

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Jean-Claude FRÉCON

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
B. L'ADAPTATION DE CERTAINES RÈGLES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION	8
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	9
II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	11
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS	11
B. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PLUS DE 90 % DES MOYENS	11
C. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DES DOTATIONS : + 4,8 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT	12
D. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS	13
E. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA)	14
F. UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE À CONFIRMER	16
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »	19
III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »	21
A. UNE PRÉSENTATION DU PROGRAMME FAIBLEMENT IMPACTÉE PAR LA RÉFORME DU CESE.....	21
1. <i>Les finalités du programme</i>	21
2. <i>La nouvelle composition du CESE</i>	21
3. <i>Une structuration en trois actions</i>	22
4. <i>Une autonomie de gestion et des spécificités fonctionnelles limitant l'impact de la LOLF</i>	23
B. UNE DIMINUTION DE 0,4 % DES CRÉDITS POUR 2011	24

C. LA DIFFICILE ÉVALUATION DU COÛT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME	24
1. Une réforme à moyens constants ?	25
2. Des questions toujours en suspens	25
a) Le coût du traitement des pétitions citoyennes	25
b) La rémunération des personnalités associées	26
c) Le problème structurel du financement de la caisse de retraites	26
(1) La dégradation des conditions de financement de la caisse	26
(2) Des difficultés aggravées par le dernier renouvellement du CESE	28
d) La reconnaissance de l'action internationale du CESE	28
D. UN PLAFOND D'EMPLOI INCHANGÉ À 162 EMPLOIS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT)	28
E. DES INDICATEURS REFLÉTANT LES NOUVELLES MISSIONS DU CESE	29
1. Cinq indicateurs pour l'objectif 1 « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »	29
2. Quatre indicateurs pour l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »	31
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	33
IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	35
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME	35
B. DES ACTIONS DE VOLUMES BUDGÉTAIRES INÉGAUX	36
C. UN BUDGET MARQUÉ PAR LA STABILITÉ : + 1,3 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT	36
1. Un coup d'arrêt aux chantiers immobiliers	37
2. La préservation des moyens humains du programme	37
a) L'impact des mesures catégorielles	38
b) Vers une professionnalisation de la mission de certification ?	38
D. LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	39
E. UNE RÉFORME DES JURIDICTIONS EN COURS D'EXAMEN	40
1. Le projet de réforme des juridictions	40
2. Les conséquences financières de cette réforme	41
F. DES PERFORMANCES STABLES ET DES INDICATEURS À L'ÉTUDE	42
1. Les modifications intervenues sur les indicateurs de performance	42
2. Un niveau de performance satisfaisant	42
3. Des réserves sur la prise en compte des missions d'assistance au Parlement peuvent à nouveau être formulées	43
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	45
EXAMEN EN COMMISSION	47

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Au sein des trois programmes (« Conseil d'Etat et autres juridictions administratives, « Conseil économique, social et environnemental » et « Cour des comptes et autres juridictions financières »), s'est progressivement imposée **une logique de performance**, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la LOLF.

- Confrontés au traitement de contentieux de masse, **le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives doivent tirer profit d'une augmentation substantielle de leur budget (+ 4,8 % par rapport à 2010)** pour confirmer la réduction des délais de jugement au sein de l'ordre administratif.

- **La Cour des comptes et les autres juridictions financières** sont engagées dans **un processus d'adaptation** et de modernisation, dont la prochaine étape sera la réforme des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

- Votre rapporteur spécial se félicite des efforts produits par le **CESE** pour mener sa réforme à « **budget presque constant** ». Toutefois, de **nombreuses questions demeurent en suspens** : l'avenir de la caisse de retraites, le retard pris dans les décrets d'application de la réforme et les modalités de traitement des pétitions citoyennes.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficie de **588,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, dont 82,9 %¹ de frais de personnel (titre 2).

Les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent **57,3 % des crédits de la mission**, ceux de la Cour des comptes et des autres juridictions financières **36,3 %**, tandis que ceux attribués au Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'atteignent que 6,4 % du total.

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2011 (3)	Total 2011 (2) +(3)
	Ouverts en 2010 (1)	Demandés pour 2011 (2)	Variation 2011/2010 (2) / (1)		
165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	322,0	337,6	4,8%	0,3	337,9
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>260,2</i>	<i>275,9</i>	<i>6,0%</i>	<i>0,0</i>	<i>275,9</i>
126 Conseil économique, social et environnemental	37,6	37,4	-0,4%	0,0	37,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>30,6</i>	<i>30,8</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,0</i>	<i>30,8</i>
164 Cour des comptes et autres juridictions financières	211,1	213,8	1,3%	0,5	214,3
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>176,6</i>	<i>181,4</i>	<i>2,7%</i>	<i>0,6</i>	<i>182,0</i>
Mission « Conseil et contrôle de l'Etat »	570,7	588,8	3,2%	0,8	589,6
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>467,4</i>	<i>488,1</i>	<i>4,4%</i>	<i>0,6</i>	<i>488,7</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

¹ Programme 165 : 81,7 % ; programme 126 : 82,1 % ; programme 164 : 84,8 %.

**B. L'ADAPTATION DE CERTAINES RÈGLES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE
AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION**

Ces règles ont été notifiées par courriers du Premier ministre en date du 25 mai 2005 aux trois responsables de programmes¹. Elles renvoient notamment à :

- **l'exécution de la dépense** : le CESE continue à bénéficier, comme avant lui le Conseil économique et social (CES), de procédures dérogatoires², avec notamment une absence de contrôle financier et de comptable public. Les deux autres programmes de la mission bénéficient de procédures allégées. En ce qui concerne le contrôle financier, le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 précise que le ministre chargé des finances établit en concertation un arrêté permettant un allègement très substantiel des contrôles *a priori*. Les contrôles du comptable public sont également allégés dans le cadre d'une procédure de contrôle hiérarchisé de la dépense ;

- **la mise en réserve de crédits** : l'accord préalable du président du CESE est nécessaire pour toute mise en réserve concernant cette institution, cependant que les crédits ouverts à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat ne peuvent être mis en réserve. S'agissant des moyens des autres juridictions financières et administratives, les mises en réserve de crédits sont soumises à l'accord du responsable de programme.

¹ Il s'agit du vice-président du Conseil d'Etat pour le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », du président du CESE pour le programme « Conseil économique, social et environnemental » et du Premier président de la Cour des comptes pour le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

² Procédures prévues par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 165
« CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES »**

- **Les crédits du programme augmentent de 4,8 %** par rapport à 2010 avec 337,6 millions d'euros en CP. Cette progression significative des moyens fait suite à celle encore plus substantielle (+ 5,7 %) enregistrée en 2010. Dans un contexte budgétaire tendu, elle confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative.

- En 2011, le présent programme comptera **40 ETPT supplémentaires** en vue de poursuivre l'amélioration des délais de jugement des juridictions.

- Le niveau de progression des crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ainsi que le renforcement de ses effectifs imposent une **exigence de résultats** forte aux juridictions administratives.

- Les résultats encourageants obtenus en termes de **délais de traitement**, grâce notamment à de notables efforts de productivité, demandent à être confirmés.

- **La faible performance de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) représente un motif de préoccupation.** L'objectif de ramener son délai moyen de jugement à six mois a été repoussé en 2013 et ce délai s'établit, pour 2010, à un an et trois mois. La Cour s'est engagée dans une démarche volontariste de modernisation, avec un renforcement significatif de ses moyens humains, en vue de rétablir son niveau de performance.

- Afin d'améliorer la mesure de l'efficience de la CNDA, **votre rapporteur spécial souhaiterait l'ajout d'un sous-indicateur** la concernant dans le cadre de l'indicateur 3.1 « *Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'Etat ou par magistrat des tribunaux administratifs et des cours d'appel* ».

Au 10 octobre 2010, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent programme, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS

Le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » a **pour objet le respect du droit par les administrations**, au travers d'**activités contentieuses, de conseil ou d'expertise**. Il inclut, outre le Conseil d'Etat, 8 cours administratives d'appel (CAA) et 42 tribunaux administratifs (TA)¹, dont 11 dans les collectivités d'outre-mer².

L'activité de conseil du Conseil d'Etat comporte, notamment, l'examen des projets de loi, d'ordonnances, de décrets en Conseil d'Etat, ainsi que des projets d'actes communautaires. Le Conseil d'Etat peut être saisi par le Gouvernement, et les autres juridictions administratives peuvent l'être par les préfets, de toute difficulté d'ordre juridique ou administratif.

Par ailleurs, **depuis le 1^{er} janvier 2009, le programme comprend également la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, notamment compétente pour statuer sur les recours formés contre les décisions de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), accordant ou refusant le droit d'asile, retirant ou mettant fin au bénéfice de ce droit.

Le responsable de ce programme est le vice-président du Conseil d'Etat, **Jean-Marc Sauvé**.

B. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PLUS DE 90 % DES MOYENS

Avant ventilation, l'action de soutien représente près du cinquième du programme.

Toutefois, après ventilation des CP, il ressort que **la fonction juridictionnelle représente plus de 90 %** du présent programme. Les CP consacrés à cette fonction sont, par ailleurs, dédiés à 61,1 % aux TA.

