



N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 23

**POUVOIRS PUBLICS,
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. PIERRE BOURGUIGNON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
PREMIÈRE PARTIE : LES DOTATIONS DES POUVOIRS PUBLICS POUR 2007	13
CHAPITRE PREMIER : VERS UN PEU MOINS D'OPACITÉ SUR LA DOTATION DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE	15
I.- QUELQUES PROGRÈS EN TERMES D'INFORMATION DU PARLEMENT	15
A.- L'EXÉCUTION DE 2005, DERNIER RÉSULTAT CONNU, EST LÉGÈREMENT EXCÉDENTAIRE	15
B.- POUR 2007, LA DOTATION COMMENCE À ÊTRE MIEUX JUSTIFIÉE	17
1.- Le travail d'analyse de votre Rapporteur spécial permettra une économie de 665.000 euros	17
2.- Les questions soulevées par l'indigence des précédents documents budgétaires reçoivent un début de réponse.....	18
II.- UNE DOTATION TRÈS LOIN DE REFLÉTER UN COÛT COMPLET	19
A.- DE NOMBREUX PERSONNELS SONT GRATUITEMENT MIS À DISPOSITION	19
B.- LES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT SUPPORTENT UNE LARGE PART DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT	22
CHAPITRE II : LES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES PRÉPARENT LEUR RENOUVELLEMENT	25
I.- LE RENOUVELLEMENT DE 2007 EXPLIQUE LE DYNAMISME DE LA DOTATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	26
A.- UNE HAUSSE NOMINALE DE 5,5 %, UNE HAUSSE TENDANCIELLE DE 1,3 %	26
B.- HORS DÉPENSES DE RENOUVELLEMENT, UN IMPORTANT EFFORT D'AUTOFINANCEMENT.....	26
II.- LE RENOUVELLEMENT DE 2008 COMMENCE À SE LIRE DANS LA DOTATION DU SÉNAT	27
A.- UN SOUCI D'ANTICIPATION FAIT PROGRESSER L'ACTION SÉNAT DE 2,1 %	27
B.- LES DEUX AUTRES ACTIONS S'INSCRIVENT EN BAISSE	27
III.- LA DOUBLE CHAÎNE PARLEMENTAIRE EST TOUJOURS DISPENSIEUSE	28

CHAPITRE III : LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN, NOUVELLE DOTATION	29
I.- LA VALSE HÉSITATION SUR L'IMPUTATION DES INDEMNITÉS DES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS A PRIS FIN	29
A.- LE PROBLÈME PONCTUEL POSÉ PAR LA DISPARITION DES CHARGES COMMUNES	29
B.- LA SOLUTION : UN CHANGEMENT DANS LA NATURE DES CRÉDITS, UNE GESTION TOUJOURS ASSURÉE PAR LES ASSEMBLÉES	30
II.- UN MONTANT EN HAUSSE DE 1,88 %	31
CHAPITRE IV : LA DOTATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SOUS LE SIGNE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE	33
I.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006	33
A.- POUR 2005, DEUX PRÉSENTATIONS BUDGÉTAIRES	33
1.- Le dernier exercice régi par l'ordonnance organique de 1959	33
2.- L'éclairage de la nomenclature par action	34
B.- L'UTILISATION DE LA DOTATION SUPPLÉMENTAIRE LIÉE AU RÉFÉRENDUM DU 29 MAI 2005	35
C.- L'EXÉCUTION 2006 MARQUÉE PAR LA PREMIÈRE PHASE DE LA PRÉPARATION DE LA PRÉSIDENTIELLE	35
II.- 2,13 MILLIONS D'EUROS CONSACRÉS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE, CONSOMMÉS POUR L'ESSENTIEL EN 2007	36
A.- UN ÉVÉNEMENT QUI MOBILISERA PRÈS DE 70 % DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT EN 2007	36
B.- UN ÉVÉNEMENT QUI NE SERA PAS SANS CONSÉQUENCES SUR LES DÉPENSES COURANTES DE PERSONNEL	38
1.- Des dépenses prévisionnelles de personnel en hausse de 4,1 %	38
2.- Un tableau d'effectifs ajusté à la baisse	39
C.- UN OBJECTIF CONSTANT DE MODÉRATION DES DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT	40
D.- UNE ACTIVITÉ EN FORTE HAUSSE AU SECOND SEMESTRE DE 2007	41
CHAPITRE V : LA DOTATION <i>COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE</i> EN BAISSÉ DE 6,3 %	45
I.- UNE NOMENCLATURE CLARIFIÉE OÙ PRÉDOMINENT LES COÛTS DE LOYER	46
A.- LA NOMENCLATURE EST DEVENUE PLUS LISIBLE	46
B.- LA DIMINUTION GLOBALE DE LA DOTATION AUGMENTE LA PART RELATIVE DU LOYER ...	46
II.- QUELQUES PROGRÈS DEMEURENT POSSIBLES EN TERMES DE TRANSPARENCE ET D'EFFICIENCE	47
A.- POUR D'AVANTAGE D'EFFICIENCE, RECONSIDÉRER LA POSSIBILITÉ D'ACQUÉRIR DES LOCAUX	47

B.- POUR DAVANTAGE DE TRANSPARENCE, JUSTIFIER MIEUX ENCORE LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT	47
EXAMEN EN COMMISSION	51
SECONDE PARTIE : LES CRÉDITS DE LA MISSION CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT POUR 2007	53
CHAPITRE PREMIER : CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : LE SOUCI DE LA PERFORMANCE EN DÉPIT DU NON-RESPECT DE LA LOI DE PROGRAMMATION	55
I.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006, D'UNE NOMENCLATURE À L'AUTRE	55
A.- EN 2005, L'ABSENCE D'ANNULATIONS DE CRÉDITS ET UN TAUX DE CONSOMMATION SUPÉRIEUR À 100 %	55
B.- 2006 ET L'APPRENTISSAGE DE L'EXÉCUTION EN MODE LOLF	56
1.- Le suivi de la consommation des crédits du BOP unique ne pose pas de problème particulier	56
2.- La mise en œuvre de la LOLF au sein du programme présente peu de changements spectaculaires.....	57
II.- LA GESTION PAR LA PERFORMANCE EST OBÉRÉE PAR LA CROISSANCE DU CONTENTIEUX ET LE NON-RESPECT DE LA LOPJ	60
A.- LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007 PROGRESSED EN DÉPIT D'UNE PROGRAMMATION DÉFAILLANTE	60
1.- Les crédits de personnel marqués par la sous-exécution de la LOPJ.....	61
2.- Même sous-exécutés, les crédits de fonctionnement et d'investissement augmentent	66
B.- UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE EST DÉPLOYÉE POUR TENTER D'ENDIGUER L'AUGMENTATION DU CONTENTIEUX	70
1.- La progression de l'activité est différenciée selon l'échelon considéré	70
2.- Dans les divers champs d'intervention du programme, le souci d'améliorer la performance	73
CHAPITRE II : COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES : LE CHANTIER DE L'AUTONOMIE DE GESTION	79
I.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006 ILLUSTRE LES DIFFICULTÉS ACTUELLES DU SUIVI COMPTABLE EN MODE LOLF	79
A.- EN 2005, DES CHAPITRES GLOBALISÉS ONT PRÉFIGURÉ LA NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE	79
B.- EN 2006, LA FRAGILITÉ TRANSITOIRE DU SUIVI COMPTABLE DE L'EXÉCUTION EN MODE LOLF	80
1.- Seules les grandes masses sont disponibles	80
2.- Le suivi plus fin renvoie à la précision de la maquette budgétaire	81
3.- Le programme demeure, au moins tacitement, abrité de la régulation budgétaire	82

II.- L'AUGMENTATION DES MOYENS EN 2007 REFLÈTE LA CONSOLIDATION DE L'AUTONOMIE DE LA COUR ET DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	82
A.- DES CRÉDITS EN HAUSSE SOUS L'EFFET D'UNE INDÉPENDANCE ACCRUE ET DE MISSIONS NOUVELLES	83
1.- Des emplois supplémentaires pour la certification des comptes de la sécurité sociale	83
2.- Un nombre toujours important de mises à disposition et de détachements	84
3.- Des rémunérations où transparaît l'autonomie nouvelle	85
4.- De dynamiques crédits de fonctionnement et d'investissement	86
B.- L'AUTONOMISATION DU PROGRAMME, UN CHANTIER BIEN AVANCÉ	88
1.- La fin annoncée des délégations de gestion.....	88
2.- La création d'un corps de personnels non magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes	89
C.- LA DIFFICILE MESURE DE LA PERFORMANCE D'UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE	90
1.- Une activité croissante et multiforme	90
2.- Une mesure de la performance en cours de perfectionnement.....	96
 CHAPITRE III : CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : LA LOLF DOIT ÊTRE MIEUX APPLIQUÉE	99
 I.- LA SINGULARITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL NE SAURAIT JUSTIFIER SON REFUS DE SE PLIER AUX EXIGENCES DE LA LOLF	99
A.- L'ACTIVITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL PEUT FORT BIEN SE DÉCLINER EN TROIS ACTIONS	99
1.- Une action <i>Représentation des activités économiques et sociales</i>	99
2.- Une action <i>Fonctionnement de l'institution</i>	102
3.- Une action <i>Politique de communication et échanges extérieurs</i>	104
B.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE DOIT PROGRESSER.....	105
 II.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME N'AUGMENTERONT QUE DE 0,7 % EN 2007	107
A.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006 FAIT APPARAÎTRE UNE PARFAITE CONTINUITÉ ENTRE ANCIENNES ET NOUVELLES MODALITÉS DE GESTION.....	107
1.- En 2005, une légère sous-exécution.....	107
2.- En 2006, un programme à une seule action.....	108
B.- LES CRÉDITS N'AUGMENTERONT EN 2007 QUE SOUS L'EFFET DES MESURES GÉNÉRALES APPLICABLES AUX RÉMUNÉRATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE.....	109
 EXAMEN EN COMMISSION	111
 OBSERVATION	113
 ANNEXE	115
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	115

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 100 % des réponses sollicitées par votre Rapporteur spécial lui étaient parvenues, de la part des responsables de programme de la mission *Conseil et contrôle de l'État* ainsi que de la plupart des bénéficiaires de dotations de la mission *Pouvoirs publics*. Que tous soient ici remerciés pour leur diligence et leur disponibilité.

Cette année, la Présidence de la République a bien voulu, par l'intermédiaire du ministère délégué aux Relations avec le Parlement, transmettre des éléments de réponse dont votre Rapporteur spécial espère qu'ils pourront être encore étoffés à l'avenir.

Les crédits de la mission *Pouvoirs publics* pour 2007

En 2007, les crédits de titre 1 regroupés au sein de la mission *Pouvoirs publics* s'élèveront à 918,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, répartis en huit dotations :

– *Présidence de la République* pour 31,8 millions d'euros, en baisse de 2,1 % par rapport à 2006, sous l'effet d'une exonération de taxe signalée par votre Rapporteur spécial ;

– *Assemblée nationale* pour 529,9 millions d'euros, en hausse nominale de 5,5 % du fait du renouvellement de 2007 et en hausse tendancielle de 1,3 % par rapport à 2006 ;

– *Sénat* pour 314,5 millions d'euros, en hausse de 1,8 % par rapport à 2006 ;

– *La chaîne parlementaire* pour 26,3 millions d'euros, en hausse de 21,2 % par rapport à 2006 ;

– *Indemnités des représentants français au Parlement européen*, nouvelle dotation, inscrite l'an dernier au sein de la mission *Action extérieure de l'État* en dépit d'une gestion effective par l'Assemblée et le Sénat, en hausse de 1,88 % par rapport à 2006 ;

– *Conseil constitutionnel* pour 7,2 millions d'euros, en hausse de 26,3 % par rapport à 2006 et de 4,2 % hors dotation exceptionnelle liée à l'élection présidentielle ;

– *Cour de justice de la République* pour 887.000 euros, en baisse de 6,3 % par rapport à 2006 en raison d'un moindre abondement des frais de justice ;

– la dotation *Haute Cour de justice* n'est traditionnellement pas abondée.

Les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État* pour 2007

Trois programmes bénéficiant d'une autonomie budgétaire accrue ont été regroupés l'an dernier au sein de cette mission rattachée au Premier ministre :

– le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficiera de 252,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 250,7 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 5,3 %, dont 0,1 point par transferts de crédits. Il regroupera 2.898 ETPT (+ 62 sur un an) ;

– les crédits du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières* s'élèveront à 181,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en hausse de 5,8 %, dont 0,5 point de transferts de la part du ministère des Finances, traduction concrète de l'autonomie de gestion acquise l'an dernier et qui continue de représenter un important chantier législatif et réglementaire. Le programme regroupera 1.851 ETPT (+ 8 par rapport à 2006) ;

– les crédits du programme *Conseil économique et social* ne progresseront que de 0,7 % par rapport à 2006 pour atteindre 35,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ce programme continuera de regrouper 162 ETPT.

