

N° 148

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Charles GUENÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Mme Frédérique Espagnac, M. Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Roland du Luart, Aymeri de Montesquiou, Albéric de Montgolfier, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, 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, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	6
A. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ÉTAT 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
C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SUR LA PÉRIODE 2013-2015.....	7
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	8
II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	9
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS.....	9
B. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PLUS DE 90 % DES MOYENS.....	10
C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS : + 5,9 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT	10
D. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT 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 »	18
III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »	19
A. LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....	19
1. <i>Les finalités du programme</i>	19
2. <i>La nouvelle composition du CESE</i>	20
3. <i>Une structuration en trois actions</i>	20
4. <i>Une autonomie de gestion et des spécificités fonctionnelles limitant l'impact de la LOLF</i>	21
B. UNE AUGMENTATION DE 3,15 % DES CRÉDITS POUR 2013.....	21
C. UNE MEILLEURE VISIBILITÉ SUR L'IMPACT FINANCIER DE LA RÉFORME.....	22
D. LES RÉPONSES AU PROBLÈME DE FINANCEMENT DE LA CAISSE DE RETRAITES	23

E. UN PLAFOND D'EMPLOI EN DIMINUTION DE 3 EMPLOIS ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ (ETPT)	24
F. UN NOMBRE D'INDICATEURS SENSIBLEMENT RÉDUIT.....	25
1. <i>Les cinq indicateurs supprimés</i>	25
2. <i>Analyse des six indicateurs actuels</i>	26
a) Objectif 1 « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »	26
b) Trois indicateurs pour l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution ».....	27
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	29
IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	30
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME.....	30
B. UNE STRUCTURATION DU PROGRAMME PROFONDÉMENT REMANIÉE.....	31
1. <i>Les sept nouvelles actions</i>	31
2. <i>La répartition des crédits par action</i>	32
C. UN BUDGET EN LÉGÈRE AUGMENTATION : + 1,9 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT.....	33
1. <i>La stabilité des crédits hors dépenses de personnel</i>	34
2. <i>Le maintien des moyens humains du programme</i>	34
a) La répartition des ETPT par action.....	34
b) Vers de nouveaux besoins liés aux missions de certification ?	34
D. LA RÉFORME DES JURIDICTIONS.....	35
1. <i>L'aboutissement d'un long processus</i>	35
2. <i>Le chiffrage de la réforme</i>	36
E. UNE NOUVELLE MESURE DE LA PERFORMANCE	37
1. <i>Les changements intervenus sur les objectifs et indicateurs du programme</i>	37
2. <i>Une analyse de la performance nécessairement partielle mais déjà satisfaisante</i>	39
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	41
EXAMEN EN COMMISSION	43

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 (+ 5,9 % par rapport à 2012)** pour poursuivre la réduction des délais de jugement au sein de l'ordre administratif.

- **La Cour des comptes et les autres juridictions financières** auront notamment pour objectif en 2013 de faire vivre la réforme des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), dont le nombre a été réduit.

- Votre rapporteur spécial se félicite des efforts produits par le **CESE** pour mener sa réforme à « **budget constant** ». L'avenir de la caisse de retraites du Conseil paraît en outre s'éclaircir.

- Votre rapporteur spécial vous propose **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 **625,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, dont 84 %¹ de frais de personnel (titre 2).

Les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent **59 % des crédits de la mission**, ceux de la Cour des comptes et des autres juridictions financières **34,8 %**, 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 2013 (3)	Total 2013 (2) + (3)
	Ouverts en 2012 (1)	Demandés pour 2013 (2)	Variation 2013/2012 (2) / (1)		
165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	348,7 284,7	369,2 303,8	5,9% 6,7%	0,4 0,0	369,6 303,8
126 Conseil économique, social et environnemental <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	37,5 31,0	38,7 32,7	3,2% 5,5%	0,0 0,0	38,7 32,7
164 Cour des comptes et autres juridictions financières <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	213,9 185,2	218,0 189,3	1,9% 2,2%	1,4 0,4	219,4 189,7
Mission « Conseil et contrôle de l'Etat »	600,1	625,9	4,3%	1,8	627,7
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	500,9	525,8	5,0%	0,4	526,2

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2013

¹ Programme 165 : 82,3 % ; programme 126 : 84,5 % ; 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.

C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SUR LA PÉRIODE 2013-2015

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à 0,49 milliard d'euros en 2013 et 0,50 milliard d'euros en 2014 et 2015.

Pour 2013, les crédits demandés pour la mission sont de 625,9 millions d'euros, dont 133,6 millions d'euros au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions » (82,7 millions d'euros pour le programme 165, 2,7 millions d'euros pour le programme 126 et 48,2 millions d'euros pour le programme 164). **Votre rapporteur spécial observe donc que le plafond fixé par le projet de loi de programmation des finances publiques précité est respecté.**

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 5,9 %** par rapport à 2012 avec 369,2 millions d'euros en CP. Cette progression significative s'inscrit dans la logique des années précédentes. Dans un contexte budgétaire tendu, elle confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative.

- En 2013, le présent programme comptera **40 ETP 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 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 2013, son plafond d'emplois progresse de 23 ETPT et passe à 341 ETPT. Alors que le délai moyen de jugement devant cette Cour s'élevait à un an trois mois et neuf jours en 2009, l'objectif consiste à réduire ce délai à sept mois en 2013 (huit mois en prévision actualisée pour 2012).

*Au 10 octobre 2012, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent programme, **100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.***

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

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

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

L'activité de conseil du Conseil d'Etat comporte, notamment, l'examen des 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 2013	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013	Part dans le programme
Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat	25,3	6,8%	35,0	9,5%
Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel	48,8	13,2%	66,0	17,8%
Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs	143,9	38,9%	200,5	54,2%
Fonction consultative	10,7	2,9%	14,8	4,0%
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et des collectivités	15,9	4,3%	19,4	5,2%
Soutien	103,3	28,0%	0,0	0,0%
Cour nationale du droit d'asile	21,6	5,8%	34,1	9,2%
Ensemble	369,5	100,0%	369,8	100,0%

Après ventilation, 0,3 million d'euros viennent abonder les crédits de la mission en provenance du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Source : projet annuel de performances pour 2013 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS : + 5,9 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme comporte 396,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **369,2 millions d'euros en CP**, en progression de 5,9 % par rapport à la loi de finances pour 2012.

Cette augmentation significative des crédits fait suite à celles enregistrées au cours des dernières années (+ 4,8 % en 2011, + 3,4 % en 2012). **Dans un contexte budgétaire tendu, elle confirme l'importance attachée aux moyens de la justice administrative.**

L'action n° 6 « Soutien » connaît une forte hausse de ses crédits de **48,3 %**. Toutefois, cette hausse ne fait que traduire le choix de regrouper au sein de cette action toutes les dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) du présent programme, ce qui n'était pas le cas dans la loi de finances pour 2012.

Votre rapporteur spécial considère que le choix ainsi opéré contribue à une meilleure lisibilité budgétaire du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».

Au sein de cette enveloppe, **les dépenses d'investissement** (10,5 millions d'euros) reculent de 19,2 %, après avoir cependant progressé de 308,3 % en 2012.

Les dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme progressent respectivement de **6,7 %** (303,8 millions d'euros en 2013) et de **8,3 %** (54,9 millions d'euros en 2013).

Parmi les dépenses de fonctionnement, la dotation relative aux **frais de justice administrative** (couvrant les frais postaux, les frais de papier et les frais de traduction) s'élève à **12,9 millions d'euros**. Après avoir augmenté de 5,6 % en 2012, elle croît à nouveau de 14,1 % en 2013.