La ventilation des CP fait, en outre, ressortir un abondement des crédits du présent programme, correspondant à un transfert de 0,8 million d'euros en provenance du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

¹ Le TA de Nîmes a été ouvert le 1^{er} novembre 2006, celui de Toulon le 1^{er} septembre 2008 et celui de Montreuil le 1^{er} septembre 2009.

² Les TA de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont été créés en application de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2011	Part dans le programme
Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat	24,3	7,2%	34,6	10,2%
Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel	51,6	15,3%	60,7	17,9%
Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs	154,7	45,8%	187,4	55,3%
Fonction consultative	10,3	3,0%	14,6	4,3%
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et des collectivités	14,7	4,4%	17,5	5,2%
Soutien	61,8	18,3%	0,0	0,0%
Cour nationale du droit d'asile	20,5	6,1%	23,9	7,1%
Ensemble	337,9	100,0%	338,7	100,0%

Source : projet annuel de performances pour 2011 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

C. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DES DOTATIONS : + 4,8 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme comporte 347,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **337,6 millions d'euros en CP**, en progression de 4,8 % par rapport à la loi de finances pour 2010.

Cette augmentation significative des crédits fait suite à celle, encore plus substantielle (+ 5,7 %) enregistrée en 2010. **Dans un contexte budgétaire tendu, elle confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative.**

Les tribunaux administratifs (action n° 3), notamment, bénéficient de cette hausse en voyant leurs crédits croître de 5,9 % en 2011.

Les dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme progressent respectivement de 6 % (275,9 millions d'euros en 2011) et de 5,4 % (50,1 millions d'euros en 2011). Les dépenses d'investissement (titre 5) diminuent en revanche de 10,8 % (11,6 millions d'euros en 2011). Il s'agit de la confirmation d'une tendance déjà observée en 2010.

Au sein de l'enveloppe budgétaire, la dotation relative aux **frais de justice administrative** correspond à **10,7 millions d'euros** qui se répartissent entre les juridictions administratives de droit commun pour 8,1 millions d'euros (contre 8,9 millions d'euros en loi de finances pour 2010), la CNDA pour 1,9 millions d'euros (contre 2,1 millions d'euros en loi de finances pour 2010) et la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat pour 0,7 million d'euros

(montant identique à celui prévu pour l'exercice 2010). En recul par rapport à 2010 (- 8,5 %), cette dotation permet essentiellement de couvrir les frais postaux, les frais de papier et les frais de traduction.

Concernant les frais de justice dans leur ensemble, **votre rapporteur spécial souhaite saluer les efforts réalisés au sein de ce programme afin de parvenir à maîtriser ce poste de dépense.**

Il souligne, toutefois, que **le niveau de progression d'ensemble des crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » en 2011 impose une exigence de résultats forte aux juridictions administratives.**

D. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

Confirmant une tendance engagée depuis déjà plusieurs années, la programmation triennale pour le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » prévoit **la création de 90 emplois sur la période 2011-2013 :**

- **40 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2011**, dont 20 magistrats pour les TA et les CAA, 10 magistrats et 10 personnels de catégorie A pour la CNDA ;

- 30 ETPT en 2012, dont 5 magistrats et 5 agents de greffe pour les TA et les CAA et 20 emplois pour la CNDA ;

- 20 ETPT en 2013, dont 10 emplois pour les TA et les CAA (5 magistrats et 5 agents de greffe) et 10 rapporteurs pour la CNDA.

Au total, le plafond d'emplois fixé pour 2011 à **3 578 ETPT** comprend :

- l'extension des emplois créés en 2010 sur 2011, à hauteur de 25 ETPT ;

- les créations d'emplois en 2011 à hauteur de 20 ETPT ;

- le transfert sortant de 3 ETPT au titre de la participation au service facturier des services du Premier ministre ;

- un ajustement technique du plafond à hauteur de 163 ETPT résultant, d'une part, de la modification à partir du 1^{er} janvier 2011 du mode de décompte des non titulaires non indicés dans CHORUS (+ 240 ETPT) et, d'autre part, de l'ajustement du plafond d'emplois par rapport à la consommation constatée (- 77 ETPT).

Les créations d'emplois visent essentiellement à **améliorer la situation d'engorgement à laquelle sont confrontés la CNDA et les TA en Ile-de-France¹**. Elles doivent permettre d'éviter ainsi tout risque de

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 101 (2009-2010) – tome III – annexe 6.

dégradation des délais de jugement et de la qualité des décisions rendues, dans un contexte caractérisé par une forte augmentation du contentieux.

Au regard de la répartition par catégorie de ces créations d'emplois, il faut relever, dans cette programmation, le faible nombre de postes prévus pour les greffes. Cette faiblesse ne semble toutefois pas devoir constituer un réel sujet d'inquiétude, dans la mesure où **les juridictions administratives ont su réaliser, au cours des dernières années, des gains d'efficacité significatifs dans la gestion des dossiers contentieux**. Ainsi, le ratio agents de greffe / magistrat est-il passé de 1,31 en 2005 à 1,22 en 2009, cette évolution traduisant les efforts notables des agents de greffe pour faire face à la croissance rapide du contentieux.

E. LA NÉCESSAIRE MODERNISATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA)

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la CNDA est intégrée au présent programme (action n° 7)¹. Juridiction administrative spécialisée et anciennement dénommée « Commission des recours des réfugiés », elle doit sa nouvelle appellation à l'article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

Cette cour est **compétente** pour statuer :

- sur les recours formés contre les décisions de l'OFPRA accordant ou refusant le droit d'asile, retirant ou mettant fin au bénéfice de l'asile ;

- sur les recours en révision dans le cas où il est soutenu que la décision de la cour a résulté d'une fraude ;

- sur les recours formés contre les décisions portant rejet d'une demande de réexamen.

En 2009, elle a été saisie de 25 039 recours et a rendu **20 240 décisions**.

Votre rapporteur spécial rappelle que le rattachement au présent programme des crédits de cette juridiction correspond à une **décision éminemment souhaitable**, dès lors qu'il permet de conférer à cette cour une réelle autonomie budgétaire vis-à-vis de l'administration qu'elle est chargée de juger.

Ainsi que l'ont souligné votre rapporteur spécial ainsi que Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » dans leur rapport d'information commun « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction

¹ Auparavant, la CNDA relevait du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

neuve, confrontée à des problèmes récurrents »¹, cette cour est toutefois confrontée à une dégradation alarmante de ses délais de jugement. Son pilotage est, en outre, rendu d'autant plus délicat qu'il dépend largement des fluctuations souvent imprévisibles de la demande d'asile et de la situation géopolitique internationale.

Afin de remédier à cette performance dégradée, la CNDA s'est engagée dans **une démarche de modernisation passant notamment par un renforcement très significatif de ses moyens.**

Ainsi, dès le 1^{er} septembre 2009, 10 magistrats supplémentaires ont été affectés à temps plein à la Cour. En 2011, et par **dérogation à la règle générale de gel des emplois publics et de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux**, le Gouvernement a décidé de poursuivre ce mouvement de création de postes. Au total, la programmation triennale prévoit donc :

- 10 emplois supplémentaires de magistrats et 10 nouveaux emplois d'agents en 2011 ;

- 20 emplois nouveaux d'agents en 2012 ;

- 10 emplois nouveaux d'agents en 2013.

Ainsi, le plafond des emplois de la CNDA en année pleine, fixé à 246 ETPT en 2010, devrait passer à **254 ETPT en 2011**, puis à 269 ETPT en 2012 et à 284 ETPT en 2013².

L'effort portera principalement sur l'effectif des rapporteurs, dont il est prévu de porter le nombre à 135 à l'horizon 2013, soit un quasi-doublement par rapport à l'effectif de 70 constaté en 2009.

Du point de vue budgétaire, l'enveloppe consacrée à la CNDA passe de 17 millions d'euros en 2010 à **20,5 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 20,6 %.**

Traduisant le renforcement des effectifs de la juridiction, **la dépense de personnel progresse de 21,9 % et s'élève à 15 millions d'euros.**

Les crédits de fonctionnement (5,5 millions d'euros) sont également en forte hausse en 2011 par rapport à 2010 (+ 19,6 %). Cette évolution s'explique, d'une part, par la prise à bail de surfaces supplémentaires courant 2010, et, d'autre part, par la programmation en 2011 de travaux de réaménagement des salles d'audiences (0,4 million d'euros).

Si votre rapporteur spécial adhère à cette logique de renforcement des moyens de la CNDA afin d'en améliorer les délais de jugement, il a toutefois rappelé, dans son rapport d'information précité, que **« la logique d'accroissement des effectifs de la CNDA ne peut en aucun cas constituer la seule réponse à la performance sérieusement dégradée de cette juridiction ».**

¹ Sénat, rapport d'information n° 9 (2010-2011).

² Hors emploi du président de la Cour et des magistrats permanents.

Dans cette perspective, il souligne notamment **la nécessité de rationaliser la procédure de demande d'aide juridictionnelle (AJ) s'appliquant aux requérants devant la CNDA**. Afin d'éviter un allongement excessif des délais de jugement du fait de demandes d'AJ tardives, un délai d'un mois à compter de la transmission au requérant de l'accusé de réception de son recours pourrait être imposé¹.

F. UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE À CONFIRMER

La particularité du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » réside, d'une part, dans **l'impératif de maîtrise des délais de jugement** et, d'autre part, dans **la difficulté à évaluer la fonction consultative** du Conseil d'Etat, des CAA et des TA.

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) fixait aux juridictions **l'objectif de ramener leur délai de jugement à un an**. Ce délai peut être désormais considéré comme globalement atteint. Le délai prévisible moyen de jugement des affaires (indicateur 1.1) est en effet de :

- 10 mois devant le Conseil d'Etat en 2010, avec une cible identique pour 2011 ;

- 11 mois et 15 jours dans les CAA et les TA, avec une cible de 11 mois pour 2011.

Pour autant, le délai moyen pour les affaires ordinaires (indicateur 1.2) apporte un éclairage utile et complémentaire sur cette performance d'ensemble. En effet, l'indicateur 1.1 « *Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* » **sous-estime largement le délai de jugement des affaires « ordinaires »** et peut masquer des délais en réalité très élevés dans certaines matières, telles que les affaires au fond en matière de contentieux fiscal ou de contentieux des marchés publics. Il mêle des affaires réglées par simple ordonnance ou des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers² avec les autres affaires.

Le délai moyen pour les affaires ordinaires fixé pour cible en 2011 est de deux ans et un mois dans les TA, de un an et trois mois dans les CAA et de un an et cinq mois au Conseil d'Etat.

Si les résultats des juridictions administratives sont ainsi encourageants, votre rapporteur spécial estime néanmoins qu'ils ne peuvent être considérés comme pleinement satisfaisants du point de vue du justiciable.

¹ Cf. rapport d'information précité.

² Parmi ces affaires, on retrouve notamment les référés, les contentieux des reconduites à la frontière ou les contentieux des refus de titres de séjour accompagnés d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Cette performance en progrès demande, en outre, à être confirmée sur le moyen terme, dans la mesure où **la progression du contentieux enregistré sur longue période (+ 6 % en moyenne annuelle depuis près de quarante ans) devrait se maintenir dans les prochaines années.** En effet, la mise en œuvre du droit opposable au logement ou celle du revenu de solidarité active (RSA), par exemple, devraient se traduire par une augmentation du flux d'entrée des dossiers contentieux.

Les progrès accomplis en termes de délais de jugement ne se sont pas effectués au détriment de la qualité des décisions rendues. Ainsi, les taux d'annulation des décisions juridictionnelles sont restés, au cours des dernières années, relativement stables : moins de 16,5 % des jugements rendus par les TA sont annulés par les CAA par exemple (prévision actualisée pour 2010).

En revanche, **la réduction des délais de jugement tient pour une part non négligeable à l'amélioration de la productivité des magistrats de l'ordre administratif.** Ainsi, le nombre d'affaires réglées par magistrat dans les TA était de 262 en 2007, tandis que la prévision actualisée pour 2010 est de 275, ce niveau devant être maintenu en 2011 selon la prévision. Cette augmentation de la productivité peut tout autant être mise en lumière concernant les magistrats des CAA (109 affaires réglées en 2008, 120 en 2010 et une prévision de 125 pour 2011), tandis que le conseil d'Etat stabilise sa performance (86 affaires réglées en 2010 et une prévision identique pour 2011).

Concernant **la fonction consultative du Conseil d'Etat**, la proportion des textes examinés en moins de deux mois reste stable entre 2010 et 2011 : 80 % pour les lois et les ordonnances et 60 % pour les décrets.

La performance de la CNDA constitue la principale préoccupation au sein de ce tableau d'ensemble. Alors que l'objectif de cette juridiction était de ramener son délai prévisible moyen de jugement à six mois en 2011, ce délai était encore de un an, trois mois et neuf jours en 2009 et il devrait toujours être, selon la prévision actualisée, de un an et trois mois à la fin de l'année 2010. La cible pour 2011 est fixée à onze mois, tandis que l'objectif initial (six mois) a été repoussé à 2013.

Votre rapporteur spécial sera d'autant plus attentif au redressement de la performance de la CNDA, que d'importants moyens budgétaires lui sont désormais consacrés.

Par ailleurs, **afin d'améliorer la mesure de l'efficience de cette cour, votre rapporteur spécial souhaiterait l'ajout d'un sous-indicateur concernant la CNDA dans le cadre de l'indicateur 3.1 « Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'Etat ou par magistrat des tribunaux administratifs et des cours d'appel ».**

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 126
« CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL »**

- L'année 2011 sera la première année pleine d'un « nouveau » CESE résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la loi organique du 28 juin 2010. Votre rapporteur spécial regrette toutefois le retard pris dans l'application de la loi organique, un seul décret sur quatre ayant été promulgué. Ce retard tend à prolonger les incertitudes budgétaires pesant sur le programme.

- Ce programme connaît une **diminution modérée de ses crédits** pour 2011 avec une enveloppe globale de **37,45 millions d'euros, en baisse de 0,4 %** par rapport à 2010.

- **Le financement de la caisse de retraite constitue toujours un sujet épineux**, dont les difficultés risquent de s'accroître avec la mise en œuvre de la réforme de l'institution.

- Comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné les années précédentes, **la fonction consultative du CESE se prête mal à la logique « lolfienne » de résultat**. Aussi les objectifs mesurent-ils plus une activité qu'une stratégie de performance.

- Cette année encore, il convient de saluer **la qualité des réponses fournies** au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, traduisant **un réel effort de la part du CESE pour compléter l'information du Parlement**.

Au 10 octobre 2010, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent programme, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »

A. UNE PRÉSENTATION DU PROGRAMME FAIBLEMENT IMPACTÉE PAR LA RÉFORME DU CESE

Mettant en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE) a profondément modifié l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 régissant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de l'ancien Conseil économique et social.

Cependant, les finalités du présent programme demeurent inchangées.

Son responsable est le président du CESE, **Jean-Paul Delevoye**.

1. Les finalités du programme

Le programme 126 «Conseil économique, social et environnemental » a pour finalité de **permettre au CESE d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution, récemment révisée.**

Le CESE est une **assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics**, chargée de représenter les principales activités du pays et de **favoriser leur collaboration ainsi que d'assurer leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.**

Il examine et suggère les adaptations économiques et sociales rendues nécessaires, notamment, par les techniques nouvelles. En outre, il promeut une politique de dialogue avec les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Enfin, le CESE exerce depuis plusieurs années une action internationale par le biais de l'Association des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires.

Au service de la démocratie participative, le CESE peut émettre des avis, sur saisine gouvernementale, sur autosaisine et, depuis la réforme de 2008, **par consultation du Parlement ou par voie de pétition**, selon des modalités prévues par la loi organique précitée.

2. La nouvelle composition du CESE

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, mais également à l'occasion de son rapport d'information sur la réforme du CESE¹,

¹ *Sénat, Rapport d'information n° 389 (2008-2009) « La réforme du Conseil économique, social et environnemental : une chance à saisir ».*

votre rapporteur spécial avait indiqué que l'année 2010 devait représenter une période charnière pour le CESE. En effet, la loi organique n° 2009-966 du 3 août 2009 **avait prorogé le mandat** de ses membres, « *au plus tard, jusqu'au 30 septembre 2010* » et le CESE se trouvait dans l'attente de l'examen d'un projet de loi organique visant à **redéfinir ses mission, son fonctionnement, ses attributions** ainsi qu'à **améliorer sa représentativité** en réactualisant sa composition.

La loi organique précitée du 28 juin 2010 a modifié la composition des 233 membres (ou « conseillers ») du CESE, désignés pour cinq ans, renouvelables une fois et désormais répartis en trois pôles : « **vie économique et dialogue social** » (140 membres issus de 6 groupes de représentation), « **cohésion sociale et territoriale et vie associative** » (60 membres issus de 7 groupes de représentation) et « **protection de la nature et de l'environnement** » (33 membres issus de 2 groupes de représentation).

Parmi les groupes de représentation dont sont issus les conseillers, figure celui des **personnalités qualifiées, au nombre de 40, désignées par le Gouvernement et réparties au sein de chaque pôle**¹. Ces désignations sont intervenues lors du Conseil des ministres du 27 octobre 2010.

A ce jour, **le seul décret pris en application de la révision constitutionnelle** est le décret n° 2010-886 du 29 juillet 2010 précisant la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil.

Le CESE comprend également **72 personnalités associées**², **désignées par le Gouvernement**.

S'agissant de ces personnalités, la loi organique précitée du 28 juin 2010 renvoie à un décret en Conseil d'Etat qui n'a, pour l'instant, et à l'instar des décrets d'application évoqués plus haut, toujours pas été examiné en Conseil des ministres.

Enfin, votre rapporteur spécial précise qu'une **exigence de parité** entre les hommes et les femmes a été instaurée, y compris au sein des personnalités qualifiées.

3. Une structuration en trois actions

L'architecture du programme comprend trois actions, les deux premières totalisant 94,5 % des crédits.

- Action 1 : « La représentation des activités économiques et sociales »

¹ 10 pour le pôle économique, 15 pour le pôle socioculturel et associatif et 15 pour le pôle environnemental.

² Au nombre de 8 par section, ces personnalités associées remplacent désormais les 72 membres de section (ou experts) désignés par le Premier ministre, pour deux ans.

