME PARTIE	
PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION	
I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : LA POURSUITE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA MAITRISE DES DÉPENSES INSTAURÉE EN 2008.....	9
A. LA TRAJECTOIRE BAISSIÈRE DE LA DOTATION GLOBALE	9
B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES DÉPENSES.....	10
1. <i>Les charges de fonctionnement courant</i>	11
2. <i>Les déplacements</i>	12
3. <i>Les charges de personnel</i>	12
4. <i>Les équipements et travaux</i>	12
5. <i>Les charges exceptionnelles</i>	13
C. DES PRODUITS EN HAUSSE.....	13
II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : GEL DE LA DOTATION VERSÉE PAR L'ÉTAT	13
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES EFFORTS DE GESTION POUR FINANCER LA HAUSSE DES INVESTISSEMENTS	14
B. LE SÉNAT : LE POIDS IMPORTANT DU RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL ET DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT	15
C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES	16
1. <i>La chaîne parlementaire – Assemblée nationale</i>	16
2. <i>Public Sénat</i>	16

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UNE DOTATION EN BAISSÉ POUR LA CINQUIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE.....	17
A. LA STRUCTURE DES DÉPENSES	18
B. UNE STABILISATION DU NOMBRE DE QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ	18
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE BAISSÉ SENSIBLE DE LA DOTATION GRÂCE À LA RÉDUCTION DES DEPENSES IMMOBILIÈRES.....	19
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTES DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	25

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) **Le montant total des dotations consacrées aux Pouvoirs publics** en 2014 est globalement **minoré de 0,13 %** par rapport à 2013. Il s'établit à 989 987 362 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 2014 de 1,76 % par rapport à 2013. Les crédits demandés s'élèvent à 101 660 000 euros et représentent 10,27 % du montant total de la mission.

3) **Les dotations des deux assemblées parlementaires sont stabilisées en euros courants** en 2014, pour la deuxième année consécutive. S'agissant de l'Assemblée nationale, les crédits demandés s'élèvent à 517 890 000 euros, soit 52,31 % 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 15 529 966 euros pour l'Assemblée nationale et de 23 437 220 euros pour le Sénat, afin de permettre l'accomplissement de leurs missions institutionnelles. **L'Assemblée nationale comme le Sénat poursuivent la contraction de certaines de leurs charges de fonctionnement.**

4) En ce qui concerne **les chaînes parlementaires**, leurs crédits représentent 3,56 % du montant total des dotations de la mission. La **chaîne parlementaire - Assemblée nationale (LCP-AN)** prévoit une **dotación inchangée** de 16 641 162 euros. Les dépenses de fonctionnement apparaissent maîtrisées. La dotation de **Public Sénat** s'élève à 18 569 000 euros en 2014. Elle **progressé de près de 4 %**, dans le cadre de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens conclu en décembre 2012 avec le Sénat et de la poursuite du plan de développement numérique de la chaîne.

5) **La dotation budgétaire du Conseil constitutionnel**, qui représente moins de 1,09 % du budget total de la mission, s'élève à 10 776 000 euros en 2014. Après cinq années consécutives de baisse, elle est minorée de 1,03 %, dans un contexte de stabilisation de l'activité liée à la question prioritaire de constitutionnalité.

6) Enfin, les crédits demandés en 2014 au titre de la **Cour de Justice de la République s'élèvent à 866 600 euros**, soit 0,09 % du montant total des dotations de la mission. Ils sont en baisse de 6 % par rapport à 2013, notamment du fait de la conclusion d'un bail à des conditions plus favorables que celles auxquelles était jusqu'alors soumise la Cour.

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

À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

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

I. UNE MISSION SPECIFIQUE...

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* ».

La mission « Pouvoirs publics » comprend donc les dotations versées à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaires et aux chaînes parlementaires qui leur sont rattachées, au Conseil constitutionnel, à la Haute Cour de Justice et à la Cour de justice de la République.

Ces 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* ».

II. ...QUI CONTRIBUE A L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

L'ensemble des dotations demandées pour 2014 par les différents pouvoirs publics sont décrites à l'Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2014. Leur total s'élève à 989 987 362 euros, contre 991 265 739 euros en 2013, soit une baisse de 0,13 %. Les crédits de la mission « Pouvoirs publics » avait déjà reculé de 0,6 % en 2013 par rapport à l'exercice précédent.

Il est proposé en 2014 de stabiliser en euros courants les dotations des assemblées parlementaires, de réduire respectivement de 1,10 % et 1,76 % les enveloppes budgétaires du Conseil constitutionnel et de la Présidence de la République. La dotation de la Cour de justice de la République baisse quant à elle de 6 %. Les crédits prévus pour la Chaîne parlementaire - Assemblée nationale (LCP-AN) en 2013 sont reconduits en 2014. Ceux de Public Sénat augmentent de 4 % par rapport à 2013.