Le montant des frais de justice affecté au Conseil d'Etat, aux CAA et aux TA est de **8,4 millions d'euros**, soit une diminution de 2 % par rapport à 2012. Cette diminution traduit l'effort de la juridiction administrative pour maîtriser ce poste de dépense compte tenu de l'évolution prévisible du contentieux et des coûts d'affranchissement.

En revanche, le montant des frais de justice affecté à la **CNDA** correspond à 4,5 millions d'euros pour 2013, soit **une augmentation de 85 % par rapport à 2012**. Cette forte augmentation de la dotation est justifiée par les effets attendus, d'une part, du plan d'action de la CNDA pour l'amélioration des délais de jugement (qui entraînera une hausse des sorties et donc de l'activité de la juridiction) et, d'autre part, de celui du déstockage des dossiers de l'OFPPA (qui entraînera une augmentation des recours contre les décisions de cet établissement public). Une grande part de cette augmentation intègre également l'augmentation du tarif des interprètes qui n'avait pas été revalorisé depuis plusieurs années et qui l'a été à l'occasion du nouveau marché d'interprétariat passé en 2012.

Concernant les frais de justice, votre rapporteur spécial souhaite saluer les efforts réalisés au sein de ce programme afin de parvenir à maîtriser ce poste de dépense, tout en relevant sa forte progression en 2013 pour la CNDA.

Il souligne, par ailleurs, que **le niveau de progression d'ensemble des crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » en 2013 impose une exigence de résultats forte aux juridictions administratives.**

D. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

Au niveau des CAA et des TA, l'évolution du contentieux (+ 6 % en moyenne annuelle toutes juridictions confondues depuis près de quarante ans), ainsi que l'alourdissement des charges pesant sur le juge administratif (l'entrée en vigueur de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, le transfert d'une large part des compétences de premier ressort du Conseil d'Etat vers les TA, l'effet en année pleine de la réforme du contentieux des étrangers intervenue en 2011...) justifient la poursuite de la politique de création d'emplois initiée par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). Ainsi, trente emplois de magistrat administratif ont été créés en 2009, et vingt l'ont été en 2010 puis en 2011. Ces créations d'emplois se sont poursuivies à hauteur de cinq en 2012. **Sur la période allant de 2013 à 2015, il est prévu de créer 17 postes supplémentaires par an.**

En outre, le pyramidage des âges des membres du corps des magistrats laisse prévoir un **nombre croissant de départs à la retraite** dans les années à venir.

C'est pourquoi la juridiction administrative mène une politique de recrutement particulièrement active qui s'est concrétisée en 2012 par l'arrivée de 93 nouveaux magistrats dans le corps. Si en 2013 la juridiction poursuit son effort en la matière, elle s'inscrit cependant dans le cadre des efforts demandés à l'ensemble de la collectivité nationale. Ainsi, **les recrutements prévus l'année prochaine se limiteront à 54 nouveaux magistrats**, soit 24 de moins qu'initialement prévu.

Dans le présent projet de loi de finances, il est en outre prévu la création de **23 emplois équivalent temps plein (ETP) d'agents de greffe**. A cet égard, il convient de souligner que le ratio agents de greffe / magistrat était de 1,251 en 2008 mais n'est plus que de 1,216 en 2012. La baisse de ce ratio s'explique par la proportion de créations de postes d'agents de greffe au regard de ceux obtenus pour les magistrats.

Au total, il est donc prévu **40 créations d'emploi** au sein du présent programme pour 2013.

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)¹. Juridiction administrative spécialisée et anciennement dénommée « Commission des recours des réfugiés », elle doit sa nouvelle appellation à l'article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

Cette cour est **compétente** pour statuer :

- sur les recours formés contre les décisions de l'OFPRA accordant ou refusant le droit d'asile, retirant ou mettant fin au bénéfice de l'asile ;
- sur les recours en révision dans le cas où il est soutenu que la décision de la cour a résulté d'une fraude ;
- sur les recours formés contre les décisions portant rejet d'une demande de réexamen.

En 2010, la Cour avait jugé 23 934 affaires. En 2011, elle a traité **34 595 dossiers, ce qui représente une augmentation de 44,5 %**.

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* »², la Cour était confrontée au cours des dernières années 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 humains** (présidents permanents et rapporteurs). Le tableau ci-dessous retrace l'effort de créations d'emploi en faveur de la CNDA.

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

² Sénat, rapport d'information n° 9 (2010-2011).

Evolution des effectifs de la CNDA depuis 2009

(en ETP)

	Au 31 décembre 2009	Au 31 décembre 2010	Au 31 décembre 2011	Au 31 décembre 2012 (prévisions)
Agents	212,9	245,9	299,20	311,29
Présidents permanents	9	10	12	12

Source : Conseil d'Etat

Au total, le plafond d'emplois de la Cour est fixé à **341 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)** pour 2013, contre 318 ETPT en 2012 (+ 7,2 %).

Du point de vue budgétaire, l'enveloppe consacrée à la CNDA passe de 25,2 millions d'euros en 2012 à **21,6 millions d'euros en 2013**. Cette baisse s'explique toutefois par le transfert, en 2013, de l'ensemble des dépenses de fonctionnement de la cette juridiction sur l'action n° 6 « Soutien » (*cf. supra*)¹.

Dans leur rapport précité, les rapporteurs spéciaux des missions « Conseil et contrôle de l'Etat » et « Immigration, asile et intégration » soulignaient **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 imposé².

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.

Désormais, les enjeux de la CNDA sont doubles. D'une part, il s'agit de poursuivre la réduction de ses délais de jugement sans dégradation de la qualité de l'instruction (*cf. infra*). Cet objectif ne pourra être atteint qu'à **la condition que l'augmentation des demandes d'asile ne dépasse pas les prévisions** (soit 3 000 recours par mois en moyenne en 2012) et que les auxiliaires de justice soient suffisamment présents et disponibles pour assurer la représentation de leurs clients³. D'autre part, la Cour doit continuer de s'inscrire dans la voie de modernisation et de professionnalisation qu'elle a prise depuis 2009.

¹ Ces dépenses de fonctionnement s'élevaient en 2012 à 5,8 millions d'euros.

² Cf. rapport d'information précité.

³ 85 % des recours sont présentés par un avocat.

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.

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 2012, avec une prévision identique pour 2013 ;

- 11 mois dans les CAA en 2012, avec une prévision de 10 mois et 15 jours pour 2013 ;

- 10 mois dans les TA en 2011, avec une prévision identique pour 2013.

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 2013 est d'un an et onze mois dans les TA, d'un an et deux mois dans les CAA et d'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.

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).

S'agissant du Conseil d'Etat, il convient de souligner que la maîtrise du délai de jugement des affaires se vérifie malgré la charge de travail supplémentaire importante induite par le traitement des **questions 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 15 % des jugements rendus par les TA sont annulés par les CAA par exemple (prévision actualisée pour 2012).

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 au cours des dernières années**, même si l'exercice 2012 marque un léger fléchissement de la tendance. Ainsi, le nombre d'affaires réglées par magistrat dans les TA était de 262 en 2007, tandis que la prévision actualisée pour 2012 est de 255, ce niveau correspondant également à la prévision pour 2013. L'effort de productivité apparaît plus nettement cette année concernant les magistrats des CAA (109 affaires réglées en 2008, 115 en 2012 et une prévision de 116 pour 2013), tandis que le Conseil d'Etat stabilise sa performance (80 affaires réglées en 2012 et une prévision identique pour 2013).

