

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, 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, Alain Lambert, 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 Beaufiles, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, 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.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

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 ADMINISTRATIVES » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION	7
B. L’ADAPTATION DE CERTAINES RÈGLES D’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION	7
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 »	9
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS	9
B. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PLUS DE 90 % DES CRÉDITS	10
C. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DES CRÉDITS : + 5,7 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT	11
D. LES ENJEUX DU TRAITEMENT DU CONTENTIEUX EN ILE-DE-FRANCE : LA CRÉATION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE SEINE-SAINT-DENIS	12
E. LA RÉORGANISATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D’ASILE ET LE RENFORCEMENT DE SES MOYENS HUMAINS	14
F. UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE À CONFIRMER	15
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 »	19
A. UN PROGRAMME DANS L’ATTENTE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION DU 23 JUILLET 2008	19
1. <i>Les finalités du programme</i>	19
2. <i>L’année 2010 : une période transitoire</i>	20
3. <i>Une structuration en trois actions</i>	21
4. <i>Une autonomie de gestion et des spécificités fonctionnelles limitant l’impact de la LOLF</i>	22
B. UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES CRÉDITS POUR 2010 : + 1,63 %.....	23

C. L'ÉPINEUX PROBLÈME DU FINANCEMENT DE LA CAISSE DES RETRAITES.....	23
1. La dégradation des conditions de financement de la caisse.....	24
2. Des difficultés qui pourraient être aggravées par le prochain renouvellement du CESE	25
D. UN PLAFOND D'EMPLOIS INCHANGÉ À 162 EMPLOIS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT)	26
E. UNE ACTIVITÉ STABLE, DES INDICATEURS IDENTIQUES	26
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 ».....	26
2. Quatre indicateurs pour l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »	28
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ».....	29
IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	29
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME.....	29
B. DES ACTIONS DE VOLUMES BUDGÉTAIRES INÉGAUX.....	30
C. UNE PROGRESSION TRÈS MODÉRÉE DES CRÉDITS : + 1,5 % EN CP	31
1. Les grands axes de la dépense en 2010	31
2. Les moyens humains du programme.....	32
D. LA POURSUITE DE LA RATIONALISATION DES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	32
E. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA FUTURE RÉFORME DES JURIDICTIONS.....	33
1. Le projet de réforme des juridictions	34
2. Les conséquences financières de cette réforme	34
F. L'ACTION À L'INTERNATIONAL	35
G. DES PERFORMANCES TOUJOURS SATISFAISANTES.....	36
1. Des indicateurs de performance inchangés	36
2. Des réserves sur la prise en compte des missions d'assistance au Parlement peuvent à nouveau être formulées	36
3. Un niveau de performance constant	37
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	41

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 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 (+ 5,7 % par rapport à 2009)** pour réduire les 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.

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

Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

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

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficie de **569,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, dont 82 %¹ de frais de personnel (titre 2).

Les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent **56,4 % des crédits de la mission, ceux de la Cour des comptes et des autres juridictions financières 37 %**, tandis que ceux attribués au Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'atteignent que 6,6 % du total.

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2010 (3)	Total 2010 (2) +(3)
	Ouverts en 2009 (1)	Demandés pour 2010 (2)	Variation 2010/2009 (2) / (1)		
165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	304,300	321,700	5,7%	0,300	322,000
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>244,400</i>	<i>260,200</i>	<i>6,5%</i>	<i>0,022</i>	<i>260,222</i>
126 Conseil économique, social et environnemental	36,900	37,500	1,6%	0,000	37,500
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>30,000</i>	<i>30,600</i>	<i>2,0%</i>	<i>0,000</i>	<i>30,600</i>
164 Cour des comptes et autres juridictions financières	207,500	210,700	1,5%	1,500	212,200
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>170,400</i>	<i>176,500</i>	<i>3,6%</i>	<i>0,600</i>	<i>177,100</i>
Mission « Conseil et contrôle de l'Etat »	548,700	569,900	3,9%	1,800	571,700
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>444,800</i>	<i>467,300</i>	<i>5,1%</i>	<i>0,622</i>	<i>467,922</i>

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

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 :

¹ Programme 165 : 80,9 % ; programme 126 : 81,6 % ; programme 164 : 83,7 %.

- **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, dans le cadre de la 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 CESE est nécessaire pour toute mise en réserve concernant cette institution, tandis que les crédits ouverts à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat ne peuvent être mis en réserve. 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.

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

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

- **Les crédits du programme augmentent de 5,7 %** par rapport à 2009 avec 322 millions d'euros en CP. Cette augmentation significative des crédits fait suite à celle, encore plus substantielle (+ 6,7 % à périmètre constant, c'est-à-dire hors Cour nationale du droit d'asile) enregistrée en 2009. Dans un contexte budgétaire tendu, elle confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative.

- En 2010, le présent programme comptera **53 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.

- L'ouverture en 2009 du **nouveau TA de Montreuil-sous-Bois (Seine-Saint-Denis)** vise à apporter une solution à l'engorgement des juridictions administratives de la région parisienne.

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

- **La Cour nationale du droit d'asile s'est engagée dans une démarche volontariste de diminution de ses délais de jugement.** Cette démarche constitue la contrepartie du renforcement de ses moyens humain.

- Afin d'améliorer l'efficacité de la Cour nationale du droit d'asile, **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* ».

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-mer¹.

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

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. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PLUS DE 90 % DES CRÉDITS

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

Toutefois, après ventilation des CP, il ressort que **la fonction juridictionnelle représente plus de 90 %** du présent programme. Les crédits de paiement consacrés à cette fonction sont, par ailleurs, à 68,4 % dédiés aux TA.

La ventilation des CP fait, en outre, ressortir un abondement des crédits du présent programme à hauteur de 0,6 million d'euros en provenance du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat	23,3	7,2%	33,8	10,5%
Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel	49,4	15,3%	59,4	18,4%
Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs	146,2	45,4%	178,2	55,2%
Fonction consultative	9,2	2,9%	13,3	4,1%
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et des collectivités	14,7	4,6%	17,7	5,5%
Soutien	62,2	19,3%	0,0	0,0%
Cour nationale du droit d'asile	17,0	5,3%	20,2	6,3%
Ensemble	322,0	100,0%	322,6	100,0%

Source : projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

¹ 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.

C. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DES CRÉDITS : + 5,7 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme comporte 347,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **322 millions d'euros en CP**, en progression de 5,7 % par rapport à la loi de finances pour 2009.

Cette augmentation significative des crédits fait suite à celle, encore plus substantielle (+ 6,7 % à périmètre constant, c'est-à-dire hors Cour nationale du droit d'asile¹) enregistrée en 2009. **Dans un contexte budgétaire tendu, elle confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative.**

Les tribunaux administratifs (action n° 3) bénéficient tout particulièrement de cette hausse en voyant leurs crédits croître de 8,7 % en 2010.

Une distinction doit, en outre, être opérée entre **les dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme qui progressent respectivement de 6,5 % (260,2 millions d'euros en 2010) et de 8,5 % (48,5 millions d'euros en 2010)**, d'une part, et les dépenses de fonctionnement (titre 5) qui diminuent de 13,9 % (13 millions d'euros en 2010), d'autre part.

S'agissant des dépenses de personnel, il convient de souligner que la programmation budgétaire 2009-2010 prévoit la création de 50 emplois en 2010, dont 20 emplois de magistrats et 30 emplois d'agents de greffe. Au total, en 2010, le présent programme comptera **53 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires en vue de poursuivre l'amélioration des délais de jugement des juridictions.**

Au sein de l'enveloppe budgétaire, la dotation relative aux **frais de justice administrative** correspond à **11,7 millions d'euros** qui se répartissent entre les juridictions administratives de droit commun pour 8,9 millions d'euros (contre 8,8 millions d'euros en loi de finances pour 2009), la Cour nationale du droit d'asile pour 2,1 millions d'euros et la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat pour 0,7 million d'euros. Stable par rapport à 2009, cette dotation permet essentiellement de couvrir les frais postaux, les frais de papier et les frais de traduction engagés, notamment, par les TA.

Selon le responsable du présent programme, la tendance à la hausse des dépenses de frais de justice, constatée en 2008, devrait se confirmer en gestion en 2009 et en 2010. Toutefois, la dotation prévue par le projet de loi de finances pour 2010 devrait s'avérer **suffisante** pour couvrir cette augmentation.

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

¹ Sénat, rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 6.

Il souligne, toutefois, que **le niveau de progression d'ensemble des crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » en 2010 impose une exigence de résultats forte aux juridictions administratives.**

D. LES ENJEUX DU TRAITEMENT DU CONTENTIEUX EN ILE-DE-FRANCE : LA CRÉATION DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE SEINE-SAINT-DENIS

Les juridictions administratives d'Ile-de-France connaissent, depuis plusieurs années, un niveau d'activité très soutenu et représentent, à elles seules, un **enjeu important en termes de réduction des délais de jugement.**

Ainsi, les TA de Cergy-Pontoise, de Melun, de Paris et de Versailles ont enregistré 56.218 affaires en 2008, soit une nouvelle progression de 1,2 % par rapport à l'année 2007. **Ces entrées comptent pour 32 % du total de celles de l'ensemble des TA.** En particulier, le TA de Cergy-Pontoise est confronté à une forte progression du contentieux des étrangers.

A cet égard, il convient de relever que le développement du contentieux des **obligations de quitter le territoire français** (dont le délai maximum de traitement est fixé légalement à 3 mois) conduit les juridictions d'Ile-de-France à déporter leurs capacités de jugement vers le traitement en priorité de ce contentieux au détriment des contentieux traditionnels, augmentant dans ces matières les délais de jugement constatés.

Pour faire face à cette croissance du contentieux, un nombre important d'emplois a été affecté, entre 2002 et 2007, dans les TA de région parisienne en application de **la loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 (LOPJ)** : 20 emplois au TA de Cergy-Pontoise, 9 au TA de Versailles, 7 au TA de Melun et 2 au TA de Paris.

Le tableau ci-dessous rend compte des effectifs en 2009 des juridictions administratives de cette région (hors création du TA de Montreuil-sous-Bois).

**Moyens humains des juridictions administratives en Ile-de-France en 2009
(hors TA de Montreuil-sous-Bois)**

JURIDICTIONS	EFFECTIFS
TA de Cergy-Pontoise	44
TA de Melun	33
TA de Paris	86
TA de Versailles	43
CAA de Paris	54
CAA de Versailles	32
TOTAL	292

Source : Conseil d'Etat

Afin de répondre à la situation particulièrement difficile de la région parisienne, la création d'un **nouveau TA ayant pour ressort la Seine-Saint-Denis** a été décidée¹. Ce tribunal doit permettre, en prenant en charge le contentieux du département, un désengorgement du TA de Cergy-Pontoise et un redécoupage géographique du ressort des autres juridictions d'Ile-de-France. Le TA de Cergy-Pontoise, ainsi libéré du contentieux de la Seine-Saint-Denis, se voit affecter le contentieux des Hauts-de-Seine, auparavant pris en charge par le TA de Versailles.

Le nouveau TA, installé à **Montreuil-sous-Bois**, a accueilli ses magistrats et ses agents de greffe le 1^{er} septembre 2009, conformément au calendrier initialement fixé. Il commencera à enregistrer des affaires et à tenir des audiences en **novembre 2009**.

La nouvelle juridiction fonctionnera au départ avec 7 chambres, soit **30 emplois de magistrats, 35 emplois d'agents de greffe** et 7 assistants de justice. Sa capacité de jugement sera rapidement augmentée, compte tenu du flux contentieux constaté en Seine-Saint-Denis.

Le budget consacré à ce nouveau TA s'élève, pour 2010, à **1,6 million d'euros en crédits de fonctionnement**.

¹ Déjà, au 1^{er} septembre 2004, pour lutter contre l'engorgement des juridictions administratives, une CAA a été créée en région parisienne, à Versailles. La juridiction a commencé à fonctionner avec trois chambres, soit un effectif de 41 personnes, avant d'atteindre ensuite cinq chambres, pour un effectif total de 76 personnes.

E. LA RÉORGANISATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE ET LE RENFORCEMENT DE SES MOYENS HUMAINS

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la Cour nationale du droit d'asile 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'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (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 ;

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

En 2008, elle a été saisie de 21.636 recours et a rendu **25.067 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.