Récapitulation des crédits par dotation et action

Numéro et intitulé de la dotation et de l'action		Ouverts en LFI pour 2012 (en euros)	Ouverts en LFI pour 2013 (en euros)	Demandés pour 2014 (en euros)	Evolution 2013-2014 (en %)	Poids dans la mission (en %)
501	Présidence de la République	108 929 739	103 483 252	101 660 000	-1,76%	10,27%
511	Assemblée nationale	517 890 000	517 890 000	517 890 000	0,00%	52,31%
521	Sénat	323 584 600	323 584 600	323 584 600	0,00%	32,69%
1	Sénat	311 577 800	311 577 800	311 627 700	0,02%	31,48%
2	Jardin du Luxembourg	12 006 800	12 006 800	11 956 900	-0,42%	1,21%
3	Musée du Luxembourg	0	0	0	0,00%	0,00%
541	La chaîne parlementaire	35 037 514	34 498 162	35 210 162	2,06%	3,56%
1	La chaîne parlementaire - Assemblée nationale	17 180 514	16 641 162	16 641 162	0,00%	1,68%
2	Public Sénat	17 857 000	17 857 000	18 569 000	3,99%	1,88%
542	Indemnités des représentants français au Parlement européen	0	0	0	-	0,00%
531	Conseil constitutionnel	10 998 000	10 888 000	10 776 000	-1,03%	1,09%
532	Haute Cour	0	0	0	-	0,00%
533	Cour de justice de la République	817 450	921 725	866 600	-5,98%	0,09%
TOTAL		997 257 303	991 265 739	989 987 362	-0,13%	100,00%

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2014

DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR DOTATION

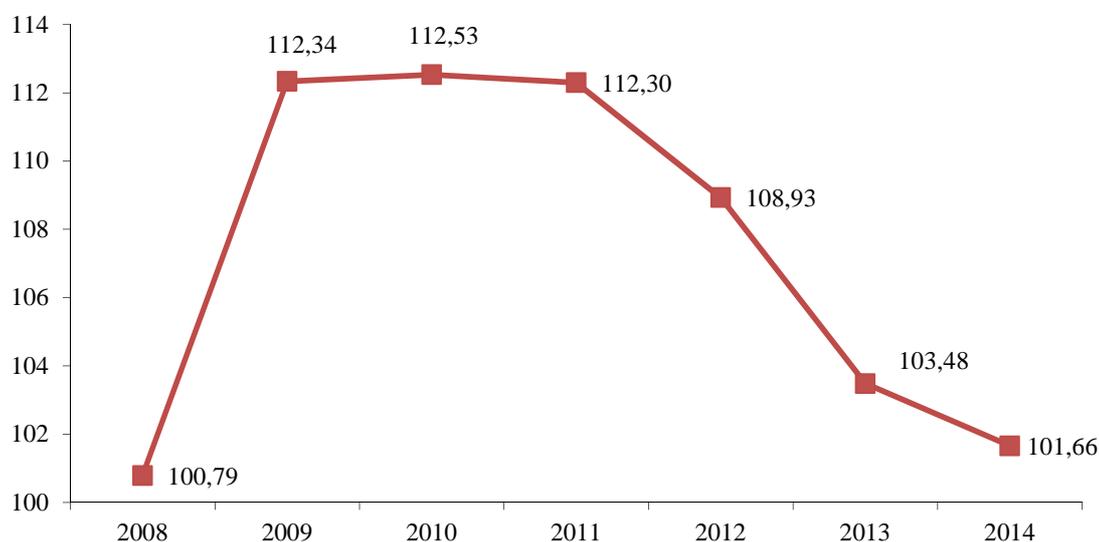
I. LA PRÉSIDENTENCE DE LA RÉPUBLIQUE : LA POURSUITE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES INSTAURÉE EN 2008

A. LA TRAJECTOIRE BAISSIÈRE DE LA DOTATION GLOBALE

Dans la continuité des efforts de transparence de gestion et de rationalisation des coûts de fonctionnement accomplis entre 2008 et 2012, la dotation allouée en 2014 à la Présidence de la République est minorée de 1,76 % par rapport à 2013 et s'élève à 101 660 000 euros. En 2013, la baisse avait été de 5 % par rapport à 2012.

Évolution de la dotation de la Présidence de la République

(en millions d'euros)