Les efforts réalisés dans la diffusion des nouvelles technologies au sein des juridictions administratives contribuent également à la performance de ces dernières.

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.

La dématérialisation de la procédure contentieuse

Les mesures de simplification administrative mises en œuvre dans le cadre de la réforme de l'Etat concernent notamment l'administration électronique *via l'accès aux informations relatives à l'état de l'instruction des dossiers contentieux par le biais d'Internet* (projet SAGACE). Prochainement, la possibilité sera offerte aux requérants, ou à leurs mandataires, de déposer leurs recours en ligne et d'échanger leurs mémoires par la voie électronique (projet Aramis).

Le service SAGACE évite notamment aux parties d'avoir à se déplacer dans les locaux des juridictions pour obtenir des informations sur l'état d'avancement de leur dossier. Ce service reçoit quotidiennement **plusieurs milliers de visites**.

Les téléprocédures ont été **expérimentées** devant le Conseil d'Etat à partir de 2005 après modification du code de justice administrative, notamment en vue de conférer aux envois électroniques un statut équivalent à celui des envois papier (décret n° 2005-222 du 10 mars 2005).

Le bilan positif de l'expérimentation a conduit le Conseil d'Etat à lancer le projet de généralisation des téléprocédures. **L'application Télérecours commencera d'être déployée dans l'ensemble des juridictions à compter du 31 mars 2013**. Elle sera accessible dans un premier temps aux avocats et aux administrations.

Source : Conseil d'Etat

Concernant **la fonction consultative du Conseil d'Etat**, la proportion en 2012 des textes examinés en moins de deux mois s'établit à 95 % pour les lois et les ordonnances et à 73 % 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 2012 à huit mois. La prévision pour 2013 s'inscrit également dans la voie du rétablissement de cet indicateur puisqu'elle fixe un délai de sept mois, avec une cible de six mois en 2015.

Votre rapporteur spécial se félicite du redressement notable de la performance de la CNDA. Il estime qu'il faut y voir la récompense des choix stratégiques opérés depuis le rattachement de cette cour au présent programme (cf. supra).

**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 se poursuive à budget constant.**

- Ce programme connaît une **augmentation modérée de ses crédits** pour 2013 avec une enveloppe globale de **38,6 millions d'euros, soit + 3,15 %** par rapport à 2012.

- **Rompant avec la stabilité de ses effectifs** depuis plus de vingt ans, le CESE a décidé pour 2013 une baisse de 3 ETPT de son plafond d'emplois qui s'établit désormais à 159 ETPT.

- Pour la seconde année consécutive, le CESE bénéficiera d'une **attribution de produits « valorisation du Palais d'Iéna » dont les recettes devraient notamment 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. Pour 2013, les indicateurs ont été rationalisés et votre rapporteur spécial souhaite que cette évolution ne se traduise pas pour autant par une perte d'informations jusqu'alors contenues dans le projet annuel de performances.

- 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 2012, 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. LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME

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, 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.

Une seule saisine parlementaire a pour l'instant été enregistrée, à l'initiative de l'Assemblée nationale². Votre rapporteur spécial souhaite rappeler que **cette faculté n'a encore jamais été exercée par le Sénat.**

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.

² Le 12 octobre 2011, Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, a saisi le CESE sur « le coût économique et social de l'autisme ». L'avis de Mme Christel Prado a été adopté et publié le 9 octobre 2012.

2. La nouvelle composition du CESE

Depuis 2011, année de la pleine mise en œuvre de la réforme précitée, le CESE a vu sa composition profondément évoluer, notamment **afin d'améliorer sa représentativité**.

Les 233 membres (ou « conseillers ») du CESE, désignés pour cinq ans, renouvelables une fois, sont 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 Gouvernement¹ et réparties au sein de chaque pôle²**. Le groupe des entreprises publiques a été supprimé et deux nouveaux groupes ont vu le jour : « environnement et nature » et « organisations étudiantes et mouvements de jeunesse ».

Le CESE comprend également **72 personnalités associées³, 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, pour la mandature 2010-2015, **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 ceux nécessaires aux déplacements des membres du Conseil.

Elle absorbe près de **70 % des crédits du présent programme**.

¹ Pour la mandature 2010-2015, les personnalités qualifiées ont été nommées par le décret du 28 octobre 2010 portant nomination au CESE.

² 10 pour le pôle économique, 15 pour le pôle socio-culturel et associatif et 15 pour le pôle environnemental.

³ 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.

- 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, siège du CESE.

Elle représente **27 % 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 manifestations diverses), aux relations avec les CESR et à l'action internationale, cette dernière ayant été consacrée par la loi organique précitée du 28 juin 2010.

Cette action ne regroupe que **3 % des crédits du programme**, qui ont fortement diminué entre 2012 et 2013.

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 organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CES et le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CES.

Certes, ses spécificités budgétaires et la nature même de ses activités n'incitent pas le CESE à se doter d'une véritable comptabilité analytique. Toutefois, lors de son audition par votre rapporteur spécial¹, le Président Delevoye a indiqué son **souhait de progresser vers la mise en place d'outils de comptabilité analytique**. D'ores et déjà, toujours à la demande du 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 AUGMENTATION DE 3,15 % DES CRÉDITS POUR 2013

Le programme 126 s'élève à **38,65 millions d'euros**, en AE comme en CP, en augmentation de 1,18 million d'euros (+ **3,15 %**) par rapport à la loi de finances pour 2012.

En réalité, cette augmentation peut être qualifiée « d'optique ». En effet, les **dépenses de titre 2** (dépenses de personnel), qui regroupent les charges liées aux membres du CESE et au personnel *stricto sensu* et qui représentent près de **85 % des crédits du programme**, progressent de

¹ Le 17 octobre 2012.

5,57 %. Mais cette hausse résulte essentiellement de l'abondement exceptionnel de **1,5 million d'euros au profit de la subvention d'équilibre de la caisse de retraites**, consentie par la direction du budget jusqu'en 2015.

En revanche, il est nécessaire de souligner que, sous l'impulsion du Président Delevoye, le CESE s'est engagé dans une démarche volontariste de réduction des **dotations de fonctionnement** (titre 3), qui représentent environ 11 % de son budget. Ainsi, ces crédits **diminuent de 18,6 %** par rapport à 2012, grâce aux économies substantielles réalisées sur les frais de déplacements et de représentation (ces derniers ont même été diminués de moitié depuis 2010, passant de 163 900 euros à 80 000 euros en 2012). **Hors dépenses de personnel, les crédits du présent programme sont en diminution de 8,47 %**.

Dans l'enveloppe budgétaire hors dépenses de personnel, une **augmentation de 47,6 % des dépenses de titre 5** (dépenses d'investissement) est à relever. Celle-ci doit permettre la poursuite de la modernisation de l'hémicycle ainsi que les travaux de conservation, d'accessibilité et de mise aux normes du Palais d'Iéna, **nécessaires à l'accueil du public et à la mise en œuvre de la stratégie de valorisation du Palais**.

Cette stratégie de valorisation permet d'alimenter les recettes du CESE, qui devrait disposer pour 2013, et au moins jusqu'en 2015, de **1,7 million d'euros** à ce titre (issus pour l'essentiel de divers tournages audiovisuels ou défilés de maison de haute-couture). L'objectif est d'alimenter en retour le programme d'investissement, à hauteur d'1 million d'euros, mettant ainsi en place un **véritable cercle vertueux** entre la valorisation du patrimoine immobilier du CESE et ses investissements. Le reliquat de ces recettes est fléché de la manière suivante : 0,5 million d'euros affecté à la caisse de retraites et 0,2 million afin de rémunérer les heures supplémentaires effectuées par les prestataires extérieurs dans le cadre de la location du Palais.