INTRODUCTION

À tous égards, le présent rapport spécial est composite, ce qui en fait la richesse autant que, peut-être, l'incongruité. Non seulement il agrège deux missions du budget de l'État et se présente pour cette raison en deux parties distinctes, la première consacrée à la mission *Pouvoirs publics* et la seconde à la mission *Conseil et contrôle de l'État*, mais au sein de chacune d'elles, sont juxtaposés huit dotations d'une part, et trois programmes d'autre part, dont le trait commun se résume à ceci : une dérogation, plus ou moins nette, au droit commun du budget général, en raison de prérogatives particulières.

Les huit dotations regroupent les crédits des pouvoirs publics constitutionnels que sont la Présidence de la République, les assemblées parlementaires (Assemblée nationale et Sénat ainsi que la chaîne parlementaire), le Conseil constitutionnel, la Haute Cour (pour mémoire) et la Cour de justice de la République. En outre, pour la première fois cette année, les indemnités des représentants français au Parlement européen font l'objet d'une dotation. Le commentaire de leurs crédits est une façon parmi d'autres d'analyser l'action des pouvoirs publics constitutionnels, mais aussi de faire vivre un principe de transparence auquel votre Rapporteur spécial est très attaché, ne serait-ce que parce qu'il éloigne toute tentation polémique.

À la veille d'échéances importantes pour notre pays, le présent rapport spécial se veut aussi pédagogique, en ce qu'il donne des éléments permettant de mesurer objectivement « le coût de la démocratie », qu'il s'agisse du coût de l'élection présidentielle pour le Conseil constitutionnel, ou de celui du renouvellement de l'Assemblée nationale.

S'agissant des trois programmes de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, qui regroupent les crédits du Conseil d'État et des autres juridictions administratives, de la Cour des comptes et des autres juridictions financières, ainsi que du Conseil économique et social, l'approche est plus classique, et se fonde sur l'analyse de l'activité de ces institutions pour y souligner les aspects de gestion par la performance... ou relever des lacunes à cet égard.

Le Parlement, et votre Commission au premier chef, ont aussi à apprendre de la mise en œuvre de la LOLF par ceux qui sont chargés de l'appliquer, que la réforme paraisse bénéfique, ou qu'au contraire ses effets soient discutables.

PREMIÈRE PARTIE : LES DOTATIONS DES POUVOIRS PUBLICS POUR 2007

Le rapport spécial de l'an dernier constituait une première dans le choix qu'il faisait de commenter, à la manière des quelque quarante autres rapports spéciaux, les crédits qu'il était demandé au Parlement de voter dans le cadre de la mission *Pouvoirs publics*. Votre Rapporteur spécial n'ignore pas les controverses que cette démarche, pleinement assumée par votre commission des Finances, a pu susciter.

En effet, que valent l'autonomie financière des pouvoirs publics et l'existence au sein du budget général d'une mission *ad hoc*, dont le Conseil constitutionnel a réaffirmé dans sa décision sur la LOLF ⁽¹⁾ que « *ce dispositif assur[ait] la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* », si les crédits en cause doivent être justifiés, commentés, voire critiqués ? Que vaut, de même, la règle selon laquelle « *les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* », règle considérée par le Conseil constitutionnel comme inhérente au principe d'autonomie financière, et qu'il qualifie expressément, dans le considérant 47 de sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, comme une réserve d'interprétation de l'article 115 de la loi de finances pour 2002 ⁽²⁾ créant les annexes explicatives propres aux crédits des pouvoirs publics ?

Mais à l'inverse, que vaut le vote du Parlement s'il doit intervenir « les yeux fermés », et comment les parlementaires exerceraient-ils leur droit d'amendement sur les crédits des pouvoirs publics, pour lesquels la LOLF ne prévoit aucune restriction particulière ?

LES DOTATIONS AU SENS DE LA LOLF

Les dotations constituent des unités budgétaires dérogatoires, affranchies des contraintes de performance (les dotations sont présentées par nature et non par objectif de dépense), et exclues des modalités de gestion prévues pour les programmes (les dotations ne peuvent pas faire l'objet de report, de virement, de transfert, ni de modification par répartition de crédits pour dépenses accidentelles ou imprévisibles). Elles retracent des dépenses qui, notamment parce qu'il est difficile de les soumettre à des indicateurs de performance, ne peuvent pas faire l'objet de programmes. Il s'agit en quelque sorte d'interdire la constitution de « faux programmes », en prévoyant explicitement les crédits qui peuvent être exonérés de la budgétisation par objectif.

Bénéficient de cette dérogation les crédits des pouvoirs publics (à savoir les crédits relevant du titre prévu au 1° du I de l'article 5 de la LOLF), soumis au principe de la séparation des pouvoirs, et jouissant, en conséquence, d'une autonomie financière difficilement conciliable avec l'obligation de définir des objectifs et des indicateurs.

En revanche, aucune dérogation n'est prévue quant au droit d'amendement portant sur les crédits des dotations, l'article 47 de la LOLF n'établissant pas de distinction selon la nature des crédits susceptibles d'être amendés.

(1) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 25.

(2) Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001

Dès sa nomination, votre Rapporteur spécial avait considéré que le bénéfice d'une dotation en lieu et place d'un programme, loin d'exonérer les pouvoirs publics de tout devoir de transparence, les obligeait. Il se réjouit, par conséquent – non pour lui-même mais pour le fonctionnement démocratique de nos institutions –, que les attributaires des dotations aient bien voulu répondre, cette année encore, aux questionnaires que le Gouvernement leur avait transmis de sa part, mais surtout que, rompant le regrettable silence gardé l'an dernier, la Présidence de la République ait à son tour accepté de fournir quelques éléments de réponse.

Votre Rapporteur spécial se félicite également d'avoir été entendu lorsqu'il réclamait, suivi en cela par son homologue de la commission des Finances du Sénat, le Président Jean Arthuis, la fusion en un seul document budgétaire du nouveau « bleu » relatif aux pouvoirs publics, qui l'an dernier comportait, en tout et pour tout, deux tableaux récapitulatifs, et des annexes générales « jaunes » expliquant sommairement les mêmes crédits, à savoir le *Rapport relatif aux budgets des assemblées parlementaires* institué par l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement desdites assemblées et le *Rapport relatif aux budgets des pouvoirs publics*, beaucoup plus récent, institué par l'article 115 précité de la loi de finances pour 2002.

Le ministère délégué au Budget a ainsi mené, au printemps dernier, les consultations nécessaires pour recueillir l'accord de toutes les institutions concernées, de sorte que le « bleu » peut désormais valablement servir de support à l'examen et au vote des dotations. Le présent rapport spécial entend également y contribuer.

CHAPITRE PREMIER

VERS UN PEU MOINS D'OPACITÉ SUR LA DOTATION DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

Outre que le « bleu » contient désormais des éléments antérieurement contenus dans un « jaune », ainsi que l'on vient de le rappeler, ce document unique est plus étoffé que la somme des documents publiés les années précédentes, et votre Rapporteur spécial veut y voir le résultat des critiques constructives qu'il s'est efforcé de formuler dans son rapport de l'an dernier. Le souci de voir le Parlement respecté dans ses prérogatives de détenteur de l'autorisation budgétaire devant être informé en tant que tel, en même temps que le refus de tout esprit polémique, ont commencé de produire le résultat escompté, que les futurs rapporteurs spéciaux pourront faire fructifier.

De fait, il subsiste encore une importante marge de progression, en particulier concernant la dotation *Présidence de la République*. Car si des informations supplémentaires apparaissent, il reste beaucoup à faire avant que la dotation ne reflète réellement le « coût complet » que représente la Présidence.

I.— QUELQUES PROGRÈS EN TERMES D'INFORMATION DU PARLEMENT

A.— L'EXÉCUTION DE 2005, DERNIER RÉSULTAT CONNU, EST LÉGÈREMENT EXCÉDENTAIRE

Le tableau page suivante reproduit celui qui figure dans l'annexe jointe au dernier projet de loi de règlement, en application de l'article 115 de la loi de finances pour 2002 ; il est assorti du pourcentage d'évolution de chaque poste de dépenses entre les exercices 2004 et 2005.

Comme les années précédentes, l'annexe explicative au projet de loi de règlement se signale par sa concision : le détail des dépenses de personnel par type d'effectifs n'est pas connu, le « *renouvellement d'une partie du parc automobile* » n'est pas davantage précisé, non plus que le « *projet de modernisation des réseaux de transport d'informations de la Présidence* ». Subsiste toujours ce curieux poste de charges exceptionnelles « *essentiellement consacrées aux aides financières accordées, au nom du Chef de l'État, aux personnes en difficultés financières sur rapport des services sociaux locaux* », dont on peut se demander comment il s'articule avec l'ensemble du dispositif de minima sociaux existant. Mais si l'on ignore tout des effectifs ou des véhicules, on ne peut manquer de noter la préoccupation écologique – la « *démarche d'éco-responsabilité* » – qui anime la Présidence : il est ainsi précisé qu'elle veille à l'achat d'ampoules à basse consommation, à la mise en place de sous-compteurs d'eau, à l'utilisation de biocarburants et au tri sélectif des déchets.

D'une façon générale, la présentation de l'exécution 2005 est, sans surprise, remarquablement en ligne avec les prévisions :

**PRÉVISION, EXÉCUTION ET ÉVOLUTION
DE LA DOTATION DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE EN 2005**

(en milliers d'euros)

Charges	Exécution 2004	Prévision 2005	Exécution 2005	Évolution 2005/2004 (en %)
I – Section de fonctionnement	30.185,5	30.528,1	30.395	0,7
60 Achats de biens et de fournitures	4.409,6	4.418,6	4.418	1,9
61-62 Services extérieurs	10.501,1	10.501,4	10.382,3	- 1,1
dont : – charges postales et de télécomm.	4.598,1	4.500	4.366,5	- 5
– entretien, maintenance	3.970,9	4.300	4.183,2	5,3
63 Impôts et taxes	790	790	788	- 0,3
64 Dotation du Président de la République	98,8	100,7	99,9	1,1
65 Charges de personnel	14.066,4	14.397,4	14.390,9	2,3
dont : – rémunérations et indemnités	10.974,4	11.483	11.478,5	4,6
– charges sociales diverses	2.765,8	2.914,4	2.912,4	5,3
67 Charges exceptionnelles	319,6	320	315,8	- 1,2
II – Section d'investissement	1.291,1	1.721,7	1.716	32,9
Total des charges (III = I + II)	31.476,6	32.249,8	32.111,1	2
Produits divers	333,4	350	346,6	4
Total des ressources (IV)	333,4	350	346,6	4
Dotation		31.899,8		
Charges nettes totales (III – IV)	31.143,2		31.764,5	2

Source : rapports joints aux projets de loi de règlement pour 2004 et 2005.

Pour le reste, la lecture de la dernière colonne du tableau qui compare l'exécution des deux derniers exercices clos n'appelle que quelques commentaires ponctuels, ou plutôt quelques interrogations. On note ainsi le fort ressaut des crédits d'investissement d'une année sur l'autre, ainsi que l'augmentation sensible des crédits de personnel.

Sur ce dernier poste, un élément d'explication réside peut-être dans le fait que disparaissent, à compter de 2005, la part des charges de personnel non expliquée par les sous-ensembles « *rémunérations et indemnités* » et « *charges sociales diverses* » ; le différentiel était de 326.000 euros en 2004.

Enfin, l'excédent d'un peu plus de 135.000 euros constaté en fin d'exécution 2005 figure explicitement, contrairement aux années précédentes, dans la dotation pour 2007 en déduction des charges de l'année à venir, et votre Rapporteur spécial se félicite d'avoir été lu sur ce point. Il l'a même été encore au-delà.

B. – POUR 2007, LA DOTATION COMMENCE À ÊTRE MIEUX JUSTIFIÉE

1.– Le travail d'analyse de votre Rapporteur spécial permettra une économie de 665.000 euros

Abordant un sujet en apparence mineur, le rapport spécial de l'an dernier relevait l'incongruité selon laquelle la Présidence de la République était redevable de la taxe sur les salaires, alors que le dernier alinéa du 1 de l'article 231 du code général des impôts en exonère explicitement les rémunérations payées par l'État sur le budget général. L'incongruité disparaîtra l'an prochain et le « bleu » évoque à cet égard « *l'exonération de taxe sur les salaires dont bénéficie, à partir de 2006, la Présidence de la République en application de l'article 231 du code général des impôts* ». Contrairement à ce que sous-entend cette formulation, il n'y avait pas davantage de raison, avant l'année 2006, de payer ni de percevoir cette taxe, qui par conséquent l'a été sans base légale, ce qui ne laisse pas d'étonner.

