

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Jean-Claude FRÉCON

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....	7
1. Un « accouchement douloureux »	7
2. Une acceptation de la LOLF	8
3. L'adaptation de certaines règles d'exécution budgétaire aux spécificités de la mission.....	8
4. Présentation chiffrée de la mission	9
II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	10
1. La finalité du programme.....	10
2. Une évolution des crédits en « trompe-l'oeil »	10
3. Les effectifs : une application ralentie de la LOPJ pour les greffiers	11
4. L'expansion de la culture de la performance au sein des juridictions administratives	12
5. Les actions du programme	13
6. Les principales observations de votre rapporteur spécial	14
III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ».....	15
1. La finalité de ce programme « mono-action »	15
2. L'impact limité de la LOLF	15
3. Une augmentation de crédits liée à un jeu d'écritures.....	16
4. Deux populations bien distinctes.....	16
5. Des objectifs et indicateurs inévitablement peu « lolfiens »	16
6. Les principales observations de votre rapporteur spécial	18
IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	19
1. La finalité du programme.....	19
2. Une évolution des crédits résultant du format LOLF.....	19
3. Une évolution des effectifs liée à l'autonomie budgétaire des juridictions financières et à leurs nouvelles missions	20
a) La situation actuelle.....	20
b) Vers des effectifs indépendants de Bercy.....	20
c) Un défi lié à la nouvelle mission de certification des comptes	21
4. Une mesure pertinente de la performance	22
5. Les actions de programme	22
6. Les principales observations de votre rapporteur spécial	23
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
ANNEXE : LA MISSION DE CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT PAR LA COUR DES COMPTES.....	33

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Les trois programmes de la mission ont accepté de tirer les conséquences de la LOLF pour leur organisation interne, même si un certain nombre de progrès restent à accomplir.

- Il conviendra d'accompagner la **Cour des comptes**, tant dans son souci de **l'adéquation de ses moyens avec ses nouvelles missions**, spécialement celle de certification des comptes de l'Etat, que dans sa préoccupation de **gérer directement ses personnels** en remplacement d'une politique de mise à disposition.

- **L'objectif de ramener à un an fin 2007 les délais de jugement dans les juridictions administratives** n'est pas uniquement lié à l'allocation de moyens supplémentaires, même si le respect de la LOPJ¹, notamment le recrutement de greffiers, est indispensable. Afin de contenir « l'explosion » du contentieux administratif (+ 16 % en 2004), le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » doit **ajouter à ses objectifs** ceux de **contribuer à un droit plus lisible** et de mieux **participer à la formation juridique des services de l'Etat et des collectivités**.

- Pour la clarté et la transparence, **l'adaptation des règles d'exécution budgétaire** aux spécificités des programmes de la mission doit faire l'objet de **dispositions réglementaires à publier avant l'ouverture de l'exercice 2006**.

- De même, l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social (CES) doit, à tout le moins, subir des adaptations formelles à la LOLF.

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

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

1. Un « accouchement douloureux »

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

Cette mission ne figurait pas dans les deux premières « maquettes budgétaires » présentées par le gouvernement respectivement le 21 janvier et le 16 juin 2004.

Les **premières configurations** comportaient un programme « Justice administrative » dans la mission « Justice », et un programme « Juridictions financières » dans la mission « Gestion et contrôle des finances publiques ». Le Conseil économique et social (CES) constituait, pour sa part, une « mission monoprogramme ».

Votre commission des finances¹ avait envisagé un rattachement du CES à une mission « Premier ministre », puisque, en vertu du titre XI de la Constitution, il donne des avis au gouvernement. Elle avait trouvé naturelle l'insertion des juridictions administratives dans la mission « Justice ». En revanche, elle avait désapprouvé fermement le rattachement de la Cour des comptes à une mission relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, eu égard, en particulier, aux nouvelles missions confiées à cette dernière par la LOLF. **Les moyens du contrôleur ne peuvent pas dépendre de ceux du contrôlé.**

Après diverses démarches accomplies par M. Philippe Séguin, à la suite de son installation dans ses fonctions de Premier président, le gouvernement a admis, dans un **arbitrage** annoncé le 9 mai 2005 et confirmé avec le dépôt du projet de loi de finances pour 2006, que la Cour des comptes (et les juridictions financières dont la gestion est assurée par la Cour des comptes) devaient « sortir du giron de Bercy » pour figurer dans une mission autonome.

Votre commission des finances a approuvé ce choix, conforme à sa position ci-dessus rappelée.

Cependant, la nouvelle mission ainsi créée, « Conseil et contrôle de l'Etat » inclut les juridictions financières, le Conseil économique et social (CES) et les juridictions administratives.

¹ *Rapport d'information n° 292 (2003-2004) présenté par nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini.*

Votre commission des finances, sans formuler d'objection à la présence du CES dans cette nouvelle mission, a alors regretté le fait que les juridictions administratives aient été « sorties » de la mission « Justice » et préconisé le regroupement dans une seule mission des juridictions judiciaires et administratives, avec une nécessaire adaptation en leur faveur de certaines règles budgétaires à leurs spécificités¹.

En tout état de cause, selon l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale pourrait créer une mission.

2. Une acceptation de la LOLF

Les responsables des trois programmes de la présente mission ont accepté sans difficultés majeures la logique de performance induite par la LOLF. Le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives répondent d'autant plus aisément à la démarche de performance que celle-ci est déjà inscrite dans leurs traditions (préexistence de statistiques sur les délais de jugement, par exemple). La Cour des comptes et les autres juridictions financières ont quelque peu amélioré leur mesure de la performance, selon les vœux exprimés par le Parlement. De plus, la Cour des comptes poursuit sa légitime « logique d'indépendance » en recherchant une gestion directe de ses personnels en remplacement d'une politique de mise à disposition. Le CES s'est volontiers soumis aux interrogations de votre rapporteur spécial, même si la fonction consultative de cette assemblée constitutionnelle se prête mal à une mesure de la performance. Il a, en outre, engagé un « processus de changement » destiné à « dépenser mieux ».

3. 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 programmes : M. Renaud Denoix de Saint Marc, vice-président du Conseil d'Etat, M. Jacques Dermagne, président du CES et M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes.

Elles tiennent, principalement, en trois points :

- **Pour l'établissement du projet de budget, les règles seront communes aux trois programmes.** Une concertation directe sera organisée chaque année entre le ministre chargé du budget et chaque responsable de programme ;

¹ Rapport d'information n° 478 (2004-2005) présenté par notre collègue Roland du Luart.

- S'agissant de **l'exécution de la dépense**, le CES continuera à bénéficier, comme aujourd'hui, de procédures dérogatoires¹, avec notamment une absence de contrôle financier et de comptable public. Les deux autres programmes de la mission bénéficieront de procédures allégées. Concernant le contrôle financier, dans le cadre de sa réforme résultant du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005, le ministre chargé des finances établira en concertation un arrêté permettant un allègement très substantiel des contrôles *a priori*. Les contrôles du comptable public seront également allégés dans le cadre d'une procédure de contrôle hiérarchisé de la dépense.