Correspondant à la raison d'être du CESE, cette action a pour objet de préciser les moyens nécessaires à l'exercice du mandat de ses membres. Elle comprend les crédits relatifs à leurs indemnités et au financement budgétaire de la caisse de retraite des anciens membres du CESE, ainsi que les crédits nécessaires aux déplacements des membres du Conseil.

En outre, le projet de loi de finances pour 2011 intègre à cette première action 5,05 millions d'euros de crédits relatifs à la rémunération des personnels intervenant en soutien des conseillers (43 ETPT).

Elle absorbe **68,5 % des crédits du présent programme.**

- Action 2 : « Le fonctionnement de l'institution »

Cette deuxième action a pour but d'assurer le bon fonctionnement humain, logistique et informatique de l'institution, ainsi que le maintien en l'état du Palais d'Iéna, classé pour partie monument historique, où siège le CESE.

Elle représente **26 % des crédits du présent programme.**

- Action 3 : « La communication et l'international »

Elle recouvre les crédits directement dédiés aux actions de communication (publications, conférences de presse, colloques et manifestations diverses), à l'action internationale et aux relations avec les CESR. **Il convient de souligner que la loi organique précitée du 28 juin 2010 a consacré l'action internationale du CESE.**

Cette action ne regroupe que **5,5 % des crédits du programme.**

4. Une autonomie de gestion et des spécificités fonctionnelles limitant l'impact de la LOLF

Le CES bénéficiait, depuis sa création, d'**une forte autonomie de gestion**, son organisation budgétaire et financière étant régie par deux textes : l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CES et le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CES. Il en est de même pour le CESE.

Si les règles budgétaires et financières introduites par la LOLF pourraient conduire à des modifications de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958, **le positionnement institutionnel et l'autonomie du CESE ne doivent, cependant, pas être remis en cause.**

A titre d'illustration de cette spécificité, il convient de remarquer que le CESE n'est raccordé au logiciel ACCORD-LOLF que pour effectuer des retraits de fonds périodiques alimentant sa trésorerie en recettes. En outre, s'agissant du suivi budgétaire et comptable, **le CESE « échappe » aux logiciels de la comptabilité publique.**

Plusieurs facteurs, ayant trait à son budget (comme la faiblesse de son montant ou la relative rigidité de la dépense) et à la nature même de ses activités, difficilement chiffrables en termes de coûts (conseil, dialogue), n'incitent pas le CESE à se doter d'une véritable comptabilité analytique. Toutefois, et même s'il ne constitue pas un véritable contrôle de gestion, le CESE a accru sa capacité à suivre ses dépenses **grâce au logiciel « Business object »** entré en application en 2007.

Enfin, il est prévu de mettre en place, au 1^{er} janvier 2011, **le logiciel POEMS** (Pilotage Opérationnel des Emplois et de la Masse Salariale), mis au point par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) afin de permettre une **meilleure prévision pluriannuelle de la masse salariale**.

B. UNE DIMINUTION DE 0,4 % DES CRÉDITS POUR 2011

Le programme 126 s'élève à **37,4 millions d'euros**, en AE comme en CP, en diminution de 0,15 million d'euros (- **0,4 %**) par rapport à la loi de finances pour 2010.

Cette diminution s'inscrit dans la mise en œuvre de la programmation triennale sur la période 2011-2013, qui prévoit un objectif de **réduction de 10 % des crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement) et la stabilité des crédits de titre 5 (dépenses d'investissement) sur trois ans**.

Conformément à cet objectif, **les dotations de fonctionnement**, qui représentent environ 15 % du budget du CESE, diminuent de 5 % par rapport à 2010.

Les moyens du titre 2 (dépenses de personnel), qui regroupent les dépenses liées aux membres du CESE et au personnel *stricto sensu*, représentent plus de **82 % des crédits du programme**. **Ils augmentent de 0,47 % par rapport à 2010**, essentiellement en raison de la revalorisation du point fonction publique.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette évolution budgétaire maîtrisée, et de la participation du CESE à l'effort de réduction des dépenses de l'Etat sur l'exercice triennal 2011-2013.

C. LA DIFFICILE ÉVALUATION DU COÛT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME

Le budget pour 2011 peut donc être qualifié de « **budget de stabilité** », en ce qu'il ne prévoit aucun moyen supplémentaire pour faire face aux nouvelles missions du CESE. Celles-ci seront ainsi mises en œuvre soit par réallocation des moyens existants, soit par économie nette. **Toutefois, en l'absence de précisions sur la mise en application concrète de la réforme, celle-ci apparaît toujours aussi délicate à évaluer budgétairement.**

1. Une réforme à moyens constants ?

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, les conséquences pratiques de la révision constitutionnelle, telles que les modalités de saisine parlementaire ou citoyenne du Conseil, apparaissaient encore incertaines.

Néanmoins, il avait été assuré à de nombreuses reprises à votre rapporteur spécial que cette réforme devait s'opérer à « **budget presque constant** ».

La loi organique précitée du 28 juin 2010 a certes précisé notamment les conditions de recevabilité et de traitement des pétitions ou encore la nouvelle répartition des groupes de représentation et l'exigence de parité. Cependant, **d'un point de vue budgétaire, ces dispositifs demeurent encore aujourd'hui difficiles à chiffrer. A ce titre, votre rapporteur spécial déplore le retard pris dans l'application des décrets chargés de mettre en œuvre la réforme**, prolongeant un état d'incertitude préjudiciable à l'organisation interne du CESE et, en conséquence, à la prévision budgétaire du programme.

Ainsi en est-il, par exemple, du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 11 de la loi organique précitée qui doit fixer « *la liste, les compétences et la composition des sections dont le nombre est limité à 9* ». A ce jour, le CESE ignore encore quelles seront les dénominations exactes et les secteurs de compétences de ces sections.

Il paraît en tout cas désormais acquis qu'il n'y **aura aucun coût supplémentaire à prévoir pour les saisines parlementaires** dans la mesure où les auto-saisines serviront de « variables d'ajustement ».

2. Des questions toujours en suspens

a) Le coût du traitement des pétitions citoyennes

S'agissant du traitement des pétitions, son coût est encore inconnu¹. Cette mission devrait, au moins dans un premier temps, s'effectuer par redéploiements internes, puisqu'**aucun crédit supplémentaire n'a été accordé au CESE à cette fin en 2011**.

Cependant, le CESE est toujours en attente **des modalités concrètes (fixées par décret) de contrôle des 500 000 signatures** (échantillonnage, recours à des organismes privés ou aux services préfectoraux) ce qui rend toute évaluation budgétaire difficilement réalisable.

¹ *Le CESE est en cours d'évaluation de ce montant et il a consulté des organismes spécialisés. A titre purement informatif et sous toutes réserves, ce coût pourrait avoisiner 50 000 euros si le mode de vérification de validité des 500 000 signatures s'appuie sur le contrôle d'un échantillon de 5 000 d'entre elles.*

Les modalités de saisine du CESE par voie de pétition citoyenne
(article 5 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010)

La loi organique précitée du 28 juin 2010 a précisé les modalités de la saisine par voie de pétition citoyenne en fixant à **500 000 le nombre requis de signatures de personnes majeures de nationalité française ou résidant régulièrement en France.**

En outre, la loi organique prévoit que cette pétition doit être **rédigée en français et adressée par un mandataire unique** au président du CESE. Le bureau de cette institution est compétent pour examiner sa recevabilité.

Enfin, le délai imposé au CESE pour émettre son avis est fixé à **un an**. L'avis est adressé au Premier ministre, aux présidents des deux assemblées et au mandataire. Il est publié au *Journal officiel*.

b) La rémunération des personnalités associées

L'article 12 de la loi organique précitée du 28 juin 2010 prévoit que « *des personnalités associées, désignées par le Gouvernement à raison de leur qualité, de leur compétence ou de leur expérience, peuvent, en outre, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être appelées à y apporter leur expertise pour une mission et une durée déterminées* ».

Ayant vocation à remplacer les anciens « membres de section », ces personnalités sont limitées à 8 par section, soit un total de 72.

Le décret en Conseil d'Etat visé par la loi organique précitée n'ayant, à ce jour, toujours pas été examiné en Conseil des ministres, il est encore **impossible de connaître la durée pour laquelle ces personnalités seront désignées, ni même le montant de leurs indemnités**, dont il avait été envisagée qu'elles soient revalorisées par rapport à celles des anciens membres de section¹. Pour l'heure, aucun crédit supplémentaire n'a été inscrit pour y faire face.

c) Le problème structurel du financement de la caisse de retraites

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a plusieurs fois souligné, notamment dans son rapport d'information précité, le CESE doit faire face à la difficulté que représente le **fragile équilibre** de sa caisse de retraite, *a fortiori* dans le contexte de renouvellement des membres de l'institution, qui constitue un facteur d'aggravation significative de cette situation déjà critique.

(1) La dégradation des conditions de financement de la caisse

Au 1^{er} juillet 2010, la caisse de retraite comptait **786 ayant-droits**. Or, les cotisants de ce régime se limitent aux conseillers en fonction, soit **233 cotisants**.

¹ Au 1^{er} juillet 2010, la rémunération mensuelle brute d'un membre de section était de 941,98 euros.