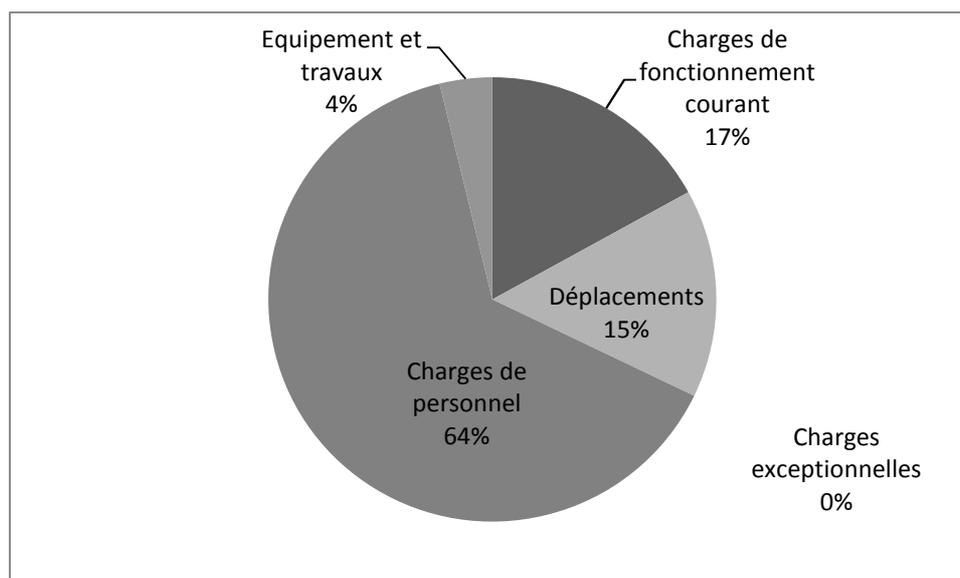


Source : données de l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2014

L'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2014 indique que « le Chef de l'Etat s'est fixé comme objectif une dotation de l'État limitée à 100 millions d'euros en 2015 » et que « l'exercice budgétaire 2014 constituera une étape intermédiaire dans cette trajectoire qui permettra de mesurer le plein effet des réformes et mesures mises en œuvre ».

Les dépenses prévues en 2014 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 2014

B. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES DÉPENSES

Les dépenses de la Présidence de la République s'élèvent au total à 105 535 200 euros, soit une hausse de 0,1 %.

Dépenses de la Présidence de la République

(en millions d'euros)

	2013	2014	Evolution 2013-2014
Charges de fonctionnement courant	17 641 360	17 925 200	1,6%
Déplacements	18 199 300	16 000 000	-12,1%
Charges de personnel	65 650 792	67 610 000	3,0%
Charges exceptionnelles	320 000	-	-100,0%
Equipement et travaux	3 621 800	4 000 000	10,4%
Total	105 435 265	105 537 214	0,1%

Source : Annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2014

Ces dépenses intègrent une majoration de 260 000 euros pour tenir compte du rattachement du Pavillon de la Lanterne à la Présidence de la République. Ce transfert de charges jusqu'ici assumées par les services du Premier ministre répond au souhait formulé par la Cour des comptes dans ses observations sur les comptes 2012 de la Présidence de la République que soit régularisée la « *situation juridique et financière de cette résidence* ».

Hors ce transfert, les dépenses de la Présidence de la République diminuent de 0,2 %.

1. Les charges de fonctionnement courant

Les charges de fonctionnement courant représentent 17 % de l'ensemble des dépenses prévues pour la Présidence en 2014. Elles s'établissent à 17 925 200 euros, enregistrant ainsi une hausse de 1,6 % par rapport à 2013.

Cette hausse des dépenses concerne l'ensemble des postes (approvisionnements, prestations extérieures, autres services extérieurs, impôts et taxes), à l'exception de la dotation aux amortissements et des provisions.

Les charges décaissables (c'est-à-dire hors dotation aux amortissements et provisions) augmentent ainsi de 1,6 %.

L'ensemble de ces dépenses s'inscrit cependant en baisse de 9 % par rapport à **l'exécution 2012**.

L'annexe au projet de loi de finances indique que « *le déploiement de nouveaux marchés devrait favoriser la diminution des dépenses* », dans le domaine de la conduite de travaux, de la maintenance préventive, de l'entretien courant, des copieurs et imprimantes et de l'assistance téléphonique en matière de bureautique.

En ce qui concerne les prestations extérieures, les crédits prévus au budget 2014 sont fixés à 4 468 785 euros, soit une hausse de 5 % par rapport à 2013. Comme l'an dernier, votre rapporteur spécial déplore que cette rubrique ne soit pas détaillée dans l'annexe au projet de loi de finances. En effet, cette rubrique comprend notamment le coût des manifestations, dépenses particulièrement significatives des orientations d'une présidence.

L'annexe au projet de loi de finances indique cependant que « *le coût de fonctionnement de l'intendance sera [...] minoré en 2014 par l'affectation à l'acquisition de nouveaux millésimes, du produit de la vente aux enchères d'un dixième de la cave de vins réalisées par la Présidence, en mai 2013. Après reversement au budget général, de 250 000 euros, soit la moitié du produit de la vente, 50 000 euros, sur les 250 630 euros revenant au budget de la présidence, sont prévus en 2014 pour acquérir de nouvelles bouteilles et concourir au renouvellement de la cave.* »

2. Les déplacements

En réduction constante depuis 2010, le coût des déplacements de la Présidence de la République est à nouveau minoré en 2014 pour s'établir à 16 000 000 euros, soit une baisse de 12 % par rapport aux crédits inscrits en 2013 et une stabilisation par rapport à la prévision d'exécution de cette même année.

A l'instar de l'ancienne présidence, des économies sont prévues grâce à la réduction du nombre de participants ainsi que des coûts d'hébergement et de locations de voitures.

Cependant, alors que la nouvelle présidence avait souhaité l'an dernier qu'il soit « *recouru au train lorsque ce mode de transport est le plus adapté à la destination* », la Cour des comptes relève qu'en 2012, « *l'utilisation du TGV, très médiatisée, est [...] restée marginale pour les déplacements sur le territoire* ».