- Enfin, les mises en **réserve de crédits** concernant le CES seront soumises à l'accord préalable de son président. Celles-ci n'affecteront pas les crédits ouverts à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat. S'agissant des crédits des autres juridictions financières et administratives, les mises en réserve de crédits seront soumises à l'accord du responsable de programme.

4. Présentation chiffrée de la mission

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficie de 445 millions d'euros de crédits de paiement, dont 84 %² de frais de personnel (titre 2).

Les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent plus de 50 % des crédits de la mission et le CES moins de 10 %.

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2006 (3)	Total 2006 (2) +(3)
	Ouverts en LFI 2005 (1)	Demandés pour 2006 (2)	Variation 2006/2005 (2) / (1)		
165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	193,577	238,410	23,2%	0,573	238,983
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>153,158</i>	<i>194,410</i>	<i>26,9%</i>	<i>0,023</i>	<i>194,433</i>
126 Conseil économique et social	33,082	35,501	7,3%	0,000	35,501
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>28,486</i>	<i>30,776</i>	<i>8,0%</i>	<i>0,000</i>	<i>30,776</i>
164 Cour des comptes et autres juridictions financières	134,534	171,241	27,3%	2,000	173,241
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>115,680</i>	<i>149,871</i>	<i>29,6%</i>	<i>0,000</i>	<i>149,871</i>
Mission "Conseil et contrôle de l'Etat"	361,193	445,152	23,2%	2,573	447,725
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>297,325</i>	<i>375,057</i>	<i>26,1%</i>	<i>0,023</i>	<i>375,080</i>

¹ Procédures prévues par l'ordonnance n° 58-1360 du 23 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

² Programme 165 : 82 % ; programme 126 : 87 % ; programme 164 : 88 %.

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

1. La finalité du programme

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 et de conseil ou d'expertise**. Il inclut, outre le Conseil d'Etat, 8 cours administratives d'appel (CAA) et 37 tribunaux administratifs (TA), dont 9 dans les collectivités d'outre-mer. L'activité de conseil par le Conseil d'Etat comporte notamment l'examen des projets de loi, d'ordonnances, de décrets en Conseil d'Etat, ainsi que des projets d'actes communautaires. Le Conseil d'Etat peut être saisi par le gouvernement et les autres juridictions administratives par les préfets de toute difficulté d'ordre juridique ou administratif. Le responsable de ce programme est le vice-président du Conseil d'Etat, M. Renaud Denoix de Saint Marc.

2. Une évolution des crédits en « trompe-l'oeil »

Le présent programme comporte, hors fonds de concours, 246,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et **238,4 millions d'euros en crédits de paiement**, en progression respectivement de 25,1 % et de 23,2 % par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2005. **L'évolution, au total de 44,8 millions d'euros en crédits de paiement, résulte essentiellement de 32,4 millions d'euros de transferts de charges : 26 millions d'euros d'augmentation en raison de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », 3,6 millions d'euros de cotisations à la Caisse nationale d'allocations familiales et au Fonds national d'aide au logement et 2,8 millions d'euros de réajustement de la dotation pour les frais de justice**, y compris les **réparations civiles** en cas de condamnation de l'Etat pour dysfonctionnement de la justice¹. Ce réajustement est expliqué par l'habitude d'une sous-évaluation de ces frais jusqu'alors évaluatifs et désormais limitatifs. Le Conseil d'Etat estime que cette évaluation reste inférieure aux prévisions de consommation pour 2005, **ce qui soulève une**

¹ Sur un crédit de 7,7 millions d'euros pour les **frais de justice**, figurant à l'action « Soutien », les frais d'affranchissement comptent pour 7 millions d'euros, soit 90 %. Les services du Conseil d'Etat annoncent pour 2006 une limitation des envois en recommandé aux seuls cas où les textes l'imposent strictement. La structure des frais de justice est différente au sein de la justice judiciaire où la charge de la preuve n'incombe pas aux parties dans les procédures pénales qui constituent 75 % de ces frais. Le réajustement est plus substantiel pour les **réparations civiles**, en raison de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme sur la durée excessive des procédures, ce qui donne une raison supplémentaire à l'objectif du programme de réduire les délais de procédure (voir infra).

question de sincérité budgétaire. Déduction faite de ces transferts, l'augmentation est limitée à 6,4 % : 12,4 millions d'euros, dont 11,5 millions d'euros en dépenses de rémunération (création d'emplois et évolution du point fonction publique).

Le présent programme bénéficie de **fonds de concours** à hauteur de 0,573 million d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Ceux-ci proviennent essentiellement du produit de la vente d'arrêts et de conclusions par le Conseil d'Etat, ainsi que de la participation financière des collectivités territoriales à certaines opérations immobilières concernant les cours et tribunaux de l'ordre administratif. **La diffusion gratuite sur Internet des bases de données juridiques devra conduire à une diminution progressive de cet apport.**

3. Les effectifs : une application ralentie de la LOPJ pour les greffiers

Le tableau ci-après récapitule, pour chaque action du programme, les effectifs prévus en 2005, en équivalent temps plein (ETP), qu'il rapproche des chiffres principaux concernant leurs activités.

Actions	Effectifs et activités			Activités en 2004
	ETP en 2006			
	Total	Dont agents de greffe ou agents du Conseil d'Etat	Dont magistrats ou membres du Conseil d'Etat	
Fonction juridictionnelle du Conseil d'Etat	210	88	122	9.045 affaires traitées ⁽¹⁾ par la section du contentieux
Fonction juridictionnelle des cours administratives d'appel (CAA)	512	264	248	20.979 affaires traitées ⁽¹⁾
Fonction juridictionnelle des tribunaux administratifs (TA)	1 337	675	662	137.189 affaires traitées ⁽¹⁾
Fonction consultative	74	26	48	1.292 avis des sections administratives du Conseil d'Etat 75 avis des CAA et des TA à la demande de préfets
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations	115	38	77	
Fonction soutien ⁽²⁾	588	554	34	
TOTAL	2 836	1 645	1 191	

⁽¹⁾ Nombre d'affaires traitées en données nettes des séries.

⁽²⁾ La grille de répartition des effectifs au sein de l'action "Soutien" figure dans le "bleu" de la mission "Conseil et contrôle de l'Etat" (pages 31 et 32).

Votre commission des finances confirme son **regret**, déjà exprimé l'an dernier, de constater **que la LOPJ¹ ne soit plus respectée**, depuis

¹ Loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, concernant les années 2003 à 2007.

l'exercice 2005, spécialement **en ce qui concerne le recrutement des greffiers** (59 % de l'objectif programmé dans le projet de loi de finances pour 2006, contre 50 % dans celui pour 2005).

