

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, 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* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 5 |
| I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION | 7 |
| A. UN « RYTHME DE CROISIÈRE » CONFIRMÉ | 7 |
| B. L'ADAPTATION DE CERTAINES RÈGLES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION | 8 |
| C. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION | 8 |
| 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. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PRÈS DE 90 % DES CRÉDITS | 11 |
| C. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DES CRÉDITS : + 6,2 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT | 12 |
| D. UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS GRACE À LA LOPJ..... | 13 |
| E. UNE AFFIRMATION DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE AVEC TOUTEFOIS DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE | 14 |
| F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 16 |
| III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL » | 17 |
| A. UN PROGRAMME EN ÉVOLUTION AVEC LA CRÉATION DE TROIS ACTIONS | 17 |
| 1. <i>Les finalités du programme</i> | 17 |
| 2. <i>Une structuration en trois actions</i> | 18 |
| 3. <i>Une autonomie de gestion et des spécificités fonctionnelles limitant l'impact de la LOLF</i> | 18 |
| B. UNE PROGRESSION FAIBLE DES CRÉDITS POUR 2008 : + 1,05 %..... | 19 |
| C. UN PLAFOND D'EMPLOI INCHANGÉ À 162 EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT) | 20 |
| D. UNE ACTIVITÉ STABLE MESURÉE PAR DES INDICATEURS PERFECTIONNÉS..... | 20 |
| 1. <i>Quatre 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 »</i> | 21 |
| 2. <i>Quatre indicateurs pour l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »</i> | 22 |
| E. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 24 |

| | |
|--|----|
| IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES » | 25 |
| A. FINALITÉ DU PROGRAMME..... | 25 |
| B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU « CONTRÔLE EXTERNE ET INDÉPENDANT DE LA RÉGULARITÉ ET DE L'EFFICACITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE » | 26 |
| C. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS : + 7, 1 %..... | 26 |
| D. UNE GESTION DES EFFECTIFS RATIONNALISÉE ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI INTÈGRENT LES SPÉCIFICITÉS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES..... | 27 |
| 1. <i>Une légère diminution du plafond d'emploi</i> | 27 |
| 2. <i>La création de corps spécifiques aux juridictions financières</i> | 27 |
| a) Les incidences financières de la budgétisation de ces créations | 27 |
| b) Vers l'extinction des mises à disposition ? | 28 |
| 3. <i>Une répartition des effectifs qui reflète le poids des actions du programme</i> | 28 |
| E. VERS DE NOUVEAUX PROGRÈS EN MATIÈRE DE MESURE DE LA PERFORMANCE | 29 |
| 1. <i>Une mesure soignée et toujours pertinente en dépit de la difficulté d'évaluer les missions du programme</i> | 29 |
| 2. <i>Les améliorations issues de la réflexion du groupe de travail sur l'adéquation des indicateurs</i> | 30 |
| F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 32 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 33 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 35 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Au sein des trois programmes, s'est progressivement imposée **une logique de performance**, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

- Il convient d'accompagner **la Cour des comptes**, tant dans son souci d'**optimiser ses moyens avec ses nouvelles missions de certification** que dans sa préoccupation de **substituer une gestion directe de ses personnels à la politique de mise à disposition**.

- **Les renforts humains attribués au Conseil d'Etat et aux autres juridictions administratives dans le cadre de la LOPJ¹ doivent permettre une amélioration des délais de jugement au sein de l'ordre administratif.**

- Les spécificités inhérentes au rôle et aux fonctions du **Conseil économique et social** rendent **difficilement applicable une mise en œuvre stricte de la logique « lolfienne » de résultat**. Néanmoins, **des progrès ont été réalisés** en matière de mesure de la performance de ce programme.

¹ *Loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002.*

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UN « RYTHME DE CROISIÈRE » CONFIRMÉ

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » est constituée de **trois programmes** : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », « Conseil économique et social », « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

A l'origine de cette mission ont convergé plusieurs aspirations. Tout d'abord, il s'agissait d'**assurer le respect de la spécificité du Conseil économique et social (CES)**, consacrée par le titre XI de la Constitution. Il convenait, en outre, d'**assurer l'indépendance de la Cour des comptes**, en particulier vis-à-vis du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, ainsi que du **Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives**.

Depuis le dernier examen du projet de loi de finances, cette mission a trouvé son « rythme de croisière ».

Au sein des trois programmes, s'est progressivement imposée **une logique de performance**, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives mettent d'autant plus aisément en oeuvre la démarche de performance que celle-ci imprègne, depuis déjà un certain temps, leurs réflexions et leurs activités (préexistence de statistiques sur les délais de jugement, par exemple). De même, la Cour des comptes et les autres juridictions financières ont amélioré leur mesure de la performance, selon les vœux exprimés par le Parlement. Plus spécialement, la Cour des comptes poursuit sa légitime « logique d'indépendance » en cherchant à privilégier la gestion directe de ses personnels à la technique de la mise à disposition. Enfin, le CES se soumet volontiers aux interrogations de votre rapporteur spécial, même si la fonction consultative de cette assemblée constitutionnelle se prête mal à une mesure de la performance. Il a, d'ailleurs, mené à terme un « processus de changement » destiné à « dépenser mieux ».

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, et elles renvoient notamment à :

- **l'exécution de la dépense** : le CES continue à bénéficier, comme aujourd'hui, 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. Concernant le contrôle financier, dans le cadre de sa réforme résultant du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005, 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 CES est nécessaire pour toute mise en réserve concernant cette institution, tandis que crédits ouverts à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat ne peuvent être affectés. S'agissant des crédits des autres juridictions financières et administratives, les mises en réserve de crédits sont soumises à l'accord du responsable de programme.

C. 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 **497 millions d'euros de crédits de paiement**, dont 81,8 %³ de frais de personnel (titre 2).

Les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent plus de 53 % des crédits de la mission, ceux de la Cour des comptes et des juridictions financières environ 39 %, tandis que ceux attribués au CES n'en pèsent que 7,3 %.

¹ M. Jean-Marc Sauvé pour le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », M. Jacques Dermagne pour le programme « Conseil économique et social » et M. Philippe Séguin 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.

³ Programme 165 : 81,9 % ; programme 126 : 81,3 % ; programme 164 : 81,7 %.