3. Les charges de personnel

Les crédits prévus au titre des charges de personnel s'élèvent à 67 610 000 euros en 2014 contre 65 650 792 euros en 2013 et 67 109 739 euros en 2012.

Avant transfert de 0,11 million d'euros en provenance des services du Premier ministre, la masse salariale augmente ainsi de 2,8 %, malgré des suppressions d'emploi représentant une économie de 550 000 euros.

Cette hausse est expliquée par le « *rebasage de la dotation pour tenir compte de la réalité de la dépense constatée (67,5 millions d'euros en 2012)* », soit 1,25 million d'euros de plus par rapport à la loi de finances pour 2013, « *la progression du GVT positif, l'impact des mesures catégorielles mises en œuvre dans les ministères, la fin du jour de carence pour les congés maladie et la croissance de cotisation et de charges* », soit 1,15 million d'euros de plus par rapport à la loi de finances pour 2013.

4. Les équipements et travaux

Les crédits d'équipements et de travaux prévus pour 2014 sont fixés à 4 millions d'euros, contre 3 621 800 euros en 2013. Ils financeront la poursuite des travaux programmés sur la période 2013 à 2015, « *notamment en matière de sécurité et de sûreté des bâtiments comme des systèmes d'information* ».

5. Les charges exceptionnelles

Les dépenses comptées en 2013 comme « charges exceptionnelles » (dons, subventions et secours des services sociaux) ont été reclassées en « charges de fonctionnement courant ». Votre rapporteur regrette que, ce faisant, il n'y ait plus d'indication quant au niveau prévu pour 2014 de ces dépenses « reclassées ».

C. DES PRODUITS EN HAUSSE

La dotation inscrite en loi de finances ne finance pas l'intégralité des dépenses de la Présidence de la République. En outre, en 2014, quand celles-ci augmentent, celle-là diminue. Le besoin croissant en financement qui en résulte (4 % en 2014) est couvert par des ressources propres de la Présidence, composées pour 2014 :

- des produits divers de gestion (intérêts du compte de dépôt à la direction régionale des finances publiques, paiement par le personnel des frais de restauration, loyers et charges des logements situés quai Branly, contributions parentales à la crèche, ventes de véhicules) pour 2 075 200 euros ;

- des produits exceptionnels représentant 1 800 000 euros.

L'inscription de ces produits exceptionnels au budget de la Présidence de la République correspond à **une nouvelle méthode comptable, appliquée aux comptes 2012 sur recommandation de la Cour des comptes** et pour la première fois en projet de loi de finances, qui consiste à virer au résultat une quote-part des subventions d'investissement. Il s'agit d'enregistrer « *l'amortissement des subventions d'investissement versées par l'État* ».

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : GEL DE LA DOTATION VERSÉE PAR L'ÉTAT

Comme la Présidence de la République, les assemblées parlementaires élaborent chaque année un budget dont la principale mais pas unique ressource consiste en une dotation de l'État. Cette dotation ne couvre généralement pas l'intégralité des dépenses prévues, la différence étant financée par des produits de gestion courante et un prélèvement sur leurs disponibilités financières.

Pour la deuxième année consécutive, les deux assemblées ont décidé de reconduire leurs demandes de crédits aux mêmes montants que ceux inscrits en loi de finances l'année précédente.

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES EFFORTS DE GESTION POUR FINANCER LA HAUSSE DES INVESTISSEMENTS

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2014 est caractérisé par une stabilité de la dotation demandée à l'Etat, soit 517 890 000 euros, et des dépenses, qui s'élèvent à 537 824 766 euros.

Malgré cette stabilité, ce budget prévoit une hausse de 23,09 % des dépenses d'investissement, qui s'établissent à 19 932 193 euros, contre 16 193 100 euros en 2013.

Le budget de l'Assemblée nationale est composé à 96 % de dépenses de fonctionnement. Une faible baisse de ces dépenses, en l'espèce 0,72 %, suffit donc à financer une hausse importante des dépenses d'investissement.

Ce sont 3,74 millions d'euros qui basculent de la section de fonctionnement à la section d'investissement, dont 850 000 euros au titre d'un changement de méthode comptable. Certaines dépenses comptabilisées jusqu'en 2013 comme des dépenses de fonctionnement sont en effet désormais classées dans les investissements. C'est notamment le cas de la « *maintenance informatique évolutive* ». Le solde, soit 2,89 millions d'euros, correspond à des économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement qui permettent de compenser la hausse des investissements.

Outre le transfert comptable de certaines dépenses, cette hausse vient abonder pour 2 344 393 euros une « *dotation pour dépenses imprévues* » s'élevant à 3 544 393 euros. Il s'agit de réaliser, si la coupure parlementaire de l'été 2014 est suffisamment longue, des travaux de rénovation de la toiture de l'hémicycle et d'étanchéité de la Cour d'honneur.

Les économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement portent sur les « *dépenses des services extérieurs et notamment l'effet de l'instauration du forfait annuel d'affranchissement et de l'internalisation des impressions parlementaires ainsi que la renégociation des frais d'hébergement du site internet de l'Assemblée et celle du bail du 110 rue de l'Université* ». Elles s'élèvent à 1,7 million d'euros. La baisse des dépenses de fonctionnement vient également, pour 2,7 millions d'euros, d'un « réajustement » des prévisions de dépenses de pensions des anciens députés, lié à l'actualisation des hypothèses retenues dans le budget 2013 sur le taux de renouvellement lors des élections 2012.

