

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

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. Charles GUENÉ

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	6
A. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION	6
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 »	10
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS	10
B. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PLUS DE 90 % DES MOYENS	11
C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS : + 3,4 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT	11
D. LE RENFORCEMENT EN COURS DES EFFECTIFS	12
E. LA MODERNISATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA)	13
F. LA POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE	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 »	20
A. UNE PRÉSENTATION DU PROGRAMME INCHANGÉE	20
1. <i>Les finalités du programme</i>	20
2. <i>La nouvelle composition du CESE</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 DIMINUTION DE 0,3 % DES CRÉDITS POUR 2012	22
C. UNE RÉFORME À MOYENS CONSTANTS	23

D. UN PLAFOND D'EMPLOI INCHANGÉ À 162 EMPLOIS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT)	26
E. DES INDICATEURS RÉNOVÉS	26
1. Six 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 »	27
2. Cinq indicateurs pour l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »	29
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	31
I. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	32
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME	32
B. DES ACTIONS DE VOLUMES BUDGÉTAIRES INÉGAUX	33
C. UN BUDGET MAÎTRISÉ : + 0,2 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT	33
1. La diminution des crédits hors dépenses de personnel	34
2. Le maintien des moyens humains du programme	34
D. UNE RÉFORME DES JURIDICTIONS EN SUSPENS	35
1. Le projet initial de réforme des juridictions	35
2. ... à l'épreuve du calendrier parlementaire	36
3. Quelles perspectives financières ?	37
E. DES PERFORMANCES STABLES	38
1. Le statu quo des indicateurs de performance	38
2. Un niveau de performance satisfaisant	38
3. La non prise en compte des missions d'assistance au Parlement	39
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	41
• ARTICLE 49 quater Remise au Parlement d'un rapport étudiant les possibilités de réformes en vue de réduire les délais moyens de jugement par les juridictions administratives et d'améliorer les sanctions pour recours abusifs	41
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Au sein des trois programmes (« Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », « Conseil économique, social et environnemental » et « Cour des comptes et autres juridictions financières »), s'est progressivement imposée **une logique de performance**, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la LOLF.
- Confrontés au traitement de contentieux de masse, **le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives doivent tirer profit de l'augmentation de leur budget (+ 3,4 % par rapport à 2011)** pour poursuivre la réduction des délais de jugement au sein de l'ordre administratif.
- **La Cour des comptes et les autres juridictions financières** suivent leur trajectoire budgétaire dans l'attente d'une éventuelle réforme des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).
- Votre rapporteur spécial se félicite des efforts produits par le **CESE** pour mener sa réforme à « **budget constant** ». Une modification du règlement de la caisse de retraites du Conseil est intervenue en 2011 afin d'assurer l'équilibre financier de cette caisse jusqu'en 2017.
- Votre rapporteur spécial vous propose, à titre personnel, d'**adopter sans modification**, les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

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

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficie de **601,4 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, dont 83,5 %¹ de frais de personnel (titre 2).

Les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent **58,1 % des crédits de la mission**, ceux de la Cour des comptes et des autres juridictions financières **35,7 %**, tandis que ceux attribués au Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'atteignent que **6,2 %** du total.

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2012 (3)	Total 2012 (2) +(3)
	Ouverts en 2011 (1)	Demandés pour 2012 (2)	Variation 2012/2011 (2) / (1)		
165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	338,0 275,9	349,4 285,0	3,4% 3,3%	0,3 0,0	349,7 285,0
126 Conseil économique, social et environnemental <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	37,5 30,8	37,4 31,0	-0,3% 0,6%	1,1 0,0	38,5 31,0
164 Cour des comptes et autres juridictions financières <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	214,2 181,4	214,6 186,2	0,2% 2,6%	0,6 0,0	215,2 186,2
Mission « Conseil et contrôle de l'Etat »	589,7	601,4	2,0%	2,0	603,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>488,1</i>	<i>502,2</i>	<i>2,9%</i>	<i>0,0</i>	<i>502,2</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

¹ Programme 165 : 81,6 % ; programme 126 : 82,9 % ; programme 164 : 86,8 %.

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

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

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

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

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

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

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

- **Les crédits du programme augmentent de 3,4 %** par rapport à 2011 avec 349,4 millions d'euros en CP. Cette progression significative des moyens fait suite à celle encore plus substantielle (+ 4,8 %) enregistrée en 2011. Dans un contexte budgétaire tendu, elle confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative.

- En 2012, le présent programme comptera **62 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'amélioration des **délais de traitement**, grâce notamment à de notables efforts de productivité, s'est d'ailleurs confirmée en 2011.

- Afin de rétablir un niveau de performance très dégradé, la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)** a fait l'objet d'un renforcement conséquent de ses moyens humains. Pour 2012, 15 recrutements supplémentaires sont prévus, avec un plafond d'emplois fixé à 318 ETPT. Alors que le délai moyen de jugement devant cette Cour s'élève à neuf mois en 2011, l'objectif consiste à réduire ce délai à six mois en 2012.

- Votre rapporteur spécial se félicite de l'introduction, répondant au souhait formulé par votre commission en 2010, de la mesure du **nombre d'affaires traitées par chaque rapporteur de la CNDA** dans le volet « performances » du programme.

Au 10 octobre 2011, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent programme, 0 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial. Dans un calendrier tendu, tout retard (les réponses sont parvenues le 11 octobre 2011) entrave la bonne analyse du programme.

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

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

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

L'activité de conseil du Conseil d'Etat comporte, notamment, l'examen des propositions³ et projets de loi, d'ordonnances, de décrets en Conseil d'Etat, ainsi que des projets d'actes communautaires. Le Conseil d'Etat peut être saisi par le Gouvernement, et les autres juridictions administratives peuvent l'être par les préfets, de toute difficulté d'ordre juridique ou administratif.

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

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

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

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

³ Depuis la loi constitutionnelle n  2008-724 du 23 juillet 2008, l'article 39 de la Constitution prévoit, dans son dernier alinéa, que : « dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi d pos e par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ». Le décret n  2009-926 du 29 juillet 2009 relatif à l'examen par le Conseil d'Etat des propositions de loi prévoit que la demande d'avis sur une proposition de loi est attribu e par le vice-président du Conseil d'Etat à l'une des cinq sections administratives suivantes : sections de l'intérieur, des finances, des travaux publics, section sociale et section de l'administration. La première proposition de loi soumise au Conseil d'Etat par le Président de l'Assemblée nationale a été, le 28 juillet 2009, la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit pr sent e par notre collègue député Jean-Luc Warsmann. La première soumise par le Président du Sénat est la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, pr sent e par notre collègue Eric Doligé. L'avis du Conseil d'Etat a été rendu le 10 octobre 2011.

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

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

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

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

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2012	Part dans le programme
Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat	24,3	7,0%	34,8	10,3%
Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel	52,0	14,9%	60,7	17,9%
Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs	152,6	43,7%	187,4	55,3%
Fonction consultative	10,4	3,0%	14,7	4,3%
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et des collectivités	14,9	4,3%	17,5	5,2%
Soutien	70,0	20,0%	0,0	0,0%
Cour nationale du droit d'asile	25,2	7,2%	23,9	7,1%
Ensemble	349,4	100,0%	339,0	100,0%

Source : projet annuel de performances pour 2012 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS : + 3,4 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme comporte 344,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **349,4 millions d'euros en CP**, en progression de 3,4 % par rapport à la loi de finances pour 2011.

Cette augmentation significative des crédits fait suite à celle, encore plus substantielle (+ 4,8 %) enregistrée en 2011. **Dans un contexte budgétaire tendu, elle confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative.**

L'action n° 6 « Soutien » connaît notamment une hausse de ses crédits de 11,4 %. Cette évolution traduit essentiellement un **effort d'investissement immobilier très fortement accru par rapport à 2011 : + 308,3 %** (9,8 millions d'euros en 2012 contre 2,4 millions d'euros en 2011).