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

| Numéro et intitulé de programme | Crédits de paiement | | | Fonds de concours attendus en 2008 (3) | Total 2008 (2) +(3) |
|--|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|--|---------------------------|
| | Ouverts en 2007 (1) | Demandés pour 2008 (2) | Variation 2008/2007 (2) / (1) | | |
| 165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i> | 250,438 <i>205,496</i> | 265,992 <i>217,940</i> | 6,2% <i>6,1%</i> | 0,382 <i>0,022</i> | 266,374 <i>217,962</i> |
| 126 Conseil économique et social <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i> | 35,925 <i>31,131</i> | 36,301 <i>29,557</i> | 1,0% <i>-5,1%</i> | 0,000 <i>0,000</i> | 36,301 <i>29,557</i> |
| 164 Cour des comptes et autres juridictions financières <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i> | 181,997 <i>156,900</i> | 194,707 <i>159,000</i> | 7,0% <i>1,3%</i> | 2,640 <i>1,000</i> | 197,347 <i>160,000</i> |
| Mission « Conseil et contrôle de l'Etat » | 468,360 | 497,000 | 6,1% | 3,022 | 500,022 |
| <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i> | <i>393,527</i> | <i>406,497</i> | <i>3,3%</i> | <i>1,022</i> | <i>407,519</i> |

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 41 tribunaux administratifs (TA)¹, dont 11 dans les collectivités d'outre-mer².

L'activité de conseil par le 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, tandis que les autres juridictions administratives peuvent l'être par les préfets, de toute difficulté d'ordre juridique ou administratif.

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

B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PRÈS DE 90 % DES CRÉDITS

Avant ventilation, l'action de soutien pèse pour un cinquième du programme.

Après ventilation de ses crédits de paiement, il ressort que **la fonction juridictionnelle représente près de 90 %** du présent programme. Les crédits de paiement consacrés à cette fonction juridictionnelle sont, par ailleurs, aux deux tiers dédiés aux TA.

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

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 2008 | Part dans le programme | Crédits de paiement pour 2008 | Part dans le programme |
| Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat | 22,1 | 8,3% | 31,6 | 11,9% |
| Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel | 46,1 | 17,3% | 55,0 | 20,7% |
| Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs | 124,8 | 46,8% | 152,7 | 57,3% |
| Fonction consultative | 8,2 | 3,1% | 11,5 | 4,3% |
| Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et aux collectivités | 13,0 | 4,9% | 15,5 | 5,8% |
| Soutien | 52,1 | 19,6% | 0,0 | 0,0% |
| Ensemble | 266,4 | 100,0% | 266,4 | 100,0% |

C. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DES CRÉDITS : + 6,2 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme comporte 267,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et **266,4 millions d'euros en crédits de paiement**, en progression de 6,2 % par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2007.

Tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, il bénéficie de **fonds de concours** à hauteur de 0,382 million d'euros, soit un recul de 13,6 % par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2007. Ces fonds proviennent essentiellement du produit de la vente d'arrêts et de conclusions par le Conseil d'Etat, ainsi que de la participation financière des collectivités territoriales à certaines opérations immobilières concernant les CAA et les TA. **La diffusion gratuite sur internet des bases de données juridiques explique la diminution progressive de cet apport.**

La dotation relative aux **frais de justice** correspond à **8,5 millions d'euros** (contre 8,8 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007). Ces frais correspondent, pour une part essentielle, aux frais postaux, aux frais de papier et aux frais de traduction engagés par le Conseil d'Etat.

A cet égard, **votre rapporteur spécial souhaite saluer les efforts réalisés au sein de ce programme en vue d'une meilleure maîtrise de ce poste de dépense.** Alors que la dotation pour couvrir ces frais avait augmenté de 26 % en loi de finances initiale pour 2005, de 42 % en loi de finances initiale pour 2006 et de 12 % en loi de finances initiale pour 2007, elle est désormais stabilisée. Un tel résultat a pu être obtenu par la substitution de

« lettres remises contre signature » à la lettre recommandée avec demande d'avis de réception¹, ainsi que par l'organisation, au sein de certaines juridictions, d'un système de port de courrier aux administrations voisines parties à des instances contentieuses.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat mène, depuis le mois de juin 2005, **une expérimentation de « téléprocédures »** devant permettre, à terme, d'échanger les mémoires, les actes de procédure et, si les parties l'acceptent, les jugements, par voie dématérialisée, en faisant l'économie des frais d'affranchissement. Une deuxième expérimentation de ce système a été lancée en juin 2007 au TA et à la CAA de Paris.

L'évolution significative des crédits de ce programme (+ 5,1 % en 2007, + 5,8 % en 2008) s'accompagne d'une réflexion approfondie, menée conjointement par le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives, afin d'instaurer **un contrôle de gestion** sur leurs budgets de fonctionnement. Ainsi, une batterie de quatorze ratios de gestion a été définie pour apprécier les principaux postes de dépense sur lesquels les juridictions sont susceptibles d'exercer une réelle maîtrise des dépenses. Par ailleurs, un progiciel d'élaboration budgétaire et de contrôle de gestion a été déployé, courant 2006, dans les services gestionnaires du Conseil d'Etat et dans toutes les juridictions administratives.

D. UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS GRACE À LA LOPJ

Représentant 81,9 % des crédits de paiement de ce programme, **les crédits de personnel** progressent de 12,4 millions d'euros (+ 6,1 %) pour s'établir à **217,9 millions d'euros**.

La LOPJ prévoyait la création de 480 emplois dans les juridictions administratives entre 2003 et 2007, dont 210 de magistrats administratifs.

Au terme de la programmation, 42 emplois de magistrats administratifs auront été créés en 2003 comme en 2004, 21 en 2005, 22 en 2006 et 21 en 2007. Le projet de loi de finances pour 2008 prévoit la création de 29 nouveaux postes. Ainsi, au total, le nombre de créations d'emplois de magistrats administratifs s'élèvera à 177, soit **84,3 % de la programmation initiale**.

33 postes de magistrats administratifs (47,5 ETPT en prenant en compte les extensions en année pleine des créations d'emplois 2008) restent donc à « obtenir » en 2009 afin d'assurer une exécution complète de la LOPJ.

¹ Le décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative permet aux juridictions de procéder à une telle substitution.

Une partie des emplois alloués pendant la période a notamment permis la **création du TA de Nîmes (15 emplois)** et de soulager, par voie de conséquence, les TA de Montpellier et de Marseille.