S'agissant d'un régime par répartition, sa structure de financement est par nature en déséquilibre : les cotisations des membres représentent, en effet, moins de **13 % des pensions versées dans l'année**.

Le **financement de la caisse** est donc très majoritairement assuré par des crédits budgétaires, le **Conseil versant une cotisation égale au double de celle retenue sur les indemnités des membres ainsi qu'une subvention fonction des crédits disponibles**. En outre, un fonds de réserve, placé, produit des revenus financiers venant participer, modestement, au financement de la caisse.

Au premier semestre 2010, le **besoin de financement des retraites, hors cotisations des conseillers, avoisine les 10 millions d'euros, soit un montant très supérieur au total des recettes** venant abonder le régime et qui devrait s'élever à environ 6,2 millions d'euros.

Le financement de la caisse de retraite du CESE en 2009

(en millions d'euros)

Source	Montant
Cotisations des conseillers (1)	1,19
Cotisations « patronale » du CESE (2)	2,38
Subvention versée par le CESE (3)	2,89
Revenus du placement du fond de réserve (4)	0,007
Total des recettes (1+2+3+4=5)	6,48
Besoin de financement (6)	9,93
Prélèvement sur le fond de réserve (6-5)	3,45

Source : CESE

L'ajustement pour parvenir à l'équilibre est opéré par le **prélèvement de 3,4 millions d'euros sur le fond de réserve**. A ce rythme, ce fond de réserve, dont le montant actuel atteint environ 12 millions d'euros, est amené à disparaître à l'horizon 2013.

La situation décrite ici renvoie à une **tendance de fond** au sein de ce régime, qui se caractérise par un besoin de financement croissant et une diminution régulière des recettes due à la baisse des crédits consacrés à la subvention dont bénéficie la caisse.

A ce jour, l'équilibre fragile de la caisse de retraites est assuré jusqu'en 2013. **Au-delà, une réforme sera nécessaire pour pouvoir anticiper le renouvellement de 2015.**

(2) Des difficultés aggravées par le dernier renouvellement du CESE

Le renouvellement du CESE en cours, dans le contexte de réforme de la représentativité, a une **incidence importante** sur l'équilibre du régime de retraite du Conseil.

D'une part, **l'exigence de parité** entraîne *de facto* un fort **accroissement du pourcentage de renouvellement, estimé à environ 70 %** (contre 50 % habituellement). Les conséquences sur le financement de la caisse de retraite sont évidentes : avec une hypothèse de 100 nouvelles retraites, dont le montant moyen s'élève à 1 184 euros en 2010, on peut estimer à plus de 1,4 million d'euros l'augmentation du montant total des pensions.

Dans le cadre de la négociation triennale, un abondement de crédits de **1,5 million d'euros en 2013** a été consenti par la direction du budget pour faire face à cette difficulté.

D'autre part, à plus long terme, la **féminisation** accrue du CESE devrait entraîner une charge supplémentaire pour la caisse de retraite, en raison du différentiel d'âge de mortalité entre les hommes et les femmes.

d) La reconnaissance de l'action internationale du CESE

L'action à l'international, qui s'était jusqu'à présent développée en marge des missions traditionnelles du CESE, a été **officiellement consacrée par la loi organique précitée du 28 juin 2010.**

Cependant, dans l'attente de la nomination du futur président et du nouveau bureau du CESE, il est encore trop tôt pour connaître les orientations en la matière et, en conséquence, l'évaluation budgétaire de ce poste de dépenses.

D. UN PLAFOND D'EMPLOI INCHANGÉ À 162 EMPLOIS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT)

Malgré la mise en place de la réduction du temps de travail et la poursuite de l'enrichissement des activités du CESE (communication et relations internationales, mais aussi élargissement des attributions suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008), **le nombre d'agents constituant le personnel du CESE est globalement stable depuis plus de vingt ans.**

Pour 2011, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, reste inchangé par rapport au plafond autorisé pour 2010, soit **162 ETPT.**

Cette stabilité du plafond, volontairement soustrait à l'obligation de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction

publique, permet au CESE d'envisager les redéploiements nécessaires à la mise en œuvre de la réforme.

En effet, des réorganisations internes sont à prévoir. Ainsi, une **mission de réflexion sur l'évolution de l'organisation administrative des services a-t-elle été confiée au directeur des services législatifs**. Les propositions formulées dans le cadre de cette mission ont été soumises en comité technique paritaire (CTP), le 20 septembre dernier. Elles pourraient notamment déboucher sur la **création de quatre pôles** (économique, social, environnemental et international) afin de mettre en place une **mutualisation des moyens** pour mieux faire face à la montée en charge des saisines extérieures (parlementaires, gouvernementales et citoyennes).

E. DES INDICATEURS REFLÉTANT LES NOUVELLES MISSIONS DU CESE

Cette année encore, il convient, de relever la spécificité intrinsèque du **CESE, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, dont l'activité se prête mal à la mesure de la performance.**

Dans le présent projet de loi de finances pour 2011, les indicateurs d'activité et de performance ont connu quelques **évolutions** afin de prendre en compte les missions issues de la révision constitutionnelle.

1. Cinq indicateurs pour l'objectif 1 « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »

Le premier objectif de ce programme, « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation », est désormais assorti de **cinq indicateurs** (contre quatre en 2010).

- « ***Avis rendus au gouvernement*** » : cet indicateur quantifie le cœur même de l'activité du CESE. Il s'agit d'un indicateur d'activité plutôt que de performance qui apprécierait qualitativement l'action du CESE. En outre, le CESE ne dispose pas vraiment de « marge de manœuvre » sur le nombre d'avis rendus sur saisine gouvernementale, qui reflète plutôt la volonté du Gouvernement de l'associer plus ou moins à ses choix. Enfin, cet indicateur ne mesure pas l'influence que ces avis peuvent avoir sur les politiques publiques du Gouvernement. **Pour 2011, les prévisions ne sont pas renseignées, les valeurs étant sans doute amenées à évoluer avec la réforme de l'institution.**

- « ***Etre un lieu d'échange et de dialogue*** » : cet indicateur se décline en trois sous-indicateurs. Si les deux premiers sont liés au rôle constitutionnel

du CESE et inhérents à sa nature d'assemblée, le dernier, relatif aux colloques¹, retrace, en revanche, une activité plus « facultative ».

- « *Relations avec le Parlement* » : cet indicateur avait été créé en loi de finances pour 2008 afin de faire suite aux recommandations de votre rapporteur spécial.

Jusqu'à présent, il mesurait le **nombre d'auditions des membres du CESE devant le Parlement** et le **nombre de parlementaires auditionnés en section au CESE**. Dans le projet annuel de performances pour 2011, **deux sous-indicateurs ont été introduits dans le cadre de la réforme du CESE** : le **nombre de saisines parlementaires** et le **délai moyen de traitement de ces saisines**. Bien qu'il s'agisse toujours d'un indicateur d'activité, **il apparaît néanmoins fort utile à votre rapporteur spécial de pouvoir quantifier les relations entre les trois assemblées constitutionnelles**.

- « *Relations avec la société civile* ». **Cet indicateur est une nouveauté**, créée pour mesurer les saisines par voie de pétition citoyenne. Il est composé de trois sous-indicateurs : « *Nombre de saisines par pétition* », « *Pourcentage de saisines déposées par rapport aux saisines acceptées* »² et « *Délai moyen de traitement en jours* ». Il ne fait, pour l'instant, l'objet d'aucun renseignement ni en prévision ni en cible, le CESE ne pouvant bien évidemment pas anticiper le nombre des futures pétitions.

- « *Diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux* ».

Le premier sous-indicateur, « *Evolution de la diffusion des avis par rapport à l'année précédente* », mesure le **nombre d'abonnés à la lettre du CESE**, ainsi que le nombre des avis téléchargés.

Révélateurs de la notoriété des travaux du CESE, ces résultats sont désormais présentés en taux d'évolution.

Un deuxième sous-indicateur, introduit en projet de loi de finances pour 2009, mesure la « **qualité moyenne de l'image du CESE auprès d'un public cible** ».

Cette donnée devrait être mesurée par **une enquête annuelle d'opinion réalisée par un prestataire extérieur (TNS-Sofres) auprès d'un public composé de décideurs publics et privés, de représentants syndicaux et de journalistes**. Cet indicateur n'a, à ce jour, toujours pas été mis en œuvre, le CESE ayant choisi d'attendre l'effectivité du renouvellement en cours pour mesurer son image.

¹ En 2010, 16 colloques ont été organisés par le CESE ou en partenariat, contre 23 en 2009.

² Votre rapporteur spécial précise que cet intitulé, figurant pourtant tel quel dans le projet annuel de performances, comporte une erreur : il faut bien entendu inverser le ratio pour parvenir à la mesure souhaitée. L'indicateur devrait donc être rectifié en : « Pourcentage de saisines acceptées par rapport aux saisines déposées ».

2. Quatre indicateurs pour l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »

Le second objectif de ce programme est d'assurer le bon fonctionnement de l'institution et s'accompagne de quatre indicateurs.