Les dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme progressent respectivement de 3,3 % (285 millions d'euros en 2012) et de 2,6 % (51,4 millions d'euros en 2012). Après avoir reculé de 10,8 % en 2011, les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent une croissance de 12,1 % (13 millions d'euros en 2012) et retrouvent un niveau comparable à 2010.

Au sein de l'enveloppe budgétaire, la dotation relative aux **frais de justice administrative** correspond à **11,3 millions d'euros** qui se répartissent entre les juridictions administratives de droit commun pour 8,57 millions d'euros (contre 8,1 millions d'euros en loi de finances pour 2011), la CNDA pour 2,43 millions d'euros (contre 1,9 million d'euros en loi de finances pour 2011)¹ et la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat pour 0,3 million d'euros (contre 0,7 million d'euros pour l'exercice 2011). En progression par rapport à 2011 (+ 5,6 %), cette dotation permet essentiellement de couvrir les frais postaux, les frais de papier et les frais de traduction.

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

Il souligne, toutefois, que **le niveau de progression d'ensemble des crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » en 2012 impose une exigence de résultats forte aux juridictions administratives.**

D. LE RENFORCEMENT EN COURS DES EFFECTIFS

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

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

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

¹ La mise en œuvre en 2012 d'un plan d'action visant à atteindre un délai prévisible moyen de jugement de six mois devant cette juridiction a nécessité une augmentation maîtrisée de ces crédits destinés à couvrir les frais de justice.

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

Toutefois, la mise en œuvre en 2011 d'un plan d'action destiné à **renforcer la capacité de jugement de la CNDA** a conduit à modifier cette programmation initiale. La CNDA bénéficie en effet de la création de 50 emplois en 2011 et de 15 emplois en 2012¹.

Au total, le plafond d'emplois fixé pour 2012 à **3 640 ETPT (soit + 62 ETPT par rapport à 2011)** comprend :

- l'extension des emplois créés en 2011 sur 2012, à hauteur de 23 ETPT ;

- les créations d'emplois en 2012 à hauteur de 13 ETPT ;

- le transfert sortant de 2 ETPT au titre de la participation au service facturier des services du Premier ministre ;

- le transfert entrant de 28 ETPT en provenance du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Les créations d'emplois visent essentiellement à **améliorer la situation d'engorgement à laquelle sont confrontés la CNDA et les TA en Ile-de-France**². Elles doivent permettre d'éviter ainsi tout risque de dégradation des délais de jugement et de la qualité des décisions rendues, dans un contexte caractérisé par une forte augmentation du contentieux.

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

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la CNDA est intégrée au présent programme (action n° 7)³. Juridiction administrative spécialisée et anciennement dénommée « Commission des recours des réfugiés », elle doit sa nouvelle appellation à l'article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

Cette cour est **compétente** pour statuer :

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

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

¹ Les créations d'emplois réalisées dans le cadre de ce plan d'action sont financées par un transfert en 2012 de 28 ETPT et des crédits correspondant en provenance du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

² Cf. Sénat, rapport spécial n° 101 (2009-2010) – tome III – annexe 6.

³ Auparavant, la CNDA relevait du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

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

En 2010, elle a été saisie de 27 445 recours et a rendu **23 934 décisions**.

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

Ainsi que l'ont souligné vos rapporteurs spéciaux Jean-Claude Frécon, alors rapporteur spécial de la présente mission, et Pierre Bernard-Reymond, alors rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » dans leur rapport d'information commun « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents »¹, cette cour était toutefois confrontée à une dégradation alarmante de ses délais de jugement. Son pilotage est, en outre, rendu d'autant plus délicat qu'il dépend largement des fluctuations souvent imprévisibles de la demande d'asile et de la situation géopolitique internationale.

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

En 2010, un **plan d'action** prévoyant notamment le recrutement de **rapporteurs** supplémentaires a été arrêté. Le nombre de rapporteurs a ainsi atteint 95 à la fin de l'année 2010 (contre 70 en fin d'année 2009). L'effort engagé devait être amplifié par le recrutement de 20 nouveaux rapporteurs en 2011, 20 supplémentaires en 2012 et 10 encore en 2013. Il avait pour but de permettre d'atteindre un délai de jugement à 6 mois à la fin de l'exercice 2013.

Parallèlement en 2011, ont été créés 5 nouveaux emplois de **magistrats** destinés à pourvoir des postes de présidents permanents, après la création de 10 emplois en 2010. Au 31 décembre 2011, 12 ETPT devraient être consommés à ce titre, car il a été choisi d'expérimenter la formule des magistrats à temps partiels avant, si nécessaire, d'élargir le recours à cette démarche.

Deux raisons ont amené le Gouvernement à ne pas se satisfaire de ce premier effort. D'une part, l'amélioration prévue, toutes choses égales par ailleurs, a encore paru trop progressive. D'autre part, l'OFPRA a lui-même obtenu des moyens humains supplémentaires pour procéder à une opération de réduction de son stock de dossiers qui se traduira mécaniquement par une nouvelle augmentation des recours devant la CNDA.

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

C'est pour faire face à cette situation que le Premier ministre a décidé, en **janvier 2011**, un nouveau plan consistant à anticiper et à augmenter le plan précédent, en prévoyant le recrutement de 50 personnes en 2011 (dont 40 rapporteurs). Le nombre des rapporteurs aura ainsi quasiment doublé en deux ans, passant de 70 à la fin de l'année 2009 à 135 à la fin de l'année 2011.

Pour l'année 2012, 15 recrutements supplémentaires sont prévus. Au total, le plafond d'emplois de la CNDA est ainsi fixé à **318 ETPT**.

Du point de vue budgétaire, l'enveloppe consacrée à la CNDA passe de 20,5 millions d'euros en 2011 à **25,2 millions d'euros en 2012, soit une hausse de 22,9 %**.

Traduisant le renforcement des effectifs de la juridiction, **la dépense de personnel progresse de 29,3 % et s'élève à 19,4 millions d'euros**.

Les crédits de fonctionnement (5,8 millions d'euros) sont, dans ce contexte, maîtrisés (+ 5,4 %).

Dans leur rapport précité, les rapporteurs spéciaux des missions « Conseil et contrôle de l'Etat » et « Immigration, asile et intégration » adhéraient à cette logique de renforcement des moyens de la CNDA afin d'en améliorer les délais de jugement, mais ils rappelaient toutefois que « *la logique d'accroissement des effectifs de la CNDA ne peut en aucun cas constituer la seule réponse à la performance sérieusement dégradée de cette juridiction* ».

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

Un tel encadrement est désormais en vigueur *via l'article 162 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 du 29 décembre 2010*, cet article résultant de l'adoption, avec l'avis favorable du Gouvernement d'un amendement cosigné par Jean-Claude Frécon et Pierre Bernard-Reymond.

F. LA POURSUITE DE L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

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.

¹ Cf. rapport d'information précité.

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

- 9 mois devant le Conseil d'Etat en 2011, avec une prévision identique pour 2012 ;

- 11 mois dans les CAA en 2011, avec une prévision de 10 mois et 15 jours pour 2012 ;

- 10 mois et 15 jours dans les TA en 2011, avec une prévision de 10 mois pour 2012.

Pour autant, le délai moyen pour les affaires ordinaires (indicateur 1.2) apporte un éclairage utile et complémentaire sur cette performance d'ensemble. En effet, l'indicateur 1.1 « *Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* » **sous-estime largement le délai de jugement des affaires « ordinaires »** et peut masquer des délais en réalité très élevés dans certaines matières, telles que les affaires au fond en matière de contentieux fiscal ou de contentieux des marchés publics. Il mêle des affaires réglées par simple ordonnance ou des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers¹ avec les autres affaires.