L'économie ainsi permise représente 665.000 euros, soit plus de 2 % de la dotation de 2006, et cette moindre dépense est à soi seule responsable de la diminution nette de la dotation d'une année sur l'autre. Comme le précise le tableau suivant, l'évolution des crédits sera de -2,1 % sur un an et de -0,05 % seulement hors l'effet de cette mise en conformité des faits avec le droit :

ÉVOLUTION PAR POSTE DE LA DOTATION DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE DE 2005 À 2007

(en milliers d'euros)

	Rappel exécution 2005	Dotation 2006	Dotation 2007	Variation 2007/2006 en %
1. Charges des services	16.641,7	16.953	16.953	0
Fonctionnement	14.920	14.920	15.039	0,8
dont : – achats de biens et fournitures	4.418,6	4.235	4.269	0,8
– services extérieurs	10.501,4	10.685	10.770,5	0,8
Équipement et travaux	1.721,7	2.033	1.913,5	-5,9
2. Dotation du Président de la République	100,7	100,7	101,5	0,8
3. Charges de personnel	14.397,4	14.657	14.774,5	0,8
dont : – charges rémunérations et indemnités	11.483	11.700	11.794	0,8
– charges sociales diverses	2.914,4	2.957	2.980	0,8
4. Impôts et taxes	790	800	135	-83,1 %
5. Charges exceptionnelles	320	320	320	0
Total des charges (I)	32.249,8	32.830,7	32.284	-1,7
Ressources (II) : produits divers	350	365	365	0
Charges nettes totales (I-II)	31.899,8	32.465,7	31.783,6	-2,1

Source : rapports joints au PLFR 2005 et au PLF 2007.

La nomenclature n'a pas véritablement évolué avec le passage des anciens chapitres à l'actuelle dotation, toujours organisée par nature de crédits. Il serait intéressant que, prenant exemple sur le Conseil constitutionnel, la Présidence de la République songeât à organiser ses dépenses par action, ce qui serait certainement utile à l'optimisation de sa gestion et à une plus grande transparence.

2.– Les questions soulevées par l'indigence des précédents documents budgétaires reçoivent un début de réponse

Par rapport à l'an dernier, le rapport explicatif comporte quelques éléments manifestement inspirés par les remarques formulées dans le précédent rapport spécial ou bien par certaines questions écrites de parlementaires.

Ainsi, les dépenses de personnel sont détaillées par destination, et l'on apprend ainsi qu'elles serviront à rémunérer 91 contractuels pour 3,3 millions d'euros, à rembourser 64 mises à disposition dans le cadre de conventions conclues notamment avec La Poste, France Télécom, l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris et la ville de Paris, pour 1,55 million d'euros, et à verser 6,95 millions d'euros d'indemnités pour sujétions particulières à tous les personnels en fonction à la Présidence. Ces crédits devraient représenter un montant bien supérieur si tous les effectifs de la Présidence étaient pris en compte (*cf. infra*).

S'agissant de la dotation du Président de la République, support du traitement du chef de l'État, elle augmentera de 0,8 % en 2007 – en ligne avec le taux retenu pour l'évolution du budget général – pour atteindre 101.488 euros, soit un montant mensuel de 8.457,33 euros. Le « bleu » précise cette année qu'il s'agit d'un alignement sur le groupe hors échelle G de la grille des traitements de la fonction publique et que « *aucun complément indemnitaire ne s'y ajoute* ». Or le traitement mensuel brut du groupe en question s'élevait, au 1^{er} juillet 2006, à 6.747,43 euros. Une information plus détaillée, sur un traitement qui n'apparaît par ailleurs nullement excessif, serait d'autant plus utile qu'aucun texte n'a jamais fixé la rémunération du Président.

Dans le champ des moyens de fonctionnement également, quelques éléments nouveaux apparaissent, dont une liste des locaux et résidences présidentiels. Leur coût de fonctionnement et d'entretien étant le principal poste de dépenses, il n'est pas inutile d'en dresser la liste :

IMMEUBLES AFFECTÉS À LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

Désignation	Monument historique	Date d'affectation	Nature de l'occupation
Palais de l'Élysée	Oui	1874	Bureaux, pièces de réception, salles de réunion, locaux techniques, appartement
Hôtel de Marigny (Paris)	Oui	Acquisition par l'État en 1972	Résidence des chefs d'États étrangers en voyage officiel en France. Résidence, locaux techniques.
2, rue de l'Élysée	Oui	Acquisition par l'État en 1967	Bureaux, salles de réunion, restaurant du personnel, locaux techniques.
4, rue de l'Élysée	Oui	Acquisition par l'État en 1984	Bureaux, salles de réunion, locaux techniques.
14, rue de l'Élysée	Oui	Acquisition par l'État en 1960	Bureaux, salles de réunion, crèche du personnel, locaux techniques.
Palais de l'Alma (quai Branly, Paris)	Oui	1881	Bureaux, locaux techniques, ateliers. Logements de fonction par nécessité de service.
Domaine national de Marly-le-Roi (Yvelines)	Oui (ouvert au public)	1879	Parc ouvert au public et pavillon
Domaine national de Rambouillet (Yvelines)	Oui (ouvert au public)	1886	Parc et château ouverts au public. Organisation de rencontres internationales.
Fort de Brégançon (Var)	Oui	1968	Résidence, jardin, locaux techniques.
Domaine de Souzy-la-Briche	Non	Donation à l'État en 1972 ; affectation à la Présidence en 1976	Résidence, parc, locaux techniques.

Source : *Présidence de la République*.

Le détail du parc automobile est lui aussi désormais disponible ; il comprend 61 véhicules et 7 scooters, dont l'entretien est assuré par un service propre à la Présidence. On conçoit que l'externalisation ne soit pas de mise en l'espèce, du moins pour certains de ces véhicules, mais il serait intéressant de savoir si la Présidence s'impose les contraintes des autres services de l'État en matière d'optimisation de la gestion du parc automobile.

II.- UNE DOTATION TRÈS LOIN DE REFLÉTER UN COÛT COMPLET

A.- DE NOMBREUX PERSONNELS SONT GRATUITEMENT MIS À DISPOSITION

Parmi les motifs de satisfaction qu'offre cette année le « bleu » relatif aux pouvoirs publics, le moindre n'est pas de voir figurer en annexe du rapport sur les crédits de la Présidence le tableau d'effectifs suivant :

TABLEAU DES EFFECTIFS DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE
au 1^{er} janvier 2006

	Catégorie			Total
	A	B	C	
Secrétariat général et cabinet	45			45
État-major particulier	7	24	18	49
Commandement militaire et sécurité	10	33	290	333
<i>Services administratifs</i>				
– administration et conservation des résidences présidentielles à Paris	2	15	59	76
– administration et conservation des résidences présidentielles en province		4	39	43
– audiovisuel	1	5	6	12
– correspondance présidentielle	27	30	42	99
– service financier et du personnel	5	3	3	11
– intendance, cuisine et restaurant des personnels	3	5	69	77
– protocole	1	5	5	11
– secrétariats	13	39	70	122
– télécommunications et informatique	11	13	12	36
– autres services	13	10	20	43
Total	138	186	633	957

Source : annexe Pouvoirs publics au projet de loi de finances pour 2007.

Voilà un effort important de transparence qui mérite d'être salué, et développé à l'avenir, par exemple en harmonisant la nomenclature retenue avec celle figurant sur le site Internet de la Présidence ⁽¹⁾, mais surtout en détaillant le tableau des effectifs par financeur et en indiquant le coût des rémunérations correspondantes, qu'elles soient payées à partir de la dotation ou sur les crédits des différents ministères et organismes d'origine. À l'évidence, mesurer le coût complet du fonctionnement de la Présidence supposerait de faire figurer ces rémunérations dans la dotation, les délégations de gestion nécessaires étant établies avec les ministères gestionnaires des effectifs en cause. Dans cette optique, il faudrait convertir ces effectifs en équivalents temps plein travaillé (ETPT), afin que les ministères mis à contribution puissent les défalquer de leur plafond d'autorisation d'emplois et ne voient pas la performance de leur gestion obérée par ces effectifs rémunérés sans être disponibles. Que les effectifs de la Présidence soient, selon les termes du « bleu », « essentiellement constitués, depuis la troisième République, de fonctionnaires mis à disposition et payés par les administrations centrales de l'État », ne saurait le moins du monde emporter la conviction.

(1) Le site www.elysee.fr recense : le protocole, le commandement militaire, le service financier et du personnel, le service des télécommunications et de l'informatique, le service des archives et de l'information documentaire, le service de la correspondance présidentielle, l'intendance, le service des décorations, le service de l'administration et de la conservation des résidences présidentielles, la crèche, le service médical, le service audiovisuel, le Groupe de sécurité de la Présidence de la République et le Service de protection des hautes personnalités.

Mais en l'état, ce tableau permet déjà de révéler certaines données marquantes, et par exemple de nuancer l'impression couramment répandue selon laquelle l'Élysée serait une « machine administrative » de taille très modeste ; à titre de comparaison, les services du Premier ministre ne rassemblent pas même 2,5 fois plus de personnes. Un autre constat est le poids des militaires dans ces effectifs, qui atteint 40 %, selon le « bleu » (378 des 957 personnels recensés). On peut aussi souligner la lourde charge que représente la correspondance présidentielle, qui mobilise 99 personnes, en étant distinct des secrétariats qui emploient 122 autres personnes. L'ensemble de ces éléments plaide pour la construction, fût-ce à titre purement informatif, d'indicateurs qui permettraient de mesurer l'efficacité de la gestion des crédits.

En outre, le tableau d'effectifs complète fort utilement le recensement qu'il est possible d'effectuer à partir de réponses aux questions écrites des parlementaires.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DU COÛT DES PERSONNELS MIS À DISPOSITION
DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE**

(coût en milliers d'euros)

Ministère ou service	Nombre de mises à disposition				Coût			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Défense	360	362	367 (1)	366	18.000	18.000	14.690	15.310
Culture	74 (2)	78 (2)	78 (2)		1.824	2.319 (personnel)	2.477	
<i>Mobilier national</i>	19	19	19					
Économie, finances et industrie	54	56	64	64		2.239	2.482	2.606
Intérieur		45 (4)				1.736		
Affaires étrangères	22		25	25	6.864 (fonctionnement)		1.645	1.645
Équipement		9	11			341	361	
Justice		6	8			330	490	
Affaires sociales et santé	0	5			0	146		
Agriculture			4				145	
Jeunesse et éducation nationale		1	2			27	60,9	

(1) dont 146 affectés à la compagnie de sécurité de la Présidence de la République.

(2) dont 35 au Palais de l'Élysée (40 en 2003) et 39 dans les autres résidences (38 en 2003).

(3) dont 2,35 millions d'euros de dotation exceptionnelle.

(4) dont 26 appartenant au Groupe de sécurité de la Présidence de la République (31 en 2003) et 14 en fonction à la sécurité générale de la présidence. Ces fonctionnaires de police sont tous membres du Service de protection des hautes personnalités (SPHP) et ne sont pas affectés en tant que tels à la Présidence de la République.

Source : questions écrites parlementaires.

Par ailleurs, le rapport spécial de notre collègue Marc Le Fur sur la mission *Sécurité*⁽¹⁾ mentionne, au sein de la direction de l'ordre public et de la circulation de la Préfecture de police, l'existence du service de garde de l'Élysée, fort de 218 fonctionnaires, ainsi que l'emploi de 37 gendarmes mobiles – en l'occurrence statiques – à la protection de la résidence privée du Président de la République à Bity, en Corrèze⁽²⁾.

Au-delà de ces moyens humains, le fonctionnement de la Présidence de la République suppose également de réintégrer d'importants moyens matériels.

B.– LES ADMINISTRATIONS DE L'ÉTAT SUPPORTENT UNE LARGE PART DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

Les résidences présidentielles mentionnées plus haut représentent une charge importante qu'il serait normal de faire supporter en totalité par la dotation, au lieu de quoi, selon le « bleu » : *« les crédits nécessaires au financement des travaux importants ou des grosses réparations [,] dans un souci de cohérence administrative, [...] ont toujours été rattachés au ministère de la culture, au titre de la conservation du patrimoine de l'État »*.