- « *Délai d'émission des avis* » : cet indicateur **mesure le délai d'émission en unité-jours des avis sur auto-saisine**. La prévision de délai moyen est estimée à 300 jours en 2011, contre 240 en 2010. **Cette dégradation prévisible de la performance s'explique par le fait que les auto-saisines constituent une variable d'ajustement par rapport aux saisines extérieures (gouvernementales, parlementaires et citoyennes) qui feront l'objet d'un traitement prioritaire par les services du CESE.**

- « *Assiduité aux réunions* » : le taux de présence vise à mesurer le degré d'implication des membres du CESE dans le rôle qui leur a été confié. En la matière, les performances enregistrées sont stables¹ depuis plus de trois ans, traduisant **l'assiduité** des conseillers malgré le fait que, le plus souvent, ils exercent une autre activité (chefs d'entreprises, syndicalistes, responsables d'associations ...). Il est vrai qu'un taux d'absentéisme trop élevé entraîne un abattement sur l'indemnité des conseillers.

- « *Fonctionnement* » : le premier sous-indicateur mesure les **dépenses de fonctionnement stricto sensu par membre**. Il apparaît ainsi que le coût de fonctionnement du CESE par conseiller reste stable, à 19 500 euros pour 2011. Le second sous-indicateur quantifie **le nombre d'agents apprenant une ou plusieurs langues étrangères**. Ce nombre est stabilisé à quarante agents, mais l'intérêt de cet indicateur semble néanmoins toujours aussi limité.

- « *Echanges d'expériences avec les institutions étrangères* » : exprimé sous forme d'un nombre de délégations étrangères reçues, cet indicateur **s'interprète difficilement** et rend nécessaire un complément d'information (pays concernés, buts poursuivis, retombées observées), préconisé chaque année par votre commission des finances. Votre rapporteur spécial avait déjà souligné qu'une augmentation de la valeur de cet indicateur ne pouvait constituer un but en soi. Cette donnée est stabilisée à vingt-cinq délégations étrangères pour 2011.

¹ 85 % de présents en plénières et 61 % en section, en 2010. La prévision pour 2011 est fixée, respectivement, à 84 % et 61 %.

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 164
« COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS
FINANCIÈRES »**

- Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », dont près de 85 % des crédits concernent les dépenses de personnel, présente un **budget marqué par une certaine stabilité (avec une augmentation de 1,3 % en CP)** ainsi que par l'arrêt des grands chantiers immobiliers et la poursuite de la rationalisation de ses moyens.

- **Le plafond d'emploi du programme demeure stable à 1 840 ETPT.**

- Votre rapporteur spécial sera attentif aux **conséquences budgétaires de la future réforme des juridictions financières, en cours d'examen à l'Assemblée nationale.**

- Une nouvelle fois, votre rapporteur spécial se félicite de **la qualité des relations entre la Cour des comptes et les assemblées, dont témoigne le nombre de travaux réalisés dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF à la demande de votre commission (5 en 2010 et 5 prévus pour 2011). A cet égard, il réitère son souhait de voir créer un sous-indicateur permettant de mesurer le niveau des activités accomplies par la Cour au titre de cet article.**

Au 10 octobre 2010, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent programme, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »

A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » répond aux prescriptions des articles 14¹ et 15² de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Il englobe **la Cour des comptes et les 26 chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**.

L'article 47-2 de la Constitution révisée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 dispose que « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques* ».

A la demande du Sénat, cinq enquêtes ont été réalisées chaque année depuis 2003 dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, et deux contrôles budgétaires ont été menés par des rapporteurs spéciaux bénéficiant, au titre de l'article 58-1°, du concours technique d'un magistrat de la Cour des comptes (en 2007 et 2008). Les enquêtes, après une « audition pour suite à donner », sont intégrées au sein d'un rapport d'information de votre commission rédigé par le rapporteur spécial compétent.

A ces enquêtes, s'ajoutent les transmissions des documents administratifs élaborés par la Cour des comptes (**référés et rapports particuliers**) qui donnent lieu, pour certains, à un suivi sous la forme d'auditions publiques.

En outre, la LOLF, en son article 58, a introduit deux nouvelles **attributions d'assistance du Parlement à la Cour** :

- le dépôt d'un **rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement**, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, par mission et par programme ;

- **la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat**.

Parallèlement, l'article 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale confie à la Cour des comptes, outre l'établissement du rapport sur l'application des lois

¹ L'article 14 dispose que « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

² L'article 15 dispose que « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

de financement de la sécurité sociale, la mission de **certifier les comptes combinés des branches du régime général de la sécurité sociale**.

Le Premier président de la Cour des comptes, **Didier Migaud**, est responsable du présent programme.

B. DES ACTIONS DE VOLUMES BUDGÉTAIRES INÉGAUX

L'action de contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique absorbe **47,1 % des CP** du programme. L'action de soutien représente, quant à elle, plus du quart du programme (25,5 %).

Répartition des crédits de paiement (CP) par action

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement pour 2011*	Part dans le programme
Contrôle externe et indépendant des comptes publics	46,8	21,9%
Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	100,7	47,1%
Conseil et expertise	11,8	5,5%
Soutien aux activités des juridictions financières	54,6	25,5%
Ensemble	213,8	100,0%

(* hors FDC et ADP)

Source : projet annuel de performances pour 2011 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

C. UN BUDGET MARQUÉ PAR LA STABILITÉ : +1,3 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme, dont **près de 85 % des crédits concernent les dépenses de personnel**, s'appuie sur une enveloppe de **213,8 millions d'euros¹ de CP**, en progression de **2,7 millions d'euros (+ 1,3 %)** par rapport au budget accordé pour 2010, et de **229,4 millions d'euros en AE** (+ 23,8 millions d'euros, soit **+ 11,6 % par rapport à 2010**).

Votre rapporteur spécial relève **que, hors dépenses de personnel, les CP sont en diminution de 6 %**.

¹ Somme à laquelle il convient d'ajouter 0,55 million d'euros au titre des fonds de concours.

1. Un coup d'arrêt aux chantiers immobiliers

Au sein du programme, **les dépenses de fonctionnement, en CP, augmentent de 3,7 %**, pour un montant total de **28,4 millions d'euros**, dont près de la moitié est destinée au patrimoine immobilier (13,8 millions d'euros regroupant les locations et les loyers budgétaires, le chauffage, l'entretien courant et le nettoyage des locaux). Toutefois, **hors les loyers budgétaires qui s'élèvent à 2,83 millions d'euros, cette dépense est stable par rapport à l'an dernier.**

En revanche, s'agissant des AE, l'augmentation des **dépenses de fonctionnement** est bien plus notable puisque 23,8 millions d'euros supplémentaires sont demandés par rapport à la LFI pour 2010, dont **18 millions d'euros au seul titre de la budgétisation de baux conclus ou à conclure par certaines CRC.**

Votre rapporteur spécial tient à souligner que **l'augmentation des crédits de fonctionnement (titre 3), en dépit de la règle de diminution des dépenses de fonctionnement de 10 % sur trois ans** en principe applicable dans toute la fonction publique, est une mesure dérogatoire bénéficiant aux juridictions financières. Cette spécificité témoigne de **l'importance accrue accordée aux problématiques de contrôle de l'action publique.**

Parallèlement, **les dépenses d'investissement diminuent de 41,8 % en CP, en raison de l'abandon de plusieurs projets immobiliers devenus trop onéreux au vu de l'étude de faisabilité**, comme l'a indiqué à votre rapporteur spécial le Premier président de la Cour des comptes. Il s'agissait, par exemple, de la construction d'un amphithéâtre en sous-sol du Palais Cambon. Le coût de ce chantier a été estimé à 20 millions d'euros¹ en raison des spécificités de l'aire de construction (en site classé, de surcroît en zone inondable).

Dans le contexte budgétaire actuel, le Premier président de la Cour des comptes a estimé que **l'accent devait davantage être mis sur les travaux obligatoires de mise en sécurité des locaux.**

2. La préservation des moyens humains du programme

En 2011, les dépenses de personnel augmentent de 2,7 % (+ 4,8 millions d'euros) pour atteindre 181,4 millions d'euros. Le plafond d'ETPT est fixé à 1 840 ETPT, soit un plafond stable par rapport à l'an dernier.

Votre rapporteur spécial relève que les juridictions financières ont pu obtenir le maintien de leur volume d'emplois, nonobstant la règle

¹ Pour mémoire, le chantier de la Tour Chicago (ex Tour des archives de la Cour des comptes) a coûté environ 17 millions d'euros sur cinq ans.

de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux parti en retraite, afin de leur permettre de poursuivre au mieux leurs missions de contrôle.

a) L'impact des mesures catégorielles

La répartition des catégories d'emploi intègre la poursuite du processus de **requalification pour accompagner l'évolution des missions et la technicité des tâches administratives et des greffes**. Il s'agit :

- de la requalification de 15 emplois de catégorie B en catégorie A (assistants) et de 20 emplois de catégorie C administratifs en catégorie B ;

- de la transformation de 10 emplois de catégorie C en 4 emplois de catégorie A+ et 6 emplois de catégorie B (montant estimé à 0,2 million d'euros).

S'agissant des **mesures catégorielles**, elles concernent la mise en œuvre de la prime de fonction et de résultat pour les agents de catégorie A (estimée à 0,5 million d'euros) et l'impact sur 2011 de l'adhésion à la nouvelle grille indiciaire des agents de catégorie B (coût budgété à 0,3 million d'euros).