Le délai moyen pour les affaires ordinaires prévu en 2012 est de deux ans et quinze jours dans les TA, de un an deux mois et quinze jours dans les CAA et de un an et quatre mois au Conseil d'Etat.

Si les résultats des juridictions administratives confirment ainsi la progression enregistrée au cours des précédentes années, votre rapporteur spécial estime néanmoins qu'ils ne peuvent être considérés comme pleinement satisfaisants du point de vue du justiciable.

S'agissant du Conseil d'Etat, il convient de souligner que la réduction du délai de jugement des affaires se vérifie malgré la charge de travail supplémentaire induite par le traitement des **questions**

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 (OQTF).

prioritaires de constitutionnalité (QPC) introduite par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008¹.

Les progrès accomplis en termes de délais de jugement ne se sont pas effectués au détriment de la qualité des décisions rendues. Ainsi, les taux d'annulation des décisions juridictionnelles sont restés, au cours des dernières années, relativement stables : moins de 16 % des jugements rendus par les TA sont annulés par les CAA par exemple (prévision actualisée pour 2011).

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 2011 est de 269, ce niveau devant être encore amélioré en 2012 et passer à 272 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, 116 en 2011 et une prévision de 120 pour 2012), tandis que le Conseil d'Etat stabilise sa performance (83 affaires réglées en 2011 et une prévision identique pour 2012).

Concernant **la fonction consultative du Conseil d'Etat**, la proportion en 2011 des textes examinés en moins de deux mois demeure supérieure à 90 % pour les lois et les ordonnances et à 70 % pour les décrets.

Dans ce tableau d'ensemble, **la performance de la CNDA constitue un réel motif de satisfaction qu'il faut souligner.** Alors qu'en 2009 le délai prévisible moyen de jugement devant cette Cour s'élevait à un an trois mois et neuf jours, il se situe selon la prévision actualisée pour 2011 à neuf mois. Ce résultat dépasse même la prévision établie par le projet annuel de performances (PAP) pour 2011 qui envisageait un délai de onze mois. La prévision pour 2012 s'inscrit également dans la voie du rétablissement de cet indicateur puisqu'elle fixe un délai de six mois pour cible.

Votre rapporteur spécial se félicite du redressement notable de la performance de la CNDA. Il estime qu'il faut y voir la première

¹ *Le système de la QPC est organisé selon une logique de spécialisation et de coopération entre les juges. Lorsqu'une telle question est soulevée, le Conseil constitutionnel n'est pas directement saisi. Le juge devant lequel le procès se déroule doit procéder à un premier « filtrage » en vérifiant que la disposition législative critiquée est bien applicable au litige, que le Conseil constitutionnel ne l'a pas déjà jugée conforme à la Constitution et qu'elle n'est pas dénuée de tout caractère sérieux. Si ces conditions sont remplies, il transmet la question au juge suprême de l'ordre juridictionnel dont il relève (Conseil d'Etat pour les juridictions administratives, Cour de cassation pour les juridictions judiciaires). Celui-ci examine, en outre, si la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux. Il s'agit donc d'un second « filtrage », plus strict que le premier. Si tel est le cas, la question doit être renvoyée au Conseil constitutionnel, qui juge si la loi est conforme ou non aux droits et libertés garantis par la Constitution. A charge ensuite, pour le juge à l'origine de la QPC, de tirer les conséquences de cette décision sur le litige dont il est saisi. Cette procédure est rapide : en ce qui concerne le Conseil d'Etat, le juge dispose de trois mois seulement pour se prononcer sur la QPC.*

récompense des choix stratégiques opérés depuis le rattachement de cette cour au présent programme (cf. *supra*).

Par ailleurs, votre rapporteur spécial apprécie que le responsable du programme 165 ait entendu la demande de votre commission des finances¹ de voir désormais apparaître au titre 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, ou par rapporteur de la Cour nationale du droit d'asile* » le nombre moyen d'affaires traitées par chaque rapporteur de la CNDA. Cet ajout permettra ainsi à l'avenir un suivi efficace de l'efficacité au sein de cette Cour.

¹ Cf. Sénat, rapport spécial n° 111 – tome III – annexe 6.

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

- Votre rapporteur spécial se félicite que **la réforme du CESE**, dont 2011 a constitué la première année pleine, **soit mise en œuvre à budget constant**.

- Ce programme connaît une **diminution modérée de ses crédits** pour 2012 avec une enveloppe globale de **37,4 millions d'euros, en baisse de 0,3 %** par rapport à 2011.

- Pour la première année, le CESE a mis en place une **attribution de produits « valorisation du Palais d'Iéna » dont les recettes devraient participer au financement de la caisse de retraites des anciens membres**.

- Comme cela a déjà été 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. Mais les indicateurs ont su évoluer pour prendre en compte la réforme du CESE, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.

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

Au 10 octobre 2011, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent programme, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

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

A. UNE PRÉSENTATION DU PROGRAMME INCHANGÉE

La présentation du présent programme demeure inchangée **en dépit de l'enrichissement des missions du CESE consécutif de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.**

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

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 par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.**

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

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

Au service de la démocratie participative, le CESE peut émettre des avis, sur saisine gouvernementale, sur auto-saisine et, depuis la réforme de 2008, **par consultation du Parlement ou par voie de pétition**, selon des modalités prévues par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au CESE¹.

2. La nouvelle composition du CESE

L'année 2011 a représenté la première année pleine du « nouveau » CESE, résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la loi organique précitée, **tendant notamment à améliorer sa représentativité** en réactualisant sa composition.

¹ Cette loi a profondément modifié l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 régissant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Conseil.

Les 233 membres (ou « conseillers ») du CESE, désignés pour cinq ans, renouvelables une fois sont désormais répartis en trois pôles : « **vie économique et dialogue social** » (140 membres issus de 6 groupes de représentation), « **cohésion sociale et territoriale et vie associative** » (60 membres issus de 7 groupes de représentation) et « **protection de la nature et de l'environnement** » (33 membres issus de 2 groupes de représentation).

Parmi les groupes de représentation dont sont issus les conseillers, figure celui des **personnalités qualifiées, au nombre de 40, désignées par le Gouvernement et réparties au sein de chaque pôle**¹.

Le CESE comprend également **72 personnalités associées**², **désignées par le Gouvernement à raison de leurs qualifications.**

Enfin, votre rapporteur spécial souligne que l'**obligation de parité** entre les hommes et les femmes exigée par la loi organique précitée a été partiellement atteinte puisque **45 % des membres sont des femmes.**

3. Une structuration en trois actions

L'architecture du programme comprend trois actions, les deux premières totalisant 94,6 % des crédits.

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

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

Elle absorbe **68,4 % 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 l'entretien et la modernisation du Palais d'Iéna, classé pour partie monument historique, où siège le CESE.

Elle représente **26,2 % des crédits du présent programme.**

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

Elle recouvre les crédits directement dédiés aux actions de communication (site internet, publications, conférences de presse, colloques et

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

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

manifestations diverses), à l'action internationale et aux relations avec les CESR. **Il convient de souligner que la loi organique précitée du 28 juin 2010 a consacré l'action internationale du CESE.**

Cette action ne regroupe que **5,4 % des crédits du programme.**

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

Le CESE bénéficie d'une **forte autonomie de gestion**, son organisation budgétaire et financière étant régie par deux textes : l'ordonnance 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.

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

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

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2011, **le logiciel Business object**, mis au point par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) a permis une **meilleure prévision pluriannuelle de la masse salariale**. A la demande du nouveau Président du CESE, une analyse en coût complet de chacun des services du Conseil a pu être réalisée afin, à l'avenir, d'optimiser les choix de répartition du personnel.

B. UNE DIMINUTION DE 0,3 % DES CRÉDITS POUR 2012

Le programme 126 s'élève à **37,4 millions d'euros**, en AE comme en CP, en diminution de 0,07 million d'euros (- **0,3 %**) par rapport à la loi de finances pour 2011.