Le projet annuel de performances du programme *Patrimoines* fait apparaître, à ce titre, en 2007, 4,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 4,5 millions d'euros de crédits de paiement, sans plus de commentaires sur les opérations qui seraient ainsi financées. Le ministère de la Culture et de la communication a cependant répondu à une question écrite⁽³⁾ en indiquant que ce montant annuel d'autorisations d'engagement était identique depuis 1998 et que, de surcroît, il avait financé, pour 2,34 millions d'euros en 2004, des opérations d'entretien dans les domaines nationaux de Marly-le-Roi et de Rambouillet, ainsi que, pour 76.000 euros, l'acquisition de matériel agricole destiné au domaine présidentiel de Souzy-la-Briche, réservé à l'usage privatif du Chef de l'État. Dans le même registre, peuvent encore être signalées, en 2004, les activités d'entretien et de restauration des objets gérés par le Mobilier national et installés dans les résidences présidentielles : près de 400 interventions et restaurations pour plus de 4.200 jours de travail et un coût global de 300.000 euros⁽⁴⁾.

Enfin, un autre poste de dépenses substantielles mérite d'être mentionné, et gagnerait à être intégré dans la dotation dans un souci de sincérité budgétaire : l'Escadron de transport, d'entraînement et de calibrage (ETEC), qui sert en particulier aux déplacements du Chef de l'État, du Premier ministre et des autres

(1) Doc. AN n° 3363, annexe 30, page 52, novembre 2006.

(2) Idem, page 55. À titre de comparaison, la protection de la résidence du Garde des Sceaux mobilise 16 gendarmes.

(3) Question n° 91671 de M. René Dosière, réponse parue au Journal officiel du 12 septembre 2006, page 9579.

(4) Réponse à la question écrite n° 74584 de M. René Dosière, parue au Journal officiel du 6 décembre 2005, page 11289.

membres du Gouvernement. Le détail de son emploi est cette année disponible, ce qui permet d'identifier très exactement la part de ses missions qui bénéficie à la Présidence de la République. Le tableau suivant en retrace le détail :

COÛT DE L'ETEC DANS SES MISSIONS DE TRANSPORT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

(coût en milliers d'euros)

Type d'aéronef	Nombre d'heures de vol		Coût horaire des vols		Coût total	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Airbus A 319 CJ	350	279	5,7	6,4	1.977,9	1.785,9
Falcon 900	368	236	6,3	5,8	2.328,7	1.358,9
Falcon 50	358	231	4,1	4,2	1.472,8	963,7
Hélicoptères	109	66	5,7	5,7	616,7	379,2
Total	1.185	812	-	-	6.396,1	4.487,7

Source : ministère de la Défense.

L'ETEC employait, en 2005, 70 officiers et 149 personnels non officiers, pour un coût global en rémunérations et charges sociales de 9,1 millions d'euros.

Par ailleurs, le ministère de l'Outre-mer a financé, en 2004 et en 2005, les frais de voyage du Chef de l'État dans les départements et collectivités d'outre-mer à hauteur de 300.000 euros pour chacun de ces deux exercices.

Sur cette question des crédits de fonctionnement supportés par d'autres administrations, les documents budgétaires n'ont absolument pas progressé. La marge de progression est donc importante pour, d'ici l'année prochaine, cerner un peu moins grossièrement le coût complet du fonctionnement de la Présidence, ce qui n'est qu'un objectif élémentaire de transparence démocratique et de saine gestion des deniers publics.

CHAPITRE II

LES DOTATIONS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES PRÉPARENT LEUR RENOUVELLEMENT

À la différence des autres pouvoirs publics, l'Assemblée nationale et le Sénat ont une longue tradition de publication de l'information sur leurs crédits, puisque l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui réaffirme leur autonomie financière, prévoit aussi, et fort pertinemment, le rapport explicatif annuel annexé au projet de loi de finances. Cette annexe « jaune », dont le contenu est établi par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées et présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, est dorénavant intégrée dans le « bleu » relatif aux pouvoirs publics, conformément au souhait exprimé l'an dernier par votre Rapporteur spécial.

En outre, chaque assemblée désigne en son sein une commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes, dont le rapport ⁽¹⁾ est publié annuellement depuis 1994 à l'Assemblée nationale, en application de l'article 16 de son Règlement, et depuis 2003 au Sénat, en application de l'article 103 de son Règlement.

Votre Rapporteur spécial se permet de réitérer cette année sa suggestion d'une parution légèrement anticipée de ces rapports, de façon à pouvoir disposer, au moment du vote des crédits de l'année $n + 1$, du rapport portant sur l'exécution des crédits de l'année $n - 1$, à l'instar de la pratique générale institutionnalisée par la LOLF et par la LOLFSS pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Les chiffres bruts de l'exécution 2005 sont néanmoins disponibles ⁽²⁾ et permettent de retracer l'évolution des dotations des assemblées dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES BUDGETS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

(en milliers d'euros)

	Exécution 2005	Dotation 2006	Variation 2006/2005 en %	Dotation 2007	Variation 2007/2006 en %
Dotation Assemblée nationale	493.300	502.179,4	1,8	529.935	5,53
Dotation Sénat	303.470,4	308.917,7	1,8	314.487,2	1,8
<i>dont Action Sénat</i>	290.640,1	295.903,8	1,81	301.865,8	2,01
<i>Action Jardin du Luxembourg</i>	11.352,4	11.514	1,42	11.405,4	- 0,94
<i>Action Musée du Luxembourg</i>	1.477,9	1.499,9	1,49	1.216	- 18,93
Dotation La chaîne parlementaire	19.644,1	21.741	10,67	26.345	21,18
<i>dont Action LCP-AN</i>	9.439,5	11.000	16,53	12.750	15,91
<i>Action Public-Sénat</i>	10.204,6	10.741	5,26	13.595	26,57

Source : d'après les rapports joints au PLFR 2005 et au PLF 2007.

- (1) Les derniers rapports publiés et mis en ligne sont, pour l'Assemblée, le rapport d'information n° 2707 de M. Jean de Gaulle (novembre 2005), et pour le Sénat, le rapport d'information n° 148 (2005-2006) de M. Marc Massion, le président de la commission spéciale étant M. Paul Girod.
- (2) Dans le rapport relatif aux crédits accordés aux pouvoirs publics joint au projet de loi de règlement pour 2005.

I.- LE RENOUVELLEMENT DE 2007 EXPLIQUE LE DYNAMISME DE LA DOTATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A.- UNE HAUSSE NOMINALE DE 5,5 %, UNE HAUSSE TENDANCIELLE DE 1,3 %

Les élections législatives de juin 2007 ne pouvaient manquer de peser sur le budget de l'Assemblée nationale. En effet, l'expérience montre qu'il existe une série de coûts spécifiques à un renouvellement. Citons notamment :

- les indemnités de licenciement dues aux collaborateurs de députés non réélus – qui constituent, avec 11 millions d'euros bruts et 5,3 millions d'euros de charges patronales, le premier poste parmi ces dépenses exceptionnelles ;

- l'augmentation du nombre de pensionnés ;

- la consommation, traditionnellement accélérée en début de législature, de l'enveloppe destinée à l'équipement bureautique en circonscription.

On pourrait y ajouter, bien que la pratique n'aille pas jusque-là, le surcroît de travaux effectués en période de suspension de l'activité parlementaire, qui contribueront au léger pic d'investissements de 2007.

Le « bleu » chiffre l'ensemble des crédits de fonctionnement directement liés au renouvellement à quelque 21,3 millions d'euros. Hors ce coût exceptionnel, la hausse « tendancielle » de la dotation serait ainsi de 6,4 millions d'euros en valeur absolue, soit une progression de 1,3 %, encore inférieure à celle enregistrée les années passées, où prévalait un alignement sur l'inflation.

B.- HORS DÉPENSES DE RENOUVELLEMENT, UN IMPORTANT EFFORT D'AUTOFINANCEMENT

La tendance de fond est bien à la modération de la dépense sollicitée sur le budget de l'État, ce qui se traduit par une mobilisation de ressources propres. À cet égard, l'effort emblématique est celui réalisé pour autofinancer en grande partie des investissements par ailleurs importants : sur le montant de 80,9 millions d'euros inscrit en section d'investissement pour 2007, en hausse de 64,5 % par rapport à 2006, l'autofinancement représente 91,1 %, du fait de la forte augmentation du prélèvement sur les disponibilités. Ces crédits permettront en particulier de poursuivre le programme pluriannuel de restructuration complète des immeubles du 101, rue de l'Université et du 32, rue Saint-Dominique.

L'essentiel des dépenses se concentre toutefois sur le fonctionnement, et en particulier les dépenses que la nomenclature utilisée à l'Assemblée ventile en « charges de personnel » et en « charges parlementaires », qui représentent

ensemble 87 % de la section de fonctionnement. Là encore, la modération est de mise, qui se traduira par une hausse de 0,2 % hors dépenses liées au renouvellement :

– les charges de personnel (161 millions d’euros) diminueront de 1,1 %, essentiellement sous l’effet de certaines vacances temporaires de postes et de l’évolution corrélée à l’activité parlementaire de certaines indemnités ;

– les charges parlementaires (297,7 millions d’euros), dont les frais de secrétariat des députés, les indemnités parlementaires et les charges sociales afférentes, ne progresseront que de 0,4 % hors coût du renouvellement ;

– les autres charges de fonctionnement augmenteront de 1,9 % hors charges exceptionnelles et imprévues, le poste le plus dynamique étant celui des dépenses d’informatique.

II.- LE RENOUVELLEMENT DE 2008 COMMENCE À SE LIRE DANS LA DOTATION DU SÉNAT

A.- UN SOUCI D’ANTICIPATION FAIT PROGRESSER L’ACTION SÉNAT DE 2,1 %

Aucun renouvellement d’ampleur n’interviendra au Sénat avant 2008, et la dotation du Sénat peut donc ne progresser globalement qu’à hauteur de 1,8 % en 2007, soit l’hypothèse d’inflation associée au présent projet de loi de finances. Pourtant la principale action de la dotation, l’action *Sénat*, connaît une évolution légèrement plus dynamique, sous l’effet de l’anticipation du passage de 331 à 341 sénateurs en 2008 et de la nécessité de disposer, en conséquence, de locaux supplémentaires, par location d’un nouvel immeuble et réaménagement en bureaux de logements de fonction.

Les charges d’investissement s’élèveront ainsi à 9,2 millions d’euros, et l’autofinancement, dénommé au Sénat prélèvement sur le report à nouveau, représentera 7,4 millions d’euros, en hausse de 36 % par rapport à 2006.

Quant aux charges de fonctionnement, ventilées en rémunérations et charges sociales pour près de 54 % et en aides à l’accomplissement du mandat parlementaire (dont l’indemnité représentative pour frais de mandat et les frais de secrétariat parlementaire) pour plus de 30 %, elles atteindront l’an prochain 305,1 millions d’euros, en hausse de 2,8 %.

B.- LES DEUX AUTRES ACTIONS S’INSCRIVENT EN BAISSSE

De volume bien plus modeste que l’action *Sénat*, les actions *Jardin du Luxembourg* et *Musée du Luxembourg* contribuent néanmoins à modérer l’augmentation globale.

La première, qui représente 11,4 millions d'euros, dont plus des trois quarts en crédits de personnel, diminuera en 2007 de quelque 109.000 euros, soit 0,9 % de baisse, essentiellement sous l'effet du passage des effectifs de 128 à 125.

Enfin, les crédits consacrés à la part du financement du Musée qui ne relève pas de la convention avec la société titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire et organisatrice des expositions, reculeront de 18,9 % pour s'établir à 1,2 million d'euros, avec notamment une baisse de 46,2 % de la section d'investissement et, pour le fonctionnement, une baisse de 5,6 % de la partie des excédents de recettes de billetterie reversée au Sénat.

III.- LA DOUBLE CHAÎNE PARLEMENTAIRE EST TOUJOURS DISPENDIEUSE

Il est un fait que l'existence d'une chaîne parlementaire présente un intérêt pédagogique et civique qui bénéficie à l'institution parlementaire, et l'année 2006 en aura offert de beaux exemples, avec les retransmissions de la plupart des auditions de la commission d'enquête sur l'affaire dite d'Outreau au cours du premier semestre, et, tout récemment, l'organisation des débats de la primaire interne au Parti socialiste préalable à la désignation du candidat du PS à l'élection présidentielle de 2007.

Ces succès ne sauraient toutefois justifier qu'un « droit de tirage » illimité sur les crédits de la mission *Pouvoirs publics* doive être donné à La chaîne parlementaire Assemblée nationale et à Public Sénat. Or l'évolution particulièrement importante de cette dotation ces dernières années oblige à poser la question de la modération des dépenses, et à reposer la question des économies d'échelle qu'une chaîne unique procurerait mécaniquement.