En 2010, la Cour nationale du droit d'asile s'appuiera sur **17 millions d'euros** de CP, soit une baisse de 6 % par rapport à 2009. Cet écart s'explique essentiellement par l'adoption d'un mode de budgétisation pour la Cour plus conforme à celui qui est appliqué pour les autres actions du programme. Ainsi, une partie des crédits de fonctionnement (en particulier d'informatique, de formation et de déplacement) affectés directement sur l'action n° 7 en loi de finances pour 2009 sont désormais inscrits sur l'action n° 6 « *Soutien* » du présent programme.

A l'occasion de son rattachement au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », la Cour nationale du droit d'asile s'est engagée dans une **démarche volontariste de diminution de ses délais de jugement**. Cette démarche s'appuie, notamment, sur une réorganisation de son fonctionnement et une amélioration des procédures d'instruction et du déroulement des audiences.

¹ *Auparavant, la Cour nationale du droit d'asile relevait du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».*

Ainsi, a-t-elle réorganisé son fonctionnement avec l'arrivée de **10 magistrats supplémentaires**, affectés à temps plein à la Cour depuis le 1^{er} septembre 2009.

Par ailleurs, elle a procédé à une **réforme du déroulement des audiences**, en supprimant notamment le nombre minimum d'affaires enrôlées par audience, afin de diminuer le taux élevé de renvois (36 % constaté en 2009) qui était un facteur d'allongement du délai de traitement.

Afin d'accompagner cette réforme, le Conseil d'Etat a prévu un **renforcement des moyens humains** de la Cour. Ainsi, ses effectifs seront portés de 216 ETPT en 2009 à **238 ETPT en 2010**, le plafond d'emploi étant arrêté à 252 ETPT de manière à pouvoir faire face à des fluctuations éventuelles des saisines.

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 LOPJ fixait, en 2002, aux juridictions **l'objectif de ramener leur délai de jugement à un an**. Ce délai est désormais de un an et un mois devant les TA (prévision actualisée pour 2009), alors qu'il était en 2002 de un an, sept mois et vingt un jours. Devant les CAA, il s'élève également à un an et un mois (prévision actualisée pour 2009) contre deux ans, dix mois et dix huit jours en 2002. Enfin, il est de moins d'un an devant le Conseil d'Etat (dix mois en prévision actualisée pour 2009).

Si ces résultats sont encourageants, votre rapporteur spécial estime néanmoins qu'ils ne peuvent être considérés comme satisfaisants du point de vue du justiciable.

Cette performance en progrès demande, en outre, à être confirmée sur le moyen terme, dans la mesure où **la progression du contentieux enregistrée devant les TA au cours de la période 2002-2007 devrait se maintenir dans les prochaines années**¹. 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.

Afin d'améliorer l'information sur la performance réalisée en termes de délai par les juridictions, **un nouvel indicateur a été créé par la loi de finances pour 2009 et permet désormais de mesurer les délais de jugement des affaires « ordinaires »** : l'indicateur 1.2 « *Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires* ». Cet indicateur vient pallier les imperfections de

¹ Devant les TA, le contentieux a augmenté de 9 % en moyenne annuelle entre 2002 et 2007 et encore de 8 % en 2008.

l'indicateur 1.1 « *Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* ». **Ce dernier sous-estime, en effet, 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 particuliers¹ avec les autres affaires.

Le « délai moyen constaté pour les affaires ordinaires » fixé pour cible en 2010 est de deux ans et un mois dans les TA, et de un an et cinq mois dans les CAA et au Conseil d'Etat.

Les progrès accomplis au niveau des 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 17 % des jugements rendus par les TA sont annulés par les CAA par exemple (prévision actualisée pour 2009).

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 2009 est de 275, ce niveau devant être maintenu en 2010 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, 115 en 2009 et une prévision de 120 pour 2010), tandis que le conseil d'Etat stabilise sa performance (86 affaires réglées en 2009 et une prévision identique pour 2010).

Concernant **la fonction consultative du Conseil d'Etat**, la proportion des textes examinés en moins de deux mois reste stable entre 2008 et 2009 : 80 % pour les lois et les ordonnances et 60 % pour les décrets.

Au delà de cette analyse d'ensemble du présent programme, votre rapporteur spécial souhaite accorder une attention particulière à **la Cour nationale du droit d'asile.** Le « *délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* » s'élève en effet à **neuf mois** en prévision actualisée pour 2009 et, encore, à huit mois et quinze jours en prévision pour 2010.

Dès son rattachement au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », le Conseil d'Etat a fixé des objectifs extrêmement ambitieux à la Cour nationale du droit d'asile. L'objectif consiste à ramener le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock à **6 mois en 2011**, alors qu'il était de 10 mois et 21 jours au moment de la préparation du projet de loi de finances pour 2009.

¹ 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.

Cet objectif correspond à la **contrepartie du renforcement des moyens de la cour**. Mais il est trop tôt pour juger des résultats des actions de modernisation engagées au cours de l'année 2009. Leur plein effet est en revanche attendu dès 2010 et devrait se traduire par une diminution des délais de jugement, grâce à l'augmentation sensible de la capacité de traitement des dossiers de cette juridiction.

Afin d'améliorer l'efficacité de cette cour, votre rapporteur spécial souhaiterait, comme en 2009, l'ajout d'un sous-indicateur concernant la Cour nationale du droit d'asile 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 2010 est une année charnière pour le CESE dont les nouvelles missions et la composition doivent encore être précisées par la future loi organique.**

- Ce programme connaît une progression faible de ses crédits pour 2010 avec une enveloppe globale de **37,55 millions d'euros, en hausse de 1,6 %** par rapport à 2009.

- Au regard de cette évolution budgétaire maîtrisée, **votre rapporteur spécial souligne une nouvelle fois, avec satisfaction, que la réforme du CESE et l'enrichissement de ses missions s'effectue à « budget presque constant ».**

- **Le financement de la caisse de retraites 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.

- Votre rapporteur spécial suivra avec attention les résultats de **la nouvelle enquête d'opinion**, chargée de mesurer l'évolution de l'image du CESE chez un public cible.

- 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**.

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

A. UN PROGRAMME DANS L'ATTENTE DE LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION DU 23 JUILLET 2008

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République a enrichi les attributions de l'ancien Conseil économique et social (CES), devenu Conseil économique, social et environnemental (CESE), mais ses finalités demeurent inchangées.

Le présent programme a pour responsable le président du CESE, **M. Jacques Dermagne**.