En outre, au 1^{er} janvier 2011, **les juridictions financières ne compteront plus de personnels administratifs mis à disposition** par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat ou le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi : ces agents seront soit intégrés dans les corps des juridictions financières, soit accueillis en détachement.

b) Vers une professionnalisation de la mission de certification ?

Dans le cadre des missions de **certification des comptes de l'Etat** accomplies par la Cour des comptes, le total des moyens consacrés est estimé par le responsable du présent programme, à 8 453 jours, soit 39,3 ETPT dont 29,5 ETPT occupés par des experts.

S'agissant des moyens humains consacrés à la **certification des comptes des organismes de sécurité sociale**, en septembre 2010, ils comprenaient 22 personnes (19 ETPT) parmi lesquelles 6 magistrats de la Cour, 4 rapporteurs extérieurs détachés à la Cour des Comptes (dont 2 magistrats de CRTC), 6 experts extérieurs contractuels (issus de cabinets de commissaires aux comptes privés ou ayant la formation appropriée) et 6 assistants de certification, détachés des administrations financières.

Au nombre de 43, dont 35 affectés à la mission de certification des comptes de l'Etat, **les « experts extérieurs »** sont recrutés par contrat d'une durée de trois ans. Ils contribuent à **importer du secteur privé vers la Cour les techniques d'audit les plus modernes et les plus performantes**.

L'enjeu à moyen terme pour la Cour est **la professionnalisation du métier de certification**, *a fortiori* dans la perspective d'une extension aux

établissements publics de santé et, à plus long terme, aux collectivités territoriales.

Pour l'accomplissement de sa mission de certification, la Cour demeure donc tributaire de personnels contractuels recrutés sur des contrats à durée déterminée (CDD) de trois ans, éventuellement renouvelables.

Face à cette fragilité du dispositif, deux orientations sont envisageables :

- d'une part, la **transformation de certains CDD en contrats à durée indéterminée (CDI)**, ce qui aurait l'avantage de ne poser aucun problème juridique particulier ;

- d'autre part, **l'ouverture d'une voie d'intégration dans le corps des magistrats** (en tant qu'auditeur), pour les experts particulièrement méritants. Cette mesure nécessiterait toutefois l'intervention du législateur.

D. LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La Cour des comptes a identifié, depuis 2005, au sein de son organisation, une **fonction de contrôle de gestion**, assurée par la direction des affaires financières et du contrôle de gestion, qui met en place les outils de pilotage financiers et humains. Elle s'est également inscrite dans une politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

Depuis 2008, la Cour des comptes poursuit cet objectif d'adaptation et de modernisation de ses fonctions support, avec plusieurs réorganisations administratives comme **l'externalisation de certaines fonctions**, la création d'une **cellule immobilière** des juridictions financières et d'un **département de la commande publique**, la mise en place du **service facturier** auprès du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel, ou encore la **réorganisation de la direction des ressources humaines**.

En 2011, le budget opérationnel de programme (BOP) central et les 30 BOP locaux, au sein desquels étaient respectivement gérés les crédits de la Cour des comptes et des CRTC, seront **fusionnés en un BOP unique**. Cette mesure s'inscrit dans la démarche de rationalisation mise en œuvre par les juridictions financières en ce qu'elle permet une optimisation de leurs moyens, notamment par la passation de marchés mutualisés.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette démarche systématique de rationalisation engagée par la Cour des comptes et continuera de suivre avec attention les améliorations obtenues dans ce cadre.

E. UNE RÉFORME DES JURIDICTIONS EN COURS D'EXAMEN

Le Président de la République, dans un discours prononcé le 5 novembre 2007 à la Cour des comptes, avait affirmé sa volonté de la voir devenir « *le grand organisme d'audit et d'évaluation des politiques publiques dont notre Etat a besoin* ». Une réforme de l'ensemble du dispositif de contrôle, d'audit et d'évaluation a donc été mise en chantier, donnant lieu à une intense phase de concertation interne et de négociations, conduite par l'ancien Premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin. **Enregistré en octobre 2009 à l'Assemblée nationale, le projet de loi** est, depuis son examen en commissions des lois et des finances en septembre 2010, en attente de son inscription en séance publique en première lecture.

1. Le projet de réforme des juridictions

L'objectif poursuivi par la réforme, initiée voilà déjà un an, est autant d'instituer un **grand organisme public d'audit, d'évaluation et de contrôle**, que de **prendre en compte les effets de la révision constitutionnelle** issue de la loi précitée du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, qui a redéfini, à l'article 47-2 de la Constitution, les missions de la Cour des comptes et des juridictions financières.

Le projet de loi de réforme des juridictions financières, examiné en commission des lois et en commission des finances de l'Assemblée nationale en septembre dernier, repose sur trois axes principaux : la **rénovation des procédures de jugement des ordonnateurs et des gestionnaires publics** (en supprimant la dualité actuelle de juridiction entre la Cour des comptes pour les comptables publics, et la Cour de discipline budgétaire et financière pour les ordonnateurs), la **prise en compte des missions non juridictionnelles de la Cour des comptes** (comme la certification des comptes publics ou l'évaluation des politiques publiques) et la **réorganisation institutionnelle des juridictions financières**.

Sur ce dernier point, le projet de loi retient le principe de **l'unité organique** de l'ensemble constitué par la Cour des comptes et les CRTC, ainsi que celui d'un regroupement des chambres en région. **Il vise à créer une Cour des comptes composée de chambres thématiques et de chambres régionales (qui cesseraient donc d'être des juridictions autonomes)** sur un ressort plus large, à l'exception des chambres de Corse et d'outre-mer qui conserveraient leur périmètre actuel. **La question du ressort et du siège des chambres régionales serait renvoyée au pouvoir réglementaire.**

Parmi les principales incertitudes subsistant à ce jour autour de ce projet de réforme, **la question du nombre définitif de chambres régionales reste en suspens**. Le projet de loi en attente de discussion se fonde sur un scénario de six à dix chambres. Lors de son audition devant la commission des

lois de l'Assemblée nationale, le 7 juillet 2010, Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a indiqué que **les regroupements ne concerneraient que les chambres dont les effectifs sont, dès aujourd'hui, inférieurs à un seuil critique** indispensable pour une bonne organisation des équipes de contrôle et des instances de délibéré. Il a estimé que l'on « *pourrait arriver alors à un nombre de douze à seize chambres régionales en métropole, contre vingt-deux à ce jour* »¹.

2. Les conséquences financières de cette réforme

Cette réforme structurelle comporte **la mise en place de chambres de la Cour en région sur des ressorts différents des périmètres actuels.**

Toutefois, faute de connaître l'hypothèse de restructuration territoriale qui sera retenue et surtout les lieux des sièges des futures chambres des comptes, **le chiffrage précis de l'impact budgétaire de la réforme, notamment en matière immobilière, est difficile à estimer à court terme.**

Néanmoins, selon la Cour des comptes, des économies devraient être réalisées à terme, c'est-à-dire à l'horizon de dix ans, dans la mesure où les regroupements interrégionaux devraient permettre de **réduire les loyers** et pourraient même conduire à **revendre ou à réaffecter** certaines propriétés de l'Etat. En outre, les mutualisations devraient entraîner une **réduction des effectifs et des surfaces nécessaires.**

L'étude d'impact annexée au projet de loi de réforme des juridictions financières identifie les **postes de dépenses** suivants dans le cadre de la mise en œuvre de cette réforme : 2,5 millions d'euros au titre du recours aux expertises nécessaires aux nouvelles missions de certification et d'évaluation, 1,5 million d'euros pour la formation des personnels et 9 millions d'euros au titre des recrutements. En revanche, **une économie** de 4 millions d'euros est attendue d'un relèvement des seuils d'apurement des comptes des entités contrôlées par les CRTC.

Au total, en année pleine, la réforme envisagée pourrait donc avoir un coût de 9 millions d'euros en rythme de croisière. Cependant, ce coût pourrait être compensé par **une réduction de l'ordre d'une centaine d'ETPT** au sein du programme et sur une échéance de dix ans.

¹ *Assemblée nationale, rapport n° 2790 (treizième législature) au nom de la commission des lois sur le projet de loi portant réforme des juridictions financières.*

F. DES PERFORMANCES STABLES ET DES INDICATEURS À L'ÉTUDE

1. Les modifications intervenues sur les indicateurs de performance

Le **travail de réflexion est toujours en cours** au sein des juridictions financières afin de perfectionner les indicateurs de performance du présent programme. **Le projet annuel de performances (PAP) pour 2011 a été élaboré à périmètre constant, c'est-à-dire hors impact de la réforme.** Votre rapporteur spécial se montrera donc attentif aux futures évolutions de la mesure de la performance du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », qui devraient intégrer **les conséquences de la réforme des juridictions financières.**

Deux modifications sont toutefois intervenues sur les indicateurs du présent programme.

Tout d'abord, l'unité de mesure de l'indicateur 2.2 « *Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leur rapports publics* » a été modifiée afin de prendre en compte le pourcentage de recommandations effectivement mises en œuvre. **Pour 2011, l'objectif vise à ce que 75 % des recommandations aient fait l'objet d'une réforme totale, partielle ou en cours** (en 2009 et 2010, la réalisation affiche 73 %).