Créations de postes

	Membres du Conseil d'Etat	Agents du Conseil d'Etat	Magistrats des TA et des CAA	Agents de greffe des TA et des CAA	Assistants de justice
Tranche annuelle LOPJ	0	8	42	46	15
Créations 2005	0	2	21	22	15
Créations 2006*	0	0	11 ETP soit 22 postes	13,5 ETP soit 27 postes	1,5 ETP soit 3 postes
Consolidations 2006*	15 ETP soit 15 postes**	0	10 ETP soit 10 postes	0	0

* Les créations sont pour la plupart budgétées en mi-année ; les consolidations sont budgétées en année pleine.

** Dont 4 ETP de surnombres pour faire face à l'augmentation (du fait de la pyramide des âges) du nombre de conseillers d'Etat demandant à rester en surnombre au-delà de la limite d'âge (désormais comptés dans les ETP, alors qu'ils n'étaient jusqu'à présent pas comptés dans les effectifs budgétaires).

Dans un autre domaine, on notera qu'au 15 septembre 2005, 7 maîtres des requêtes au Conseil d'Etat sont mis à disposition du secrétariat de la présidence de la République (2 personnes) ou de cabinets ministériels (5 personnes).

4. L'expansion de la culture de la performance au sein des juridictions administratives

La poursuite de **l'augmentation du contentieux administratif (+ 14 % en 2003 et + 16 % en 2004)**¹ confirme la **pertinence de l'objectif principal** du programme de **ramener à un an**, au lieu de 18 mois, fin 2007, **les délais de jugement** devant les CAA et les TA, comme cela est déjà le cas au Conseil d'Etat. Le vice-président du Conseil d'Etat a exposé à votre rapporteur spécial les **leviers** qu'il utilisait pour atteindre l'objectif, notamment la rémunération au mérite et le recrutement d'assistants de justice (contractuels pour une durée limitée). Des contrats d'objectifs ont été conclus avec les CAA.

Le vice-président du Conseil d'Etat a souligné devant votre rapporteur spécial que les indicateurs de performance sur les délais moyens de jugement étaient utilisés, depuis plusieurs années, par le Conseil d'Etat pour son rapport annuel, ce qui témoigne d'une **culture déjà affirmée de la performance**.

¹ En données nettes des séries.

Il faut aussi se féliciter de la **création d'un nouvel indicateur** sur le **nombre d'affaires réglées par agent de greffe**.

Les **indicateurs sur la qualité des décisions juridictionnelles**, exprimés en taux d'annulation par des décisions de la « juridiction supérieure » ont été maintenus malgré les interrogations de la commission des finances sur le « risque de conformisme » qu'ils pourraient comporter¹.

Comme pour le programme « Conseil économique et social », **la fonction consultative ne se prête pas à des indicateurs de performance**.

5. Les actions du programme

L'action de soutien pèse pour un cinquième du programme. Après ventilation de ses crédits de paiement, il ressort que la fonction juridictionnelle représente 90 % du présent programme. Elle est assurée pour près des deux tiers par les tribunaux administratifs.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat	21,2	8,9%	30,4	12,7%
Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel	41,9	17,6%	50,5	21,2%
Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs	107,0	44,9%	133,5	56,0%
Fonction consultative	7,9	3,3%	11,1	4,7%
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et aux collectivités	10,5	4,4%	13,0	5,4%
Soutien	50,0	21,0%	0,0	0,0%
Ensemble	238,4	100,0%	238,4	100,0%

On relèvera, enfin, la **création du tribunal administratif de Nîmes**, impliquant, en crédits de paiement, un investissement de 2,3 millions d'euros², auxquels il convient d'ajouter 100.000 euros pour les dépenses d'informatique.

¹ Pour les juridictions judiciaires, sont prises en compte les requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer. Il s'agirait de critères objectifs sur la qualité des décisions juridictionnelles, si toutefois avait été satisfaite la préconisation de votre commission des finances de faire porter l'indicateur sur les seules requêtes satisfaites, non sur les demandes qui sont parfois dilatoires.

² Dont 289.000 euros correspondant à 20 % du montant total de l'acquisition des locaux dont le règlement a été étalé sur 3 ans.

6. Les principales observations de votre rapporteur spécial

- La majoration des crédits de paiement (+ 23,2 %) procède essentiellement de transferts de charges, l'augmentation « réelle » s'établissant à 6,4 %.

- Les **frais de justice**, y compris les **réparations civiles** en cas de condamnation de l'Etat pour **dysfonctionnement de la justice**, n'ont pas été estimés de façon sincère. Pourquoi cette sous-estimation et que fera-t-on en cours d'exercice ?

- Il convient de souligner que les **juridictions administratives dans leur ensemble**, Conseil d'Etat y compris, **répondent volontiers à la démarche de performance** requise par la LOLF, qui a donc renforcé une attitude déjà inscrite dans leurs traditions.

- L'**objectif** louable de **ramener à un an**, fin 2007, les **délais de jugement** dans les juridictions administratives, malgré les efforts significatifs accomplis par les magistrats et les agents de greffe, **risque fort de ne pas être atteint** pour deux raisons :

- L'objectif a été **établi sur la base d'une augmentation de 5 %** du contentieux par an, **alors que la progression a atteint 16 % en 2004**. La **complexification du droit** administratif et **l'insuffisance de l'information des justiciables et de la formation des fonctionnaires** de certains services doivent-ils être mis en cause ? Le programme devrait **ajouter à ses objectifs** celui de **mieux contribuer à un droit plus lisible**. Il devrait assigner aux membres du Conseil d'Etat et aux magistrats **détachés un objectif de formation des services** ;
- Les objectifs fixés par la LOPJ pour le **recrutement d'agents de greffe** doivent impérativement être atteints, ces personnels jouant un rôle indispensable au rendu des décisions juridictionnelles dans des **délais raisonnables**, lesquels sont **un droit pour les citoyens** mais aussi **une nécessité pour les administrations et collectivités** (projets suspendus durant les contentieux...).

III. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL »

1. La finalité de ce programme « mono-action »

Le programme 126 « Conseil économique et social » a pour finalité **d'associer la société civile aux choix de politique économique et sociale**. Il est exclusivement dédié au Conseil économique et social (CES), assemblée consultative placée par le titre XI de la Constitution auprès des pouvoirs publics et représentant les différentes catégories socio-professionnelles de la Nation. Au service de la démocratie participative, le CES émet des avis, sur saisine gouvernementale ou sur autosaisine. Il enrichit ses travaux au plan régional par des échanges réguliers avec les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Par ailleurs, ces dernières années ont vu le renforcement du rôle du CES au plan international. Le programme 126, qui **ne fait l'objet d'aucun détail en actions**, a pour responsable le président du CES, M. Jacques Dermagne.