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** et chargée de représenter les différentes catégories socio-professionnelles de la Nation, et de **favoriser la collaboration et la participation de la société civile aux choix de politique économique, sociale et, désormais, environnementale.**

Au service de la démocratie participative, le CESE émet des avis, sur saisine gouvernementale, sur autosaisine et, éléments nouveaux, **par consultation du Parlement ou par voie de pétition**, selon des modalités qui seront prévues par une future loi organique (cf. *infra*).

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 CESE exerce depuis plusieurs 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)**, 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.

2. L'année 2010 : une période transitoire

L'année 2010 représente une période charnière pour le CESE. En effet, la loi organique n° 2009-966 du 3 août 2009 **a prorogé le mandat actuel** de ses membres, qui devait prendre fin au 1^{er} septembre 2009, « *jusqu'à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la promulgation de la loi organique modifiant la composition du conseil pour l'application de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République et, au plus tard, jusqu'au 30 septembre 2010* ».

Ainsi, la réforme du CESE doit-elle être parachevée par l'examen d'un projet de loi organique visant à **redéfinir la mission, le fonctionnement et les attributions du CESE** ainsi qu'à **améliorer sa représentativité** en réactualisant sa composition (tout en conservant un effectif constant, comme l'impose désormais la limite constitutionnelle du nombre de conseillers).

Toutefois, pour l'heure, les conséquences pratiques de la révision constitutionnelle, telles que les modalités de saisine parlementaire ou citoyenne du Conseil, sont toujours incertaines.

Du point de vue budgétaire, ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné dans son récent rapport d'information¹, deux observations doivent être faites eu égard à cette prochaine réforme. D'une part, la Constitution fixe

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

l'effectif du CESE à un niveau de 233 membres, soit le nombre actuel de conseillers. D'autre part, cette réforme doit s'opérer à « **budget presque constant** ».

**Les dispositions de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 relatives au CESE
(titre XI de la Constitution du 4 octobre 1958)**

Outre l'**extension de ses compétences au domaine environnemental**, les axes de réforme de l'ancien CES, introduits par la loi précitée du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, sont les suivants :

- **la possibilité de saisine du CESE par voie de pétition** (article 69, alinéa 3), afin de faciliter l'intervention directe de la « société civile » dans le débat public. Les suites que le CESE propose d'y donner doivent être communiquées au Gouvernement et au Parlement. Les modalités de cette saisine (conditions de recevabilité de la pétition, thèmes sur lesquels il sera habilité à se prononcer, délais pour rendre l'avis) restent à déterminer par loi organique ;

- **la possibilité de consultation du CESE par le Parlement** (article 70), en plus du Gouvernement, sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental ;

- **la possibilité de consultation du CESE sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques** (article 70) ;

- **la limitation du nombre de membres du CESE à 233 conseillers** (article 71). Il s'agit là du nombre actuel de membres, fixé par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui a créé deux nouveaux sièges pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

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

Ainsi, votre rapporteur spécial se félicite que dans le présent projet de loi de finances pour 2010, aucun crédit supplémentaire n'ait été demandé pour faire face à la future réforme de l'institution.

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 »**

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

En outre, le présent projet de loi de finances pour 2010 intègre à cette première action 4,97 millions d'euros de crédits relatifs à la rémunération des personnels intervenant en soutien des conseillers (41 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, où siège le CESE, classé pour partie monument historique.

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.

Elle 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 fin 2007.

Enfin, il est prévu de mettre en place courant 2010 **le logiciel POEMS** (Pilotage Opérationnel des Emplois et de la Masse Salariale), développé par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) afin de permettre une **meilleure prévision pluriannuelle de la masse salariale.**

B. UNE PROGRESSION MODÉRÉE DES CRÉDITS POUR 2010 : + 1,63 %

Le programme 126 s'élève à **37,5 millions d'euros**, en AE comme en CP, en progression de seulement 0,6 million d'euros (+ **1,63 %**) par rapport à la loi de finances pour 2009.

Les crédits de fonctionnement représentent environ 16 % du budget du CESE et diminuent très légèrement par rapport à 2008.

Les crédits du titre 2 (dépenses de personnel), qui regroupent les dépenses liées aux membres du CESE et au personnel *stricto sensu*, représentent plus de **81 % des crédits du programme**. Ils **augmentent de 2,24 % par rapport à 2009**, essentiellement par le fait de la revalorisation du point fonction publique.

Au regard de cette évolution budgétaire maîtrisée, votre rapporteur spécial souligne, avec satisfaction, que la réforme du CESE et l'enrichissement de ses missions s'effectue à « budget presque constant »

C. L'ÉPINEUX PROBLÈME DU FINANCEMENT DE LA CAISSE DES RETRAITES

Au sein de ces dépenses de personnel figurent les crédits affectés au **financement budgétaire de la caisse des retraites**.

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné dans son rapport d'information précité, le CESE doit faire face à la difficulté que représente le **fragile équilibre** de sa caisse de retraites, notamment dans la perspective du prochain renouvellement des membres de l'institution, qui pourrait contribuer à aggraver significativement cette situation déjà critique.

Le financement budgétaire de la caisse de retraites

Instituée par la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957, confirmée par l'article 8 du décret n°59-601 du 5 mai 1959, la caisse voit son financement assuré par :

- une retenue obligatoirement opérée chaque mois sur l'indemnité des membres du Conseil ; pour les conseillers ayant moins de 5 ans d'ancienneté celle-ci est égale à 15,70 % du total de l'indemnité brute (indemnité de base + indemnité de résidence + indemnité représentative de frais) ; pour les conseillers de plus de 5 ans d'ancienneté elle est de 7,85 % du total de l'indemnité brute ;
- une cotisation « patronale » égale au double de celle des conseillers ;
- l'inscription, au budget du Conseil, des sommes nécessaires pour assurer son fonctionnement ; ces crédits constituent une subvention dite d'équilibre ;
- les revenus du portefeuille échus au cours de l'exercice précédent.

Pour 2010, le financement budgétaire de la caisse de retraites est prévu pour 6,2 millions d'euros, dont 2,8 millions d'euros au titre de la cotisation du double et 3,4 millions d'euros pour la subvention dite d'équilibre.

Source : Projet annuel de performances pour 2010 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

1. La dégradation des conditions de financement de la caisse

Le régime de retraite des membres du CESE compte parmi les régimes dits spéciaux. Au titre de sa caisse de retraites, le CESE expose ainsi un **engagement hors bilan de l'Etat d'un montant de 218,5 millions d'euros**, correspondant aux droits acquis par 1.082 personnes retraitées et futures retraitées du Conseil.