Votre rapporteur observe que cet aléa constitue une difficulté connue également du Sénat, qui doit réviser ses hypothèses budgétaires l'année suivant le renouvellement sénatorial en fonction du résultat effectif des élections.

La dotation demandée à l'État est complétée par :

- des produits divers d'un montant total de 4 404 800 euros, correspondant notamment aux redevances de gestion versées par les régimes de sécurité sociale des députés et du personnel de l'Assemblée nationale ;
- un prélèvement sur les disponibilités de l'Assemblée nationale, estimé à 15 539 966 euros, qui constitue la variable d'ajustement permettant d'équilibrer le budget.

B. LE SÉNAT : LE POIDS IMPORTANT DU RENOUVELLEMENT SÉNATORIAL ET DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

La dotation demandée par le Sénat pour 2014, soit 323 584 600 euros, est stable en euros courants par rapport à 2012 et 2013 et en diminution d'1,2 % par rapport à 2008, 2009, 2010 et 2011, années durant lesquelles elle avait déjà été gelée.

Cette dotation est complétée par un prélèvement sur les disponibilités financières du Sénat de 23 437 220 euros, en hausse de 81,77 % par rapport à l'exercice précédent.

Le budget total du Sénat augmente ainsi de 3,13 % par rapport à 2013, pour s'établir à 347 021 820 euros.

Cette hausse répond à deux facteurs spécifiques à l'année 2014 : le renouvellement sénatorial et la réalisation de très lourds investissements.

Les coûts liés au renouvellement sénatorial tiennent principalement aux indemnités de préavis et de fin de contrat versées, conformément aux règles du droit du travail, aux collaborateurs de sénateurs non réélus. L'Association pour gestion des assistants de Sénateurs (AGAS) voit ainsi son budget porté à 67 451 500 euros, contre 64 000 000 euros en 2013, soit une hausse de 5,39 %. Avec les autres dépenses induites (de communication, protocolaires, d'organisation de la journée d'élections), le coût total du renouvellement sénatorial est évalué à 5 millions d'euros.

Pour autant, grâce aux efforts de gestion réalisés, les dépenses de fonctionnement restent maîtrisées et enregistrent une baisse de 0,50 % par rapport 2013. Votre rapporteur relève en particulier la réduction de 2,30 % des dépenses de traitement des personnels titulaires et stagiaires du Sénat et la stabilité des crédits inscrits au titre de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) dont le montant unitaire a été réduit de 3 % en 2012.

En revanche, les dépenses d'investissement sont relancées, pour atteindre 18 905 500 euros contre 6 699 230 euros en 2013, à travers deux projets majeurs : la transformation en bureaux et salles de réunion de l'immeuble du 77, rue Bonaparte et la restructuration de l'immeuble du 64, boulevard Saint-Michel.

Au sein de la dotation globale du Sénat, les crédits de l'action « Jardin du Luxembourg » s'établissent à 11 956 900 euros, en recul de 4,32 % par rapport à 2013. Cette évolution correspond à une baisse des dépenses de rémunération des personnels titulaires de 2,91 %, ainsi qu'à un important effort de réduction des dépenses courantes.

S'agissant de l'action « Musée du Luxembourg », aucune demande de dotation n'a été formulée pour 2014, la redevance versée par la Réunion des musées nationaux (230 000 euros), attributaire de la délégation de service public, restant supérieure aux dépenses supportées par le Sénat (150 000 euros) et permettant ainsi de dégager un excédent de 80 000 euros.

C. LES CHAÎNES PARLEMENTAIRES

1. La chaîne parlementaire – Assemblée nationale

La dotation demandée par LCP – AN pour 2014 s'élève à 16 641 162 euros, montant inchangé par rapport à 2013.

Cette dotation finance 98,24 % des dépenses de la chaîne, qui s'établissent au total à 16 938 941 euros, en hausse de 0,86 % par rapport à 2013. Le solde est couvert par les reversements de Public Sénat, pour 100 000 euros et par des recettes diverses, pour 201 000 euros.

Les charges d'exploitation représentent 95,8 % du total des dépenses de la chaîne et sont quasiment stables par rapport à 2013. Votre rapporteur relève la bonne maîtrise de la masse salariale, qui ne progresse que de 0,48 %, ainsi que des dépenses de communication et d'Internet qui diminuent de 4,56 %. Poste particulièrement lourd, les coûts de diffusion liés à la TNT reculent de 3,23 % et s'établissent à 4 485 000 euros.

Les dépenses d'investissements s'élèvent à 716 500 euros, soit une augmentation de 22,17 % par rapport à l'exercice précédent, correspondant à des investissements de coproduction d'un montant de 386 500 euros et des investissements courants pour 330 000 euros.

2. Public Sénat

La dotation de Public Sénat progresse de 4 % pour s'établir à 18 569 000 euros contre 17 857 000 euros en 2013.