2. L'impact limité de la LOLF

En termes d'organisation et de fonctionnement, la LOLF a nécessairement moins d'impact sur le CES, qui bénéficie depuis sa création d'une **forte autonomie de gestion**, que sur un ministère. Le CES n'est raccordé au système ACCORD que pour effectuer des retraits de fonds périodiques alimentant sa trésorerie et, s'agissant du suivi budgétaire et comptable, il « échappe » aux logiciels de la comptabilité publique. Par ailleurs, l'absence de découpage en actions, un budget modeste et rigide, des activités difficilement dissociables et mesurables en termes de coûts (conseil, dialogue) sont autant de raisons qui **n'incitent pas le CES à se doter d'une véritable comptabilité analytique**.

Toutefois, le CES est engagé dans un « processus de changement¹ » destiné, au terme d'un audit en cours sur les différentes fonctions législatives et administratives, à assurer une utilisation optimale des moyens humains et budgétaires. Ce dispositif devrait lui permettre de **demeurer à moyens constants** (hors inflation), ainsi qu'il le fait depuis 2002², tout en développant les actions qui lui semblent les plus essentielles.

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

² *Après la revalorisation des crédits pour 2001 (+ 8,2 %).*

3. Une augmentation de crédits liée à un jeu d'écritures

Le programme 126 s'élève à **35,5 millions d'euros** (autorisations d'engagement et crédits de paiement), en progression de 2,4 millions d'euros (+ 7,3 %) par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2005. **Cette augmentation porte presque exclusivement sur le titre 2** (dépenses de personnel) qui regroupe les dépenses liées aux membres du CES, d'une part, et au personnel stricto sensu, d'autre part, et qui représente 87 % du budget. Ce titre augmente de 2,3 millions d'euros (+ 8 %) essentiellement en raison de l'intégration de charges patronales pour pension des personnels relevant jusqu'alors du budget des charges communes (1,7 million d'euros). **Hors transfert, les crédits augmentent de 2,1 %**, suite à l'évolution de la valeur du point fonction publique.

4. Deux populations bien distinctes

Le Palais d'Iéna abrite un personnel au service d'une assemblée.

- **303 membres** : 231 conseillers¹ répartis en 18 groupes de représentation, dont le mandat est de 5 ans, et 72 membres de section² (ou experts) nommés pour 2 ans.

- **Le personnel du CES** : malgré un net développement de l'activité (communication, relations internationales notamment), le nombre d'agents est globalement stable depuis 20 ans. Une utilisation judicieuse des nouvelles technologies a permis ces gains de productivité. Pour 2006, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, est de **162 ETP, soit + 3 ETP**. Toutefois, cette augmentation ne sera effective que si le CES était amené à devoir compenser le départ de certaines personnes, actuellement mises à sa disposition par d'autres administrations.

5. Des objectifs et indicateurs inévitablement peu « lolfiens »

Le CES, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, se prête mal à la mesure de la performance. Les objectifs paraissent évidents et les indicateurs se limitent à une mesure de l'activité.

Le **premier objectif** « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation » est assorti de **trois indicateurs** :

¹ Dont 163 désignés par les organisations socioprofessionnelles et 68 nommés par le Gouvernement.

² Désignés par le Premier ministre.

- « **Avis rendus au gouvernement** » : cet indicateur quantifie le cœur même de l'activité du CES¹, mais devra être complété par la liste des thèmes abordés, inévitablement d'importance variable. En outre, le CES n'a pas 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.

- « **Etre un lieu d'échange et de dialogue** » : cet indicateur est « lourd » : 5 sous-indicateurs. Si les trois premiers sont liés au rôle constitutionnel du CES (rendre des avis), les deux derniers, relatifs aux colloques², retracent une activité plus « facultative ». Une augmentation sensible de leur nombre pourrait d'ailleurs susciter des interrogations.

- « **Diffusion des avis du CES et nombre d'abonnés au site** » : révélateur de la notoriété des travaux du CES, cet indicateur n'appelle pas de remarque particulière.

Le **second objectif** « Assurer le bon fonctionnement de l'institution » comporte également trois indicateurs :

- « **Délai d'émission des avis** » : contrairement à son intitulé, cet indicateur donne un pourcentage d'avis rendus dans les délais fixés par le gouvernement. Or, sauf circonstance exceptionnelle, il paraît difficile d'imaginer que le CES ne respecte pas ces délais. Cet indicateur, dont la valeur est déjà de 100 % en 2004 (pour 4 avis), n'offre pas de marge de progression et semble porter sur une évidence. Ne vaudrait-il pas mieux afficher un délai de réponse ?

- « **Assiduité aux réunions** » : le taux de présence veut mesurer le degré d'implication des membres du CES dans le rôle qui leur a été confié. Naturellement partiel, il est néanmoins nécessaire. Les taux affichés³ tiennent en grande partie au fait que le plus souvent, ses membres exercent une autre activité (chefs d'entreprises, syndicalistes, responsables d'associations, etc.).

- « **Echanges d'expériences avec les institutions étrangères** » : exprimé sous forme d'un nombre de délégations et de stagiaires étrangers reçus, cet indicateur est assez délicat à interpréter. Un complément d'information (pays concernés, buts poursuivis, retombées observées) sera nécessaire pour juger ses valeurs, dont l'augmentation n'est bien sûr pas un but en soi.

¹ En 2004, 4 avis sur saisine gouvernementale, 18 sur autosaisine, et 4 études.

² En 2004, 74 colloques tenus au CES dont 21 organisés par le CES ou en partenariat.

³ 73 % de présents en plénières et 50 % en sections.

6. Les principales observations de votre rapporteur spécial

- La majoration des crédits de paiement (+ 7,3 %) provient essentiellement d'un transfert de charges, **l'augmentation « réelle » s'établissant à 2,1%**.

- Bien que la LOLF ait *a priori* peu de conséquences sur son organisation et son fonctionnement, le Conseil économique et social, qui bénéficie d'une autonomie de gestion depuis sa création, a engagé un **processus destiné à s'assurer de l'utilisation optimale de ses moyens**. Ce nouveau dispositif constitue une intéressante concrétisation de son souci constant de maîtriser ses dépenses. Il restera à faire le point, dès l'année prochaine, sur l'évolution de ce processus.

- Le CES a montré sa bonne volonté pour présenter des indicateurs mais comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné l'an dernier, **sa fonction consultative se prête mal à la logique « lolfienne » de résultat** : les objectifs sont d'une évidence banale et peinent à refléter une véritable stratégie ; **les indicateurs mesurent une activité et non une performance**.

- Certains indicateurs (ou sous-indicateurs) sont ambigus en ce sens que leurs valeurs peuvent donner lieu à des commentaires tout aussi bien favorables que défavorables. Ainsi, un nombre élevé de délégations et stagiaires étrangers reçus ou encore de colloques peut signifier un réel dynamisme en matière de relations internationales ou de dialogue pour les uns, et un « gaspillage » de crédits pour les autres. Ces indicateurs requerront que le Parlement les examine avec des **précautions particulières afin d'éviter tout risque d'interprétation abusive ou erronée**.

- Il est regrettable que les indicateurs ne soient **jamais renseignés** en prévision 2006 et en cible.