Un nombre important d'emplois a également été affecté dans **les TA de la région parisienne**, particulièrement sollicités : 17 emplois au TA de Cergy-Pontoise, 6 au TA de Versailles, 4 au TA de Melun et 2 au TA de Paris. Le TA de Cergy-Pontoise est la juridiction de première instance ayant bénéficié de la plus forte augmentation de ses effectifs de magistrats sur la période. Cette juridiction se trouve, en effet, dans une situation préoccupante depuis sa création, en raison, essentiellement, d'une croissance continue du contentieux des étrangers : augmentation des entrées de 26 % en 2006, après des augmentations de 23 % en 2005 et 38 % en 2004¹.

E. UNE AFFIRMATION DE LA CULTURE DE LA PERFORMANCE AVEC TOUTEFOIS DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE

Au sein de ce programme, **l'acclimatation à la culture des indicateurs de performance** s'est faite sans difficulté particulière, la référence à des délais moyens de jugement étant déjà utilisée, depuis plusieurs années, par le Conseil d'Etat pour son rapport annuel.

Ce constat est d'autant plus remarquable que, comme pour le programme 126 « Conseil économique et social », **la fonction consultative ne se prêtait a priori guère à la mesure de la performance.**

Malgré cela, **ce programme comprend un volet permettant d'évaluer la performance de la fonction consultative**, grâce à l'objectif n° 4 « Assurer l'efficacité du travail consultatif ». Cet objectif est assorti d'un indicateur présentant la proportion de textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'Etat.

L'enjeu principal du présent programme correspond bien évidemment à **la réduction des délais de jugement** (objectif n° 1 du projet annuel de performances) pour mieux répondre à l'attente des justiciables. De ce point de vue, votre rapporteur spécial constate des résultats en demi-teinte, malgré d'importants gains de productivité.

Entre 1997 et 2006, **le nombre moyen d'affaires traitées par les magistrats** des TA est passé de 190,5 à 257,9, soit une hausse de + 35,4 %. Pour les CAA, ce même ratio est passé de 74,2 à 104,2, soit une hausse de + 40,5 %.

¹ Au TA de Cergy-Pontoise, le nombre de dossiers en stock par magistrat est ainsi le plus élevé de tous les TA (542 dossiers en 2006) malgré une excellente productivité (349 dossiers traités par magistrat en 2006, à comparer aux 256 de la moyenne nationale des TA de métropole). Le stock total de la juridiction s'établissait à 19.577 dossiers au 31 décembre 2006, ce qui représente le stock le plus important des TA après celui de Paris.

Deux facteurs essentiels sont à l'origine de cette progression importante de la productivité : les réformes du code de justice administrative, avec notamment **la création du juge unique** pour l'examen de certaines affaires, et les mesures liées à l'organisation des juridictions et aux outils informatiques utilisés, notamment pour le traitement du contentieux de masse.

Pour autant, si le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (indicateur 1.1 du projet annuel de performances) s'améliore pour les CAA (onze mois selon la prévision actualisée pour 2007, contre un an et dix-huit jours en 2006), il se **dégrade pour les TA** (un an et quatre mois selon la prévision actualisée pour 2007, contre un an trois mois et quatorze jours en 2006) **et le Conseil d'Etat** (onze mois selon la prévision actualisée pour 2007, contre 9 mois et dix-neuf jours en 2006).

Devant la très forte croissance du contentieux administratif au cours des dernières années et le caractère quasi incompressible de certains temps de traitement au sein de ces procédures, **votre rapporteur spécial souligne l'impératif de parvenir à faire face dans des délais raisonnables aux flux de dossiers**. En particulier, le Conseil d'Etat doit maintenir un délai moyen de jugement à moins d'un an, la prévision pour 2008 étant précisément fixée à ce niveau.

A cet égard, il convient de souligner que **le Conseil d'Etat n'a bénéficié d'aucun renforcement de ses effectifs dans le cadre de la LOPJ**. Il n'accueillera, en outre, que quatre auditeurs issus de la prochaine promotion de l'Ecole nationale d'administration (ENA), cette proportion de nouveaux arrivants ne permettant pas d'assurer le renouvellement du corps.

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial s'interroge sur le niveau du nombre des membres du Conseil d'Etat mis à disposition ou en détachement : par exemple vingt mises à disposition de l'actuel gouvernement (contre sept il y a un an) pour 185 membres effectivement en activité au Conseil d'Etat. En la matière, la limite n'aurait-elle pas été atteinte ?

F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **Les crédits de paiement de ce programme connaissent une augmentation notable : + 6,2 %.**

- Le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives sont parvenues à **une stabilisation des frais de justice** (8,5 millions d'euros).

- **La LOPJ a permis un renforcement des effectifs des TA et des CAA** depuis 2003, avec un taux de respect de la programmation initiale s'élevant à 84,3 %.

- **Le programme s'est acclimaté de manière très satisfaisante à la logique de mesure de la performance** et a également su intégrer un volet permettant d'évaluer la fonction consultative inhérente au Conseil d'Etat.

- En dépit d'efforts notables de productivité, les résultats obtenus en termes de **délais de traitement** demandent à être confirmés.

- Dans un contexte de très forte croissance des contentieux administratifs et de dégradation sensible des délais de jugement devant le Conseil d'Etat, **la pratique traditionnelle des mises à disposition ou en détachement des membres du Conseil d'Etat a peut être trouvé ses limites.**

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

A. UN PROGRAMME EN ÉVOLUTION AVEC LA CRÉATION DE TROIS ACTIONS

Le programme 126, qui était jusqu'à présent, « mono-action », fait désormais l'objet d'**un détail en 3 actions**. Ses finalités restent inchangées.

Il a pour responsable le président du CES, **M. Jacques Dermagne**.

1. Les finalités du programme

Le programme 126 « Conseil économique et social », exclusivement consacré au Conseil économique et social (CES), a pour finalité de **permettre au CES d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution**.

Le CES, assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics et représentant les différentes catégories socio-professionnelles de la Nation, **favorise la collaboration et la participation de la société civile aux choix de politique économique et sociale**. Au service de la démocratie participative, le CES émet des avis, sur saisine gouvernementale ou sur autosaisine. Il examine et suggère les adaptations économiques et sociales rendues nécessaires, notamment, par les techniques nouvelles. En outre, il contribue au renforcement des échanges avec les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Enfin, le CES exerce depuis quelques années une action internationale par le biais de l'Association des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires.