Votre rapporteur spécial ajoute que le CESE réfléchit à l'obtention de la personnalité juridique, qui lui permettrait de développer des actions de mécénat en sa faveur.

C. UNE MEILLEURE VISIBILITÉ SUR L'IMPACT FINANCIER DE LA RÉFORME

Le budget pour 2013, à l'instar de celui pour 2012, ne prévoit **aucun moyen supplémentaire** pour faire face aux nouvelles missions du CESE, qui seront donc mises en œuvre soit par réallocation des moyens existants¹, soit par économie nette.

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

En effet, si le coût exact du **traitement des saisines citoyennes**, est encore inconnu¹, aucune n'ayant été menée à son terme à ce jour, cette mission devrait s'effectuer par redéploiements internes et grâce au site internet du CESE. Il est probable que le seuil des 500 000 signatures contribue à limiter le nombre de pétitions potentiellement recevables. En tout état de cause, **aucun crédit supplémentaire n'a été accordé au CESE à cette fin pour 2013.**

S'agissant des **72 personnalités associées**, prévues à l'article 12 de la loi organique précitée pour remplacer les anciens « membres de section », les deux décrets attendus ont été publiés :

-le **décret n° 2012-288 du 29 février 2012 relatif aux indemnités des personnalités associées** a fixé le montant de leurs indemnités à 284 euros **par présence en réunion de section**², ce qui porte le montant maximal de l'indemnité d'une personnalité associée à 946,69 euros, montant inchangé par rapport à celui des anciens membres de section. Néanmoins, cette rémunération à la présence devrait permettre de réaliser des économies par rapport à l'ancien dispositif qui prévoyait un versement forfaitaire ;

-le **décret** du Président de la République **du 6 mars 2012 portant désignation de personnalités associées** au CESE a en outre fixé la **durée de leur mandat à 2 ans**³.

D. LES RÉPONSES AU PROBLÈME DE FINANCEMENT DE LA CAISSE DE RETRAITES

Enfin, le **problème structurel du financement de la caisse de retraites**, est en voie de résolution partielle depuis 2011, grâce à la mise en œuvre d'**une réforme salubre**, censée assurer l'équilibre de la caisse jusqu'en 2018. Cette réforme est devenue d'autant plus nécessaire que 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 1 238 euros en 2012).

D'autre part, à plus long terme, la **féménisation** 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.

¹ Une réflexion est en cours au sein du bureau du CESE sur l'intégration dans le site internet actuel d'un module d'accueil des pétitions citoyennes. Le coût de cette opération pourrait avoisiner 50 000 euros.

² Ce décret prévoit en outre une indemnité de 454,41 euros pour chaque rapport remis.

³ Le retard de nomination constaté en 2011 avait permis de réaliser une économie d'environ 500 000 euros, affectée au financement de la caisse de retraites.

Le Conseil a donc profondément modifié le règlement de sa caisse de retraite en se **rapprochant 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), en **diminuant 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 en **mettant en place une contribution de sauvegarde** 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 (0,5 million d'euros affectés à la Caisse), ont permis de **ramener le déséquilibre de la caisse de 4,5 millions à 1,5 million d'euros en 2025**.

Dans le cadre de la négociation triennale, la direction du budget a consenti un abondement de la subvention d'équilibre d'**1,5 million d'euros** pour faire face à cette difficulté. Cette subvention passe donc de **3,4 millions d'euros à 4,9 millions en 2013**.

Enfin, le CESE est dans **l'attente du chiffrage par un actuair e d'une mesure d'économies supplémentaires, induite par l'abandon de la liquidation automatique à l'âge de 60 ans de la pension d'ancien membre du CESE**. Désormais, la date de cette liquidation est calquée sur celle de la pension principale, ce qui a pour conséquence mécanique de retarder son versement pour un certain nombre de conseillers.

E. UN PLAFOND D'EMPLOI EN DIMINUTION DE 3 EMPLOIS ÉQUIVALENTS 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 était globalement stable depuis plus de vingt ans**.

Pour 2013, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, est en **diminution de 3 ETPT** par rapport au plafond autorisé pour 2012, soit **159 ETPT**.

Le CESE s'est engagé sur **une réduction de 3 ETPT par an jusqu'en 2015 afin de faire converger ses effectifs théoriques vers les effectifs réels**. Cette réduction s'effectue à **masse salariale constante** afin de préserver les marges de manœuvre du CESE sur ses dépenses de personnel.

Voulue par **le président Jean-Paul Delevoye, une réflexion est en cours sur l'adéquation précise des besoins réels avec le plafond d'emplois** afin de privilégier le cœur de métier du CESE et de **valoriser sa production intellectuelle**. A cette fin, il est nécessaire de faire évoluer l'équilibre de ses

emplois vers un **renforcement des agents de catégorie A et une diminution des autres catégories**. Plusieurs outils devraient prochainement voir le jour : élaboration d'un organigramme, mise en place d'un outil de contrôle horaire et mutualisation des moyens et des personnels.

F. UN NOMBRE D'INDICATEURS SENSIBLEMENT RÉDUIT

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 2013, le nombre d'indicateurs d'activité et de performance a connu une nette diminution afin de rationaliser la présentation stratégique du projet annuel de performances. **Le présent programme comprend donc désormais 6 indicateurs, 3 par objectifs, au lieu de 11.**

Votre rapporteur spécial souhaite néanmoins que les informations contenues dans les anciens indicateurs, qu'il jugeait tout de même utiles à la mesure de l'activité du CESE, lui soient toujours communiquées, par exemple par la voie des réponses au questionnaire parlementaire.

1. Les cinq indicateurs supprimés

Pour mémoire, votre rapporteur spécial rappelle le contenu des indicateurs supprimés.

- « ***Relations avec le Parlement*** » : cet indicateur avait été créé en loi de finances pour 2008 afin de faire suite aux recommandations de votre commission des finances. En 2011, **deux sous-indicateurs, issus de la réforme du CESE avaient été introduits** : le **nombre de saisines parlementaires** et le **délai moyen de traitement de ces saisines**.

En dépit du fait qu'il s'agissait d'un indicateur d'activité, les **données mesurées apparaissaient fort utiles** pour quantifier les relations entre les trois assemblées constitutionnelles, aussi **votre rapporteur spécial regrette-t-il sa suppression**.

- « ***Relations avec la société civile*** » : cet indicateur avait été introduit en loi de finances pour 2011 afin de mesurer les pétitions citoyennes. A l'origine, il était composé de trois sous-indicateurs : « ***Nombre de saisines par pétition*** », « ***Pourcentage de saisines acceptées*** » et « ***Délai moyen de traitement en jours*** ».

En loi de finances pour 2012, **votre rapporteur spécial avait déploré l'abandon du taux de recevabilité des saisines citoyennes, ainsi que la mesure de leur délai moyen de traitement**.

Cet indicateur d'activité était **censé mesurer un aspect important de la réforme du CESE : l'initiative et la participation citoyenne au débat public.**

- « *Suites données aux travaux du CESE par les décideurs publics* » : introduit en loi de finances pour 2012, cet indicateur mesurait le nombre de dispositifs législatifs et/ou réglementaires reprenant des propositions formulées dans des avis du CESE.

Votre rapporteur spécial s'était félicité de la mise en place d'une mesure de l'influence des avis du CESE sur les politiques publiques gouvernementales, **et regrette donc aujourd'hui sa suppression** en dépit des difficultés méthodologiques rencontrées pour le renseigner .