Au 31 décembre 2008, la caisse de retraite comptait **790 ayant-droits** et le montant des paiements annuels en année pleine s'élevait à **10,073 millions d'euros pour 2008¹**.

Les cotisants de ce régime se limitent aux conseillers en fonction, soit **233 cotisants**.

S'agissant d'un régime par répartition, sa structure de financement est par nature en déséquilibre : les cotisations des membres ne représentent, en effet, que **12,97 % des pensions versées dans l'année**.

Le **financement de la caisse** est donc très majoritairement assuré par les 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 (0,09 million d'euros en 2008).

Ainsi, le financement de la caisse de retraite du CESE se décompose-t-il comme suit.

Le financement de la caisse de retraite du CESE en 2008

(en millions d'euros)

Source	Montant
Cotisations des conseillers	1,307
Cotisations « patronale » du CESE	2,614
Subvention versée par le CESE	2,4
Revenus du placement du fond de réserve	0,09
Total des recettes	6,321
Besoin de financement	10,073
Prélèvement sur le fond de réserve	3,841

Source : CESE

¹ Les données pour 2009 n'ont pas pu être communiquées à votre rapporteur spécial.

En 2008, il apparaissait donc un **besoin de financement de 10,07 millions d'euros très supérieur au total des recettes** venant abonder le régime et qui se montait à 6,32 millions d'euros¹.

L'ajustement pour parvenir à l'équilibre avait été opéré par le **prélèvement de 3,841 millions d'euros sur le fond de réserve. A ce rythme, ce fond de réserve 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.

Votre rapporteur spécial souligne également la place que les mesures de **régulation budgétaire**, dont le CESE fait l'objet depuis 2007, tiennent dans cette réduction de la subvention d'équilibre à la caisse de retraite, en se répercutant quasi mécaniquement sur le titre 2 du fait du caractère très rigide des dépenses du CESE.

En 2008, cette régulation a concerné 552.441 euros, dont 147.786 euros sur le titre 2 (dépenses de personnel). Toutefois, **près de 85 % des dépenses du CESE étant des dépenses contraintes**, la régulation s'est en réalité totalement reportée sur le titre 2, et plus particulièrement sur la caisse de retraite.

En 2009, la régulation a été fixée à 487.184 euros, ventilés entre 139.210 euros sur le titre 2 (dépenses de personnel) et 347.974 euros sur les autres titres. Une première levée de réserve a été effectuée à hauteur de 50.000 euros (soit la totalité des crédits du titre 5, dépenses d'investissement) en raison de la mise en place du plan de relance. Une deuxième levée a été effectuée par la direction du budget en mars 2009 pour un montant de 297.974 euros en titre 3 (dépenses de fonctionnement). La réserve subsistant en 2009 concerne donc les 139.210 euros de dépenses de personnel.

2. Des difficultés qui pourraient être aggravées par le prochain renouvellement du CESE

Le prochain renouvellement des membres de l'institution, en particulier dans le contexte de réforme en cours, pourrait bien n'être pas sans **incidence importante** sur l'équilibre du régime de retraite du CESE.

Deux tendances pourraient jouer dans le sens d'une aggravation de la situation financière de la caisse, même s'il est **difficile, à ce stade, d'en évaluer précisément l'impact**. Dans l'ignorance du contenu de la future loi organique, il n'est possible que d'évoquer des hypothèses, non dénuées de tout fondement cependant.

¹ Pour 2010, ce montant s'établit à 6,26 millions d'euros.

D'une part, **dans le cas où la loi organique imposerait des exigences d'âge ou de parité**, le pourcentage de renouvellement (qui est habituellement d'environ 50 %) lors de la prochaine mandature pourrait passer à 75 %. Les conséquences sur le financement de la caisse de retraite ne manqueraient pas alors de se faire durement sentir.

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

Malgré la mise en place de la réduction du temps de travail, la poursuite de l'enrichissement des activités du CESE (communication et relations internationales, notamment), ainsi que la création de nouveaux services et délégations, **le nombre d'agents constituant le personnel du CESE est globalement stable depuis plus de 20 ans.**

Pour 2010, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, reste inchangé par rapport au plafond autorisé pour 2009, soit **162 ETPT.**

E. UNE ACTIVITÉ STABLE, DES INDICATEURS IDENTIQUES

Dans le présent projet de loi de finances pour 2010, les indicateurs d'activité et de performance n'ont fait l'objet d'aucune modification dans l'attente de la future loi organique réformant le fonctionnement du CESE.

Toutefois, il convient, cette année encore, de relever la spécificité intrinsèque au **CESE, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, dont l'activité se prête mal à la mesure de la performance** : « *les chiffres ne remplacent jamais les idées* », comme l'avait indiqué M. Jacques Demagne.

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.

- « **Avis rendus au gouvernement** » : cet indicateur quantifie le cœur même de l'activité du CESE¹. Il s'agit d'un indicateur d'activité plutôt que de performance qui apprécierait qualitativement l'action du CESE. En outre, le

¹ En 2009, 8 avis ont été rendus sur saisine gouvernementale, 21 sur autosaisine, et 6 études et communications ont été publiées.

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. Il convient, néanmoins, de souligner à nouveau **le soin apporté aux réponses au questionnaire budgétaire** adressé au CESE par votre rapporteur spécial, tant sur l'opportunité des saisines gouvernementales sur certains textes que sur les suites données aux recommandations du CESE, atténuant quelque peu l'imperfection de cet indicateur.

- « **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.

Il mesure le **nombre d'auditions des membres du CESE devant le Parlement** (premier sous-indicateur) et le **nombre de parlementaires auditionnés en section au CESE** (deuxième sous-indicateur). 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**. 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 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 CES**, ainsi que la somme des avis téléchargés.

Révélateurs de la notoriété des travaux du CESE, ces résultats traduisent **une amélioration notable de l'intérêt porté, sur le net, aux travaux du CESE (+ 15 % en 2009)**.

Un deuxième sous-indicateur, introduit l'an dernier, **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 auprès d'un public composé de décideurs publics et privés, de représentants syndicaux et de journalistes**. L'évolution de la qualité de l'image du CESE est ciblée à + 5 points par rapport à 2009, année de référence notée 100.

¹ En 2009, 16 colloques ont été organisés par le CESE ou en partenariat, contre 12 en 2008.