Il est composé de **233 membres (ou conseillers)**¹, émanant de 18 groupes de représentation, avec un mandat de 5 ans. Il comprend, également, **72 membres de section (ou experts)** désignés par le Premier ministre, pour 2 ans.

¹ La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a créé deux nouveaux sièges de conseillers: l'un pour Saint-Martin et l'autre pour Saint-Barthélemy.

2. Une structuration en trois actions

La nouvelle architecture du programme comprend trois actions, les deux premières totalisant près de 95 % des crédits. Ces actions sont les suivantes :

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

Cette action, correspondant à la raison d'être du CES, 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 retraites des anciens membres du CES, ainsi que les crédits nécessaires aux déplacements des membres du Conseil.

Elle absorbe **54,3 % 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, où siège le CES, classé pour partie monument historique.

Elle représente **40,5 % 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.

Elle ne regroupe que **5,2 % des crédits du programme.**

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

Le CES bénéficie, 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.

Si les nouvelles règles budgétaires et financières introduites par la LOLF pourraient conduire à des modifications de l'ordonnance organique

n° 58-1360 du 29 décembre 1958, **son positionnement institutionnel et son autonomie ne doivent, cependant, pas être remis en cause.**

A titre d'illustration de cette spécificité, il convient de remarquer que le CES 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 CES « 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 CES à se doter d'une véritable comptabilité analytique. Toutefois, et même si elle ne constitue pas un véritable contrôle de gestion, le CES dispose d'une capacité d'analyse de ses dépenses par fonction qui lui permet d'assurer **un suivi maîtrisé de ses dépenses.**

Par ailleurs, afin d'optimiser les moyens qui lui sont alloués et dans le prolongement de la mise en application de la LOLF, le CES a achevé le « **processus de changement** », dénommé PASCALL¹, engagé en 2005 au terme d'un audit interne. Ce dispositif a instauré une réflexion sur **la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières**, et la **nécessité d'une plus grande rationalisation de l'utilisation des moyens.**

Ainsi, peuvent être cités notamment **la restructuration de certains services**, le **recentrage du service des ressources humaines** sur la fonction « personnel », l'attribution d'une **fonction de contrôle de gestion au service de la trésorerie, du budget et de la comptabilité** et, enfin, **la création**, à compter du 1^{er} octobre 2007, d'une « **cellule-marché** » au sein des services logistiques.

B. UNE PROGRESSION FAIBLE DES CRÉDITS POUR 2008 : + 1,05 %

Le programme 126 s'élève à **36,3 millions d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, en progression de 0,38 million d'euros (+ **1,05 %**) par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2007.

Cette augmentation porte presque exclusivement sur les crédits du titre 3 (dépenses de fonctionnement) qui représentent 15,4 % (contre 10 % en 2007) du budget du CES et qui **connaissent une augmentation** de 1,8 million d'euros (+ 47 %) par rapport aux crédits ouverts pour 2007. Cette augmentation correspond à la **requalification sur le titre 3 du crédit annuel de voyages des**

¹ « PASCALL » : *Projet d'amélioration des services et de consolidation des activités législatives et logistiques.*

membres du CES, qui était auparavant imputé sur le titre 2. Ce crédit correspond à 8 allers-retours entre Paris et le domicile de chaque conseiller.

En conséquence, les crédits du titre 2 (dépenses de personnel), qui regroupent les dépenses liées aux membres du CES et au personnel stricto sensu et qui représentent 81 % des crédits du programme, diminuent de 1,6 million d'euros (- 5 %). Cette diminution résulte de deux mouvements de sens contraire : de la revalorisation du point fonction publique ainsi que de la création de deux sièges de conseillers (Saint-Martin et Saint-Barthélemy), compensées par le retranchement du crédit voyage précité.

Il convient de relever qu'**une réflexion sur le fonctionnement et l'organisation du CES** pourrait très prochainement s'engager. En effet, le groupe gouvernance du « **Grenelle de l'environnement** » a renvoyé cette question au **Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République**, présidé par M. Edouard Balladur. Les propositions pourraient notamment concerner la représentation des organisations non gouvernementales (ONG). Dans cette perspective, lors de son audition par votre rapporteur spécial, M. Jacques Dermagne a souligné son souhait de voir, le cas échéant, de telles **évolutions mises en œuvre à effectif constant**.

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

Malgré la mise en place de la réduction du temps de travail, la poursuite de l'enrichissement des activités du CES (communication et relations internationales, notamment), ainsi que la création de nouveaux services et délégations, **le nombre d'agents constituant le personnel du CES est globalement stable depuis 20 ans**. Pour 2008, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, reste inchangé par rapport au plafond autorisé pour 2007, soit **162 ETPT, dont 144 sont affectés à l'action 2**.

D. UNE ACTIVITÉ STABLE MESURÉE PAR DES INDICATEURS PERFECTIONNÉS

Par nature, **le CES, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, se prête mal à la mesure de la performance** : *« les chiffres ne remplacent jamais les idées »*.

Aux **deux objectifs relativement évidents** assignés à ce programme, sont associés **des indicateurs mesurant plus une activité qu'une performance**. Néanmoins, **des améliorations leur ont été apportées** tenant compte des préconisations de votre rapporteur spécial.

1. Quatre 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 assorti de quatre indicateurs, le troisième ayant été introduit pour répondre aux préconisations de votre rapporteur spécial formulées l'an dernier¹.

- « **Avis rendus au gouvernement** » : cet indicateur quantifie le cœur même de l'activité du CES². Il s'agit d'un indicateur d'activité plutôt que de performance qui apprécierait qualitativement l'action du CES. En outre, le CES 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. Il convient, néanmoins, de souligner **le soin apporté aux réponses au questionnaire budgétaire** adressé au CES par votre rapporteur spécial, tant sur l'opportunité des saisines gouvernementales sur certains textes que sur les suites données aux recommandations du CES, atténuant quelque peu l'imperfection de cet indicateur.

- « **Etre un lieu d'échange et de dialogue** » : cet indicateur se décline désormais en trois sous-indicateurs. Si les deux premiers sont liés au rôle constitutionnel du CES et inhérents à sa nature d'assemblée, le dernier, relatif aux colloques³, retrace, en revanche, une activité plus « facultative ».

- « **Relations avec le Parlement** » : cet indicateur a été créé pour faire suite aux recommandations de votre rapporteur spécial et fournir une mesure des relations entre le CES et le Parlement.