En effet, avec 15,9 % de hausse pour l'action *LCP-AN* et 26,6 % de hausse pour l'action *Public Sénat*, c'est une progression globale de 21,2 % qui fait suite à des augmentations de 33,4 % en 2005 et 10,7 % en 2006, essentiellement pour faire face aux coûts de diffusion de la télévision numérique terrestre. Votre Rapporteur spécial note cependant que les chaînes de l'audiovisuel public, celles du groupe *France Télévisions* en particulier, doivent essentiellement compter, pour absorber des coûts du même type, sur une redevance qui ne progressera que bien plus modestement en 2007 : 2,7 %, d'après le rapport spécial ⁽¹⁾ de notre collègue Patrice Martin-Lalande.

(1) Doc. AN n° 3363, annexe 19, page 28, novembre 2006.

CHAPITRE III

LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN, NOUVELLE DOTATION

I.- LA VALSE HÉSITATION SUR L'IMPUTATION DES INDEMNITÉS DES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS A PRIS FIN

A.- LE PROBLÈME PONCTUEL POSÉ PAR LA DISPARITION DES CHARGES COMMUNES

L'an dernier, les crédits inscrits au budget de l'État pour financer les indemnités des 78 parlementaires européens élus dans les 8 grandes circonscriptions françaises de métropole et d'outre-mer figuraient au sein du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*. Cette imputation nouvelle avait été rendue nécessaire par la disparition du budget des charges communes, consécutive à la mise en place de la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la LOLF.

À l'évidence, une telle imputation n'était pas satisfaisante, et votre Commission l'avait souligné en adoptant, sur l'initiative de notre collègue Rapporteur spécial Jérôme Chartier, un amendement pour supprimer ces crédits de la mission *Action extérieure de l'État*. En séance publique, le retrait de cet amendement s'était accompagné de l'engagement du ministre des Affaires étrangères à interroger ses vingt-quatre homologues sur la possibilité d'inclure ces dépenses dans le périmètre du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Au Sénat, notre collègue Adrien Gouteyron, Rapporteur spécial de la mission *Action extérieure de l'État*, partageait la critique visant l'imputation de ces crédits. Il se prononçait, quant à lui, soit pour une inclusion dans le prélèvement sur recettes, soit pour la transformation en dotation de la mission *Pouvoirs publics*.

C'est cette orientation, que le ministre ne semblait pas envisager il y a un an, qui a été retenue par le Gouvernement et adoptée dans le présent projet de loi de finances. Votre Rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette solution, dans la mesure où l'inclusion dans le prélèvement sur recettes semble une perspective plus difficile à mettre en œuvre. Au demeurant, il n'y a rien que de très logique à réserver le même traitement budgétaire aux rémunérations des parlementaires « nationaux » de l'Assemblée nationale et du Sénat et à celles versées aux parlementaires européens élus en France pour siéger à Strasbourg et à Bruxelles, et ce d'autant plus que la gestion effective des indemnités est assurée, précisément, par les deux assemblées.

B.- LA SOLUTION : UN CHANGEMENT DANS LA NATURE DES CRÉDITS, UNE GESTION TOUJOURS ASSURÉE PAR LES ASSEMBLÉES

Au sein des crédits des charges communes, la situation était différente de la solution ici proposée : sous l'empire de la nomenclature budgétaire alors en vigueur, issue de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les crédits de l'Assemblée nationale et du Sénat comprenant les rémunérations de leurs membres y relevaient bien du titre II relatif aux pouvoirs publics, mais les indemnités des parlementaires européens faisaient l'objet d'un chapitre 37-92, la 7^e partie du titre III regroupant des « dépenses diverses » de fonctionnement.

Dans le PAP du programme *Action extérieure de l'État*, ces indemnités relevaient du titre 3, que l'article 5 de la LOLF destine aux dépenses de fonctionnement. L'inclusion au sein des crédits des Affaires étrangères renouait d'ailleurs avec la situation qui prévalait avant la loi de finances initiale pour 2003 ⁽¹⁾. Désormais, ces crédits relèvent du titre 1.

À plus long terme cependant, la cohérence voudrait que ces indemnités fussent servies directement par le Parlement européen. Après de longs débats, un compromis a été trouvé sur ce point par le Parlement, que le Conseil a approuvé en juillet 2005. Dans cette attente, l'Assemblée nationale et le Sénat continueront, en application de la loi relative à l'indemnité des représentants au Parlement européen. Ses dispositions pertinentes sont reproduites ci-dessous :

**Extraits de la loi n° 79-563 du 6 juillet 1979
relative à l'indemnité des représentants au Parlement européen**

Article 1^{er}

Le régime d'indemnités applicable aux représentants français au Parlement européen [...] est identique à celui qui s'applique aux membres du Parlement français, tel qu'il est défini aux articles 1^{er}, 2 et 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Article 3

Les indemnités [...] sont versées par l'Assemblée nationale ou par le Sénat. Les représentants français au Parlement européen disposent d'un délai d'un mois pour faire connaître l'assemblée qui leur versera leur indemnité pendant la durée de leur mandat.

Article 4

Les crédits nécessaires au versement de l'indemnité sont ouverts au budget de l'État. Ils sont fixés dans les conditions prévues par l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Leur gestion et leur contrôle sont assurés par les assemblées parlementaires à concurrence des sommes versées par chacune d'elles.

(1) Il s'agissait alors du chapitre 37-93 de la section budgétaire Affaires étrangères.

Chaque année, en application de l'article 4 ci-dessus reproduit, la commission commune réunissant les questeurs des deux assemblées sous la présidence d'un président de chambre à la Cour des comptes pour déterminer le montant des dotations de l'année suivante arrête les crédits nécessaires, respectivement pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat. Le rapport de chacune des deux commissions spéciales chargées de vérifier et d'apurer les comptes ⁽¹⁾ retrace, pour chaque exercice clos, l'exécution de ces dépenses.

En définitive, la création d'une nouvelle dotation au sein de la mission *Pouvoirs publics* ne fait que mettre le droit budgétaire en accord avec la pratique institutionnelle.

II.— UN MONTANT EN HAUSSE DE 1,88 %

La décision consistant à harmoniser l'indemnité des parlementaires européens appartient à l'ensemble des États membres de l'Union européenne, au sein du Parlement et du Conseil.

Il est vrai que ce sujet a régulièrement été débattu à Bruxelles et a régulièrement été reporté ; mais un compromis avait fini par être trouvé l'an dernier et il était connu à l'heure où se déroulaient les échanges en séance publique rappelés plus haut, qui portaient certes sur une question d'imputation budgétaire sans rappeler les éléments d'un débat plus large.

Les indemnités des membres du Parlement européen sont aujourd'hui calculées en rapport avec celles des membres des vingt-cinq Parlements nationaux : en 2004, les députés élus en Italie gagnaient 11.779 euros, quand les « eurodéputés » élus en Espagne gagnaient moins du quart, avec 2.540 euros. Avec l'élargissement, les écarts sont encore plus prononcés ; par exemple, l'indemnité est de 760 euros mensuels pour les députés hongrois, et de 350 euros environ pour leurs collègues lithuaniens.

En dernier lieu, le Parlement européen a adopté, le 28 septembre 2005, une décision sur le statut des députés, après l'approbation du Conseil donnée le 19 juillet 2005, l'avis de la Commission remontant à juin 2003 et ayant été confirmé en juin 2005. Ce statut prendra effet à compter de la prochaine mandature, en 2009. Il fixe leur indemnité à 38,5 % du traitement de base d'un juge à la Cour de justice des Communautés européennes, soit environ 7.000 euros. Les États membres conservent toutefois, jusqu'en 2019, la possibilité de ménager un régime transitoire pour lisser l'évolution de l'indemnité de leurs représentants. C'est dans ce cadre que devra également prendre place la réflexion sur l'imputation budgétaire des indemnités ; à terme elles devraient relever du budget de l'Union européenne.

(1) Les références des derniers rapports publiés sont mentionnées au chapitre II du présent rapport spécial.

En 2007, le régime transitoire prendra en France la forme d'une nouvelle dotation de la mission *Pouvoirs publics*. Le montant des crédits en cause évolue comme suit depuis 2004 :

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS
DE LA FRANCE AU PARLEMENT EUROPÉEN**

(en milliers d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006	PLF 2007	2007/2006 en %
Montant global	8.753,3	7.874,4	7.874,4	8.022,5	1,88
Nombre de députés	(1)	78	78	78	
Montant moyen par député	n.s.	101	101	102,9	1,88

(1) Passage de 87 à 78, en application du Traité de Nice.

Source : documents budgétaires joints aux projets de loi de finances.

À tout le moins pourrait-on faire figurer dans le « bleu » relatif aux dotations des pouvoirs publics le nombre des parlementaires concernés et le montant unitaire moyen de l'indemnité. Cette information figurait dans le PAP du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* pour 2006.

En conclusion, on peut noter que la dotation ainsi créée, sans doute de façon transitoire mais au moins jusqu'en 2009, aboutit à étendre la notion de pouvoir public. Il n'est pas certain qu'à proprement parler, les députés européens puissent être collectivement considérés comme un pouvoir public constitutionnel, ou comme participant à un tel pouvoir. Mais en l'espèce, intellectuellement autant que dans la pratique de la gestion, l'analogie avec les parlementaires nationaux semble ancrer cette nouvelle dotation dans la mission *Pouvoirs publics* bien plus solidement que ce n'est le cas pour la chaîne parlementaire. En tout état de cause, c'est au Conseil constitutionnel qu'il appartiendra, s'il est saisi, de statuer sur cette question.

CHAPITRE IV

LA DOTATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SOUS LE SIGNE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

I.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006

A.- POUR 2005, DEUX PRÉSENTATIONS BUDGÉTAIRES

Pour l'exercice 2005, deux présentations de l'exécution ont été faites par les services du Conseil constitutionnel. Votre Rapporteur spécial croit utile d'en rendre compte afin de souligner l'intérêt d'une telle différence d'approche qu'offre la présentation en actions en lieu et place d'une présentation par chapitre et par nature de crédits.

1.- Le dernier exercice régi par l'ordonnance organique de 1959

Dans le cadre juridique qui s'appliquait à l'exercice 2005, la consommation des crédits peut être ainsi retracée :

EXÉCUTION DU BUDGET 2005 DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(en milliers d'euros)

Chap.	Objet	LFI	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Solde au 31 décembre
20-51	Rémunérations, frais de représentation et de mission des membres	1.633	1.6320,2	99,8	2,8
20-52	Rémunérations, frais de formation et de mission des personnels	2.890	2.924,5	101,2	- 34,5
20-53	Fonctionnement général	2.069	1.230,7	59,5	838,3
Total		6.592	5.785,4	87,8	806,6

Source : Conseil constitutionnel.

Les soldes constatés sur les trois chapitres appellent les commentaires suivants :

– sur le chapitre 20-51, l'excédent résulte du refus de Mme Simone Veil de toute rémunération au titre du mois de mai 2005 ⁽¹⁾ ;

– sur le chapitre 20-52, l'excès des dépenses sur les recettes trouve son origine, d'une part, dans l'augmentation des rémunérations de la fonction publique intervenue au 1^{er} novembre 2005 pour 0,8 %, insuffisamment provisionnée lors de l'élaboration du budget en juillet 2004, et d'autre part, de l'instauration de la prime dite « de sommet de grade » qui a bénéficié à sept collaborateurs en 2005 ;

– sur le chapitre 20-53, l'important reliquat est dû, pour l'essentiel (786.000 euros) au solde de la dotation exceptionnelle destinée à la rénovation des façades rue de Montpensier, les travaux ayant été achevés en février 2006, et pour le reste, au report de certains achats, d'informatique notamment (à hauteur de 28.000 euros).

Le reliquat global au 31 décembre 2005, hors dotation exceptionnelle de rénovation des façades, s'établissait à 20.000 euros environ, soit 0,3 % du montant initial.

2.– L'éclairage de la nomenclature par action

La ventilation des dépenses de 2005 par « action » est la suivante :

EXÉCUTION DE LA DOTATION CONSEIL CONSTITUTIONNEL EN 2005, PAR « ACTION »

(en milliers d'euros)

	Prévision	Exécution	Taux de consommation (en %)	Solde au 31 décembre
1. Contrôle des normes	2.558,5	2547,9	99,6	10,6
2. Élections	192	193,7	100,9	- 1,7
3. Relations extérieures	1.094,5	1.126	102,9	- 31,5
4. Travaux	1.489	700,3	47	788,7
<i>dont entretien</i>	205	202,7	98,9	2,3
<i>dont façades</i>	1.284	497,6	38,8	786,4
5. Frais généraux	1.258	1.217,5	96,8	40,5
Totaux	6.592	5.785,4	87,8	806,6

Source : Conseil constitutionnel.