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

Conformément à cet objectif, **les dotations de fonctionnement**, qui représentent environ 15 % du budget du CESE, diminuent de 4 % par rapport à 2011.

Les **dépenses d'investissement restent stables** à 1,05 million d'euros.

Les moyens du titre 2 (dépenses de personnel), qui regroupent les dépenses liées aux membres du CESE et au personnel *stricto sensu*, représentent près de **83 % des crédits du programme**. Ils **augmentent de 0,7 % par rapport à 2011**, essentiellement en raison de la revalorisation du point fonction publique.

Il est à noter que pour 2012, le présent programme prévoit pour la première fois 1,1 million d'euros au titre d'attributions de produits, portant à 38,52 millions d'euros les AE et les CP du programme. Cette attribution de produits correspond aux recettes liées à la valorisation du Palais d'Iéna, dont les locaux sont loués pour certaines manifestations privées (par exemple, en octobre 2011, la présentation d'une collection de maison de haute couture).

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

C. UNE RÉFORME À MOYENS CONSTANTS

Le budget pour 2012 peut donc, à l'instar de celui pour 2011, être qualifié de « **budget de stabilité** », en ce qu'il ne prévoit aucun moyen supplémentaire pour faire face aux nouvelles missions du CESE. Celles-ci seront ainsi mises en œuvre soit par réallocation des moyens existants¹, soit par économie nette.

Néanmoins, tous les décrets d'application de la loi organique du 28 juin 2010 n'ayant pas encore été publiés, **trois incertitudes demeurent.**

- **S'agissant du traitement des pétitions**, son coût est encore inconnu². Cette mission devrait, au moins dans un premier temps, s'effectuer par redéploiements internes, puisqu'**aucun crédit supplémentaire n'a été accordé au CESE à cette fin en 2011.**

Il est probable que le seuil des 500 000 signatures contribue à limiter le nombre de pétitions potentiellement recevables. Le bureau du CESE a étudié l'organisation de la procédure et envisagé de modifier le site internet de

¹ Par exemple, il n'y aura aucun coût supplémentaire à prévoir pour les saisines parlementaires dans la mesure où les auto-saisines serviront de « variables d'ajustement ».

² Le CESE a consulté des organismes spécialisés afin d'évaluer ce montant. A titre purement informatif et sous toutes réserves, ce coût pourrait avoisiner 50 000 euros si le mode de vérification de validité des 500 000 signatures s'appuie sur le contrôle d'un échantillon de 5 000 d'entre elles.

l'Institution (déjà en projet de rénovation) afin d'accueillir les pétitions « en ligne ». Cette nouvelle application est évaluée à **50 000 euros** au minimum, que le CESE financera par redéploiement.

- S'agissant des **72 personnalités associées** (8 par section), prévues à l'article 12 de la loi organique précitée et ayant vocation à remplacer les anciens « membres de section », le **décret en Conseil d'Etat fixant la durée de leur nomination (dans la limite de cinq années) n'a toujours pas été publié. Aussi est-il impossible de chiffrer leur coût effectif, même si l'on sait désormais que le montant de leurs indemnités ne devrait pas être revalorisé par rapport à celles des anciens membres de section**¹.

Pour l'heure et sur cette base, **l'économie d'environ au moins 500 000 euros** réalisée du fait de ce retard de nomination en 2011 est **affectée au financement de la caisse de retraites**.

- S'agissant du **problème structurel du financement de la caisse de retraites**, le CESE doit faire face à un très **fragile équilibre**, *a fortiori* dans le contexte de renouvellement des membres de l'institution, qui constitue un facteur d'aggravation significative de cette situation déjà critique.

En effet, l'an dernier, l'équilibre de la caisse de retraites n'était assuré que jusqu'en 2013. Au-delà, **une réforme était nécessaire, notamment pour pouvoir anticiper le renouvellement de 2015**.

En 2011, le Conseil a donc modifié le règlement de la caisse de retraite : il s'est **rapproché des règles de la fonction publique** (augmentation progressive de l'âge de départ à 62 ans et du montant des cotisations, diminution du taux des annuités), a **diminué les avantages des conseillères mères de famille** (suppression de la possibilité de bénéficier de la pension avant l'âge légal, plafonnement de la majoration pour enfants à 10 %) et **mis en place une contribution de sauvegarde**, abondant les ressources de la caisse, fixée à 1 % du montant brut des pensions distribuées (y compris pour les pensions déjà liquidées).

Ces réformes, ainsi que les financements provenant des opérations de location du Palais d'Iéna, ont permis de **ramener le déséquilibre de la caisse de 4,5 millions d'euros à 1,5 million d'euros en 2025**.

A ce jour l'équilibre est au moins assuré jusqu'en 2017.

¹Au 1^{er} juillet 2011, la rémunération mensuelle brute d'un membre de section était de 946,69 euros.

Au 1^{er} juillet 2011, la caisse de retraite comptait **875 ayant-droits**. Or, 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 représentent, en effet, moins de **13 % des pensions versées dans l'année**.

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

La structure du financement de la caisse de retraite en 2010, soit avant la réforme, est retracée dans le tableau ci-après :

Le financement de la caisse de retraite du CESE en 2010

(en millions d'euros)

Source	Montant
Cotisations des conseillers (1)	0,98
Cotisations « patronale » du CESE (2)	1,97
Subvention dite « d'équilibre » versée par le CESE (3)	4,40
Revenus du placement du fond de réserve (SICAV) (4)	0,003
Total des recettes (1+2+3+4=5)	7,35
Besoin de financement (6)	10,15
Prélèvement sur le fond de réserve (6-5)	2,80

Source : CESE

L'ajustement pour parvenir à l'équilibre est opéré par le **prélèvement de 2,8 millions d'euros sur le fond de réserve**. Avec la réforme, le fond devrait pouvoir atteindre l'année 2017. **Sans cette réforme, la caisse aurait été en cessation de paiement 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.

La nouvelle composition du CESE a une **incidence importante** sur l'équilibre du régime de retraite du Conseil.

D'une part, **la limitation à deux mandats consécutifs** ainsi que **l'exigence de parité** ont entraîné *de facto* un fort **accroissement du taux de renouvellement, de l'ordre de 75 %** (contre 50 % habituellement) augmentant le montant total des pensions (dont le montant moyen s'élève à 1 215 euros en 2011).

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

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

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

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

Pour 2012, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, reste inchangé par rapport au plafond autorisé pour 2011, soit **162 ETPT.**

Cette stabilité du plafond, volontairement soustrait à l'obligation de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique, permet au CESE d'envisager les redéploiements nécessaires à la mise en œuvre de la réforme.

En effet, les réorganisations internes se poursuivent. Ainsi, une **mission de réflexion sur l'évolution de l'organisation administrative des services a été confiée en 2010 au directeur des services législatifs**, avec pour conclusion la mise en place d'une **mutualisation des moyens** et un **recentrage sur le cœur de métier** afin de mieux faire face à la montée en charge des saisines extérieures (parlementaires, gouvernementales et citoyennes) et de reporter les efforts sur la production des rapports et avis.

De même, à partir du dernier trimestre 2011, le secrétariat de l'Union des Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires des Etats et Gouvernements membres de la Francophonie (UCESIF) sera confié à la direction des relations internationales, et le CESE n'assurera plus le secrétariat de l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires (AICESIS). **Cette décision devrait permettre d'économiser plus de 140 000 euros.**

A ce stade, **le président Jean-Paul Delevoye souhaite vérifier dans les mois qui viennent l'adéquation précise des besoins réels avec le plafond d'emplois.** Nous pourrions sans doute envisager à cet égard alors **un nouvel indicateur dès que cette mise à jour sera opérée.**

E. DES INDICATEURS RÉNOVÉS

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

Dans le présent projet de loi de finances pour 2012, les indicateurs d'activité et de performance ont connu des **évolutions** afin de prendre en compte les missions issues de la révision constitutionnelle.