Cet indicateur rend compte de quatre types d'auditions grâce à ses quatre sous-indicateurs : **le nombre d'auditions en application de l'article 69 de la Constitution** (membre du CES devant les assemblées parlementaires pour exposer l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis, au nombre de trois en 2006), celui des **auditions d'un membre du CES en commission** (une en 2006) ou **par un rapporteur de l'Assemblée nationale ou du Sénat** (trois en 2006), et, enfin, le **nombre de parlementaires auditionnés en section du CES** (onze en 2006).

¹ *Sénat, rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 6.*

² *En 2007, deux avis sur saisine gouvernementale, seize sur autosaisine, et sept études. Il convient de noter que le CES a été saisi, dans le courant de l'été 2007 par le gouvernement, de trois autres avis devant être rendus pour la fin de l'année (sur le financement de la protection sociale, la politique de la ville et les politiques financières en faveur des rapatriés).*

³ *En 2007, seize colloques ont été organisés par le CES ou en partenariat, contre dix-huit en 2006.*

Aucune prévision pour 2007 ni pour 2008 n'est renseignée, les trois premiers sous-indicateurs échappant à la maîtrise du CES.

S'il s'agit certes d'un indicateur d'activité, il apparaît néanmoins **fort utile à votre rapporteur spécial de pouvoir quantifier les relations entre les trois assemblées constitutionnelles**. Là encore, les réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial apportent des précisions pour compléter la lecture de cet indicateur.

- « **Diffusion des avis du CES et nombre d'abonnés au site** » : révélateurs de la notoriété des travaux du CES, ces résultats traduisent **une amélioration notable de l'intérêt porté, sur le net, aux travaux du CES**. Néanmoins, votre rapporteur spécial émet, comme l'an dernier, **des réserves sur l'absence d'indication de la périodicité retenue** (annuelle ou mensuelle). Les réponses au questionnaire budgétaire laissent supposer qu'il s'agit de téléchargements annuels.

Un troisième sous-indicateur, très pertinent, a été introduit, **mesurant le nombre d'articles de presse mentionnant les travaux du CES (2.207 en 2006 contre 1.422 en 2005)**. Il est vrai que les « retombées presse » concernant le CES dépendent largement de la « sensibilité » des thèmes sur lesquels il est saisi. Votre rapporteur spécial se réjouit, une fois de plus, de l'attention que le CES a porté aux recommandations formulées en 2006¹.

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 4 indicateurs, dont le troisième est nouvellement introduit :

- « **Délai d'émission des avis** » : cet indicateur avait été **modifié pour le projet de loi de finances 2007, conformément aux préconisations de votre rapporteur spécial, afin d'afficher un délai de réponse en nombre de jours**. Les avis sur saisine gouvernementale, traités en priorité, sont soumis à des délais fixés par le gouvernement lui-même et laissent donc peu de marge de manœuvre au CES, réduisant l'intérêt de cet indicateur.

- « **Assiduité aux réunions** » : le taux de présence veut mesurer le degré d'implication des membres du CES dans le rôle qui leur a été confié. En la matière, les performances enregistrées sont stables² depuis trois ans, traduisant **l'assiduité** des conseillers malgré le fait que, le plus souvent, ils

¹ Sénat, rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 6.

² 86 % de présents en plénières et 64 % en section, en 2007 et en prévision pour 2008.

exercent une autre activité (chefs d'entreprises, syndicalistes, responsables d'associations ...).

- « **Fonctionnement** » : cet indicateur est nouveau. Le premier sous-indicateur mesure les **dépenses de fonctionnement stricto sensu par membre**. Il apparaît ainsi que le coût de fonctionnement du CES par conseiller diminue pour 2008 (18.463 euros contre 21.346 en 2007). Le second quantifie **le nombre d'agents maîtrisant une langue étrangère**, qui s'élève à 34 en 2007 comme en cible pour 2008. L'intérêt de ce deuxième sous-indicateur semble néanmoins 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), déjà préconisé par votre commission des finances lors de l'examen des deux derniers projets de loi de finances. En tout état de cause, si votre rapporteur spécial avait déjà souligné qu'une augmentation de la valeur de cet indicateur ne pouvait constituer un but en soi, il convient de relever sa légère diminution pour 2008 (20 délégations reçues contre 24 en 2007).

E. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Ce programme connaît une progression faible de ses crédits pour 2008 avec une enveloppe globale de **36,3 millions d'euros, en hausse de 1,05 %** par rapport à 2007.

- Le CES a engagé **un processus destiné à mieux utiliser les moyens alloués, notamment humains**. En dépit de l'enrichissement des activités du CES, le nombre d'emplois reste stable à 162 ETPT.

- Comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné les années précédentes, **la fonction consultative du CES se prête mal à la logique « lolfienne » de résultat**. Aussi les objectifs mesurent-ils plus une activité qu'une stratégie de performance. En revanche, il convient de saluer **les améliorations apportées aux indicateurs**, tant en ce qui concerne leur nature que leur renseignement, ce qui atteste de l'attention portée par le CES aux recommandations formulées par votre commission. En particulier, la création d'un **indicateur rendant compte des relations avec le Parlement mérite d'être soulignée**.

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

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

A. 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)**.

S'agissant de la Cour des comptes, le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution dispose qu'elle « *assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ». Ainsi, **à la demande du Sénat, 5 enquêtes auront été réalisées dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF en 2007, cinq autres sont prévues au titre de l'article 58-2 en 2008 et une au titre de l'article 58-1**. 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.

En outre, la LOLF, en son article 58, 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 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, **M. Philippe Séguin**, est responsable du présent programme.

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* ».

**B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU
« CONTRÔLE EXTERNE ET INDÉPENDANT DE LA RÉGULARITÉ ET DE
L'EFFICACITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE »**

L'action de soutien pèse pour plus du quart du programme (27,4 %). Après ventilation de ses crédits de paiement, il ressort trois actions de politique publique de poids budgétaires inévitablement très inégaux.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

| Actions | Avant ventilation | | Après ventilation | |
|--|--------------------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------|
| | Crédits de paiement pour 2008* | Part dans le programme | Crédits de paiement pour 2008* | Part dans le programme |
| Contrôle externe et indépendant des comptes publics | 44,6 | 22,6% | 63,6 | 32,3% |
| Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique | 84,2 | 42,7% | 115,0 | 58,3% |
| Conseil d'expertise | 14,5 | 7,3% | 18,7 | 9,5% |
| Soutien aux activités des juridictions financières | 54,0 | 27,4% | 0,0 | 0,0% |
| Ensemble | 197,3 | 100,0% | 197,3 | 100,0% |

(* y compris FDC et ADP)

C. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS : + 7,1 %

Le présent programme, dont **près de 82 % des crédits concernent le personnel**, s'appuie, en **crédits de paiement**, sur une enveloppe de **194,7 millions d'euros¹**, en progression de **12,7 millions d'euros (+ 7,1 %)** par rapport au budget accordé pour 2007, et de **187,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 3,16 % par rapport à 2007)**.