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 240 jours en 2010, donnée stable par rapport aux années précédentes.

- « **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 ...).

- « **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 augmente de 2,6 % pour 2010 (19.500 euros contre 19.000 euros en 2009). Le second sous-indicateur quantifie **le nombre d'agents apprenant une ou plusieurs langues étrangères**. En dépit d'une légère modification, son intérêt 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), déjà préconisé par votre commission des finances lors de l'examen des quatre derniers projets de loi de finances. Votre rapporteur spécial avait déjà souligné qu'une augmentation de la valeur de cet indicateur ne pouvait constituer un but en soi : pour 2010, la réception de 25 délégations étrangères est prévue (contre 20 en 2009).

¹ 85 % de présents en plénières et 62 % en section, en 2009. La prévision pour 2010 est fixée à respectivement à 86 % et 64 %.

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

- Alors que les dépenses de fonctionnement augmentent de 9,6 % en CP, les dépenses d'investissement sont divisées par 2 en CP et par 3 en AE. **Ces dépenses étant fortement liées aux opérations immobilières, la fin des travaux de l'ancienne Tour des archives est pour beaucoup dans cette diminution.** Les dépenses de personnel enregistrent une progression de + 3,6 %.

- **Le plafond d'emploi du programme demeure stable à 1.840 ETPT (soit 1 ETPT en moins par rapport à 2009).**

- Votre rapporteur spécial sera attentif aux **conséquences budgétaires de la future réforme des juridictions financières.**

- 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 2009 et 5 prévus pour 2010).** 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.

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

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* ».

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 (**référé 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 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.

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 **46,5 % des CP** du programme. L'action de soutien représente, quant à elle, plus du quart du programme (26,3 %).

Répartition des crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement pour 2010*	Part dans le programme
Contrôle externe et indépendant des comptes publics	45,84	21,8%
Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	97,99	46,5%
Conseil et expertise	11,47	5,4%
Soutien aux activités des juridictions financières	55,40	26,3%
Ensemble	210,70	100,0%

(* hors FDC et ADP)

Source : projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

C. UNE PROGRESSION TRÈS MODÉRÉE DES CRÉDITS : + 1,5 % EN CP

Le présent programme, dont **près de 84 % des crédits concernent les dépenses de personnel**, s'appuie sur une enveloppe de **210,7 millions d'euros¹ de CP, en progression de 3,2 millions d'euros (+ 1,5 %) par rapport au budget accordé pour 2009**, et de **205,2 millions d'euros en AE** (- 0,47 million d'euros, soit - 0,2 % par rapport à 2009).

Il convient de noter que, **hors dépenses de personnel, les crédits sont en diminution : -18,7 % en AE et -7,8 % en CP.**

1. Les grands axes de la dépense en 2010

Au sein du programme, **les dépenses de fonctionnement augmentent de 2,4 millions d'euros en CP, soit + 9,6 %**, pour un montant total de **27,4 millions d'euros**. Ce poste budgétaire correspond pour près de la moitié (13,2 millions d'euros) à des **dépenses immobilières**, parmi lesquelles figurent notamment les dépenses de loyers (8,4 millions d'euros dont 2,8 millions d'euros de loyers budgétaires). Toutefois, **hors les loyers budgétaires, cette dépense est en diminution par rapport à l'an dernier**, en raison de la fin du relogement des services pendant les travaux de la Tour Chicago du Palais Cambon (anciennement dénommée « Tour des archives »).

Parallèlement, les dépenses d'investissement sont presque divisées par 2 en CP (passant respectivement de 12 millions d'euros à 6,7 millions d'euros) **et divisées par 3 en AE** (de 9 millions d'euros à 2,6 millions d'euros) en raison de la **fin des travaux de rénovation** de la Tour. Ces dépenses, qui s'élevaient à 6,2 millions d'euros de CP dans le PLF 2009, ne seront plus que de 0,6 million d'euros en 2010. **Au total, cette opération se sera élevée à 17,2 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial rappelle que ce montant avait été chiffré à près de **16,8 millions lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009**, par notre collègue député M. Pierre Bourguignon².

Echéancier des travaux de la Tour des archives

(en euros)

Montant AE	Consommation CP 2005	Consommation CP 2006	Consommation CP 2007	Consommation CP prévue en 2008	Consommation prévue en 2009 et 2010
16.793.645	8.738	74.839	785.771	8.700.000	7.224.297

Source : Rapport n°1198 de M. Gilles Carrez, Tome III, annexe n° 7 « Conseil et contrôle de l'Etat »

¹ Somme à laquelle il convient d'ajouter 1,48 million d'euros au titre des fonds de concours.

² Rapport n° 1198 de M. Gilles Carrez, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2009 (Tome III - annexe n° 7 « Conseil et contrôle de l'Etat » par M. Pierre Bourguignon, rapporteur spécial).

Pour 2010, les dépenses d'investissement sont toujours principalement de nature **immobilière**, mais recouvrent des travaux obligatoires de ravalement ou de sécurisation des locaux.

2. Les moyens humains du programme

En 2010, les dépenses de personnel augmentent de 3,6 % (+ 6,1 millions d'euros). Le plafond d'ETPT est fixé à 1.841 ETPT, soit un effectif de moins par rapport à l'an dernier, correspondant au transfert d'un agent de catégorie C vers le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

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 8.126 jours, soit 40 ETPT. Selon les réponses au questionnaire parlementaire adressé par votre rapporteur spécial à la Cour des comptes, *« cet effort est désormais stabilisé mais la part des magistrats et des rapporteurs des chambres continue de baisser alors que celle des experts se rapproche de l'enveloppe de 35 emplois de contractuels ».*

S'agissant des moyens humains consacrés à la **certification des comptes des organismes de sécurité sociale**, en septembre 2009, ils comprenaient 22 personnes à temps plein parmi lesquelles 4 magistrats de la Cour, 6 rapporteurs extérieurs détachés à la Cour des Comptes (dont 3 magistrats de CRTC), 5 experts extérieurs contractuels (issus de cabinets de commissaires aux comptes privés ou ayant la formation appropriée) et 7 assistants de certification, détachés des administrations financières.

Au nombre de 45, dont 35 affectés à la mission de certification des comptes de l'Etat et 10 à la mission de certification des comptes de la Sécurité sociale, **les « experts extérieurs »** sont recrutés par contrat d'une durée de 3 ans. Interrogé sur la valeur ajoutée de leur collaboration, M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, s'est estimé tout-à-fait satisfait de ces recrutements qui contribuent à **importer du secteur privé vers la Cour les techniques d'audit les plus modernes et les plus performantes.**

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.