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

Le premier objectif de ce programme, « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation », est désormais assorti de **six indicateurs** (contre cinq en 2011).

- « *Avis rendus au gouvernement* » : cet indicateur quantifie le cœur même de l'activité du CESE. Il s'agit d'un indicateur d'activité plutôt que de performance qui apprécierait qualitativement l'action du CESE. En outre, le CESE ne dispose pas vraiment de « marge de manœuvre » sur le nombre d'avis rendus sur saisine gouvernementale, qui reflète plutôt la volonté du Gouvernement de l'associer plus ou moins à ses choix. Pour 2012, l'indicateur prévoit **une stabilité du nombre d'avis produits sur saisine gouvernementale (8¹), une légère augmentation du nombre d'avis sur auto-saisine (16 contre 14 en 2011) et un doublement du nombre d'études et de communications (12 contre 6 les trois dernières années)**, ce qui témoigne d'une forte progression de l'activité globale du CESE.

- « *Etre un lieu d'échange et de dialogue* » : cet indicateur a été modifié et se décline désormais en deux sous-indicateurs, mesurant le nombre de colloques ou d'événements institutionnels organisés par le CESE ou en partenariat ainsi que le nombre de personnes ayant participé à ces manifestations. Votre rapporteur spécial considère qu'il s'agit d'une activité plus « facultative » dont l'augmentation future n'est pas révélatrice d'une performance particulière. **En revanche, votre rapporteur spécial déplore la disparition des deux précédents sous-indicateurs qui recensaient le nombre de réunions de sections et plénières tenues dans l'année et qui avaient le mérite de fournir une évaluation sur le cœur d'activité du CESE.**

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

A la mesure du **nombre d'auditions des membres du CESE devant le Parlement** et du **nombre de parlementaires auditionnés en section au CESE**, le projet annuel de performances (PAP) pour 2011 avait ajouté **deux sous-indicateurs, issus de la réforme du CESE** : le **nombre de saisines**

¹ Il convient de relever qu'en 2009 et 2010, le nombre de saisines gouvernementales s'était établi à 2, ce qui atteste depuis 2 ans d'une réelle volonté des pouvoirs publics d'associer le CESE dans le processus de prise de décisions.

parlementaires et le délai moyen de traitement de ces saisines. Bien qu'il s'agisse toujours d'un indicateur d'activité, **ces données apparaissent néanmoins fort utiles pour quantifier les relations entre les trois assemblées constitutionnelles.** Aussi **votre rapporteur spécial regrette-t-il la disparition, dans le PLF pour 2012, de la mesure du délai moyen de traitement des saisines parlementaires.** La prévision du nombre de ces saisines est fixée à 1.

- « *Relations avec la société civile* ». Cet indicateur a été introduit en PLF pour 2011 afin de mesurer les saisines par voie de pétition citoyenne. A l'origine, il était composé de trois sous-indicateurs : « *Nombre de saisines par pétition* », « *Pourcentage de saisines déposées par rapport aux saisines acceptées* » et « *Délai moyen de traitement en jours* ». En PLF pour 2012, le taux de recevabilité des pétitions, désormais nommées « saisines par initiative citoyenne », ainsi que la mesure de leur délai moyen de traitement ont été abandonnés, ce que déplore votre rapporteur spécial. Ces sous-indicateurs ont été remplacés par le « *Nombre de rapports et avis réalisés avec la participation d'un ou de plusieurs CESR* », qui semble tout de même intéressant, même s'il est sans lien avec l'autre sous-indicateur. Pour 2012, le nombre des futures pétitions est fixé à 1 et celui de rapports réalisés avec les CESR à 5.

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

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

Révélateurs de la notoriété des travaux du CESE, ces résultats sont désormais présentés en taux d'évolution (fixé à 30 % pour 2012 contre 25 % en 2011).

Un deuxième sous-indicateur mesure le « *Nombre de visites sur le site internet* » (220 000 visiteurs pour 2012 contre 180 000 en 2011) et un troisième la « *Durée moyenne des visites sur le site internet* », fixé à 3 minutes 30 secondes. Sur cette dernière donnée, votre rapporteur spécial s'interroge sur le calcul opéré pour obtenir cette mesure.

Enfin, un quatrième sous-indicateur mesure les « *Retombées presse* » (écrite, audiovisuelle et web) et prévoit 6 000 articles mentionnant le CESE, son président, ses membres ou ses travaux en 2012 (contre 5 000 en 2011). Ce comptage s'effectue avec l'aide d'un partenaire presse. Sur cette mesure, votre rapporteur spécial estime qu'il faudra tenir compte du fait que, certaines années, les sujets de sociétés traités par le CESE pourront revêtir un caractère plus médiatique.

Votre rapporteur spécial note que la mesure de la « **qualité moyenne de l'image du CESE auprès d'un public cible** » par une enquête TNS-Sofres, a été supprimée avant même d'avoir été mise en œuvre.

- « *Suites données aux travaux du CESE par les décideurs publics* »

Ce dernier indicateur est une nouveauté du PAP 2012 et mesure le nombre de dispositifs législatifs et/ou réglementaires reprenant des propositions formulées dans des avis du CESE. La prévision est fixée à 5 pour 2012.

Votre rapporteur spécial se félicite de l'introduction de ce nouveau sous-indicateur permettant de mesurer l'influence que les avis du CESE peuvent avoir sur les politiques publiques du Gouvernement.

2. Cinq 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 cinq indicateurs.

- « *Délai d'émission des avis sur auto-saisines* » : cet indicateur mesure le **délai d'émission des avis sur auto-saisine et des saisines reçues en urgence**. La prévision de délai moyen est estimée à 300 jours en 2012 (identique à 2011) pour les auto-saisines, qui constituent une variable d'ajustement en fonction du nombre de saisines extérieures (gouvernementales, parlementaires et citoyennes). Ces dernières font en effet l'objet d'un traitement prioritaire par les services du CESE. Le délai moyen des saisines urgentes (qui concernent des questions européennes et font l'objet d'une procédure simplifiée sans passage en plénière) est de 21 jours.

- « *Assiduité aux réunions* » : le taux de présence vise à mesurer le degré d'implication des membres du CESE dans le rôle qui leur a été confié. En la matière, les performances enregistrées sont stables¹ depuis plus de trois ans, traduisant l'**assiduité** des conseillers malgré le fait que, le plus souvent, ils exercent une autre activité (chefs d'entreprises, syndicalistes, responsables d'associations ...). Il est vrai qu'un taux d'absentéisme trop élevé entraîne un abattement sur l'indemnité des conseillers².

- « *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 diminue légèrement de 19 500 euros pour 2011 à 19 300 euros pour 2012. Le second sous-indicateur, nouvellement introduit, quantifie le **nombre de jours de formation par agent et par an**. Le troisième sous-indicateur, nouveau également, fait suite à la mise en place de l'attribution de produits « **valorisation du Palais d'Iéna** », dont les recettes prévisibles de 1,1 million d'euros (liées à la location du Palais pour diverses manifestations privées)

¹ 81 % de présents en plénières et 70 % en section, en 2011. La prévision pour 2012 est fixée, respectivement, à 84 % et 70 %.

² La mesure du taux d'absentéisme a été modifiée en 2011. Désormais les conseillers doivent signer la liste d'émargement chaque jour de plénière pour être comptabilisés présents. La table d'émargement se trouve dans l'hémicycle.

devraient participer au financement de la Caisse de retraite des anciens membres (*Cf. supra*).

Votre rapporteur spécial souligne que l'indicateur relatif au nombre d'agents apprenant une ou plusieurs langues étrangères a été abandonné. L'intérêt de cet indicateur semblait effectivement limité.