Néanmoins, selon les informations dont dispose votre rapporteur spécial, le CESE entend poursuivre sa réflexion sur le sujet en créant prochainement un « **indicateur d'impact** » **chargé de mesurer le rôle véritable du CESE**. Il a d'ailleurs déjà mis en place une étude d'impact afin de mesurer sa « force de proposition » et d'influence.

- « *Délai d'émission des avis sur auto-saisines* » : cet indicateur **mesurait le délai d'émission des avis sur auto-saisine et des saisines reçues en urgence.**

Cet indicateur d'activité **mesurait l'activité principale du CESE : le délai d'émission des avis**, notamment sur auto-saisines, qui constituent une variable d'ajustement en fonction du nombre de saisines extérieures (gouvernementales, parlementaires et citoyennes).

- « *Echanges d'expériences avec les institutions étrangères* » : depuis la loi de finances pour 2012, cet indicateur recensait le **nombre de consultations formelles du CESE par le comité économique et social européen, ce dont votre rapporteur spécial s'était félicité**, l'objectif pour l'institution étant de développer ses relations avec son homologue européen.

2. Analyse des six indicateurs actuels

a) 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 **trois indicateurs** (contre six en 2012).

- Indicateur 1.1 « *Production intellectuelle du CESE* » : 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. Il est subdivisé entre les avis produits (sans

distinction des quatre types de saisine : gouvernementale, parlementaire, citoyenne ou auto-saisine) et les études et communications rendues. Pour 2013, l'indicateur prévoit **une augmentation du nombre d'avis produits** (24 contre 20 en prévision actualisée pour 2012), **et une forte réduction du nombre d'études et de communications** (3 contre 12 initialement prévues en 2012).

Désormais, la mesure de tous les avis est donc fusionnée, sans possibilité de distinguer les saisines gouvernementales. Or, si le CESE ne dispose pas précisément de « marge de manœuvre » sur ces avis, **cet indicateur mesurait tout de même la volonté, plus ou moins grande, du Gouvernement de l'associer à ses choix.**

- Indicateur 1.2 « *Activités partenariales* » : identique à l'ancien indicateur « *Etre un lieu d'échange et de dialogue* », il se décline 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 2013, le CESE estime à **200 le nombre de colloques et événements** organisés au CESE ou en partenariat **et à 30 000 le nombre de participants** à ces différentes manifestations.

- Indicateur 1.3 « *Diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux* ».

Le premier sous-indicateur mesure le « *Nombre de visiteurs* » sur internet (220 000 visiteurs pour 2013 contre 200 000 en prévision actualisée pour 2012) et le deuxième les « *Retombées presse* » (à travers la presse écrite, web et audiovisuelle) et prévoit, en 2013, 7 000 articles mentionnant le CESE, son président, ses membres ou ses travaux (contre 6 000 en 2012). 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.

b) Trois 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 trois indicateurs inchangés, contre cinq l'an dernier.

- Indicateur 2.1 « *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

¹ 78 % de présents en plénières et 68 % en section, en 2012. La prévision pour 2013 est fixée, respectivement, à 79 % et 69 %.

plusieurs années, 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 conseillers¹.

- Indicateur 2.2 « **Fonctionnement** » : le premier sous-indicateur mesure les **dépenses de fonctionnement *stricto sensu* par membre**. Il apparaît ainsi que le coût de fonctionnement du CESE par conseiller reste stable à 19 300 euros pour 2013. Le second sous-indicateur, introduit l'an dernier, fait suite à la mise en place de l'attribution de produits « **valorisation du Palais d'Iéna** », dont les recettes prévisibles tirées de la location du Palais pour diverses manifestations privées participent au financement de la Caisse de retraite à hauteur de 0,5 million d'euros.

- Indicateur 2.3 « **Gestion environnementale de l'institution** » : il s'agit d'un indicateur introduit l'an dernier et mesurant le bilan carbone des déplacements des membres du CESE ainsi que la consommation annuelle de gaz, d'électricité et d'eau.

¹ 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.

**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 86,8 % des crédits concernent les dépenses de personnel, connaît une légère augmentation de son budget (+ 1,9 % en CP).

- Le plafond d'emploi du programme s'établit à 1 840 ETPT, soit un niveau identique à 2011 et 2012.

- Votre rapporteur spécial souhaiterait que soit évalué avec précision le **montant net de la réforme des juridictions financières** intervenue en 2012. Le nombre de CRTC est passé de vingt sept à vingt sous l'effet de cette réforme. Le surcoût prévisionnel lié à cette décision est estimé par la Cour des comptes à 6 millions d'euros en titre 2 (dépenses d'accompagnement des départs...) pour les années 2012 et 2013.

- Votre rapporteur spécial tient à **souligner la nouvelle présentation stratégique du programme qui voit la création de six nouveaux indicateurs de performance**. Ces nouveaux indicateurs devraient permettre une analyse encore plus pertinente du programme.

Au 10 octobre 2012, 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 chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), désormais au nombre de 20³** au lieu de 27 (*cf. infra*).

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 ;

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

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 Le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des CRTC a fixé le siège et le ressort des vingt CRTC, en application de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Quatorze ont leur siège en métropole, cinq en outre-mer et une en Corse (*cf. infra*).

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**.

Il est possible que ces missions de certification s'enrichissent encore davantage dans les prochaines années. Dans son rapport « *Agences de notation : pour une profession règlementée* »¹, notre collègue Aymeri de Montesquiou préconise une **certification des comptes de certaines collectivités territoriales par les juridictions financières**, afin de « *garantir la qualité des comptes aux investisseurs, sans passer par le truchement des agences* ».

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

B. UNE STRUCTURATION DU PROGRAMME PROFONDÉMENT REMANIÉE

Initialement, le présent programme était structuré en quatre actions. Afin de rendre compte de manière plus détaillée des missions des juridictions financières, il en compte désormais **sept**, de volume inégal.

1. Les sept nouvelles actions

L'action 21² (« Examen des comptes publics ») regroupe la certification directe de certains comptes publics (Etat et Sécurité sociale), l'information du Parlement sur la qualité des comptes d'administrations publiques non certifiées, le contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables publics, la vérification de la qualité et de la régularité des comptes des collectivités et organismes publics et l'activité de commissaire aux comptes d'organisations internationales du Premier président de la Cour des comptes.

L'action 22 (« Contrôle des finances publiques ») consiste en l'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale : remise des trois rapports annuels (sur les finances publiques, sur l'exécution du budget de l'Etat et sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale), enquêtes au titre de l'article 58-2° de la LOLF, avis des CRTC sur les budgets locaux après saisine du préfet ainsi que sur les marchés et conventions de délégations de service public.

¹ Rapport d'information n° 598 (tome I) au nom de la mission commune d'information sur les agences de notation présidée par Frédérique Espagnac (Sénat, 2011-2012, p.111) déposé le 18 juin 2012.

² Le projet annuel de performances pour 2013 précise que cette numérotation est provisoire.

L'action 23 (« Contrôle des gestions publiques ») recouvre l'ensemble des contrôles sur la régularité et la qualité de la gestion des collectivités et des organismes publics par la Cour des comptes et les CRTC. Cette activité est celle qui mobilise le plus de moyens.

L'action 24 (« Evaluation des politiques publiques ») permet d'apprécier l'efficacité et l'efficacé des politiques publiques.