Enfin, un nouvel indicateur 2.3 a été introduit, intitulé « *Contribution des juridictions financières au débat public* ». Pour l'ensemble des juridictions financières, cet indicateur mesure le nombre total annuel des retombées presse par rapport public. Pour 2011, la prévision est de 2 200 retombées presse (contre 1 544 en 2009 et 2 000 en 2010).

Sur cet indicateur en particulier, votre rapporteur spécial souhaite formuler deux remarques. En premier lieu, s'agissant de la « forme » de l'indicateur, il serait souhaitable que **les précisions méthodologiques l'accompagnant soient plus explicites sur la notion de « retombées presse »** (par exemple les supports de presse pris en compte). En second lieu, et cette fois-ci sur le fond, votre rapporteur spécial considère que **la médiatisation des travaux d'une institution dépend directement de la sensibilité du sujet traité, de son impact sur l'opinion publique à un moment donné et non de la qualité intrinsèque des travaux réalisés.** Dans ce contexte, il apparaît difficile de prévoir une évolution de 10 % à 15 % par an comme l'affiche le présent indicateur et une telle progression apparaît même délicate à interpréter.

2. Un niveau de performance satisfaisant

Cette année encore, votre rapporteur spécial se félicite qu'au regard de la diversité des finalités du présent programme, les objectifs structurant le PAP apparaissent **pertinents**, en couvrant la quasi-totalité du champ d'action

de la Cour des comptes et des CRTC. Ces objectifs renvoient aux travaux visant à s'assurer du respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion des comptes publics (objectif n° 1), au contrôle de la qualité de la gestion publique (objectif n° 2) et à l'information des responsables nationaux et locaux, ainsi que des citoyens (objectif n° 3). Ils se rapportent, en outre, à l'amélioration de l'efficacité de la fonction « soutien » dans les juridictions financières (objectif n° 4).

Les indicateurs rattachés à ces objectifs témoignent d'un niveau de performance satisfaisant avec **des résultats se maintenant ou progressant**. Ainsi, la proportion de la masse financière jugée ou certifiée par les CRTC (indicateur 1.1) a atteint le ratio satisfaisant de 15 % à 25 % en 2010 (prévision actualisée). De même, la proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle (indicateur 2.1) enregistre des performances constantes, en respectant le même ratio de 15 % à 25 % en 2010.

La seule diminution notable concerne, cette année à nouveau, la **réalisation des travaux dans les délais** (indicateur 3.2) pour laquelle la Cour des comptes présente une prévision actualisée de pourcentage de 90 % alors que la cible fixée était de 95 %.

3. Des réserves sur la prise en compte des missions d'assistance au Parlement peuvent à nouveau être formulées

Dans le domaine des missions d'assistance au Parlement, les indicateurs n'ayant pas été modifiés dans le sens des remarques émises par votre rapporteur spécial l'an dernier¹, les mêmes observations peuvent être formulées.

S'agissant de la réalisation dans les délais des enquêtes menées dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF (90 % en 2009 et 2010), votre rapporteur spécial considère que **la cible pour 2011 pourrait légitimement être fixée à 100 % et non à 95 %**.

S'agissant de l'indicateur « *Activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise* », votre rapporteur spécial regrette qu'il exclue les enquêtes menées dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF au seul profit de l'article 58-1° de cette loi.

En effet, si les précisions méthodologiques qui accompagnent cet indicateur soulignent que **les activités conduites dans le cadre dudit article 58-2° ont doublé, depuis 2005, passant de 3 % à 6 % du total du temps de travail de la Cour des comptes**, votre rapporteur spécial réitère son souhait de voir apparaître dans cet indicateur, de manière distincte, **toutes les activités d'assistance au Parlement de la part de la Cour des comptes**.

¹ Sénat, rapport spécial n° 101 (2009-2010) – tome III – annexe 6.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En **seconde délibération**, et à titre non reconductible, l'Assemblée nationale a **majoré de 650 000 euros en crédits de paiement** les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

Cette majoration de crédits est répartie comme suit :

- 300 000 euros sur le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ;
- 50 000 euros sur le programme « Conseil économique, social et environnemental » ;
- 300 000 euros sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 2 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

M. Jean Arthuis, président. – Nous reprenons l'examen des rapports de nos rapporteurs spéciaux sur le projet de loi de finances pour 2011.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial. – La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » se compose de trois programmes très indépendants les uns des autres et correspondant au Conseil d'Etat et aux autres juridictions administratives, à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières, et au Conseil économique, social et environnemental (CESE). Bien évidemment, il ne saurait être question de réduire tel ou tel programme au profit d'un autre. Cette mission est dotée de 588,9 millions consacrés à 57,3 % à la justice administrative, à 36,3 % aux juridictions financières et à seulement 6,4 % au CESE.

En raison de leurs spécificités, ces trois programmes dérogent à la règle générale fixée par le Gouvernement de réduction des effectifs par le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partis en retraite.

Le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » est doté de 337,6 millions de crédits de paiement, soit un budget en progression de 4,8 %. Dans le contexte budgétaire tendu que nous connaissons, cette progression confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative, notamment pour réduire les délais de jugement. Les tribunaux administratifs bénéficient de cette hausse et voient leurs crédits croître de 5,9 %. Les effectifs des juridictions augmentent de 40 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2011, dont 20 pour la seule Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui tente de réorganiser son mode de fonctionnement afin de réduire ses délais de jugement à six mois. Cet objectif ne sera vraisemblablement pas atteint avant 2013. En revanche, pour les autres juridictions administratives, l'objectif fixé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) de ramener les délais à un an a été globalement respecté.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) disposera en 2011 d'un budget de 37,4 millions d'euros, en diminution de 0,4 % par rapport à 2010. Le budget pour 2011 peut donc être qualifié de stable, en ce qu'il ne prévoit aucun moyen supplémentaire pour faire face aux nouvelles missions du CESE, issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celles-ci seront donc mises en œuvre, soit par redéploiement des moyens existants, soit par économie nette. Toutefois, en l'absence de précisions sur la mise en application concrète de la réforme, celle-ci apparaît toujours délicate à évaluer budgétairement. Il en est ainsi du coût de traitement des pétitions

citoyennes ou du montant de la rémunération des membres associés, tous les décrets chargés de mettre en œuvre la réforme n'étant pas encore parus. Par ailleurs, la problématique du financement de la caisse de retraite du Conseil, dont le fragile équilibre est menacé par le rajeunissement et la féminisation résultant du renouvellement en cours, demeure un sujet de préoccupation.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est doté de 213,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 1,3 %. Alors que ses dépenses de fonctionnement augmentent de 3,7 % en crédits de paiement, elles sont majorées de plus de 11 % en autorisation d'engagement du fait de dépenses de loyers budgétaires. Ce budget est néanmoins caractérisé par un coup d'arrêt porté aux grands chantiers immobiliers et par une stabilité des effectifs extérieurs. J'en ai encore récemment parlé avec le Premier président de la Cour.

La Cour des comptes s'oriente vers une professionnalisation des missions de certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale. Enfin, il est encore difficile d'évaluer l'impact financier de la réforme des juridictions financières en attente de discussion à l'Assemblée nationale. On peut toutefois penser que le coût d'adaptation et de structure de cette réforme devrait, à terme, être compensé par une réduction des effectifs.

En conclusion, je propose à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes. Je souhaite, enfin, remercier le Conseil d'État, le Conseil économique, social et environnemental et la Cour des comptes pour la qualité et le sérieux de leurs réponses à mes questionnaires budgétaires.

M. Jean Arthuis, président. – Merci pour cette présentation. Le Conseil d'État et la Cour des comptes nous rendent des avis précieux, et je ne saurais oublier le CESE dont les avis, toujours intéressants, permettent de faire vivre le débat.

Mme Nicole Bricq. – Où en est-on de la réforme de la Cour des comptes ?

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial. – Le projet de loi devrait être débattu par l'Assemblée nationale en janvier.

M. Michel Sergent. – On s'est beaucoup interrogé ces derniers temps sur l'utilité du CESE qui n'a pas fait de proposition sur les retraites. Quel peut être son avenir ?

M. Jean Arthuis, président. – J'ai récemment assisté à une séance solennelle qui avait trait à la maîtrise des dépenses publiques. Les débats étaient intéressants et nous permettront de progresser...

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial. – Constitutionnellement, le CESE est la troisième assemblée de notre République. Cependant, elle n'est pas élue, mais nommée.

Le président Dermagne a fait deux mandats. Il va être remplacé par un nouveau président. D'après la Constitution, le CESE rédige des rapports à la demande du gouvernement et, pour le reste, il s'autosaisit. Depuis la révision de 2008, le Parlement peut demander au CESE son avis sur tout sujet. Enfin, il traitera aussi des pétitions citoyennes. Mais les décrets d'application n'ont pas encore été publiés. Comme le budget du CESE est contraint, il est entendu que chaque demande extérieure de rapport remplacera une auto-saisine pour éviter tout coût supplémentaire.

M. Jean Arthuis, président. – Nous voilà rassurés !

M. Jean-Pierre Fourcade. – Quelle est la répartition des crédits entre le CESE et les conseils économiques et sociaux régionaux ?

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial. – Ces derniers sont à la charge des régions.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.