- « *Gestion environnementale de l'institution* » : il s'agit d'un nouvel indicateur mesurant le bilan carbone des déplacements des membres du CESE et la consommation annuelle de gaz et d'électricité. Si la démarche de mise en œuvre d'économies d'énergie instituée par le CESE mérite d'être saluée, votre rapporteur spécial, membre de la commission des finances, n'a toutefois pas de remarque particulière à formuler sur les prévisions de consommation en la matière.

- « *Echanges d'expériences avec les institutions étrangères* » : jusqu'alors exprimé sous forme d'un nombre de délégations étrangères reçues, cet indicateur **s'interprétait difficilement** et une augmentation de sa valeur ne pouvait constituer un but en soi. Désormais, cet indicateur recense le nombre de consultations formelles du CESE par le comité économique et social européen, l'objectif pour l'institution étant de développer ses relations avec son homologue européen. Pour 2012, le nombre est fixé à 3 consultations, avec une cible de 4 en 2013.

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

- Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », dont plus de 86 % des crédits concernent les dépenses de personnel, présente un **budget quasi stable (avec une augmentation de 0,2 % en CP)** dans l'attente de l'éventuelle adoption de la réforme des juridictions financières.

- Le **plafond d'emploi du programme s'établit à 1 840 ETPT, soit un niveau identique à 2011.**

- Votre rapporteur spécial sera attentif aux **conséquences budgétaires de la future réforme des juridictions financières, dans le cas où celle-ci verrait finalement le jour.**

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

Au 10 octobre 2011, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent programme, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

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

A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » répond aux prescriptions des articles 14¹ et 15² de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Il englobe **la Cour des comptes et les 27³ chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**.

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

A la demande du Sénat, cinq enquêtes ont été réalisées chaque année depuis 2003 dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, et deux contrôles budgétaires ont été menés par des rapporteurs spéciaux bénéficiant, au titre de l'article 58-1°, du concours technique d'un magistrat de la Cour des comptes (en 2008 et 2009). Les enquêtes, après une « audition pour suite à donner », sont intégrées au sein d'un rapport d'information de votre commission rédigé par le rapporteur spécial compétent.

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

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

- 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 ;

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 ».

³ A l'heure actuelle, les CRTC sont au nombre d'une par région tant en métropole qu'outre-mer soit, respectivement, vingt-deux et cinq (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte). Cinq chambres territoriales des comptes complètent le dispositif. Il s'agit de celles de Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, et de trois chambres juridiquement distinctes mais constituées par les magistrats d'une autre chambre : Saint-Barthélemy et Saint-Martin (Guadeloupe, Guyane, Martinique) ainsi que Saint-Pierre et Miquelon (Ile-de-France).

- 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, **Didier Migaud**, est responsable du présent programme.

B. DES ACTIONS DE VOLUMES BUDGÉTAIRES INÉGAUX

L'action de contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique absorbe **49,7 % des CP** du programme. L'action de soutien représente, quant à elle, près du quart du programme (24,2 %).

Répartition des crédits de paiement (CP) par action

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement pour 2012*	Part dans le programme
Contrôle externe et indépendant des comptes publics	45,5	21,2%
Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	106,7	49,7%
Conseil et expertise	10,4	4,9%
Soutien aux activités des juridictions financières	51,9	24,2%
Ensemble	214,6	100,0%

(* hors FDC et ADP)

Source : projet annuel de performances pour 2012 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

C. UN BUDGET MAÎTRISÉ : + 0,2 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme, dont **plus de 86 % des crédits concernent les dépenses de personnel**, s'appuie sur une enveloppe de **214,6 millions d'euros¹ de CP**, en progression de **0,38 million d'euros (+ 0,2 %)** par rapport au budget accordé pour 2011, et de **214,2 millions d'euros en AE (- 15,6 millions d'euros, soit - 6,8 % par rapport à 2011).**

¹ Somme à laquelle il convient d'ajouter 0,58 million d'euros au titre des fonds de concours.

Votre rapporteur spécial relève **que, hors dépenses de personnel, les CP sont en diminution de 13 %.**

1. La diminution des crédits hors dépenses de personnel

Au sein du programme, **les dépenses de fonctionnement, en CP, diminuent de 3,2 %**, pour un montant total de **27,5 millions d'euros**, dont près de la moitié est constituée de crédits immobiliers (13,3 millions d'euros correspondant aux locations et aux loyers budgétaires, au chauffage, à l'entretien courant et au nettoyage des locaux).

S'agissant des AE, **les dépenses de fonctionnement diminuent de 40 %**, en passant de 40 millions d'euros à 27,5 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial tient à souligner la diminution de ces crédits de titre 3 en dépit de la dérogation dont bénéficient les juridictions financières à la règle de diminution des dépenses de fonctionnement de 10 % sur trois ans fixée pour l'élaboration du budget triennal (2011-2013), en principe applicable dans toute la fonction publique.

Parallèlement, **les dépenses d'investissement diminuent de 80 % en CP, dans l'attente de grandes opérations dans le cadre d'une éventuelle réforme des juridictions financières**. Seules des mesures ponctuelles sont programmées pour 2012, visant au renforcement des équipements informatiques et à la mise en sécurité obligatoire des locaux.

2. Le maintien des moyens humains du programme

En 2012, les dépenses de personnel augmentent de 2,6 % pour atteindre **186,2 millions d'euros**. Le plafond d'ETPT est fixé à 1 840 ETPT, soit un plafond stable depuis plusieurs années.

Votre rapporteur spécial relève que les juridictions financières ont pu obtenir le maintien de leur volume d'emplois, nonobstant la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux parti en retraite, afin de leur permettre de poursuivre au mieux leurs missions de contrôle.

Au titre des **mesures catégorielles**, la mise en œuvre de la prime de fonction et de résultat pour les agents de catégorie A, qui n'a pas pu être mise en œuvre en 2011, est estimée à 0,5 million d'euros.

Depuis la mise en œuvre de la certification en 2006, la Cour s'est engagée dans une politique de recrutements extérieurs d'experts destinée à faire face à ces nouvelles missions. En effet, **la nécessité de disposer d'équipes rapidement opérationnelles a conduit à privilégier le recrutement de personnels** disposant d'une qualification professionnelle particulière et de connaissances techniques adaptées.

Ces experts sont principalement issus des grands cabinets d'audit et recrutés sur la base de **contrats à durée déterminée d'une durée de trois ans** (éventuellement renouvelables pour une nouvelle période de deux ans). Une prime annuelle leur est accordée en fonction de leur performance individuelle.

Ce choix de recrutement s'est avéré **pertinent**. Les contractuels de profil « expertise comptable » ou « commissariat aux comptes » ont contribué de manière décisive à la définition et à la mise en œuvre de cette nouvelle mission en association avec des magistrats et rapporteurs connaissant les procédures de contrôle de la Cour.

Afin de conserver le bénéfice de l'expérience acquise, **une partie des contrats arrivant à échéance peuvent être prolongés**. En outre, la **transformation du contrat des experts « dont l'apport paraît le plus élevé » en contrats à durée indéterminée** à l'issue d'une période de deux CDD a été actée.

On peut dès lors véritablement parler **d'une professionnalisation de la mission de certification**.

D. UNE RÉFORME DES JURIDICTIONS EN SUSPENS

Le Président de la République, dans un discours prononcé lors de la séance solennelle de commémoration du bicentenaire de la Cour des comptes, **le 5 novembre 2007**, avait affirmé sa volonté de la voir devenir « *le grand organisme d'audit et d'évaluation des politiques publiques dont notre Etat a besoin* ». Une réforme de l'ensemble du dispositif de contrôle, d'audit et d'évaluation a donc été mise en chantier, donnant lieu à une intense phase de concertation interne et de négociations, initiée par l'ancien Premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin.