L'action 25 (« Information des citoyens »), reconnue par la loi constitutionnelle de 2008 précitée, recouvre l'activité de publication ainsi que l'activité de représentation de la Cour et des CRTC, assurées par le Premier président, le Procureur général, les présidents de chambre, les présidents de CRTC ou les autres magistrats.

L'action 26 (« Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics ») consiste en l'engagement de procédures juridictionnelles à l'encontre des comptables publics et des gestionnaires de fait, qui sont responsables sur leurs deniers personnels. La Cour et les CRTC peuvent en outre saisir la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ou le juge judiciaire à l'encontre de l'ensemble des gestionnaires en cas d'irrégularité ou de faute de gestion.

L'action 27 (« Pilotage et soutien des juridictions financières ») regroupe, pour la Cour, le pilotage exercé par le Premier président, le secrétariat général, le parquet général, les présidents de chambres (rapporteur général inclus) et les missions d'inspection et de contrôle, ainsi que le soutien, qui comprend l'activité de l'ensemble des services administratifs (à l'exception du greffe et de la documentation). Dans les CRTC, la même distinction est opérée.

2. La répartition des crédits par action

Ces sept actions sont de volume inégal. Ainsi, les actions de contrôle des gestions publiques (23) et de pilotage et de soutien (27) absorbent chacune **27 % des CP** du programme. **L'action de mise en jeu de la responsabilité des comptables et gestionnaires publics** représente, quant à elle, à peine plus **de 2 % du programme**.

Le tableau ci-après présente la part des actions dans le programme en fonction du montant de leurs crédits, avant et après la ventilation de l'action de pilotage et de soutien :

Répartition des crédits de paiement (CP) par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2013*	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2013*	Part dans le programme
21. Examen des comptes publics	38,1	17,5%	53,3	22,7%
22. Contrôle des finances publiques	15,6	7,1%	21,7	10,1%
23. Contrôle des gestions publiques	58,8	27,0%	82,2	38,1%
24. Evaluation des politiques publiques	34,1	15,6%	47,6	22,1%
25. Information des citoyens	7,0	3,2%	9,5	4,1%
26. Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4,7	2,2%	6,5	2,9%
27. Pilotage et soutien des juridictions financières	59,8	27,4%	0,0	0,0%
Ensemble	218,0	100,0%	220,8	100,0%

(* hors FDC et ADP)

Après ventilation, 1,4 million d'euros viennent abonder les crédits de la mission en provenance du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Source : projet annuel de performances pour 2013 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

C. UN BUDGET EN LÉGÈRE AUGMENTATION : + 1,9 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Au préalable, votre rapporteur spécial rappelle qu'eu égard à l'importance accordée aux missions de contrôle, d'évaluation et de jugement des comptes publics, **le présent programme n'est pas soumis aux contraintes habituelles de régulation budgétaire** (cf. supra).

Ce programme, dont **86,8 % des crédits concernent les dépenses de personnel**, s'appuie sur une enveloppe de **218 millions d'euros¹ de CP**, en progression de **4,15 millions d'euros (+ 1,9 %)** par rapport au budget accordé pour 2012, et de **218,7 millions d'euros en AE (+ 5,2 millions d'euros, soit + 2,4 %** par rapport à 2012).

Votre rapporteur spécial relève que, **hors dépenses de personnel, les CP restent parfaitement stables en volume à 28,7 millions d'euros.**

¹ Somme à laquelle il convient d'ajouter 1,38 million d'euros au titre des fonds de concours.

1. La stabilité des crédits hors dépenses de personnel

Au sein du programme, **les dépenses de fonctionnement, en CP, augmentent très légèrement** pour atteindre **27,8 millions d'euros (+ 0,9 %)**, dont près de la moitié est constituée de crédits immobiliers (12,8 millions d'euros correspondant aux locations et aux loyers budgétaires, au chauffage, à l'entretien courant et au nettoyage des locaux).

Parallèlement, si **les dépenses d'investissement** (0,8 million d'euros) **augmentent de 3,8 % en CP** (essentiellement en vue d'investissements informatiques), **les dépenses d'intervention diminuent de 85 % en CP** (50 000 euros inscrits pour prendre en charge les cotisations versées à des organisations internationales de contrôle).

2. Le maintien des moyens humains du programme

En 2013, **les dépenses de personnel augmentent de 2,24 %** pour atteindre **189,3 millions d'euros**, essentiellement en raison de **l'augmentation du taux de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »**. Le plafond d'ETPT est fixé à 1 840 ETPT, soit un plafond stable depuis plusieurs années.

Votre rapporteur spécial relève que la restructuration du réseau des juridictions financières prévue par le décret n° 2012-255 relatif au siège et au ressort des CRTC, précité, **est réalisée à moyens et effectifs constants**, grâce à des redéploiements.

a) La répartition des ETPT par action

Au vu de la nouvelle maquette budgétaire du présent programme, la répartition des ETPT s'effectue comme suit :

- l'action **23 (« Contrôle des gestions publiques »)** est celle qui concentre le plus d'effectifs avec **29,7 % du total des ETPT** ;

- les actions **27 (« Pilotage et soutien des juridictions financières »)**, **21 (« Examen des comptes publics »)** et **24 (« Evaluation des politiques publiques »)** regroupent respectivement **22,2 %**, **17,6 %** et **17,2 % des effectifs**.

- les actions **26 (« Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics »)** et **25 (« Information des citoyens »)** ne sont dotées que de **3,2 %** et **2,3 % des ETPT** du programme.

b) Vers de nouveaux besoins liés aux missions de certification ?

Depuis la mise en œuvre de la certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale, en 2006, la Cour s'est engagée dans une politique de recrutements extérieurs d'experts, issus des grands cabinets d'audit, destinée à faire face à ces nouvelles missions.

En effet, **la nécessité de disposer d'équipes rapidement opérationnelles a conduit à privilégier le recrutement en contrats à durée déterminée (CDD) de trois ans** (éventuellement renouvelables pour deux ans) **d'experts** disposant d'une qualification professionnelle et de connaissances techniques particulièrement adaptées. Avec la possibilité de **transformation des CDD en contrats à durée indéterminée (CDI)**, ainsi que l'octroi d'une prime annuelle en fonction des performances individuelles, on observe **une professionnalisation de la mission de certification**.

A l'avenir, ces missions pourraient évoluer avec notamment l'instauration de la certification des comptes de certaines collectivités territoriales, pour lesquelles il pourrait alors être envisagé un renforcement en ETPT du programme.

En outre, la mission d'**évaluation des politiques publiques**, (sur la base de laquelle votre commission des finances sollicite désormais la Cour, comme l'a récemment illustré l'enquête au titre de l'article 58-2° de la LOLF relative aux frais de justice¹) implique la définition de nouvelles méthodologies et procédures. Dans cette perspective, l'apport des experts extérieurs est sans doute bénéfique afin de développer une nouvelle compétence « métier ».

D. LA RÉFORME DES JURIDICTIONS

1. L'aboutissement d'un long processus

Le **projet de loi** portant réforme des juridictions financières, voulue par l'ancien Premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin, afin d'instituer un **grand organisme public d'audit, d'évaluation et de contrôle** et de **prendre en compte les effets de la révision constitutionnelle de 2008**, a été examiné par les commissions des lois et des finances de l'Assemblée nationale en septembre 2010.

Ce projet de loi initial 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**

¹ *Rapport d'information n° 31 d'Edmond Hervé (Sénat, 2012-2013), déposé le 10 octobre 2012.*

régionales (qui auraient cessé d'être des juridictions autonomes) sur un ressort plus large. La question du nombre définitif de chambres régionales restait en suspens¹.