En 2008, la Cour des comptes avait poursuivi 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**, ou encore la **réorganisation de la direction des ressources humaines**.

Cette rationalisation des moyens s'est prolongée en 2009 avec la mise en place du **service facturier** auprès du service du contrôle budgétaire et comptable ministériel.

En outre, dans le cadre de la préparation du déploiement de Chorus, la **mise en place d'un centre de services partagés** rassemblant les compétences de gestion budgétaire et financière des directions de la Cour a été préparée au cours du premier semestre 2009, en vue d'une mise en place au 1^{er} septembre 2009. Après un retour d'expérience, les conditions d'élargissement des compétences du centre de services aux CRTC seront examinées.

Enfin, la Cour poursuit la modernisation des fonctions d'aide au contrôle avec le recrutement d'un directeur de projet « formation » pour concevoir et mettre en œuvre de nouveaux programmes de formation à destination des personnels de contrôle. Une réflexion est, en outre, en cours sur **l'organisation administrative des greffes**, pour permettre une plus grande harmonisation des pratiques professionnelles et une professionnalisation accrue.

En 2010, afin d'améliorer les circuits d'information et dans le cadre de la préparation du **passage à l'Opérateur national de paie**, le département de paie, actuellement rattaché à la direction des affaires financières et du contrôle de gestion, devrait être intégré à la direction des ressources humaines.

Votre rapporteur spécial se félicite de la poursuite de cette démarche de rationalisation adoptée par la Cour des comptes et suivra avec attention les résultats obtenus dans ce cadre.

E. L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA FUTURE RÉFORME DES JURIDICTIONS

Le Président de la République, dans un discours prononcé le 5 novembre 2007 à la Cour des comptes, a 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 depuis plus de vingt mois. **Le projet de loi a été transmis en septembre 2009 pour examen au Conseil d'Etat.**

1. Le projet de réforme des juridictions

L'objectif poursuivi par la réforme 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 n° 2008-724 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. Mais le projet de texte tire également la **conséquence des dernières dispositions législatives**, comme par exemple celles résultant de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

Le projet en cours d'élaboration de réforme des juridictions financières 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 en région** sur un ressort plus large, à l'exception des chambres de Corse et d'outre-mer qui conserveraient leur périmètre actuel. **La question du nombre de chambres en région n'est toutefois pas tranchée à l'heure actuelle.**

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 réaffecter** certaines propriétés de l'Etat. En outre, les mutualisations entraîneront une **réduction des effectifs et des surfaces nécessaires.**

Lors de son audition par votre rapporteur spécial, M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, a identifié les **futurs postes de dépenses** suivants dans le cadre de la mise en œuvre de cette réforme¹ : 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 du fait d'un

¹ L'hypothèse retenue dans ce scénario serait un passage à 11 chambres régionales.

relèvement des seuils d'apurement des comptes des entités contrôlées par les CRTC.

Au total, en année pleine, la réforme envisagée pourrait 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 10 ans.

F. L'ACTION À L'INTERNATIONAL

L'expertise de la Cour des comptes et des autres juridictions financières est reconnue au niveau international. Ainsi, 3 magistrats de la Cour et 3 magistrats des CRTC mènent des missions de commissariats aux comptes d'organismes internationaux (ONU, UNESCO et OTAN).

Les magistrats exerçant ces fonctions **font l'objet de remboursements à la Cour des comptes.**

Les missions menées par les juridictions financières à l'international

La Cour participe aux organisations internationales (INTOSAI) et européenne (EUROSAI) d'institutions supérieures de contrôle. **Neuf CRTC** sont également très présentes au sein d'EUROSAI. En outre, la Cour entretient d'importantes coopérations bilatérales avec la plupart des institutions des pays de l'aire francophone mais aussi avec ses homologues européennes.

Les CRTC contribuent aux travaux menés dans le cadre de l'organisation européenne des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques (EURORAI), créée en 1992.

Depuis 1984, le Premier président de la Cour des comptes a été de manière régulière commissaire aux comptes d'au moins une organisation internationale. Depuis le 1^{er} juillet 2001, il est commissaire aux comptes de **l'Organisation des Nations Unies**. Sont produits, par an, dans le cadre de cette mission, plus d'une cinquantaine de rapports et de lettres d'observations. **Ce mandat s'achève en 2010.**

Outre le mandat de l'ONU, le Premier président exerce les fonctions de commissaire aux comptes des organisations suivantes : **Interpol** (2004-2009), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (**UNESCO**, 2006-2011), **Organisation Internationale de la Francophonie** (2007-2010), Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI, 2008-2010), **Organisation Mondiale du Commerce** (OMC), Organisation mondiale du Tourisme (2008-2009), Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (2008-2011), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2008-2011), Commission préparatoire pour l'Organisation du Traité de l'interdiction complète des essais nucléaires (2009-2011) et Conseil de l'Europe (2009-2013).

Source: Projet annuel de performances de la mission «Conseil et contrôle de l'Etat» pour 2010

Il convient de noter que la Cour, **anticipant la fin de la mission auprès de l'ONU** (qui représente environ 60 % de l'activité de commissaire aux comptes de la Cour) en juillet 2010, a sollicité de nombreux nouveaux mandats.

G. DES PERFORMANCES TOUJOURS SATISFAISANTES

1. Des indicateurs de performance inchangés

Les outils de mesure de la performance au sein du présent programme étaient, lors du précédent projet de loi de finances, en restructuration. Ainsi, votre rapporteur spécial s'était interrogé sur la suppression de l'indicateur relatif aux « masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés », **dans la mesure où cet indicateur lui semblait constituer un « baromètre » intéressant de la performance.** Il n'a pas été rétabli dans le présent projet de loi de finances.

Le travail de réflexion est toujours en cours au sein des juridictions financières afin de perfectionner ces indicateurs. Cette réflexion n'a cependant de nouveau pas pu aboutir pour l'élaboration du PAP pour 2010, ce que votre rapporteur spécial regrette. Il 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.**

2. 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 de votre rapporteur spécial, les mêmes observations peuvent être formulées.