L'accroissement des crédits de paiement renvoie notamment à l'augmentation des dépenses d'investissement. Celles-ci sont intégralement affectées à la fonction de soutien et concernent surtout les **dépenses immobilières**, au premier rang desquelles s'inscrivent les travaux de **renovation de la tour des archives du Palais Cambon pour un total de 8,4 millions d'euros**, mais aussi les opérations de mise en conformité de la sécurité ou de ravalement qui incombent aux CRTC, dans le cadre d'obligations réglementaires.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 3,9 millions d'euros pour un montant total de 25,7 millions d'euros, dont la moitié de

¹ Somme à laquelle il convient d'ajouter 2,64 millions d'euros au titre des fonds de concours.

dépenses immobilières, parmi lesquelles figure l'incidence financière du relogement de certains services pendant les travaux de la tour des archives.

D. UNE GESTION DES EFFECTIFS RATIONNALISÉE ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI INTÈGRENT LES SPÉCIFICITÉS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

1. Une légère diminution du plafond d'emploi

Pour 2007, le plafond d'emploi autorisé pour le présent programme est fixé à **1.840 ETPT, soit une suppression de 11 ETPT** par rapport à l'exercice 2007, en raison notamment de la transformation de 10 emplois de catégorie B en catégorie A et de 10 emplois de catégorie C en catégorie B.

Les besoins liés aux nouvelles missions de certification dévolues à la Cour des comptes semblent avoir été bien absorbés par les redéploiements internes (en affectant des magistrats, des rapporteurs et des assistants à des tâches de certification, la moitié des besoins avait été couverte) et par les créations de postes survenues en 2006 et 2007 (28 créations nettes sur les deux exercices). **Le projet de loi de finances pour 2008 ne prévoit aucune création supplémentaire au titre des missions de certification, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.**

2. La création de corps spécifiques aux juridictions financières

a) Les incidences financières de la budgétisation de ces créations

S'agissant des personnels de **catégories B et C** (798 agents au total), **des corps administratifs et techniques propres aux juridictions financières ont été créés¹**, en remplacement des corps qui ne concernaient jusque là que la Cour des comptes. **La mise à niveau de ces régimes indemnitaires devrait représenter 0,9 million d'euros** en complément de la première tranche allouée en 2007 à hauteur de 0,4 million d'euros.

S'agissant des personnels de **catégorie A** (721 agents de catégorie A + et 321 agents de catégorie A), la réflexion en cours débouchera sur la création d'un corps spécifique aux juridictions financières, en septembre 2008, pour un **coût prévisionnel de 0,4 million d'euros au titre de la première tranche.**

¹ Décrets n° 2006-1441 du 24 novembre 2006 et n° 2007-654 du 30 avril 2007 concernant les personnels de catégorie B, et décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 pour les personnels de catégorie C.

b) Vers l'extinction des mises à disposition ?

La politique poursuivie de transformation des mises à disposition en détachements conduit à une diminution des effectifs mis à disposition et à une augmentation concomitante du nombre d'agents détachés auprès des juridictions financières.

Au 31 décembre 2006, le nombre de mises à disposition par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, se portait à **364 ETPT**. **Compte tenu des demandes de détachement dans les corps nouvellement créés de catégories B et C** et des départs naturels, il devrait descendre à **moins de 150 en 2008**, parmi lesquels une centaine d'agents de catégorie A, qui seront invités à opter pour un détachement une fois créé le corps d'attaché des juridictions financières en septembre 2008.

3. Une répartition des effectifs qui reflète le poids des actions du programme

Les **1.840 équivalents temps plein travaillés (ETPT) du programme**, se répartissent de la manière suivante entre les quatre actions du programme :

- Action 1 « *Contrôle externe et indépendant des comptes publics* », correspondant au **contrôle de la régularité** de plus de 1.100 comptes publics nationaux par la Cour des comptes et de plus de 40.000 comptabilités locales par les CRTC. Cette action recouvre, en outre, les missions de **certification des comptes de l'Etat et du régime général de la Sécurité sociale** respectivement dévolues par la LOLF et la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005, et qui ont été menées à bien pour la première fois en 2007 : **27 % des emplois du programme** ;

- Action 2 « *Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique* », rassemblant le **contrôle de la qualité** de la gestion et du bon emploi des fonds publics par la Cour des comptes (y compris les organismes de sécurité sociale et les entreprises publiques) et par les CRTC (collectivités territoriales, établissements publics locaux et tout organisme privé bénéficiant de concours publics). Elle constitue, en terme quantitatif, la première activité des juridictions financières et mobilise **53 % des emplois du programme** ;

- Action 3 « *Conseil et expertise* », comprenant notamment l'assistance au Parlement et au gouvernement par la Cour des comptes mais en également l'expertise internationale, à travers les missions de commissariats au compte exercées par les juridictions financières dans plusieurs organismes internationaux (ONU, UNESCO, Interpol) : **8 % des emplois du programme** ;

- Action 4 « *Soutien aux activités des juridictions financières* » qui regroupe les activités d'état major assurées par le Premier président assisté du secrétariat général de la Cour des comptes et, pour certaines de ses attributions, du procureur général : **12 % des emplois du programme.**

E. VERS DE NOUVEAUX PROGRÈS EN MATIÈRE DE MESURE DE LA PERFORMANCE

1. Une mesure soignée et toujours pertinente en dépit de la difficulté d'évaluer les missions du programme

La LOLF a incité les juridictions financières à mettre en place une véritable **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**, ainsi qu'un **contrôle de gestion**, (mis en place par la direction des affaires financières et du contrôle de gestion) contrepartie indispensable de l'autonomie budgétaire. Cette année encore, il y a lieu de se féliciter de ce que les juridictions financières, Cour des comptes y compris, **s'inscrivent dans une démarche stratégique de performance.**

Sur les quatre objectifs définis, trois correspondent aux principales missions de la Cour des comptes, à savoir **le contrôle de la régularité des comptes publics, l'amélioration de la gestion publique et les relations avec les responsables nationaux, locaux et les citoyens**, le quatrième objectif portant sur la maîtrise de la fonction de soutien. Or, la définition d'indicateurs pertinents pour mesurer la performance des juridictions financière dans l'accomplissement de ces objectifs est complexe.