(1) Votre Rapporteur spécial avait, dans son rapport de l'an dernier, développé ce point (doc. AN n° 2568, annexe 23, pages 29 et 30), en souhaitant lier à la situation du membre de droit celle de Mme Veil, et en donnant acte à cette dernière comme au Conseil du modus vivendi trouvé pour n'obérer en rien le fonctionnement de l'institution. Il prend acte, à présent, de la décision prise de s'en tenir à la stricte règle du service fait, en l'absence de tout texte régissant le cas de figure qui s'est présenté en mai 2005 ; en effet, seul l'article 4 du décret n° 59-1292 du 13 novembre 1959 sur les obligations des membres du Conseil constitutionnel prévoyant un cas de mise en congé, celui de la sollicitation d'un mandat électif.

Sont ainsi mis en relief l'exécution conforme aux prévisions des activités classiques de contrôle des normes et des élections – en dépit de l'épisode spécifique du référendum évoqué *infra* –, la réalisation légèrement décalée dans le temps des travaux prévus, qui vient d'être mentionnée, les économies réalisées sur les frais généraux et le dépassement qui concerne la prise en charge de délégations étrangères reçues en 2005, venues d'Albanie, d'Allemagne, d'Arménie, de Bahreïn, du Brésil, du Chili et de Thaïlande.

B.– L'UTILISATION DE LA DOTATION SUPPLÉMENTAIRE LIÉE AU RÉFÉRENDUM DU 29 MAI 2005

N'apparaît pas dans ce tableau la dotation supplémentaire demandée le 9 mars 2005 pour les opérations liées au référendum du 29 mai sur la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, à hauteur de 630.000 euros. En effet, bien que votée en loi de finances rectificative pour 2005, cette « rallonge » n'a été comptabilisée que le 3 mars 2006 ; entre-temps, les crédits nécessaires ont donc dû être prélevés sur le fonds de roulement.

Sur cette enveloppe, les dépenses se sont élevées à quelque 575.800 euros, pour financer les postes suivants :

– les rémunérations des magistrats délégués par le conseil pour attester la régularité des opérations (527.200 euros) ;

– les rémunérations des rapporteurs adjoints, collaborateurs du Conseil constitutionnel, vérificateurs du ministère de l'Intérieur et stagiaires (39.800 euros) ;

– les frais d'organisation (imprimerie, reprographie, location de matériel, fournitures de bureau, frais de proclamation) pour 7.400 euros ;

– la remise en état des locaux affectés au contrôle du scrutin (1.400 euros).

L'enveloppe de 630.000 euros n'a donc pas été consommée en totalité ; en définitive, le léger dépassement de l'exécution de la dotation initiale pour l'action *Élections* et la sous-consommation du supplément référendaire se sont soldés par un reliquat de 52.500 euros environ. Le Conseil a souhaité le reverser au Trésor, sans que le ministère du Budget n'ait encore donné suite à cette demande.

C.– L'EXÉCUTION 2006 MARQUÉE PAR LA PREMIÈRE PHASE DE LA PRÉPARATION DE LA PRÉSIDENTIELLE

Le tableau page suivante détaille par action et par destinataire la consommation des crédits ouverts sur la dotation au 30 juin 2006 :

EXÉCUTION DE LA DOTATION CONSEIL CONSTITUTIONNEL AU 30 JUIN 2006

(en milliers d'euros)

	Crédits ouverts	Membres	Personnel	Fonctionnem ^t	Total par action	Taux de consommation
1. Contrôle des normes	1.842,5	396,3	523,4	11,2	930,9	50,5 %
2. Élections	1.416,3	198,1	296,4	114,8	609,3	43 %
3. Relations extérieures	1.015,3	219,5	221,9	30,8	472,2	46,5 %
4. Entretien, travaux	199	–	73,4	30,9 (1)	104,3	52,4 %
5. Frais généraux	1.259	–	384,8	248,3	633,1	50,3 %
Totaux	5.732	813,9	1.499,9	827	3.140,8	54,8 %

(1) hors fin de la rénovation des façades.

Source : Conseil constitutionnel.

À la fin du premier semestre de cette année, les mouvements les plus importants intervenus en gestion concernaient, d'une part, le déroulement de la première phase de l'élection présidentielle pour 114.800 euros, et d'autre part, l'achèvement en février de la rénovation des façades pour 391.000 euros.

II.- 2,13 MILLIONS D'EUROS CONSACRÉS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE, CONSOMMÉS POUR L'ESSENTIEL EN 2007

A.- UN ÉVÉNEMENT QUI MOBILISERA PRÈS DE 70 % DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT EN 2007

Le détail de l'évolution de la dotation du Conseil constitutionnel entre 2006 et 2007 figure dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DE LA DOTATION CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(en milliers d'euros)

Actions	Membres		Personnels		Fonctionnement		Totaux par action		
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	Variation 07/06
1. Contrôle des normes	802,5	545	1.000	932,5	40	40	1.842,5	1.517,5	- 17,6
2. Élections	401,3	889	566	619,5	25 424 (a)	25 1.709 (b)	1.416,3	3.242,5	129
3. Relations extérieures, formation	451,3	432	434	448	130	130	1.015,3	1.010	- 0,5
4. Entretien travaux			149	182,5	50	50	199	232,5	16,8
5. Frais généraux			739	729,5	520	510	1.259	1.239,5	- 1,5
Totaux	1.655	1.866	2.888	2.912	1.189	2.464	5.732	7.242	26,3
<i>hors dotations exceptionnelles</i>					765	755	5.308	5.533	4,2

(a) Dotation exceptionnelle pour la 1^{ère} phase de préparation de l'élection présidentielle.

(b) Dotation exceptionnelle pour la 2^e phase de préparation de l'élection présidentielle.

Source : annexe Pouvoirs publics pour 2007.

Le poids des deux dotations exceptionnelles liées à la préparation et au déroulement de l'élection d'avril et mai 2007 se lit clairement : en 2006, l'enveloppe spécifique représentait plus du tiers des crédits de fonctionnement et 30 % de l'action *Élections*. En 2007, ces parts s'élèveront respectivement à près de 70 % et près de 53 %. La dotation exceptionnelle de 1,71 million d'euros absorbera près du quart du total des crédits demandés pour l'an prochain.

Le tableau suivant détaille l'emploi de l'ensemble de ces crédits en 2006 et 2007.

**DÉPENSES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL OCCASIONNÉES
PAR L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2007**

(en milliers d'euros)

Nature de la dépense	Montant 2006	Montant 2007
Informatique et réseaux		
Câblage du 1 ^{er} étage	20	
Migration des serveurs	140	
Informatique des parrainages		40
Base de données et documentation	100	
Sous-total	260	40
Observatoire de la presse		
Journaux - presse régionale (8 mois et 4 mois)	15	8
Stagiaires (restauration - 9€ /jour x 6mois x 2)	2	1
Sous-total	17	9
Matériel-fournitures-fonctionnement		
Gros matériel dont photocopieurs	20	20
Petit matériel	3	3
Fournitures de bureau	3	20
Fonctionnement (photocopies, intendance)	3	3
Travaux d'aménagement dont la sécurité électrique	53	3
Sous-total	82	49
Représentation et réception		
Frais de restauration sur place		14
Réceptions		5
Location de matériel		3
Publications et photographies		3
Sous-total		25
Dépenses de contrôle		
Reçus dons - fabrication et édition	30	
Traitement des reçus-dons (2 machines)	20	
<i>Sous total pour la Commission nationale des comptes de campagne (*)</i>	<i>50</i>	
Frais de mission en Outre-mer		
Avion des délégués du Conseil constitutionnel		60
Frais de mission des délégués du Conseil constitutionnel		12
Sous-total		72
Magistrats - Délégués locaux		
Présidents - vacation : 900 € / 2 tours pour 41 présidents		37
Magistrats - vacation : 300 € / tour pour 1.600 délégués		960
Frais de déplacement 50 € par tour pour 1.300 délégués		130
Frais d'avion outre-mer pour les délégués locaux		20
Sous-traitance : paiement des magistrats-délégués		70
Sous-total		1.217
Total général - fonctionnement	409	1.412
Rémunérations		
Stagiaires OPQR (6 mois smic x 3)	12	10
Rapporteurs-adjoints (10.000 € x10)		100
Vérificateurs du ministère de l'Intérieur		25
Autres personnels (extras)		10
Personnels du Conseil (heures sup. et rendement)		120
Sous total rémunérations	12	265
Charges stagiaires 27 %	3	3
Charges rapporteurs - vérificateurs		
Charges extras		4
Charges personnels permanents - taux à 12,7 % ou 27 %		25
Sous-total charges	3	32
Total général des rémunérations	15	297
TOTAL GENERAL	424	1.709
Total prévisionnel des deux années	2.133	

(*) Voir infra.

Source : Conseil constitutionnel.

Précisons que si le contrôle des comptes de campagne est désormais ⁽¹⁾ dévolu en première instance à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), le Conseil constitutionnel ne se prononçant qu'en cas de recours, celui-ci prendra cependant en charge les achats de matériel nécessaire en 2006 à l'exercice de la mission de contrôle de la Commission pour l'élection présidentielle, pour 50.000 euros. En outre, le Conseil assurera, pour la commission, l'observatoire des événements de la campagne présidentielle dans la perspective de l'examen des comptes de campagne. Lors de l'élection suivante, tous ces frais et tâches seront directement à la charge de la Commission.

Votre Rapporteur spécial n'oublie pas que les autres échéances majeures de 2007, à savoir les élections législatives, vont engendrer un surcroît d'activité pour le Conseil, juge du contentieux de ces élections, sans toutefois que le coût s'en mesure dans l'envoi de délégués ou la mise en place d'un observatoire de la presse.

B.- UN ÉVÉNEMENT QUI NE SERA PAS SANS CONSÉQUENCES SUR LES DÉPENSES COURANTES DE PERSONNEL

1.- Des dépenses prévisionnelles de personnel en hausse de 4,1 %

Les dépenses de personnel se répartissent entre celles destinées aux membres et celles destinées aux services du Conseil. Celles-là varieront également sous l'effet de l'élection présidentielle, puisque, selon un élémentaire principe de bonne gestion – et non comme résultat d'une quelconque spéculation sur l'identité des candidats à l'élection présidentielle ou sur ses résultats –, est prévue à partir de mai la rémunération d'un second membre de droit ⁽²⁾.

Par ailleurs, l'arrivée à échéance du mandat de M. Jean-Claude Colliard, qui est rémunéré à mi-traitement en raison de la poursuite de son activité de professeur d'université ⁽³⁾, nécessitera, à compter de février, de prévoir l'équivalent d'un demi-traitement supplémentaire. Le total de ces dépenses supplémentaires relatives aux membres s'élève à 211.000 euros.

S'agissant des dépenses relatives aux personnels du Conseil, elles augmenteront de 24.000 euros (+ 4,1 %) sous l'effet de trois mouvements :

– l'évolution des rémunérations de la fonction publique, à un rythme estimé à 1 % ;

– la prise en charge d'un militaire détaché chargé d'assurer la sécurité du Conseil, pour 65.000 euros ;

(1) En application de la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République.

(2) Le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution dispose que « font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République ».

(3) Le second alinéa de l'article 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose : « Les indemnités sont réduites de moitié pour les membres du Conseil qui continuent d'exercer une activité compatible avec leur fonction. »

– le non-remplacement d'un collaborateur de catégorie B partant à la retraite.

Cette hausse fait suite à un effort de modération marqué en 2005 (– 4,1 %) et en 2006, où ce poste a été stabilisé en valeur malgré l'impact des majorations des rémunérations de la fonction publique.