S'agissant des enquêtes menées dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF (91 % en 2008 contre 73 % en 2006), votre rapporteur spécial considère que **la cible pour 2010 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 exclut 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, entre 2005 et 2008, 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.**

3. Un niveau de performance constant

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 des CRTC (indicateur 1.1) a atteint le ratio satisfaisant de 15 % à 25 % en 2009 (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 2009.

La seule diminution notable concerne 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 %.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

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 ».

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 **304.737 euros en autorisations d'engagement**, afin de gager les ouvertures de crédits opérées par cette seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 29 octobre 2009, 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-Claude Frécon, rapporteur spécial, a rappelé que la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » présente, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, une architecture inchangée avec trois programmes relatifs 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).

Il a observé que la mission s'appuie, en 2010, sur une enveloppe budgétaire totale de 569,9 millions d'euros consacrée à hauteur de 56,4 % à la justice administrative, de 37 % aux juridictions financières et de 6,6 % au CESE.

S'agissant du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial** a indiqué qu'il comporte 322 millions d'euros de crédits de paiement, soit un budget en progression de 5,7 % par rapport à 2009. Cette hausse bénéficie tout particulièrement aux tribunaux administratifs.

Il a précisé que l'effort budgétaire porte également sur les effectifs des juridictions puisque 53 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) sont créés en 2010, dont 20 postes de magistrats et 30 de greffiers.

Evoquant l'enjeu crucial que représente la réduction des délais de jugement, il a cité le cas de la région Ile-de-France dont les tribunaux administratifs, en 2008, ont enregistré, à eux seuls, 32 % du total des nouvelles affaires introduites devant les juridictions de première instance. Il a également mentionné la création du nouveau tribunal administratif de la région parisienne, installé depuis septembre 2009 à Montreuil-sous-Bois et qui devrait contribuer au désengorgement des juridictions d'Ile-de-France.

Il a en outre relevé la démarche volontariste de diminution des délais de jugement de la Cour nationale du droit d'asile, qui s'appuie sur une réorganisation de son fonctionnement, une amélioration de ses procédures d'instruction et de déroulement des audiences, ainsi que sur un renforcement de ses effectifs.

Il a néanmoins regretté que l'objectif fixé par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) de ramener ces délais à un an ne soit pas encore atteint, sauf devant le Conseil d'Etat.

S'agissant du programme « Conseil économique, social et environnemental », **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a souligné qu'il disposera en 2010 d'un budget de 37,5 millions d'euros, en progression de seulement 0,6 million d'euros (soit une hausse de + 1,63 %) par rapport à 2009.

Il a précisé que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a eu pour conséquence l'extension des compétences du Conseil au domaine environnemental, ainsi que la possibilité de le saisir par voie de pétition et de le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Néanmoins, et dans l'attente de la prochaine réforme du CESE, il a rappelé que l'évolution de cette institution devra se faire à « budget presque constant ».

Puis il a évoqué la question du financement de la caisse de retraite du Conseil, dont l'équilibre fragile pourrait être remis en cause par l'inévitable rajeunissement et la féminisation qui résulteront de la réforme.

S'agissant enfin du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial** a constaté que ses crédits de paiement s'élèvent à 210,7 millions d'euros, en progression de 1,5 % par rapport à 2009.

Si ses dépenses de fonctionnement augmentent de 9,6 % du fait notamment de dépenses de loyers budgétaires, il a relevé que l'enveloppe consacrée à l'investissement est pratiquement divisée par deux en crédits de paiement et par trois en autorisations d'engagement, ce qui s'explique notamment par la fin des travaux de rénovation de la Tour des archives du Palais Cambon.

Il a souligné l'originalité que représente la politique de recrutement d'« experts extérieurs » à la Cour des comptes, qui conserve un effectif stabilisé à 1 841 ETPT. Il a précisé que les 45 « experts », recrutés par contrat de trois ans pour contribuer aux missions de certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale, donnent pleinement satisfaction au Premier président de la Cour. Ils permettent de diffuser au sein de cette juridiction les techniques les plus modernes du métier de l'audit.

Abordant la future réforme des juridictions financières, il a considéré qu'il est encore difficile d'évaluer son impact financier. Toutefois cette réforme présentera un coût d'adaptation et de structure qui pourrait, sur une échéance d'une dizaine d'années, être compensé par une réduction des effectifs de l'ordre d'une centaine d'ETPT.

Enfin, il a salué la reconnaissance à l'international de l'expertise des juridictions financières, qui mènent plusieurs missions de commissariats aux comptes d'organismes internationaux tels que l'ONU ou l'OTAN par exemple.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits de la mission.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé l'importance des institutions financées par les crédits de cette mission, en ce qu'elles contribuent à éclairer les citoyens, le Parlement et le Gouvernement sur les enjeux de société et la reddition des comptes des agents publics.

Mme Nicole Bricq s'est interrogée sur les contours de la réforme des juridictions financières, notamment au regard du futur nombre de chambres, de la réduction des emplois qui devrait s'ensuivre et des charges à venir induites par cette réforme.

M. Joël Bourdin, s'est inquiété du financement de la caisse de retraite du CESE à l'horizon 2013.

M. Marc Massion, s'est étonné de la comptabilisation des décès dans l'évolution des effectifs du programme de la Cour des comptes et des autres juridictions financières.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a convenu que les décès sont par nature imprévisibles. S'agissant de la réforme des juridictions financières, il a précisé que le projet de loi a été examiné par le Conseil des ministres le mercredi 28 octobre, mais que, à ce stade, aucun calendrier n'est connu pour son passage devant le Parlement.

Il a ajouté que le chiffrage d'une centaine d'emplois supprimés du fait de la mise en oeuvre de cette réforme s'appuie sur une hypothèse d'un passage de vingt-six à onze chambres régionales et territoriales des comptes, mais que cette hypothèse ne préjuge en rien de la décision qui sera définitivement prise. Il a souligné que l'évaluation précise de l'impact de la réforme reste à mener. Il a ajouté que si des charges de personnels sont à prévoir dans ce cadre, elles résultent de recrutements d'« experts extérieurs ».

Il a par ailleurs confirmé les difficultés prévisibles de financement de la caisse de retraite du CESE dans les années à venir, et cela d'autant plus que le prochain renouvellement des membres de cette institution devrait avoir un fort impact sur l'équilibre financier de la caisse.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que la commission des finances devra se saisir au fond du projet de loi portant réforme des juridictions financières.

La commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption sans modification des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, 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.