En effet, la qualité d'un rapport est difficilement mesurable par des indicateurs, ainsi que la part imputable aux travaux des juridictions financières dans l'amélioration de la gestion publique. Pour autant, les juridictions financières **se sont inscrites avec succès dans une démarche de performance, comme l'illustre par exemple l'indicateur sur l'efficience des fonctions de « Soutien »** dans les juridictions financières, qui **apparaît toujours excellent**, (poids de la masse salariale de la fonction « Soutien » par rapport à la masse salariale globale des juridictions financières).

Votre rapporteur spécial tient à souligner que **les indicateurs sont tous parfaitement renseignés, tant en valeur cible qu'en réalisation ou en prévision.**

L'indicateur concernant la **proportion des travaux réalisés dans les délais légaux ou réglementaires impartis** affiche désormais une cible de 100 %, pour tenir compte des remarques formulées l'an dernier par votre rapporteur spécial.

Votre rapporteur spécial souhaite à cet égard relever les progrès significatifs en matière de respect des délais de la part de la Cour des comptes : alors que la performance réalisée en 2006 était de 73 % la prévision actualisée pour 2007 s'élève à 80 % avec pour cible en 2008 un niveau de 91 %.

Néanmoins, une remarque plus critique peut être formulée sur l'indicateur « **Activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise** », qui a été modifié et exclut désormais de son champ les contrôles dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF au seul profit de l'article 58-1 de cette loi. Les précisions méthodologiques qui accompagnent cet indicateur n'indiquent pas les raisons de ce changement mais soulignent que **les activités conduites dans le cadre du 58-2 ont doublé, entre 2005 et 2006, passant de 3 % à 6 % du total du temps de travail de la Cour des comptes.** Votre rapporteur spécial souhaite que cet indicateur, à l'avenir, fasse notamment apparaître, de manière distincte, **toutes les activités d'assistance au Parlement de la Cour des comptes.**

2. Les améliorations issues de la réflexion du groupe de travail sur l'adéquation des indicateurs

En matière d'amélioration de la prise en compte de la performance, un **groupe de travail transversal**, associant des représentants de la Cour des comptes et des CRTC, mis en place au printemps 2006, devait mener une **réflexion sur l'adéquation des indicateurs à la mesure de la performance en vue du projet de loi de finances pour 2008.**

S'agissant de l'**indicateur mesurant la « proportion des entités contrôlées par rapport à l'ensemble du champ de contrôle »**, et de l'indicateur relatif aux **« masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés »**, pour lesquels la question de la cohérence d'unité de mesure avait été soulevée lors du dernier projet de loi de finances, votre rapporteur spécial se félicite de leur modification : le premier indicateur s'exprime désormais en pourcentage et le second en euro par jour, à la fois pour la Cour des comptes et les CRTC.

Votre rapporteur spécial se réjouit, en outre, de la création d'un nouvel indicateur relatif au **« suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leurs rapports »**, renseigné en pourcentage et commun à toutes les juridictions financières. Cet indicateur mesure la proportion d'insertions ayant donné lieu à un suivi publié dans les 6 ans et se fixe comme prévision 2008 la valeur cible de 30 % (contre 23,2 % en 2007).

L'indicateur relatif au **poids global de la « dépense soutien »** par rapport à l'ensemble des crédits des juridictions financières a été supprimé. Il

est vrai qu'il n'apportait pas de valeur ajoutée par rapport au projet annuel de performances qui détaille déjà le poids des différentes actions du programme.

En revanche, l'indicateur ayant trait à la « proportion de la masse financière jugée ou certifiée » n'a fait l'objet **d'aucune modification en dépit de ce qui avait été annoncé** dans le projet annuel de performances pour 2007. Il convient de souligner que la valeur-cible fixée pour 2009 apparaît très large (de 15 % à 25 %).

F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La progression des **crédits de paiement (+ 7,1 %)** procède surtout de dépenses d'investissement, et plus particulièrement d'opérations immobilières.

- Il conviendra d'être attentif à l'évolution des **corps propres aux juridictions financières, crée ou en cours de création.**

- 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 2007 et 5 prévus pour 2008).** A cet égard, il souhaite la création d'un sous-indicateur permettant de mesurer le niveau des activités accomplies par la Cour au titre de cet article.

- Enfin, la **démarche de performance** engagée par les juridictions financières ainsi que les perfectionnements apportés par le **groupe de travail chargés d'améliorer les indicateurs méritent d'être salués.**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **830.000 euros** les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » de **600.000 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, au titre des ouvertures de crédits, prévues en première délibération, au profit du programme « Présidence de la République » de la mission « Pouvoirs publics ».

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 500.000 euros sur le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ;

- 100.000 euros sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

PROPOSITION : VOTRE COMMISSION DES FINANCES VOUS PROPOSE D'ADOPTER LES CRÉDITS DE LA MISSION AINSI MODIFIÉS

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 30 octobre 2007, sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-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-Claude Frécon, rapporteur spécial, a rappelé que cette mission était constituée de trois programmes : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », « Conseil économique et social » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » au sein desquels s'était progressivement imposée une logique de performance, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la LOLF.

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficie de 497 millions d'euros de crédits de paiement, et près de 82 % de ces crédits correspondent à des frais de personnel.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a observé que les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administrative » représentaient plus de 53 % des crédits de la mission, ceux de la Cour des comptes et des autres juridictions financières 39 %, tandis que ceux attribués au Conseil économique et social pesaient pour 8 %.

Il a observé que le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » était doté de 266,4 millions d'euros en crédits de paiement, la fonction juridictionnelle absorbant 90 % de cette enveloppe, et connaît une évolution significative des crédits (+ 6,2 % par rapport à 2007).

Il a salué les efforts réalisés dans la maîtrise des frais de justice, cette dotation ayant diminué de 3 % pour se stabiliser à 8,5 millions d'euros.

Il a rappelé qu'au terme de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), 177 emplois de magistrats administratifs auront été créés, soit un taux de réalisation de 84 % des objectifs fixés, bénéficiant aux tribunaux administratifs de la région parisienne mais également à ceux de province nouvellement créés (Nîmes, Saint Barthélémy et Saint-Martin) ou en cours de création (Toulon).