- L'Assemblée nationale, qui avait réclamé certains indicateurs¹, n'a été que très partiellement entendue : l'indicateur relatif aux relations du CES avec le gouvernement (pourcentage d'avis rendus dans les délais) est bien imparfait. De plus, en dépit de ses attentes, aucun indicateur ne rend compte des relations avec le Parlement, ni de l'efficacité de la gestion interne du CES.

¹ Rapport d'information n° 2161 XII^{ème} législature.

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

1. La finalité du programme

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » répond aux prescriptions de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, dont l'article XIV prévoit 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* » et l'article XV que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Le présent programme englobe donc la **Cour des comptes et les 26 Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**. S'agissant de la Cour des comptes, le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution énonce qu'elle « *assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ». Cette mission d'assistance comporte notamment les éléments mentionnés à l'article 58 de la LOLF. Le Premier président de la Cour des comptes, M. Philippe Séguin, est responsable du présent programme.

2. Une évolution des crédits résultant du format LOLF

Le présent programme, dont **près de 88 % des crédits concernent le personnel**, comporte, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, un crédit de **171,2 millions d'euros**¹, en progression de 27,3 % par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2005.

L'évolution, au total de 36,7 millions d'euros, résulte essentiellement de 22,8 millions d'euros de transfert de charges : 19,9 millions d'euros d'augmentation en raison de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pension » et 2,9 millions d'euros pour les nouvelles cotisations à la Caisse nationale d'allocations familiales et au Fonds national d'aide au logement.

Déduction faite de ces transferts, l'augmentation est limitée à 10,3 %, soit 13,9 millions d'euros : 11,4 millions d'euros pour les dépenses de rémunération (création d'emplois, mesures catégorielles et évolution du point fonction publique), et 2,5 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement (dont 1,4 million d'euros au titre du financement des missions d'expertise liées à la certification des comptes de l'Etat).

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

3. Une évolution des effectifs liée à l'autonomie budgétaire des juridictions financières et à leurs nouvelles missions

a) La situation actuelle

Les **1.843 équivalents temps plein (ETP) travaillés du programme**, inclus dans le plafond d'emplois du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, sont répartis de la manière suivante entre les actions du programme :

- action 1 « *Contrôle externe et indépendant des comptes publics* », correspondant au **contrôle de la régularité** de plus de 1.100 comptes publics nationaux par la Cour des comptes et de plus de 40.000 comptabilités locales par les CRTC : **21 % des emplois du programme** ;

- action 2 « *Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique* », rassemblant le **contrôle de la qualité** de la gestion et du bon emploi des fonds publics par la Cour des comptes (organismes de sécurité sociale et entreprises publiques y compris) et par les CRTC (collectivités territoriales, établissements publics locaux et tout organisme privé bénéficiant de concours publics) : **45 % des emplois du programme** ;

- action 3 « *Conseil et expertise* », comprenant notamment l'assistance au Parlement et au gouvernement par la Cour des comptes : **11 % des emplois du programme** ;

- action 4 « *Soutien aux activités des juridictions financières* » : **23 % des emplois du programme**.

b) Vers des effectifs indépendants de Bercy

Sur les 1.843 ETP travaillés du programme, on dénombre 401 ETP mis à disposition des juridictions financières par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie¹. En effet, la « sortie » des juridictions financières de la « sphère » de Bercy et leur insertion dans une mission budgétaire autonome n'aurait pas eu de sens si près de 22 % des personnels de ces juridictions relevaient toujours du ministère en cause. Il faut donc **se réjouir de ce que les personnels des juridictions financières issus de Bercy soient effectivement intégrés dans les ETP de ces juridictions**.

La Cour des comptes a, fort opportunément, engagé une **réflexion** sur la situation de ces personnels, dans la perspective de **créer des statuts appropriés à leur attention et de résorber à terme ce grand nombre de**

¹ Soit 100 postes de catégorie A, 176 postes de catégorie B et 125 postes de catégorie C.

mises à disposition. Dans l'attente, des conventions seront signées avec le ministère. **L'autonomie budgétaire des juridictions financières implique une gestion directe des personnels.**

Dans un autre domaine, on notera que le nombre de magistrats de la Cour des comptes exerçant dans un cabinet ministériel s'élevait à 6 au 31 décembre 2004

c) Un défi lié à la nouvelle mission de certification des comptes

Pour certaines missions récemment fixées par la loi, la Cour des comptes ne peut pas encore évaluer l'impact que leur mise en œuvre aura en termes d'ETP. Ainsi en est-il pour le contrôle de la conformité aux objectifs légaux des dépenses financées par les dons ouvrant droit au bénéfice d'un avantage fiscal, institué par l'article 15 de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations (article 111-8, dernier alinéa, du code des juridictions financières).

Une nouvelle mission, majeure, a été confiée par le Parlement à la Cour des comptes de « *certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat* », celle-ci devant être annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées (article 58-5° de la LOLF).

La mission de certification des comptes de l'Etat entraînera une extension très sensible du champ des travaux de la Cour des comptes et suppose, à l'évidence, des moyens supplémentaires.

Cette nouvelle mission, en effet, conduit à **recourir à des méthodes différentes et normées** (audit des systèmes d'information, des procédures, analyse des risques, tests et sondages, dans le cadre de travaux étroitement planifiés) et implique également **d'appréhender dans leur ensemble les circuits comptables complexes de l'Etat et de ses correspondants ainsi que d'innombrables opérations.** Elle représente donc un défi en termes de méthode, de compétence et d'organisation.

La Cour des comptes s'y prépare depuis plusieurs années afin d'être en mesure de fournir une opinion sur les comptes de l'Etat en 2007. Elle a d'ailleurs, dès 2004, présenté aux assemblées parlementaires un rapport spécifique sur les comptes de l'Etat.

Cette mission de certification a justifié les moyens supplémentaires déjà accordés l'an dernier : 18 postes étaient créés (11 emplois d'experts et 7 emplois d'inspecteurs principaux provenant de la Direction générale des impôts), qu'il convient de renforcer. **Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit ainsi la création de 20 postes.**

Au total, la Cour des comptes a construit un scénario limitant à 115 ETP les personnels de contrôle dédiés à la certification, avec une montée en charge progressive. Ce besoin devrait être pourvu à parts égales par redéploiements internes, sous-traitance, création ou transfert d'emplois d'autres administrations.

La certification apparaît donc comme un enjeu crucial pour la Cour des comptes, d'autant qu'elle ne doit pas déroger à ses autres missions.

4. Une mesure pertinente de la performance

Il y a lieu de se féliciter de ce que les juridictions financières, Cour des comptes y compris, **s'inscrivent dans une démarche de performance**, même si un certain nombre des indicateurs de performance retenus retracent essentiellement l'activité (proportion de la masse financière jugée, certifiée ou fiabilisée ; proportion des entités contrôlées par rapport à l'ensemble du champ de contrôle ; masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés).