Néanmoins, en raison de l'encombrement du calendrier parlementaire, **le projet de loi n'a pu être examiné en séance publique** : il a donc été « **démembré** » afin que ses principales dispositions soient reprises dans la **loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles** précitée.

Au cours de la discussion parlementaire, la **portée de la réforme a été 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.

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

Seul l'axe de réforme relatif à l'organisation structurelle des CRTC a pu voir le jour grâce à loi du 13 décembre 2011 précitée, qui, en son **article 46**, prévoit que **le siège et le ressort de ces chambres sont fixés par décret en Conseil d'Etat sans que leur nombre puisse excéder vingt**.

Le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes a fixé le siège et le ressort de vingt CRC : **quatorze en métropole², cinq en outre-mer³ et une en Corse⁴**.

2. Le chiffrage de la réforme

Les restructurations induites par ce regroupement de sept CRTC (pour atteindre le nombre de vingt) ont un **surcoût prévisionnel** estimé par la Cour des comptes à **6 millions d'euros en titre 2** pour les années 2012 et 2013, dont **4,6 millions d'euros pour la seule année 2013**. Ce surcoût résulte de la mise en œuvre d'un dispositif financier d'accompagnement des départs

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, avait 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 étaient inférieurs à un seuil critique indispensable pour une bonne organisation des équipes de contrôle et des instances de délibéré. Il avait estimé qu'un nombre de douze à seize chambres régionales en métropole pourrait être atteint.

² Arras, Bordeaux, Dijon, Epinal, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Noisiel, Orléans, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

³ Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte.

⁴ Bastia.

volontaires pour les 200 agents et magistrats concernés par la fermeture de sites (indemnités de départ, prime de restructuration de service, complément spécifique de restructuration, indemnité d'accompagnement à la mobilité et aide à la mobilité du conjoint).

Une **mission d'accompagnement** a d'ailleurs été créée auprès du secrétaire général de la Cour afin de gérer ce processus d'accompagnement social ainsi que le reclassement des agents qui n'ont pas souhaité suivre le regroupement. Pour ces derniers, un accord avec le ministère de l'Economie et des finances prévoit leur reclassement au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) avec **prise en charge du différentiel de traitement** par les juridictions financières pendant **trois ans**. Cette mission devrait être achevée au premier semestre 2013.

Hors titre 2, le coût de la réforme porte essentiellement sur des dépenses immobilières et est estimé, par la Cour, à **6 millions d'euros en CP cumulés** sur les années 2012 à 2015, dont l'essentiel a été supporté en 2012 (3 millions d'euros). Pour **2013, le surcoût** est estimé à **1,9 million d'euros**.

Au total, en CP cumulés, **le surcoût de la réforme pourrait donc être évalué à 12 millions d'euros**.

Si la Cour des comptes avait d'abord chiffré à 9 millions d'euros le projet de loi initial, elle avait estimé néanmoins que des économies devraient être réalisées à l'horizon de dix ans, dans la mesure où les regroupements interrégionaux permettraient de **réduire les loyers** et pourraient même conduire à **revendre ou à réaffecter** certaines propriétés de l'Etat. Elle avait en outre considéré que les mutualisations devraient entraîner une **réduction de l'ordre d'une centaine d'effectifs et des surfaces nécessaires**.

Aujourd'hui, **votre rapporteur spécial souhaiterait connaître les estimations de la Cour sur l'impact net de cette réforme**.

E. UNE NOUVELLE MESURE DE LA PERFORMANCE

1. Les changements intervenus sur les objectifs et indicateurs du programme

Le **travail de réflexion** au sein des juridictions financières afin de perfectionner les indicateurs de performance du présent programme a été mené à son terme. Le présent **projet annuel de performances (PAP) pour 2013 a en effet été entièrement remanié** et comporte désormais six objectifs et dix indicateurs, dont six sont nouveaux :

Objectif 1 : garantir la qualité des comptes publics.

Il vise à mesurer les activités de certification et de jugement des comptes des comptables publics. Il est assorti de deux indicateurs :

Indicateur 1.1 : Part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics (en masse financière). Cet indicateur existait déjà dans les précédents projets annuels de performances.

Indicateur 2.2 : Effets sur les comptes des travaux de certification, qui mesure le taux de prise en compte des corrections proposées par la Cour (en pourcentage). La prévision pour 2013 est fixée à 50 %.

Objectif 2 : Contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques.

Il apprécie l'efficacité de l'examen de la gestion des collectivités publiques et des organismes nationaux ainsi que de l'évaluation des politiques publiques. Il se compose de deux indicateurs :

Indicateur 2.1 : Suites données aux recommandations de la Cour et des CRTC (déjà existant).

Indicateur 2.2 : Délais des travaux d'examen de la gestion, dont la cible vise à réduire la durée de réalisation des contrôles sans obérer la qualité des recommandations. La cible pour 2013 est fixée à 17-19 mois pour la Cour et à 14-16 mois pour les CRTC.

Objectif 3 : Assister les pouvoirs publics.

Cet objectif, consacré à la seule Cour des comptes, mesure les travaux d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que l'évaluation des politiques publiques. C'est dans ce cadre qu'entrent les enquêtes demandées par le Parlement en vertu de l'article 58-2° de la LOLF. Il comporte deux indicateurs :

Indicateur 3.1 : Réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics dans les délais (déjà existant).

Indicateur 3.2 : Nombre d'auditions au Parlement, fixé pour 2013 à 35 auditions de membres de la Cour et des CRTC confondus.

Objectif 4 : Informer les citoyens.

Cet objectif vise à assurer la publicité des travaux des juridictions financières. Il s'accompagne de deux indicateurs :

Indicateur 4.1 : Nombre de retombées presse, qui recense, uniquement pour les travaux de la Cour des comptes, les articles de presse écrite, les émissions radiotélévisées ainsi que les sites Internet d'organes de presse et les blogs.

Indicateur 4.2 : Fréquentation du site internet des juridictions financières, qui comptabilise le nombre de visiteurs uniques sur le site internet de la Cour des comptes (prévision fixée à 900 000 visiteurs en 2013).

Objectif 5 : Sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion.

Cet objectif concerne la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics par la Cour et les CRTC ainsi que l'engagement de la responsabilité des ordonnateurs et autres gestionnaires publics par la CDBF. Il est assorti d'un indicateur unique :

Indicateur 5.1 : Délais de jugement, décliné pour la Cour des comptes (prévision de 12 mois en 2013), les CRTC (prévision de 10 mois en 2013) et la CDBF (prévision de 36 mois en 2013).

Objectif 6 : Améliorer le fonctionnement des juridictions financières.

Il mesure l'efficacité de la fonction de pilotage et de soutien grâce à un indicateur unique :

Indicateur 6.1 : Efficacité de la gestion des ressources humaines, présentée sous forme de ratio nombre de gestionnaires/effectifs gérés (prévision de 2,38 % en 2013).

Votre rapporteur spécial se félicite de cette nouvelle présentation stratégique du programme, et tout particulièrement de la prise en compte des missions d'assistance au Parlement (objectif 3), activité désormais essentielle de la Cour des comptes mais dont la mesure faisait encore défaut.

2. Une analyse de la performance nécessairement partielle mais déjà satisfaisante

A l'instar des remarques formulées l'an dernier, il y a lieu de se féliciter qu'au regard de la diversité des finalités du présent programme, et de l'importance de l'aspect qualitatif des missions des juridictions financières, les objectifs structurant le présent PAP apparaissent **pertinents**, et couvrent désormais la totalité du champ d'action de la Cour des comptes et des CRTC.