Si le **projet de loi** portant cette réforme a été examiné par les commissions des lois et des finances de l'Assemblée nationale en septembre 2010, il n'a cependant jamais été inscrit en séance publique.

1. Le projet initial de réforme des juridictions ...

L'objectif poursuivi par la réforme était d'instituer un **grand organisme public d'audit, d'évaluation et de contrôle** et de **prendre en compte les effets de la révision constitutionnelle** issue de la loi précitée du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République, qui a redéfini les missions de la Cour des comptes et des juridictions financières.

Le projet de loi initial de réforme des juridictions financières reposait sur trois axes principaux : la **rénovation des procédures de jugement des ordonnateurs et des gestionnaires publics** (en supprimant la dualité actuelle de juridiction entre la Cour des comptes pour les comptables publics, et la Cour de discipline budgétaire et financière pour les ordonnateurs), **la prise en**

compte des missions non juridictionnelles de la Cour des comptes (comme la certification des comptes publics ou l'évaluation des politiques publiques) et la **réorganisation institutionnelle des juridictions financières**.

Sur ce dernier point, le 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 avaient été retenus, visant à **créer une Cour des comptes composée de chambres thématiques et de chambres régionales (qui cesseraient donc d'être des juridictions autonomes)** sur un ressort plus large. Il était envisagé que **la question du ressort et du siège des chambres régionales soit renvoyée au pouvoir réglementaire**.

La question du nombre définitif de chambres régionales restait ainsi en suspens¹.

2. ... à l'épreuve du calendrier parlementaire

Néanmoins, le projet de loi de réforme des juridictions financières ne pourra vraisemblablement pas être examiné d'ici la fin de la législature. Il a donc été « **démembré** » afin que ses principales dispositions soient reprises par d'autres textes législatifs.

Ainsi, **le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles** a-t-il été amendé à l'Assemblée nationale, à l'initiative du Président Jean-Luc Warsmann, afin de **reprenre les éléments du projet initial de réforme** relatifs à l'organisation des juridictions financières et aux règles de procédures applicables, dans un chapitre intitulé « Dispositions relatives aux juridictions financières ».

Plus précisément, après une première lecture au Sénat, au printemps dernier, **l'Assemblée nationale a introduit une série d'articles additionnels** qui n'ont pu être examinés par le Sénat avant la commission mixte paritaire (CMP). Pour cette raison, celle-ci s'est conclue par un échec. Le texte a ensuite été adopté en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale le 12 juillet 2011, puis transmis au Sénat, qui l'a examiné ce mardi 18 octobre 2011.

Au cours de la discussion parlementaire, **la portée de la réforme a été cependant considérablement limitée** par l'adoption d'amendements du Gouvernement supprimant tous les articles adoptés en commission ayant trait à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et au régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables.

¹ Si le projet de loi se fondait sur un scénario de six à dix chambres, le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, a indiqué devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, le 7 juillet 2010, que les regroupements ne concerneraient que les chambres dont les effectifs sont, dès aujourd'hui, inférieurs à un seuil critique indispensable pour une bonne organisation des équipes de contrôle et des instances de délibéré. Il a estimé qu'un nombre de douze à seize chambres régionales en métropole pourrait être atteint.

En outre, s'agissant de l'axe de réforme relatif à l'organisation structurelle des CRTC, si **l'article 24 novodecies** du projet de loi prévoyait que **le siège et le ressort de ces chambres soient fixés par décret en Conseil d'Etat** (et non plus par la loi) **et que leur nombre ne puisse excéder vingt**. La commission des lois du Sénat a considéré, le 12 octobre dernier, que cette réorganisation devait être examinée dans le cadre d'un texte *ad hoc*, et non au cours de la discussion d'un projet de loi dont ce n'est pas l'objet. Elle a donc adopté un amendement de suppression de cet article, présenté par notre collègue Jean-Pierre Michel. **Lors de la séance publique du 18 octobre dernier, le Sénat a rejeté tous les articles relatifs aux juridictions financières afin que la réforme soit examinée en un seul bloc et non par la voie de cavaliers législatifs.**

En lecture définitive, le 16 novembre 2011, l'Assemblée nationale a finalement réintroduit l'article 24 novodecies devenu l'article 46.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial rappelle que les dispositions du projet de réforme initial relatives à la **certification et aux missions non juridictionnelles ont, pour leur part, été adoptées dans la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011**, qui a également introduit la prorogation du dispositif dérogatoire de recrutement complémentaire des magistrats de CRTC.

3. Quelles perspectives financières ?

Si le principe d'un changement de périmètre des CRTC semble acquis, **le chiffrage précis de l'impact budgétaire de la réforme, notamment en matière immobilière, est difficile à évaluer** faute de connaître l'hypothèse définitive de restructuration territoriale et surtout les lieux des sièges des futures chambres des comptes.

Le projet initial avait été chiffré par la Cour des comptes. Celle-ci estimait en effet que des économies devraient être réalisées à terme, c'est-à-dire à l'horizon de dix ans, dans la mesure où les regroupements interrégionaux devraient permettre de **réduire les loyers** et pourraient même conduire à **revendre ou à réaffecter** certaines propriétés de l'Etat. En outre, les mutualisations entraîneraient une **réduction des effectifs et des surfaces nécessaires**.

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

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

E. DES PERFORMANCES STABLES

1. Le *statu quo* des indicateurs de performance

Le **travail de réflexion est toujours en cours** au sein des juridictions financières afin de perfectionner les indicateurs de performance du présent programme en fonction des modifications qu'induirait la réforme. Pour l'heure, **le projet annuel de performances (PAP) pour 2012 a été élaboré à périmètre constant, c'est-à-dire hors impact de la réforme.** Votre rapporteur spécial se montrera donc attentif aux futures évolutions de la mesure de la performance du programme.

2. Un niveau de performance satisfaisant

Cette année encore, il y a lieu de se féliciter qu'au regard de la diversité des finalités du présent programme, les objectifs structurant le PAP apparaissent **pertinents**, en couvrant la quasi-totalité du champ d'action de la Cour des comptes et des CRTC. Ces objectifs renvoient aux travaux visant à s'assurer du respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion des comptes publics (objectif n° 1), au contrôle de la qualité de la gestion publique (objectif n° 2) et à l'information des responsables nationaux et locaux, ainsi que des citoyens (objectif n° 3). Ils se rapportent, en outre, à l'amélioration de l'efficacité de la fonction « soutien » dans les juridictions financières (objectif n° 4).

Les indicateurs rattachés à ces objectifs témoignent d'un niveau de performance satisfaisant avec **des résultats se maintenant ou progressant.** C'est le cas, par exemple, de la réalisation des travaux des CRTC dans les délais qui a progressé de 89 % en 2009 pour atteindre 95 % depuis 2011. S'agissant de la proportion de la masse financière jugée ou certifiée par les CRTC (indicateur 1.1), celle-ci a atteint le ratio satisfaisant de 15 % à 25 % en 2011 (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 2011.

Seul l'indicateur 2.3 « ***Contribution des juridictions financières au débat public*** », qui, pour l'ensemble des juridictions financières, mesure le nombre total annuel des retombées presse par rapport public voit sa performance actualisée réévaluée à 1 870 contre 2 200 en prévision initiale. Pour 2012, la prévision est de 2 060 retombées presse.

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

3. La non prise en compte des missions d'assistance au Parlement

Dans le domaine des missions d'assistance au Parlement, les indicateurs n'ont toujours pas été modifiés afin de prendre en compte cette activité désormais essentielle de la Cour des comptes.

S'agissant de la réalisation dans les délais des enquêtes menées dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF (90 % en 2009 et 95 % en 2010), votre rapporteur spécial considère que **la cible pour 2012 pourrait légitimement être fixée à 100 % et non à 95 %**.