En revanche, **doit être approuvée**, pour les juridictions financières, la création d'un indicateur concernant la **proportion des travaux réalisés dans les délais légaux ou réglementaires impartis**. Dans de nombreux cas, ces délais doivent être conciliés avec des obligations procédurales du code des juridictions financières en matière de contradiction, ce qui peut parfois soulever la question de leur pertinence.

Les deux indicateurs sur l'efficience des fonctions de « soutien » dans les juridictions financières **sont excellents**, qu'il s'agisse de celui sur le poids de la masse salariale de la fonction « soutien » par rapport à la masse salariale globale des juridictions financières (indicateur créé) ou de celui du poids de la « dépense soutien » par rapport à l'ensemble des crédits des juridictions financières (indicateur confirmé).

5. Les actions de programme

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

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2006	Part dans le programme
Contrôle externe et indépendant des comptes publics	39,1	22,8%	50,3	29,4%
Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	76,5	44,7%	100,2	58,5%
Conseil d'expertise	15,0	8,8%	20,7	12,1%
Soutien aux activités des juridictions financières	40,6	23,7%	0,0	0,0%
Ensemble	171,2	100,0%	171,2	100,0%

6. Les principales observations de votre rapporteur spécial

- La majoration des crédits de paiement (+ 27,3 %) procède essentiellement de transferts de charges, l'augmentation « réelle » s'établissant à 10,3 %.

- La sortie de la Cour des comptes et des autres juridictions financières du « giron de Bercy », établie au plan de la nomenclature budgétaire, trouvera un heureux prolongement avec l'aboutissement de la réflexion engagée par la Cour des comptes concernant la **création de statuts appropriés pour les personnels mis à disposition de ces juridictions par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

- **En concertation avec la Cour des comptes**, il conviendra de **veiller à l'adéquation des moyens avec ses nouvelles missions**, singulièrement celle relative à la **certification des comptes de l'Etat.**

- Les indicateurs de performance créés depuis la première mouture présentée en annexe au projet de loi de finances pour 2005 améliorent la mesure de la performance des juridictions financières, même si la persistance d'indicateurs d'activité n'apparaît pas très satisfaisante.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, les crédits de la présente mission de **400.000 euros**.

B. À TITRE RECONDUCTIBLE

Aucune modification n'a été apportée par l'Assemblée nationale à ce titre.

Votre commission des finances vous propose d'adopter les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » ainsi modifiés.

II. ARTICLE 75 TER RATTACHÉ : INDEMNITÉ MENSUELLE DE TECHNICITÉ POUR LES MAGISTRATS ET FONCTIONNAIRES DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement du gouvernement**, tendant à insérer un **article 75 ter (nouveau)**, rattaché à la présente mission. Cet amendement n'a pas été examiné par la commission des finances, mais le rapporteur spécial, notre collègue M. Pierre Bourguignon, a indiqué ne pas voir « *de raison d'émettre un avis défavorable* ».

Une **indemnité mensuelle de technicité** a été instituée par l'article 126 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) en faveur des **fonctionnaires du ministère chargé des finances**. Cette indemnité, fixée à **57,91 euros brut mensuel en 2005**, est soumise à cotisation à la charge du fonctionnaire, dont le taux initial de 1 % en 1990 progresse chaque année de 1 % jusqu'en 2009, où il atteindra 20 %. En 2005, le taux de la cotisation, qui ouvre droit à un complément de retraite, s'élève à 16 %, le montant net de l'indemnité étant donc de 48,64 euros.

Cette indemnité, concernant tous les agents du ministère chargé des finances, bénéficie donc aussi aux magistrats et personnels des juridictions

financières, au titre de leur rattachement budgétaire au ministère des finances, soit jusqu'au 31 décembre 2005.

La nouvelle structure budgétaire ayant fait sortir les juridictions financières de la « sphère » de Bercy, le maintien du versement de cette indemnité aux magistrats et fonctionnaires des juridictions financières est conditionné à une adaptation formelle de l'article 126 de la loi de finances précitée. Tel est l'objet du présent article. Il en résultera, sans coût supplémentaire pour l'Etat, un simple maintien des droits pour les intéressés.

Votre commission des finances vous propose d'adopter l'article 75 *ter* sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 19 octobre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean Claude Frécon, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » était constituée de trois programmes : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », « Conseil économique et social » et « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Il a précisé que cette mission un peu particulière ne figurait pas dans les maquettes présentées par le gouvernement en 2004. Il a rappelé que la Cour des comptes et les autres juridictions financières se situaient précédemment dans une mission relevant de Bercy, ce qui avait soulevé l'étonnement de la commission, puisque cette situation revenait à ce que les moyens du contrôleur dépendent du contrôlé. Après diverses péripéties, un arbitrage gouvernemental annoncé le 9 mai 2004 avait créé la mission dont il était maintenant question.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a ajouté que, tout en approuvant la présence de la Cour des comptes et du Conseil économique et social dans cette mission, la commission avait, en juillet 2005, regretté la « sortie » des juridictions administratives de la mission justice et préconisé leur regroupement, avec les juridictions judiciaires, dans une seule mission. Il a précisé que cela n'aurait pas empêché la nécessaire adaptation, en leur faveur, de certaines règles budgétaires.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a observé que, précisément, certaines règles budgétaires seraient adaptées aux spécificités de chacun des trois programmes de la mission et que l'établissement du projet de budget desdits programmes ferait l'objet d'une concertation directe entre le ministre du budget et le responsable de programme.

Il a annoncé que, pour l'exécution de la dépense, le CES continuerait de bénéficier de procédures dérogatoires avec, notamment, une absence de contrôle financier et de comptable public, et que les deux autres programmes de la mission bénéficieraient de procédures allégées.

Il a relevé que, suite aux engagements pris par le Premier ministre, les mises en réserve de crédits concernant le CES seraient soumises à l'accord

préalable de son président, qu'il n'y aurait pas de gel de crédits, ni pour la Cour des comptes ni pour le Conseil d'Etat, et que pour les autres juridictions financières et administratives, les gels éventuels seraient soumis à l'accord du responsable de programme.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a indiqué que la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficiait de 445 millions d'euros de crédits de paiement, dont 84 % correspondant à des frais de personnel, et noté que les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentaient plus de 50 % du total de la mission, tandis que le programme « CES » en représentait moins de 10 %.

Après l'issue de cette présentation générale de la mission, M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a abordé le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », dont le responsable était son vice-président, M. Renaud Denoix de Saint-Marc.

Il a observé que la majoration de 23,2 % des crédits de paiement de ce programme provenait essentiellement d'un transfert de charges, de cotisations vieillesse en particulier, et que l'augmentation réelle s'établissait à 6,4 %.