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a considéré qu'au sein de ce programme l'acclimatation à la culture des indicateurs de performance s'était faite sans difficulté particulière, la référence à des délais moyens de jugement étant déjà utilisée, depuis plusieurs années, par le Conseil d'Etat. Il a ajouté que ce constat était d'autant plus remarquable que, comme pour le

programme « Conseil économique et social », la fonction consultative ne se prêtait guère à la mesure de la performance.

S'agissant du programme « Conseil économique et social », M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a remarqué que, pour la première année, ce programme faisait l'objet d'un détail en trois actions.

Il a rappelé que le Conseil économique et social (CES) bénéficiait, depuis sa création et encore aujourd'hui sous l'empire de la LOLF, d'une forte autonomie de gestion. Il a remarqué que, même si elle ne constituait pas un véritable contrôle de gestion, le CES disposait d'une capacité d'analyse par fonction qui lui permettait d'assurer un suivi maîtrisé de ses dépenses. Il a relevé, par ailleurs, que le CES avait mené à terme le « processus de changement » qui avait été engagé depuis 2005 et avait permis d'élaborer une stratégie de rationalisation et de mutualisation des moyens.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a constaté, pour s'en féliciter, que ce programme connaissait une très faible progression de ses crédits (+ 1,05 %) et qu'il s'élevait, pour 2008, à 36,3 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Il a ajouté que, par nature, le CES, assemblée consultative, se prêtait mal à la mesure de la performance.

Il a souligné que les indicateurs avaient fait l'objet de quelques améliorations, conformément aux préconisations faites par la commission en 2005 et en 2006. Il a relevé que trois nouveaux indicateurs avaient été introduits : un indicateur rendant compte des relations avec le Parlement, un indicateur mesurant le nombre d'articles de presse mentionnant les travaux du CES et un troisième mesurant les dépenses de fonctionnement stricto sensu par membre.

Il a salué la qualité des réponses fournies au questionnaire budgétaire et le réel effort du CES pour compléter l'information du Parlement.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », dont plus de 82 % des crédits concernaient le personnel, s'appuyait, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, sur une enveloppe de 194,7 millions d'euros, en crédits de paiement, soit une progression de 7,1 % par rapport au budget accordé pour 2007.

Il a constaté que, pour 2008, le plafond d'emploi autorisé était fixé à 1.840 emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une diminution de 11 ETPT.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a souligné que les besoins liés aux nouvelles missions d'assistance au Parlement dévolues à la

Cour des comptes, notamment la mission de certification des comptes de l'Etat, dans le cadre de la LOLF, et la mission de certification des comptes des organismes nationaux du régime général de sécurité sociale, avaient été absorbées par redéploiements internes et par une politique de recrutement d'« experts » issus du secteur privé.

Il a ajouté que, si les 1.840 ETPT du programme incluaient les 372 ETPT mis à disposition des juridictions financières par le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, le statut de ces personnels était en pleine réforme, avec la création de corps administratifs et techniques propres aux juridictions financières en septembre 2007, pour les catégories B et C, et celle d'un corps pour la catégorie A en septembre 2008.

Il a salué la démarche de performance engagée par les juridictions financières et les améliorations apportées aux indicateurs de performances pour ce projet de loi de finances pour 2008.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits de la mission. Il s'est également félicité de la qualité et du sérieux des réponses au questionnaire budgétaire, et a salué la qualité de l'accueil qui lui avait été réservé lors de ses entretiens avec les responsables de programmes.

M. Yann Gaillard, président, a relevé que les observations formulées sur les trois institutions de la présente mission étaient, en effet, plutôt élogieuses. Faisant état de sa propre expérience, en qualité de rapporteur spécial de la mission « Culture », il s'est tout particulièrement félicité de la qualité des relations de travail nouées avec la Cour des comptes, en l'espèce, à l'occasion du recours aux articles 58-1° et 58-2° de la LOLF détaillant le contenu de la mission constitutionnelle d'assistance au Parlement.

M. François Trucy a souhaité savoir si tous les crédits relatifs au futur tribunal administratif de Toulon seront effectivement disponibles pour son ouverture au mois de septembre 2008.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a indiqué que l'ouverture de ce tribunal était assurée et que des postes seraient pourvus dès le mois de mars 2008.

M. Yvon Collin a déploré l'encombrement des tribunaux administratifs et s'est interrogé sur les possibilités de réduction des délais de jugement.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a indiqué que le délai de jugement moyen des tribunaux administratifs avait légèrement baissé, tandis que celui du Conseil d'Etat connaissait une augmentation sensible. Il a souligné qu'un délai de 10 mois était probablement incompressible au niveau du Conseil d'Etat. Il a relevé que, s'agissant des tribunaux administratifs,

les délais apparaissaient satisfaisants en province mais demeuraient très préoccupants en région parisienne. Il a ajouté que les juridictions administratives devaient exercer, outre leurs compétences juridictionnelles, une mission de conseil.

M. Jean Arthuis s'est interrogé sur les conclusions du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, présidé par M. Edouard Balladur, concernant le Conseil économique et social.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a indiqué que les conclusions de ce comité allaient dans le sens des observations formulées par le président Jacques Dermagne lors de son audition, à savoir une réforme de la représentation au sein du Conseil économique et social et cela à moyens constants. Il s'est félicité de la vision sérieuse et pragmatique exprimée à cette occasion.

M. Yann Gaillard, président, a sollicité des précisions sur le statut des experts recrutés par la Cour des comptes.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a souligné qu'il s'agissait d'experts recrutés par voie de contrats d'une durée de trois ans, et que la Cour des comptes envisageait leur remplacement au terme de ces contrats.

Il a ajouté que le nombre de recrutements d'auditeurs du Conseil d'Etat dépendait de la taille des promotions de l'Ecole nationale d'administration et a regretté que, cette année, le nombre de postes offerts pour le Conseil d'Etat à la sortie de cette école se limite à quatre. A cet égard, il a rappelé que ce nombre conditionnait l'ensemble des recrutements effectués par le Conseil d'Etat au tour extérieur. Il a en outre émis des réserves sur la forte proportion de membres du Conseil d'Etat, 19 sur un total de 185, mis à dispositions en cabinets ministériels depuis le printemps 2007.

La commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

Réunie le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.