S'agissant de l'indicateur 3.1 « *Activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise* », votre rapporteur spécial regrette qu'il exclue les enquêtes menées dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF au seul profit de l'article 58-1° de cette loi.

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

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 49 quater

Remise au Parlement d'un rapport étudiant les possibilités de réformes en vue de réduire les délais moyens de jugement par les juridictions administratives et d'améliorer les sanctions pour recours abusifs

Commentaire : le présent article a pour objet la remise au Parlement d'un rapport étudiant les possibilités de réformes en vue de réduire les délais moyens de jugement par les juridictions administratives et d'améliorer les sanctions pour recours abusifs.

I. LE DROIT EXISTANT

La maîtrise des délais de jugement constitue un impératif du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », conformément à l'objectif fixé par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) **de ramener le délai de jugement à un an.**

Comme l'indique l'étude des indicateurs de performance du programme 165 (*cf. supra* partie II. F), en 2011, le délai prévisible moyen de jugement des affaires est de **neuf mois devant le Conseil d'Etat, onze mois dans les CAA et dix mois et quinze jours dans les TA.**

Toutefois, s'agissant du délai moyen pour les seules **affaires « ordinaires »**, c'est-à-dire hors procédure simplifiée (ordonnances) ou délais strictement encadrés (référés), il est estimé, **pour 2012, à deux ans et quinze jours dans les TA, un an deux mois et quinze jours dans les CAA et un an et quatre mois au Conseil d'Etat.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Cet article, **adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Patrice Martin-Lalande, Charles de Courson et Louis Giscard d'Estaing, avec avis de sagesse du Gouvernement et de la commission des finances, prévoit la remise au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2013, d'un rapport étudiant les possibilités de réformes en vue de réduire les délais moyens de jugement par les juridictions administratives et d'améliorer les sanctions pour recours abusifs.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En dépit des progressions enregistrées, votre rapporteur spécial ne peut considérer les délais de jugement des juridictions administratives comme pleinement satisfaisants du point de vue du justiciable.

Les députés à l'initiative de cet amendement ont souhaité interpeller le Gouvernement sur la **nécessité de réduire ces délais** afin d'éviter de pénaliser certaines activités ou projets économiques menés par les collectivités locales, notamment en raison de recours successifs.

En effet, les dépôts successifs de recours à l'encontre de projets publics, combinés aux moyens nécessairement limités des effectifs des magistrats administratifs, conduisent mécaniquement à **l'allongement des délais de réalisation et peuvent de ce fait décourager les investisseurs**, entraînant des conséquences économiques préjudiciables pour les collectivités.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a modifié les crédits de la présente mission.

A **titre reconductible**, les autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été **minorés de 2 millions d'euros au titre des mesures d'économies supplémentaires** annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques.

Cette minoration de crédit se répartit à hauteur d'un million d'euros sur le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » (dont 280 000 euros de titre 2) et d'un million d'euros sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » (en totalité sur le titre 2).

A **titre non reconductible**, les autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été **majorés de 547 500 euros**. Cette majoration de crédits est répartie comme suit :

- 250 000 euros sur le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ;
- 47 500 euros sur le programme « Conseil économique, social et environnemental » ;
- 250 000 euros sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

II. ARTICLE RATTACHÉ ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a introduit l'article 49 *quater* visant à la remise **au Parlement d'un rapport étudiant les possibilités de réformes en vue de réduire les délais moyens de jugement par les juridictions administratives et d'améliorer les sanctions pour recours abusifs.**

Cet article additionnel est commenté ci-dessus, dans la rubrique « Examen de l'article rattaché ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 octobre 2011, sous la présidence de Mme Michèle André, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Charles Guené, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » se compose de trois programmes très indépendants les uns des autres et correspondant au Conseil d'Etat et aux autres juridictions administratives, à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières, et au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Elle s'appuie sur une enveloppe budgétaire totale de 601,4 millions d'euros consacrée à 58 % à la justice administrative, les juridictions financières pesant pour près de 36 % de ces crédits et le CESE pour « seulement » 6 %.

Avant d'en détailler les orientations, je tiens à souligner qu'en raison de leurs spécificités, ces trois programmes dérogent à la règle générale fixée par le Gouvernement de réduction des effectifs par non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partis en retraite.

Le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » comporte 349,4 millions d'euros de crédits de paiement, soit un budget en progression de 3,4 % par rapport à 2011. Dans le contexte budgétaire tendu que nous connaissons, cette progression confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative.

Poursuivant la tendance engagée depuis déjà plusieurs années dans le but de réduire les délais de jugements, les effectifs des juridictions augmentent de 62 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2012.

Afin de rétablir un niveau de performance très dégradé, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a fait l'objet d'un renforcement conséquent de ses moyens humains depuis 2010. Pour 2012, 15 recrutements supplémentaires sont prévus, avec un plafond d'emplois fixé à 318 ETPT. Alors que le délai moyen de jugement devant cette Cour s'élève à neuf mois actuellement, l'objectif consiste à réduire ce délai à six mois en 2012. Cet objectif paraît à la fois raisonnable et atteignable.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial se félicite de l'introduction, répondant au souhait formulé par la commission des finances en 2010, de la mesure du nombre d'affaires traitées par chaque rapporteur de la CNDA dans le volet « performances » du programme. Cet ajout permettra ainsi, à l'avenir, un suivi efficace de l'efficience au sein de cette Cour.

Le CESE disposera en 2012 d'un budget de 37,4 millions d'euros, en diminution de 0,3 % par rapport à 2011.

Ce budget pour 2012 peut donc être qualifié de « budget de stabilité », en ce qu'il ne prévoit aucun moyen supplémentaire pour faire face aux nouvelles missions du CESE, issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Celles-ci seront donc mises en œuvre, soit par redéploiement des moyens existants, soit par économie nette. Toutefois, en l'absence de précisions sur la mise en application concrète de la réforme, celle-ci apparaît toujours délicate à évaluer budgétairement. Il en est ainsi par exemple du coût de traitement des pétitions citoyennes ou de la durée de nomination des membres associés, tous les décrets chargés de mettre en œuvre la réforme n'étant pas encore parus.

Par ailleurs, la problématique du financement de la caisse de retraite du Conseil, dont le fragile équilibre est menacé par le rajeunissement et la féminisation résultant du dernier renouvellement, demeure un sujet de préoccupation. Une réforme salutaire a toutefois été amorcée en 2011, permettant d'assurer l'équilibre jusqu'en 2017.

Il semble que cela ne soit qu'une première étape, vers le processus de transparence et de clarté qu'a souhaité mettre en œuvre le président Delevoye, au plan des effectifs.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est doté de 214,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit un budget maîtrisé en progression d'à peine 0,2 % par rapport à 2011.

Hors dépenses de personnels, les crédits diminuent globalement de 13 %. A elles seules, les dépenses d'investissement chutent de 80 %.

Ce budget est élaboré à « périmètre constant », c'est-à-dire hors impact de la réforme des juridictions financières, dont la mise en œuvre est toujours en suspens et l'impact financier difficile à évaluer.

S'appuyant sur une stabilité des effectifs, la Cour des comptes poursuit sa politique de recrutement d'« experts extérieurs » qui donne entière satisfaction et a permis de véritablement professionnaliser les missions de certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale.

En conclusion, je propose, à titre personnel, à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes. Je souhaite, enfin, remercier le Conseil d'Etat, le Conseil économique, social et environnemental et la Cour des comptes pour la qualité et le sérieux de leurs réponses au questionnaire budgétaire qui leur a été adressé.

Mme Michèle André, présidente. – Le CESE connaît désormais une parité réelle. Avant que les femmes membres de ce Conseil n'atteignent l'âge de la retraite, la caisse de cette institution sera certainement à l'équilibre.

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

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Elle a, par ailleurs, décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 49 *quater* du projet de loi de finances pour 2012.