Il a jugé que les frais de justice, y compris les réparations civiles en cas de condamnation de l'Etat pour dysfonctionnement de la justice, n'avaient pas été estimés de façon sincère, puisqu'ils étaient inférieurs aux prévisions pour 2005. Il s'est interrogé sur les raisons de cette sous-estimation et sur ce qu'il adviendrait en cours d'exercice.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a noté avec satisfaction que les juridictions administratives dans leur ensemble, Conseil d'Etat y compris, répondaient volontiers à la démarche de performance requise par la LOLF, qui avait renforcé une attitude déjà inscrite dans leurs traditions, comme le montrait par exemple la préexistence de statistiques sur les délais de jugement.

Il a souligné que la poursuite de l'augmentation du contentieux administratif (+ 16 % en 2004) confirmait la pertinence de l'objectif principal du programme qui est de ramener, fin 2007, à un an, au lieu de 18 mois, les délais de jugement devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, comme cela était déjà le cas au Conseil d'Etat. Il a rappelé que les délais raisonnables constituaient, en effet, un droit pour les citoyens, mais aussi une nécessité pour les administrations et les collectivités territoriales puisque, en particulier, de nombreux projets étaient suspendus pendant la durée des contentieux.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a indiqué que, pour autant, l'objectif risquait fort de ne pas être atteint. Il a fait valoir d'une part, que les prévisions de la loi d'orientation et de programmation pour la justice

de septembre 2002 concernant le recrutement de greffiers n'étaient plus respectées depuis l'exercice 2005. D'autre part, il a souligné que l'objectif avait été établi sur la base d'une augmentation du contentieux limitée à 5 %, alors que la complexification du droit administratif, l'insuffisance de l'information des justiciables et de la formation des fonctionnaires de certains services alimentaient inévitablement une plus forte progression du contentieux, rappelant à cette occasion l'augmentation de 16 % constatée en 2004.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a estimé qu'en logique « lolfienne », l'atteinte de l'objectif n'excluait pas, par principe, l'allocation de moyens supplémentaires. Répétant qu'il fallait davantage de greffiers, il a jugé que ces moyens ne suffiraient cependant pas, faisant valoir qu'un changement d'optique devait les compléter. Il a déclaré que le programme devrait ajouter à ses finalités celle de contribuer à l'élaboration d'un droit plus lisible et celle d'assigner aux membres du Conseil d'Etat et aux magistrats administratifs détachés un objectif de formation juridique des services et peut-être de médiation.

Puis **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a présenté le programme « Conseil économique et social », dont le responsable était son président, M. Jacques Dermagne.

Il a indiqué que la LOLF n'avait pas encore eu d'impact sur l'organisation et le fonctionnement du CES, assemblée constitutionnelle bénéficiant depuis sa création d'une forte autonomie de gestion. Il a ainsi fait observer que l'absence de découpage en actions, un budget modique et rigide, des activités difficilement dissociables et mesurables en terme de coût, étaient autant de raisons qui n'incitaient pas le CES à se doter d'une véritable comptabilité analytique.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, s'est toutefois réjoui d'avoir appris très récemment de M. Jacques Dermagne que le CES s'était engagé dans un « processus de changement » baptisé « PASCALL » et destiné, au terme d'un audit en cours, à mieux utiliser les moyens alloués.

S'agissant des crédits de paiement de ce programme, il a précisé que leur majoration de 7,3 % provenait essentiellement, là encore, d'un transfert de charges, l'augmentation réelle s'établissant à 2,1 %.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a indiqué que les 231 conseillers et les 72 membres de section étaient assistés par un nombre d'agents globalement stable depuis 20 ans, qui s'établissait pour 2006 à 162 équivalents temps plein (ETP). Il a précisé que les dépenses afférentes tant aux membres du CES qu'à son personnel étaient imputées sur le titre 2.

Comme il avait déjà eu l'occasion de le faire dans son rapport spécial de l'année passée, il a rappelé que la fonction consultative du CES se prêtait mal à la logique « lolfienne » de résultat. Pour cette raison, les objectifs affichés étaient d'une évidence banale, peinant à refléter une véritable stratégie, et les indicateurs mesuraient une activité et non une performance.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a noté le risque d'ambiguïté de certains indicateurs, se demandant, par exemple, si un nombre élevé de délégations étrangères et de stagiaires reçus ou encore de colloques signifiait un réel dynamisme en matière de relations internationales et de dialogue, ou, à l'inverse, s'il pouvait faire craindre un « gaspillage » de crédits. Il a relevé les limites, par ailleurs, de l'indicateur relatif aux relations du CES avec le gouvernement, en l'occurrence un pourcentage d'avis rendus dans les délais, faisant valoir que cet indicateur déjà valorisé à 100 % n'offrait donc pas de marge de progression. Il a de plus constaté qu'en dépit des attentes de l'Assemblée nationale, aucun indicateur ne rendait compte ni des relations avec le Parlement, ni de l'efficacité de la gestion interne du CES.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a enfin présenté le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », dont le Premier président, M. Philippe Séguin, était le responsable.

Il a indiqué que la majoration de 27,3 % des crédits de paiement procédait, comme pour les deux autres programmes, essentiellement de transferts de charges, l'augmentation « réelle » s'établissant à 10,3 %.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a rappelé que sur les 1.843 équivalents temps plein (ETP), 401 étaient mis à disposition des juridictions financières par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Estimant que la sortie des juridictions financières de la sphère de Bercy et leur insertion dans une mission budgétaire autonome n'auraient pas eu de sens si près de 22 % des personnels de ces juridictions avaient continué de relever du ministère en cause, il a déclaré qu'il fallait se réjouir de ce que les personnels des juridictions financières issus de Bercy aient été effectivement intégrés dans les ETP de ces juridictions.

Il a relevé que la Cour des comptes avait opportunément engagé une réflexion dans la perspective de créer des statuts appropriés à ces personnels et de résorber à terme ce grand nombre de mises à disposition, l'autonomie budgétaire des juridictions financières impliquant en effet une gestion directe des personnels par la Cour des comptes.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a prévenu que la nouvelle mission de certification des comptes de l'Etat prévue par l'article 58-5 de la LOLF entraînerait, pour la Cour des comptes, une extension très sensible du champ de ses travaux et donc, à l'évidence, des moyens supplémentaires.

Il a ajouté que la Cour des comptes se préparait à la mission de certification depuis plusieurs années, ce qui avait justifié la création de 18 postes pour 2005 et de 20 nouveaux emplois pour 2006. Il a indiqué qu'au total, la Cour des comptes avait évalué à 115 ETP les personnels de contrôle dédiés à la certification des comptes. Il a précisé que ce besoin devait être pourvu, à parts égales, par redéploiements internes, sous-traitance et créations ou transferts d'emplois d'autres administrations. Il a reconnu que la certification apparaissait comme un enjeu crucial pour la Cour des comptes, qui devrait parallèlement continuer à remplir toutes ses autres missions.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, s'est félicité de ce que les juridictions financières, Cour des comptes y compris, se soient inscrites dans une démarche de performance, même si un certain nombre des indicateurs retenus retraçaient essentiellement l'activité.