Cette hausse de 712 000 euros se décompose en :

- la garantie du maintien en volume jusqu'en 2015 de la dotation de Public Sénat, conformément au contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre la chaîne et le Sénat en décembre 2012, qui prévoit également le développement de programmes relatifs au Sénat et aux territoires.

L'hypothèse d'inflation retenue pour le budget 2014, de 1,75 %, entraîne ainsi une hausse 312 000 euros de la dotation de la chaîne ;

- la compensation de la suppression de la mise à disposition gratuite de fonctionnaires du Sénat et de la revalorisation des loyers versés par la chaîne au titre des locaux que met à sa disposition le Sénat, pour 400 000 euros au total.

Les moyens supplémentaires qui lui sont alloués permettront à la chaîne de poursuivre son développement numérique et de lancer la première phase d'adaptation de ses outils de production à la diffusion en haute définition (HD). Les dépenses d'investissement s'élèveront ainsi à 524 000 euros en 2014, et seront également consacrées au renouvellement du matériel technique.

Les coûts de diffusion (TNT) sont inchangés par rapport au budget 2013 et s'élèvent à 4,5 millions d'euros.

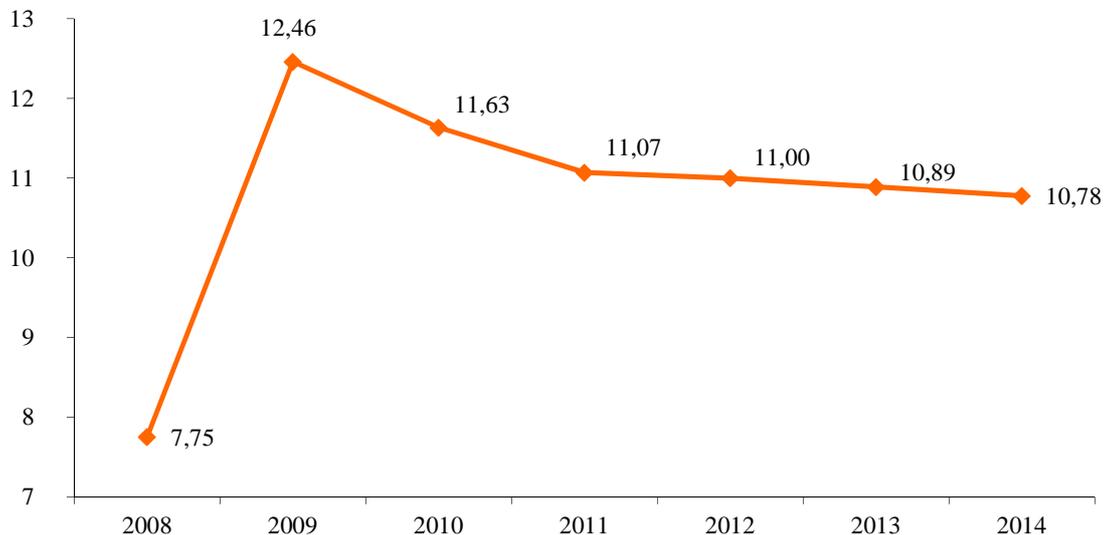
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UNE DOTATION EN BAISSÉ POUR LA CINQUIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

La dotation demandée pour 2014 est en diminution de 1,03 % par rapport à 2013, pour s'établir à 10 776 000 euros.

Cette baisse est la cinquième consécutive depuis 2010. En cinq ans, la dotation du Conseil constitutionnel a ainsi diminué de 13,52 %, alors même qu'avec la réforme constitutionnelle de 2008, entrée en vigueur en 2010, l'activité du Conseil constitutionnel a triplé. Sur ce point, votre rapporteur souligne qu'environ 50 % des décisions rendues depuis 50 ans l'ont été ces trois dernières années.

Évolution de la dotation du Conseil constitutionnel

(en millions d'euros)



Source : données de l'annexe « Pouvoirs publics » au projet de loi de finances pour 2014

A. LA STRUCTURE DES DÉPENSES

Les dépenses de fonctionnement courant s'élèvent à 8 405 000 euros. Le budget consacré aux membres et les effectifs demeurent stables. Des dépenses de réalisation du deuxième volet du logiciel de jurisprudence sont prévues pour un total de 265 000 euros.

Les dépenses de travaux correspondent à la poursuite du chantier de rénovation des locaux et des équipements du Conseil constitutionnel, pour 2,106 millions d'euros, contre 2,519 millions d'euros en 2013.

B. UNE STABILISATION DU NOMBRE DE QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

La nouvelle procédure de contrôle, intitulée « question prioritaire de constitutionnalité » (QPC) s'est considérablement développée depuis sa mise en œuvre en 2010¹. Cependant, après un pic atteint en 2011, avec 110 décisions rendues, une stabilisation s'est opérée, avec 74 décisions rendues en 2012 et, selon les prévisions du Conseil, entre 70 et 80 décisions en 2013.

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.

Ce nouveau type de contrôle a modifié de manière substantielle l'élaboration du budget du Conseil afin de prévoir **la modification des procédures**¹, la réalisation de **travaux** liée à la nouvelle activité² et le **recrutement de personnel qualifié**.