2.– Un tableau d'effectifs ajusté à la baisse

Le tableau des 55 effectifs est le suivant en 2006 :

RÉPARTITION DES PERSONNELS EMPLOYÉS PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL au 1^{er} janvier 2006

Position	Nombre	Emploi	Catégorie	Statut
Auprès des membres	7	Secrétaires	1 cat. A 6 cat. B	1 cat. B détachée du ministère délégué au Budget 6 contractuelles
	7	Chauffeurs	1 gendarme 6 cat. C	Gendarme : mis à disposition contre remboursement Cat. C : contractuels
	5	Intendance (1 majordome, 2 cuisiniers, 1 huissier, 1 lingère)	5 cat. C	1 majordome et 2 cuisiniers contractuels 1 huissier détaché du ministère de la Culture 1 agent d'entretien contractuel
Secrétariat général	1	Secrétaire général	Cat. A	Détaché du Conseil d'État
	2	Secrétaires	Cat. B	Contractuelles assurant aussi le secrétariat d'un membre et d'un conseiller technique
	2	Huissiers	Cat. C	Contractuels
Service juridique	2	Magistrats (1 judiciaire, 1 administratif)	Cat. A	Détachés du ministère de la Justice
	1	Administrateur de l'Assemblée nationale	Cat. A	Mis à disposition contre remboursement
	3	Secrétaires	Cat. B	Contractuelles assurant parallèlement le secrétariat de 3 membres
Conseillers et rapporteurs	2	Conseillers techniques		Rémunérés à titre accessoire
	10	Rapporteurs adjoints	Cat. A	5 maîtres des requêtes au Conseil d'État et 5 conseillers référendaires à la Cour des comptes
Service du greffe et de l'informatique	1	Chef de service	Cat. A	Contractuel
	2	Informaticiens	Cat. A	Contractuels
	1	Militaire	Cat. A	Mis à disposition par le ministère de la Défense
Service des relations extérieures	1	Attaché	Cat. A	Mis à disposition par le ministère de l'Intérieur
	1	Chef de service	Cat. A	Contractuel
	2	Chargées de mission	Cat. A	Contractuelles
Service de la documentation, de la bibliothèque et de l'Internet	1	Secrétaire	Cat. B	Contractuelle
	1	Chef de service	Cat. A	Contractuel
	1	Webmestre	Cat. A	Contractuel
Service administratif et financier	1	Documentaliste	Cat. A	Détaché du ministère de la Recherche
	1	Documentaliste	Cat. A	Détaché des services du Premier ministre
	2	Secrétaires	Cat. B	Contractuelles
	1	Chef de service	Cat. A	Détaché du ministère de l'Éducation nationale
Autres services	4	Secrétaires	Cat. B	Contractuelles
	1	Agent de sécurité	Cat. C	Contractuel
	1	Responsable intérieur	Cat. C	Contractuel assurant occasionnellement les fonctions de chauffeur du Secrétaire général
Autres services	2	Hôtesse d'accueil	Cat. B	Détachées de La Poste
	6	Femmes de ménage	Cat. C	À temps partiel

Source : Conseil constitutionnel.

Les années 2002, 2003 et 2004 ont imposé des recrutements dans des domaines spécifiques notamment les nouvelles technologies de l'information et la sécurité.

En sens inverse, depuis 2004, des personnels (chauffeurs, secrétaires, autres agents) ont souhaité faire valoir leurs droits à la retraite. Leurs charges ont fait l'objet d'une redistribution au sein du Conseil constitutionnel compte tenu de la polyvalence des personnels et des gains de productivité dégagés notamment grâce à l'informatique.

Pour l'année 2007, un seul départ pour limite d'âge est attendu au service de la documentation ; ce poste de catégorie B ne sera pas remplacé pour la mise à jour des encyclopédies. Le recours à une société extérieure se révèle en effet dans ce cas nettement moins onéreux qu'un remplacement.

Par ailleurs, la nomination de nouveaux membres (dont le Président) ne devrait pas, sauf demande particulière, se traduire par des créations de poste. Les personnels en place sont, en effet, en nombre suffisant pour répondre aux besoins. En conséquence, les effectifs devraient être de 54 à partir d'avril 2007, dont 18 de catégorie A, 17 de catégorie B et 19 de catégorie C.

C.– UN OBJECTIF CONSTANT DE MODÉRATION DES DÉPENSES COURANTES DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT

Votre Rapporteur spécial note combien le Conseil constitutionnel insiste sur le souci d'économie qui l'anime, indiquant sa « *volonté [...] de concilier l'efficacité de son action avec la modération de ses dépenses* ». Concrètement, une série d'éléments permettent de mesurer cette attitude systématique, et par exemple :

- le recours à la mise en concurrence pour tous les achats, même modiques ;
- la polyvalence des agents (secrétaires pouvant assurer l'accueil, chauffeurs pouvant effectuer de menues réparations, *etc.*) ;
- la renégociation de contrats de maintenance, tel celui relatif à la téléphonie, dont le coût a pu être divisé par plus de deux ;
- des entretiens individualisés en cas de surconsommation téléphonique ;
- une enveloppe de fonctionnement, en documentation, informatique et relations extérieures, est allouée à chaque chef de service, à charge pour lui d'en assurer la maîtrise ;
- une politique économe dans les renouvellements du parc automobile ou du parc informatique.

L'évolution des moyens de fonctionnement, par utilisateurs et par catégorie, est retracée dans le tableau page suivante, pour les quatre derniers exercices connus.

ÉVOLUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(en milliers d'euros)

	2002	2003	2004	2005
<i>Dépenses de fonctionnement relatives aux membres</i>				
Frais de représentation du président et de l'institution	96,9	98	79,2	97,6
Frais de déplacement et de formation	50,2	40,6	29,5	51,4
<i>Dépenses de fonctionnement relatives aux personnels</i>				
Frais de déplacement et de formation	18,6	32	19,4	33,4
Documentation, abonnements, publications (recueils, cahiers)	111,7	123,4	119,5	122,6
Fournitures de bureau, matériel, mobilier	77,2	83,8	73,2	63,9
Dépenses d'informatique	124,1	120,4	108,1	111,8
<i>Moyens généraux de fonctionnement</i>				
Dépenses du parc automobile	125	97,6	61,1	86,4 (*)
Entretien de l'immeuble	43,5	27,4	67,1	51,7
Fonctionnement, fluides, maintenance, impôts, taxes	224,8	205,2	221,8	197,5
Total	872	828,4	778,9	816,3

(*) Acquisition d'un véhicule en juin, pour un parc de 9 véhicules au total.

Source : d'après le Conseil constitutionnel.

L'équipement informatique revêtira en 2007 une importance cruciale. Le système d'information du Conseil constitutionnel se compose d'un réseau de 11 serveurs majoritairement sous Windows 2003. L'ancien réseau sous NT4 a été migré comme convenu entre novembre 2005 et février 2006, afin d'assurer une année complète de tests de charge avant le pic d'activité de l'année 2007, le coût de cette migration s'élevant à 110.000 euros. Ce réseau alimente 56 ordinateurs de bureau et 9 portables.

Les perspectives pour l'année 2007 comprennent notamment la mise en place de l'application de saisie et de contrôle des présentations de candidatures pour l'élection présidentielle : cette tâche très sensible, qui incombe au Conseil constitutionnel, fait l'objet d'une attention particulière sur le choix matériels et logiciels, afin d'assurer une sécurité maximale. Cette opération nécessitera l'acquisition de 5 machines spécifiques (ces machines seront réaffectées comme machines de bureau après l'élection présidentielle) et des licences d'un logiciel de gestion de base de données.

D.- UNE ACTIVITÉ EN FORTE HAUSSE AU SECOND SEMESTRE DE 2007

Le suivi sur moyenne période de l'activité du Conseil constitutionnel permet de suivre aisément le cycle électoral, pour les échéances qui sont précisément celles de 2007. S'agissant du contrôle de constitutionnalité également, l'an prochain devrait présenter le même « profil » que 2002, du fait d'une activité parlementaire notoirement ralentie au premier semestre. Le tableau page suivante illustre l'évolution de l'activité du Conseil dans ses différents compartiments.

STATISTIQUES D'ACTIVITÉ DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE 2001 À 2006

Nombre de décisions par catégorie de décision

	Total	Loi ordinaire	Loi organique	Traité	Règlements des assemblées	Loi du pays	Sous-total contrôle des normes	Déclassement	Élection du Président de la République	Élections à l'Assemblée nationale	Élections au Sénat	Référendum	Divers élections	Sous-total élections	Déchéance	Incompatibilité	Nomination de membres	Autres nominations	Décisions d'organisation interne
2001	45	11	5				16	1	2	9	5		2	18	3		3	3	1
2002	173	7	1		1		9	2	28	123	1		2	154				8	
2003	149	20	4		1		25	2		120			1	121				1	
2004	49	15	2	1	2		20	2		2	13		1	16	1	2	4	2	2
2005	44	14	4	1	2		21	5		6	1	7	1	15				3	
2006 (1)	14	7			1		10	2							2				
Total	474	74	16	2	7		101	14	30	260	20	7	7	324	6	2	7	17	3

(1) au 1^{er} août.

Source : Conseil constitutionnel.

Au-delà de la mesure de l'activité du Conseil, une approche de la « performance » de son action conduit à se pencher sur la donnée la plus simple et la plus immédiatement accessible, à savoir les délais dans lesquels ses décisions sont rendues :

DÉLAIS MOYENS ENTRE LES SAISINES ET LES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (1996 – 1^{er} AOÛT 2006)

Type de décisions	Délai moyen en jours
DC01 (Traités)	25
DC02 (Règlements)	10
DC03 (Lois organiques)	15
DC04 (Lois ordinaires)	16
DC05 (Lois du pays)	17
Délai moyen pour les DC	15
AN (élections législatives)	89
SEN (élections sénatoriales)	52
L (Déclassements)	13
I (Incompatibilités)	60
D (Déchéances)	27
Délai moyen pour toutes les décisions	32

Source : Conseil constitutionnel.

L'an dernier, le délai moyen pour les déclarations de conformité, calculé sur la période 1995-2005, était de 19 jours pour le contrôle de constitutionnalité et de 34 jours pour l'ensemble des décisions. En raisonnant selon les termes de la LOLF, on peut ainsi considérer que l'efficience du Conseil constitutionnel s'améliore, puisque le délai moyen diminue à effectifs en légère baisse... un tel « indicateur » est toutefois à considérer avec prudence. Mais joint au souci du Conseil constitutionnel de présenter sa dotation en actions et de gérer ses moyens de fonctionnement de façon économe, il compose un tableau où l'institution apparaît comme un pouvoir public auquel la notion de gestion par la performance n'est pas étrangère, ce qu'il faut saluer.

CHAPITRE V

LA DOTATION COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE EN BAISSÉ DE 6,3 %

Votre Rapporteur spécial laisse aux meilleurs connaisseurs de l'institution le soin d'en rappeler la genèse et le fonctionnement, et de porter une appréciation sur la procédure originale, sinon baroque, applicable devant elle ⁽¹⁾. Il se bornera à rappeler ici que la Cour de justice de la République a été créée par la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993, dans un contexte très particulier. Le Titre X que cette loi a inséré dans la Constitution, « De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement », comprenant les articles 68-1 et 68-2, a été complété, avec la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995, par un article 68-3 destiné à étendre les compétences de la Cour aux faits commis antérieurement à sa création.

Instance qui se situe à mi-chemin entre une justice proprement politique – celle qu'incarne la Haute Cour de justice ⁽²⁾ – et la soumission des ministres à la justice ordinaire pour les actes qu'ils ont accomplis en tant que membres du Gouvernement, la Cour de justice de la République comprend une formation de jugement, une commission des requêtes et une commission d'instruction.

La formation de jugement se compose de douze parlementaires (et d'autant de suppléants) et de trois magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation (ainsi que de leurs trois suppléants), dont l'un préside la Cour de justice de la République. Les parlementaires sont six députés titulaires et six suppléants, ainsi que six sénateurs titulaires et six suppléants, élus par leurs pairs après chaque renouvellement général de l'Assemblée et chaque renouvellement partiel du Sénat. Le ministère public est assuré par le procureur général près la cour de cassation, assisté d'un premier avocat général et d'un avocat général. Le greffier en chef de la Cour de cassation est de droit greffier en chef de la Cour de justice de la République, à la disposition de laquelle il met le personnel nécessaire à son fonctionnement.

La commission des requêtes est composée de sept membres titulaires – soit trois conseillers à la cour de cassation dont l'un exerce les fonctions de président, deux conseillers d'État et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes –, et de trois membres suppléants, tous élus pour cinq ans par leur juridiction d'origine. La commission d'instruction est composée de trois membres titulaires et de trois membres suppléants, conseillers à la Cour de cassation, tous élus pour trois ans par leur juridiction d'origine.

(1) Henri-Claude Le Gall, président de la Cour de justice de la République et Daniel Farge, président de la commission d'instruction, « De la naissance de la Cour de justice de la République », in *Figures de justice. Études en l'honneur de J.-P. Roy, Centre d'histoire judiciaire, Lille*.