Il a estimé que devait être approuvée la création, pour les juridictions financières, d'un indicateur concernant la proportion des travaux réalisés dans les délais légaux ou règlementaires, même si dans un certain nombre de cas ces délais devaient être conciliés avec des obligations procédurales en matière de contradiction.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a enfin qualifié d'excellents les deux indicateurs sur l'efficacité des fonctions de soutien dans les juridictions financières. Il a cité en exemple celui sur le poids de la masse salariale de la « fonction soutien » par rapport à la masse salariale globale des juridictions financières et celui sur le poids de la « dépense soutien » par rapport à l'ensemble des crédits des juridictions financières.

En conclusion, **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité et la précision de sa présentation.

La commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » pour 2006.

Réunie le **jeudi 24 novembre 2005**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la **commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et adopté sans modification l'article 75 ter.**

ANNEXE : LA MISSION DE CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT PAR LA COUR DES COMPTES

Par son article 58-5°, la LOLF a confié à la Cour des comptes¹ une nouvelle mission : la certification des comptes de l'Etat.

UNE OPINION MOTIVÉE ET ÉTAYÉE SUR LES DIFFÉRENTS ÉTATS FINANCIERS ANNUELS

La certification porte sur les états financiers annuels² établis par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) signés par le ministre chargé des finances. *De facto*, elle soumet l'Etat aux mêmes obligations comptables³ que celles des entreprises. La qualité de ces états financiers est appréciée par rapport à un référentiel déterminé⁴, dont le contenu peut donner lieu à interprétation et donc à d'éventuels désaccords entre l'entité chargée d'établir les comptes et l'auditeur.

La Cour des comptes est conduite à émettre une opinion motivée et étayée sur « la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat ». Cette opinion peut revêtir une des formes reconnues au plan international : **certification sans réserves, certification avec réserves, refus de certifier ou constatation d'une impossibilité d'exprimer une opinion.**

Elle est **accompagnée d'un rapport appelé « compte rendu des vérifications opérées »**, permettant de connaître les conditions dans lesquelles la Cour des comptes s'est forgé son opinion. Ce rapport comporte des observations et recommandations relatives à la qualité des systèmes de contrôle et d'audit internes et aux conditions d'application des normes comptables, voire à leur adaptation.

UNE APPROCHE PAR LES RISQUES

Le contrôle exhaustif des opérations comptables de l'Etat lui étant matériellement impossible, la Cour des comptes doit s'organiser dans un but d'efficacité optimale : émettre au moindre coût une opinion suffisamment justifiée pour être convaincante.

La démarche générale, inspirée de celle du Commissariat aux comptes, repose sur une « approche par les risques » : à partir d'une analyse des risques susceptibles d'affecter les opérations de comptabilisation, la Cour des comptes doit pourvoir déterminer la nature et l'intensité de ses vérifications. **Cette analyse des risques comporte trois étapes** : définition des exigences de qualité nécessaires pour une certification sans réserve des comptes, identification des risques propres à mettre en cause la conformité des comptes aux exigences de qualité, gestion

¹ Ni les chambres régionales et territoriales des comptes, ni les organismes associés à la Cour des comptes, ne sont concernés par la mission de certification des comptes de l'Etat.

² Tableau de la situation nette (ou bilan), tableau des charges nettes (ou compte de résultat), tableau des produits régaliens ou produits fiscaux, tableau des flux de trésorerie et annexe explicative.

³ Sauf en ce qui concerne le résultat, cette notion n'ayant pas le même sens pour l'Etat que pour les entreprises.

⁴ Ce référentiel est composé de principes comptables, de quelques dispositions de la LOLF et des règles présentées dans le recueil des normes comptables de l'Etat et approuvées par un arrêté interministériel du 21 mai 2004.

du risque d'audit¹. Elle s'applique à des ensembles cohérents d'opérations, appelés « *cycles de contrôle* », obtenus après un découpage des états financiers.

LA PRÉPARATION DE LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'EXERCICE 2006

La Cour des comptes qui, d'ici la fin de l'année 2005, doit se doter d'un **guide de la certification** et d'un **recueil des normes d'audit**, mettra en œuvre, en concertation avec le directeur général de la comptabilité publique, un **processus continu de vérification** s'inscrivant dans le respect du **principe du contradictoire**.

Ce processus commencera dès la présentation par l'Etat du bilan d'ouverture au printemps 2006. Il se poursuivra lors des missions intermédiaires s'attachant, au second semestre 2006, à vérifier l'efficacité des systèmes de contrôle et d'audit interne, et lors de missions d'approfondissement visant à auditer le système d'information comptable de l'Etat ou des procédures comptables complexes. Il s'achèvera lors de missions finales, au 1^{er} trimestre 2007, dans le cadre des travaux de révision des comptes.

C'est donc au printemps 2007 que la Cour des comptes émettra pour la première fois une opinion sur les comptes de la personne morale Etat, pour l'exercice 2006.

LE TRAITEMENT DES ÉVENTUELLES DIFFICULTÉS

L'**expérience** de la certification dans les différents pays de l'OCDE ayant adopté un processus de certification des comptes des entités publiques montre que **ce n'est qu'au terme d'un long délai qu'il est possible de parvenir à une opinion sans réserve**.

En cas de difficultés apparaissant en cours de vérification ou à l'issue de la mission d'audit, la Cour des comptes **alerte** sans tarder l'administration concernée, laquelle doit effectuer des corrections d'écritures comptables. En cas de difficultés persistantes ou de refus du producteur des comptes de modifier les écritures comptables détectées comme anormales, les erreurs ou anomalies sont rapportées en synthèse, pour faire l'objet d'un **examen d'ensemble**, consistant à apprécier si leur montant ou leur nature compromet la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes.

Si les comptes, dans leur ensemble, ne sont pas réguliers ou sincères ou ne donnent pas une image fidèle du résultat et du patrimoine de l'Etat, une **opinion défavorable ou négative** peut être émise.

Le refus de certifier signifie une mauvaise qualité indiscutable des comptes de l'Etat, au regard du référentiel comptable applicable. Implicitement, il **oblige** l'ensemble des services ordonnateurs, de leurs services gestionnaires délégués et des comptables publics de l'**Etat à remédier à une situation inacceptable, afin que puisse être émise une opinion favorable assortie de réserves et, ultérieurement, une opinion sans réserves**.

Enfin, si un auditeur s'est trouvé dans l'incapacité de mener à bien ses contrôles et de se prononcer sur les comptes, la Cour fait le **constat de l'impossibilité d'exprimer une opinion**.

Le Parlement est tenu informé de l'ensemble des difficultés rencontrées par la Cour des comptes, dans le cadre du compte rendu des vérifications opérées.

¹ La Cour des comptes élaborera un plan de contrôle adapté afin d'éviter d'exprimer une opinion incorrecte du fait d'erreurs significatives qu'elle n'aurait pas détectées.