Même si le Conseil constitutionnel souligne la difficulté de dissocier le coût propre de la QPC du coût global de fonctionnement, il a établi l'évaluation suivante :

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

(en euros)

	2011	2012	2013	2014	Part dans le total des crédits 2014 (en %)
Personnel	253 200	470 250	642 000	715 000	15,30%
Fonctionnement	219 000	186 000	200 000	215 000	13,91%
Investissement et travaux	2 130 000	1 150 000	1 000 000	-	0%
TOTAL	2 602 200	1 806 250	1 842 000	930 000	8,63%

Source : Conseil constitutionnel

Votre rapporteur souligne que le « référendum d'initiative partagée », procédure qui devrait être mise en place lorsque le projet de loi organique n° 242 (2011-2012) et le projet de loi n° 243 (2011-2012), portant application de l'article 11 de la Constitution, auront été définitivement adoptés par le Parlement, pourrait nécessiter une augmentation conséquente des moyens du Conseil constitutionnel. Il s'agirait en effet pour le Conseil constitutionnel de vérifier la réalité d'environ quatre millions de signatures d'électeurs, correspondant à 10 % du corps électoral. La faisabilité même de ce contrôle, y compris dans l'hypothèse où il serait réalisé par simple sondage, paraît soulever d'importantes difficultés.

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : UNE BAISSÉ SENSIBLE DE LA DOTATION GRÂCE À LA RÉDUCTION DES DEPENSES IMMOBILIÈRES

La Cour de justice de la République a été instituée par la loi

¹ À savoir, 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 et l'accueil du public.

² À savoir, la création d'une salle de retransmission publique des séances, d'une salle des avocats et d'une nouvelle salle d'audience permettant la présence du public en 2012.

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 pour partie l'activité juridictionnelle de la Cour.

Pour 2014, la Cour estime à 70 000 euros les frais directement liés à la tenue de procès (frais d'organisation, indemnités de juges parlementaires, frais de justice). En 2011 puis 2012, les sommes de 68 137,47 euros et de 63 628,01 euros avaient respectivement été utilisées.

L'essentiel des dépenses correspond cependant à des frais fixes, tels que le loyer de l'immeuble du 21, rue de Constantine (Paris 7^{ème}), estimé à 465 000 euros charges comprises en 2014, et les indemnités des magistrats, d'un montant total de 125 000 euros, en baisse de 6,5 % par rapport à 2013.

S'agissant en particulier du bail du 21, rue de Constantine, votre rapporteur spécial avait souhaité que, dans l'attente d'un déménagement conditionné par le transfert du Tribunal de grande instance de Paris sur le site des Batignolles, « *soit mis un terme à la situation locative précaire de la Cour* ».

Le bail a été effectivement renouvelé en mars 2013, prévoyant un loyer annuel de 450 000 euros, soit une économie d'environ 75 000 euros en année pleine. La taxe foncière et la taxe sur les bureaux restent à la charge du bailleur, la Cour réglant les charges d'ascenseur, pour un montant de 26 225 euros en 2014.

Votre rapporteur se félicite donc qu'une solution transitoire sécurisant la situation de la Cour ait été trouvée.

Compte tenu de l'indexation du loyer, qui entraînera une revalorisation prévisible de 3 %, le loyer inscrit au budget 2014 s'élève à 463 500 euros.

Les dépenses de fonctionnement reculent par ailleurs de 3 %.

Au total, la dotation demandée pour 2014 est en baisse de 6 % par rapport à 2013.

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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2013, sous la présidence de Mme Michèle André, vice-présidente, 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 » au projet de loi de finances pour 2014 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.

Le montant total des dotations consacrées aux pouvoirs publics en 2014 est en diminution de 0,13 % par rapport à 2013. Il s'établit à près de 990 millions d'euros.

Plus particulièrement, le projet de loi de finances pour 2014 prévoit de stabiliser en euros courants les dotations des assemblées parlementaires et de LCP-AN et d'augmenter de 4 % celle de Public Sénat. Il est également proposé de réduire de 1 % l'enveloppe budgétaire du Conseil constitutionnel, de 1,8 % celle de la Présidence de la République et de 6 % celle de la Cour de justice de la République.

Le budget de l'Assemblée nationale pour 2014 est caractérisé par une stabilité de la dotation demandée à l'État, soit 517,9 millions d'euros euros, et des dépenses, qui s'élèvent à 537,8 millions d'euros, la différence étant financée par un prélèvement sur les disponibilités financières de l'Assemblée. Malgré cette stabilité, l'Assemblée nationale prévoit une hausse de 23 % des dépenses d'investissement, qui s'établissent à près de 20 millions d'euros, contre 16,2 millions d'euros en 2013. Son budget est en effet composé à 96 % de dépenses de fonctionnement : une faible baisse de ces dépenses, en l'espèce 0,72 %, suffit donc à financer une hausse importante des dépenses d'investissement.