L'analyse de la performance pour 2013 sera néanmoins partielle en raison de l'introduction de six nouveaux indicateurs pour lesquels votre rapporteur spécial ne dispose pas de valeur de référence sur la réalisation passée.

S'agissant des indicateurs reprenant des valeurs déjà mesurées dans les précédents PAP, et donc pour laquelle une comparaison est possible, ils témoignent **d'un niveau de performance très satisfaisant avec des résultats se maintenant ou progressant**. C'est le cas, par exemple, de la **réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics dans les délais** (3.1) qui atteint le taux de 95 % depuis 2011.

Concernant la **part de la masse financière jugée ou certifiée par la Cour et les CRTC** (indicateur 1.1), celle-ci a atteint le ratio satisfaisant de 15 % à 25 % en 2012 (prévision actualisée). La même cible est fixée pour 2013.

L'indicateur mesurant les **suites données aux recommandations des juridictions financières** (2.1) connaît lui aussi une stabilité à 75 % en 2012 et en cible pour 2013, qui correspond, selon la Cour, à un juste milieu recherché entre des recommandations peu ambitieuses (plus de 80 % de réalisation) et des recommandations qui le seraient trop (taux de réalisation inférieur à 50 %).

L'indicateur mesurant **les retombées presse** (4.1), anciennement libellé « *Contribution des juridictions financières au débat public* », qui mesure le nombre total annuel des retombées presse pour les travaux de la Cour, voit sa performance actualisée réévaluée à 3 500 contre 2 060 en prévision initiale pour 2012. Pour 2013, la prévision est de 3 850 retombées presse (soit + 10 %).

Sur cet indicateur en particulier votre rapporteur spécial avait déjà formulé deux remarques lors du dernier PLF. En premier lieu, il avait souhaité que **les précisions méthodologiques l'accompagnant soient plus explicites sur la notion de « retombées presse »** (par exemple les supports de presse pris en compte). Ces précisions apparaissent désormais dans le nouvel indicateur. En second lieu, et cette fois-ci sur le fond, il avait mis en garde sur « l'aléa médiatique », selon lequel **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 cette année encore le présent indicateur et une telle progression apparaît même délicate à interpréter.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

A **titre non reconductible**, les autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été **majorés de 650 000 euros**. Cette majoration de crédits est répartie comme suit :

- 350 000 euros sur le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ;

- 50 000 euros sur le programme « Conseil économique, social et environnemental » ;

- 250 000 euros sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 23 octobre 2012, sous la présidence de M. Jean-Claude Frécon, vice-président, 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 indépendants : le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives, la Cour des comptes et les autres juridictions financières, le Conseil économique, social et environnemental (Cese). Sur 625,9 millions d'euros, 59 % sont consacrés à la justice administrative, 35 % aux juridictions financières, 6 % au Cese. Ils sont en principe épargnés par la régulation budgétaire.

Le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » comporte 369,2 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse de 5,9 % par rapport à 2012, signe de l'importance accordée aux moyens de la justice administrative. Poursuivant la tendance engagée depuis plusieurs années déjà dans le but de réduire les délais de jugement, les effectifs des juridictions augmentent de 40 ETP en 2013. Afin de rétablir un niveau de performance très dégradé, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a vu ses moyens humains augmenter depuis 2010. Pour 2013, son plafond d'emplois progresse de 23 ETP et passe à 341. L'objectif est de réduire le délai moyen de jugement, qui s'élevait à un an, trois mois et neuf jours en 2009, à sept mois en 2013. Il devrait être de huit mois en 2012, sans dégradation de la qualité de l'instruction. Atteindre l'objectif fixé l'an prochain suppose que l'augmentation des demandes d'asile ne dépasse pas les prévisions et que les avocats soient suffisamment disponibles pour représenter leurs clients. Il faut aussi poursuivre dans la voie de la modernisation et de la professionnalisation.

Le Cese disposera en 2013 de 38,6 millions d'euros, un budget en hausse de 3,15 %. En réalité, cette augmentation est optique : la hausse de 5,57 % des dépenses de titre 2 résulte essentiellement de l'abondement exceptionnel d'1,5 million d'euros au profit de la subvention d'équilibre de la caisse de retraites, consentie par la direction du budget jusqu'en 2015. Hors dépenses de personnel, les crédits du programme diminuent de 8,47 %, grâce à la réduction de 18,6 % des crédits de fonctionnement. Je me félicite que, sous l'impulsion du Président Delevoye, le Cese se soit engagé dans une démarche volontariste d'économies, notamment s'agissant des frais de déplacement et de représentation.

La stratégie de valorisation du patrimoine immobilier du Conseil mérite également d'être saluée. Une augmentation de 47,6 % des dépenses d'investissement permettra la modernisation de l'hémicycle ainsi que les travaux de conservation, d'accessibilité et de mise aux normes du bâtiment. La location du Palais d'Iéna pour diverses manifestations devrait procurer

1,7 million d'euros de recettes, qui alimentent le programme d'investissement à hauteur d'1 million d'euros. Un cercle vertueux est ainsi en train de se mettre en place.

Une partie de ces recettes, 0,5 million d'euros, est affectée au financement de la caisse de retraites, dont l'équilibre, longtemps menacé, est désormais assuré jusqu'en 2017, notamment grâce à la salubre réforme amorcée en 2011. Le Cese attend en outre le chiffrage de l'abandon de la liquidation automatique à 60 ans de la pension d'ancien membre du Conseil.

Enfin, il met en œuvre à moyens constants ses nouvelles missions issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Jusqu'à présent, une seule saisine parlementaire a été enregistrée, à l'initiative de l'Assemblée nationale.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est doté de 218 millions d'euros en crédits de paiement, en progression d'1,9 %. Hors dépenses de personnels – 86,8 % du programme – les crédits restent stables en volume, à 28,7 millions d'euros.

La réforme des juridictions financières est désormais une réalité. Le regroupement des chambres régionales des comptes, lancé en avril 2012, devrait être achevé au premier semestre 2013. Les juridictions financières comptent dorénavant vingt chambres régionales des comptes, sept de moins qu'avant la réforme. Difficile toutefois d'en chiffrer l'impact financier. Malgré un surcoût de 4,6 millions d'euros en 2013, principalement dû au dispositif d'accompagnement des départs, le regroupement devrait, à terme, être source d'économies. Je regrette de ne pas disposer d'éléments de chiffrage plus précis. Enfin, la mesure de la performance du programme a été repensée pour englober la totalité des missions des juridictions financières, ce dont je me félicite.

En conclusion, je propose à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission. Je remercie le Conseil d'Etat, le Cese et la Cour des comptes pour la qualité de leurs réponses au questionnaire budgétaire.

M. Jean-Claude Frécon, président. – Je connais bien cette mission, pour en avoir été longtemps rapporteur spécial. Je salue l'effort fait par le Conseil d'Etat et la CNDA pour réduire la durée d'instruction des affaires. La hausse des effectifs décidée il y a deux ans était destinée à éponger le stock, qui était tel que la durée moyenne augmentait continuellement. A présent, la durée diminue, je suis heureux de cette évolution positive.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Elle est remarquable : en trois ans, on a gagné trois mois. L'objectif est de parvenir à six mois. En matière d'asile, un mois de gagné représente 15 millions d'euros. Le Conseil d'Etat comme le Gouvernement y gagnent. Le goulot d'étranglement se situe au niveau des avocats, qui ne sont pas assez nombreux pour traiter les dossiers. C'est une piste de réflexion intéressante.

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 22 novembre 2012, 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.