La dotation demandée par le Sénat pour 2014, soit près de 323,6 millions d'euros, est stable en euros courants par rapport à 2012 et 2013 et en diminution d'1,2 % par rapport à la période 2008 - 2011, durant laquelle elle avait déjà été gelée. Cette dotation est complétée par un prélèvement sur les disponibilités financières du Sénat de 23 437 220 euros, en hausse de 81,77 % par rapport à l'exercice précédent. Le budget total du Sénat augmente ainsi de 3,13 % par rapport à 2013, pour s'établir à 347 021 820 euros. Cette hausse répond à deux facteurs spécifiques à l'année 2014 : le renouvellement sénatorial et la réalisation de lourds investissements.

Les coûts liés au renouvellement sénatorial tiennent principalement aux indemnités de préavis et de fin de contrat versées aux collaborateurs de sénateurs non réélus. L'Association pour gestion des assistants de Sénateurs (AGAS) voit ainsi son budget augmenter de près de 3,5 millions d'euros. Avec les autres dépenses, le coût total du renouvellement sénatorial est évalué à 5 millions d'euros. Malgré cela, grâce aux efforts de gestion réalisés, les dépenses de fonctionnement restent maîtrisées : elles enregistrent une baisse de 0,5 % par rapport 2013, grâce notamment au recul de 2,3 % des dépenses de traitement des fonctionnaires du Sénat.

En revanche, les dépenses d'investissement sont relancées, pour atteindre 18,9 millions d'euros contre 6,7 millions d'euros en 2013, à travers deux projets majeurs : la transformation en bureaux et salles de réunion de l'immeuble du 77, rue Bonaparte et la restructuration de l'immeuble du 64, boulevard Saint-Michel.

La chaîne parlementaire - Assemblée nationale (LCP-AN) prévoit une dotation inchangée de 16,6 millions d'euros. Celle de Public Sénat s'élève à 18,6 millions euros en 2014. Elle progresse de près de 4 % par rapport à 2013. Cette hausse correspond à la garantie du maintien en volume jusqu'en 2015 de la dotation de Public Sénat, conformément au contrat d'objectifs et de moyens (COM) conclu entre la chaîne et le Sénat en décembre 2012, qui prévoit le développement de programmes relatifs au Sénat et aux territoires. La hausse résulte également de la revalorisation des loyers versés par la chaîne au titre des locaux que met à sa disposition le Sénat, désormais fixés à un niveau plus proche de celui du marché.

Les moyens supplémentaires qui lui sont alloués permettront à la chaîne de poursuivre son développement numérique et de lancer la première phase d'adaptation de ses outils de production à la diffusion en haute définition (HD). Les dépenses d'investissement s'élèveront ainsi à 524 000 euros en 2014 et seront également consacrées au renouvellement du matériel technique.

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 2014 de 1,76 % par rapport à 2013. Les crédits demandés s'élèvent à 101 660 000 euros et représentent 10,27 % du montant total de la mission. Les dépenses de la Présidence de la République intègrent désormais une majoration de 260 000 euros pour tenir compte du rattachement du Pavillon de la Lanterne à la Présidence de la République. Ce transfert de charges jusqu'ici assumées par les services du Premier ministre répond au souhait formulé par la Cour des comptes dans ses observations sur les comptes 2012 de la Présidence de la République que soit régularisée la « situation juridique et financière de cette résidence ».

La dotation budgétaire demandée par le Conseil constitutionnel est en diminution de 1,03 % par rapport à 2013, pour s'établir à 10,78 millions

d'euros. Cette baisse est la cinquième consécutive depuis 2010. En cinq ans, la dotation du Conseil constitutionnel a ainsi diminué de 13,52 %, alors même qu'avec la réforme constitutionnelle de 2008, entrée en vigueur en 2010, l'activité du Conseil constitutionnel a triplé : environ 50 % des décisions rendues depuis 50 ans l'ont été ces trois dernières années. L'activité liée aux questions prioritaires de constitutionnalité semble cependant se stabiliser sur rythme annuel de 70 à 80 décisions.

Enfin, les crédits demandés en 2014 au titre de la Cour de Justice de la République s'élèvent à près de 866 600 euros, soit 0,09 % du montant total des dotations de la mission. Ils baissent de 6 % par rapport à 2013.

Je déplorais l'an dernier la précarité locative dans laquelle se trouvait la Cour. Son bail était en effet arrivé à terme le 29 février 2012. Les négociations qui ont été initiées en août 2011 afin de le prolonger n'avaient pas permis la conclusion d'un nouveau contrat. Il semblait nécessaire de le renouveler, si possible dans des termes financiers plus favorables, en attendant sa relocalisation dans les locaux du Tribunal de grande instance au Palais de justice de Paris, si ce dernier emménage comme prévu, dans la nouvelle cité judiciaire aux Batignolles. Le renouvellement est finalement intervenu en mars 2013 et permet une économie d'environ 75 000 euros en année pleine.

En conclusion, je vous propose l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

M. Vincent Delahaye. – Public Sénat va verser 200 000 euros supplémentaires au Sénat, dont les demandes de crédits devraient diminuer d'autant.

M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial. – Le Sénat devra couvrir des dépenses supplémentaires, notamment les élections sénatoriales (5 millions d'euros).

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

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, 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.

LISTES DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Conseil constitutionnel

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

Public Sénat

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