(2) *Comme de coutume, la Haute Cour dispose, au sein de la mission Pouvoirs publics pour 2007, d'une dotation propre mais dépourvue de crédits. Bien qu'elle n'ait jamais eu à fonctionner, il est procédé, à chaque renouvellement total ou partiel de l'Assemblée nationale et du Sénat, à l'élection des parlementaires qui composent la Haute Cour.*

I.- UNE NOMENCLATURE CLARIFIÉE OÙ PRÉDOMINENT LES COÛTS DE LOYER

A.- LA NOMENCLATURE EST DEVENUE PLUS LISIBLE

Votre Rapporteur spécial se félicite d'avoir été entendu par les services de la Cour de justice de la République qui ont bien voulu retenir sa suggestion, formulée l'an dernier, d'une organisation plus rationnelle de l'ancienne nomenclature budgétaire en 19 postes de dépenses, héritiers de deux anciens chapitres budgétaires, au profit d'un regroupement en 5 actions. Le tableau suivant retrace leur évolution :

ÉVOLUTION DE LA DOTATION COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

(en milliers d'euros)

	Exécution 2005	PLF 2006	PLF 2007	Variation 2007/2006
1.- Loyer	398,6	421,4	438,6	4,1 %
2.- Indemnités des magistrats	126,4	130	131	0,8 %
3.- Autres dépenses de fonctionnement	155,8	164,5	167,1	1,6 %
4.- Procès	0	0	0	-
5.- Frais de justice	5,1	230	150	- 34,8 %
Total général	910,8	945,9	886,7	- 6,3 %

Source : rapports joints au PLFR 2005 et au PLF 2007.

Un trait constant de cette dotation, outre sa modicité relative puisqu'elle ne représente que moins de 0,1 % du total des crédits de la mission, est sa tendance à la baisse et à la sous-exécution, en raison de l'incertitude inhérente à la consommation des frais de justice.

B.- LA DIMINUTION GLOBALE DE LA DOTATION AUGMENTE LA PART RELATIVE DU LOYER

Alors que la dotation baissera, dans son ensemble, de 6,3 % l'an prochain par rapport à celle votée en loi de finances pour 2006, ce chiffre global résulte d'évolutions contrastées :

- le loyer des locaux de la Cour, 21, rue de Constantine dans le 7^e arrondissement de Paris, augmentera de 4,1 % et représentera près de 50 % de la dotation ;

- les indemnités des magistrats progresseront de 0,8 %, norme retenue pour le budget général ;

- les dépenses de fonctionnement suivront, peu ou prou, l'inflation ;

- les frais de justice « provisionnés » diminueront fortement, de près de 35 %.

Pour expliquer les variations dans le montant de crédits allouées à ces différents postes, les données fournies par le « bleu » sont des plus succinctes, et encore une fois la relative modicité des sommes en cause peut le justifier. Néanmoins, votre Rapporteur spécial veut faire ici œuvre utile en proposant, pour l'avenir, quelques éclaircissements.

II.– QUELQUES PROGRÈS DEMEURENT POSSIBLES EN TERMES DE TRANSPARENCE ET D'EFFICIENCE

A.– POUR DAVANTAGE D'EFFICIENCE, RECONSIDÉRER LA POSSIBILITÉ D'ACQUÉRIR DES LOCAUX

Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial souhaite que soit réexaminée, pour les locaux de la Cour de justice de la République, l'hypothèse d'une location avec option d'achat ou le recours au crédit-bail, dont l'administration possède désormais une maîtrise certaine avec la généralisation d'une réflexion sur les moyens de rationaliser le patrimoine immobilier de l'État, à laquelle votre Commission se montre très attentive.

Il faut saisir l'occasion du prochain renouvellement du bail pour ce faire. On doit déplorer que cette démarche n'ait pu aboutir lors du précédent renouvellement, en 2003, pour un loyer annuel de 370.000 euros. Le bail initial datait de 1994, pour 320.000 euros environ. En 2007, le loyer représentera, pour les 805 m² de locaux répartis sur les six niveaux de l'hôtel particulier occupé en totalité, un montant de 544 euros par mètre carré, l'emplacement étant, il est vrai, exceptionnel. En 2003, la reconduction s'était effectuée sur la base de 406 euros par mètre carré, l'administration des domaines acceptant ce léger surcoût par rapport à son estimation de 450 euros. La bonne gestion commande, s'agissant d'un pouvoir public constitutionnel par hypothèse voué à une certaine pérennité, d'envisager une autre solution que la simple location de locaux.

Une autre solution pourrait consister à rechercher, au sein du patrimoine immobilier de l'État, 800 m² de locaux à affecter à la Cour de justice de la République, dans le respect de l'autonomie souhaitée, depuis l'origine, par l'ensemble des membres de la Cour, parlementaires ou juges professionnels.

B.– POUR DAVANTAGE DE TRANSPARENCE, JUSTIFIER MIEUX ENCORE LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

Une nomenclature clarifiée est une chose ; il devrait être possible, sans rogner en rien les prérogatives associées au statut de pouvoir public de la Cour, de solliciter de ses services, sinon une justification au premier euro comme dans le cadre des programmes du budget de l'État, du moins quelques éléments d'appréciation sur tel ou tel poste de dépenses.

À cet égard, les indemnités allouées aux magistrats en application du décret du 9 mai 1995⁽¹⁾ méritent examen ; le tableau suivant en résume l'économie générale :

RÉGIME INDEMNITAIRE DES MEMBRES DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

Fonction	Calcul de l'indemnité	Modalités de perception
Président de la Cour de justice de la République	20 % du traitement brut mensuel moyen d'un conseiller à la Cour de cassation	Versée sans conditions, que la Cour siège ou non
Membre titulaire de la formation de jugement	4,5 % du traitement brut annuel moyen d'un conseiller à la Cour de cassation	Due si la Cour siège au moins une fois dans l'année
Membre suppléant de la formation de jugement	Vacation journalière égale au 30 ^e du traitement brut mensuel moyen d'un conseiller à la Cour de cassation	Due par nombre de jours de présence aux audiences de la Cour
Président de la commission des requêtes ou de la commission d'instruction	17 % du traitement brut mensuel moyen d'un conseiller à la Cour de cassation	Due si la commission considérée siège au moins une fois dans le mois
Membre titulaire de l'une des deux commissions	15 % du traitement brut mensuel moyen d'un conseiller à la Cour de cassation	Due si la commission considérée siège au moins une fois dans le mois
Membre suppléant de l'une des deux commissions	Vacation journalière égale au 30 ^e du traitement brut mensuel moyen d'un conseiller à la Cour de cassation	Due par nombre de jours de présence aux séances de la commission
Procureur général près la Cour de justice de la République	20 % du traitement brut mensuel moyen d'un avocat général à la Cour de cassation	Versée sans conditions, que la Cour siège ou non
Premier avocat général et avocat général	15 % du traitement brut mensuel moyen d'un conseiller à la Cour de cassation	Due si les fonctions du ministère public ont été exercées au moins une fois dans le mois

Source : d'après la Cour de justice de la République.

Il est regrettable que l'on n'ait pas jugé opportun de faire figurer, dans les réponses de la Cour de justice de la République au questionnaire de votre Rapporteur spécial, des éléments plus précis, concernant les rémunérations, que le montant agrégé figurant dans le « bleu » pour 2007. En effet, il n'est pas illégitime de vérifier que ces indemnités, dont le régime a été conçu, à juste titre, pour qu'elles soient corrélées avec l'activité de la Cour, répondent à cet objectif. Le fait que l'activité du président de la Cour et du procureur général, comme le souligne une réponse fournie à votre Rapporteur spécial, ne se limite pas à l'activité juridictionnelle de l'institution, mais embrasse sa gestion et sa représentation protocolaire, est un argument qui doit être accueilli, et qui correspond d'ailleurs à leur régime indemnitaire particulier. Voilà qui ne devrait pas empêcher de ventiler les rémunérations versées sur les crédits de la dotation par catégorie de bénéficiaire, afin de mieux juger de l'adéquation des indemnités versées à l'activité déployée.

(1) Décret n° 95-692 relatif au régime indemnitaire des membres de la Cour de justice de la République, de la commission d'instruction et de la commission des requêtes instituées près cette juridiction ainsi que des magistrats y exerçant le ministère public.

Le tableau suivant croise les principales statistiques d'activité de la Cour et les indemnités versées annuellement :

**ÉVOLUTION DES INDEMNITÉS DES MAGISTRATS ET DE L'ACTIVITÉ
DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE**

(indemnités en milliers d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006 (1)
Indemnités versées	127,67	126,22	125,25	126,4	130
Nombre de procès	0	0	1	0	0
Nombre de requêtes reçues	34	37	37	97	55
Nombre de requêtes examinées	40	43	36	92	64
Nombre d'instructions en cours	4	2	5	4	4
Nombre d'instructions closes	0	3	1	0	0

(1) au 1^{er} octobre.

Source : d'après la Cour de justice de la République.

Un élément supplémentaire, déjà signalé l'an dernier, doit être versé au dossier : si les indemnités versées aux magistrats tiennent compte du caractère partiel de leur travail pour la Cour, d'autres dépenses de personnel ne sont pas incluses dans la dotation : celles correspondant aux personnels affectés par le greffier en chef au fonctionnement de la Cour, gratuitement mis à disposition et rémunérés par conséquent sur les crédits de la mission *Justice*. Là encore, il ne serait pas incongru d'inclure ces crédits dans la dotation : les autres pouvoirs publics procèdent de même – au moins partiellement. Cette solution permettrait, accessoirement, d'améliorer marginalement la performance des programmes de la mission *Justice* qui seraient ainsi « allégés » d'équivalents temps plein qui ne sont pas disponibles en permanence.

Enfin, la consommation erratique des frais de justice rend souhaitable le suivi plus fin de ce poste : 45.100 euros dépensés en 2004 pour une dotation de 230.000 euros, 5.100 euros en 2005 pour la même dotation initiale de 230.000 euros, un taux de consommation inférieur à 0,5 % au 30 juin 2006 d'une dotation toujours fixée à 230.000 euros... Un « progrès » est enregistré pour 2007 avec une dotation initiale ramenée à 150.000 euros. Ne serait-il possible, sans gêner en rien le déroulement des instructions ni le secret qui s'y attache, de disposer de davantage d'éléments sur ces frais, par exemple par nature de dépenses ?

À bien vouloir considérer favorablement l'ensemble de ces remarques, les gestionnaires de la dotation *Cour de justice de la République* amélioreraient encore, aux yeux de votre Rapporteur spécial, son bon fonctionnement.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 8 novembre 2006, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Pouvoirs publics*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, plusieurs orateurs sont intervenus dans la discussion générale.

M. Alain Rodet a déclaré partager l'avis du Rapporteur spécial sur le coût du loyer de l'immeuble de la rue de Constantine : il existerait sans doute des solutions plus économiques.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que les crédits des chaînes parlementaires augmentaient régulièrement : elles sont, il est vrai, davantage regardées que par le passé. Il s'est cependant interrogé sur la différence entre le coût de diffusion de la TNT à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui est respectivement de 2,35 et 1,9 million d'euros.

Votre Rapporteur spécial a répondu que cet écart provenait de rythmes différents de déploiement.

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Pouvoirs publics* et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

SECONDE PARTIE

LES CRÉDITS DE LA MISSION *CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT* POUR 2007

L'an dernier, votre Rapporteur spécial avait fait part de sa perplexité face au nouvel agencement que constituait la mission *Conseil et contrôle de l'État* : une mission hybride, volontairement placée dans une « zone grise » entre pouvoirs publics et droit commun des programmes du budget général, une mission dépourvue de réelle cohérence et de stratégie au sens de la LOLF, rattachée pour ordre au Premier ministre, créée par ce dernier sans concertation avec le Parlement.

Fort heureusement, il avait été décidé de maintenir, au sein de cette mission, l'intégrité de chacun des programmes : le Conseil d'État n'a pas été séparé des autres juridictions administratives, la Cour des comptes ne l'a pas davantage été des autres juridictions financières, et le Conseil économique et social, au passage, a perdu son statut de « mission mono-programme » contraire à l'article 7 de la LOLF.

En définitive, votre Rapporteur spécial avait suggéré de « laisser vivre » la mission *Conseil et contrôle de l'État* en 2006, en suivant attentivement son premier exercice budgétaire. C'est ce qui a été fait, six mois après la promulgation de la loi de finances pour 2006, et de nouveau cet automne, à l'occasion des auditions préparatoires à l'examen du présent projet de loi de finances, avec les différentes parties prenantes : les responsables de programme et leurs collaborateurs, mais aussi les syndicats des juridictions financières et administratives ⁽¹⁾.

De fait, chacun des programmes « vit », s'épanouit même, grâce au surcroît d'autonomie budgétaire ainsi acquis. Des différences sont toutefois perceptibles ; elles sont développées dans les pages qui suivent.

Ainsi, pour le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, l'autonomie n'est en rien nouvelle, non plus que le pilotage des juridictions administratives. Tout juste note-t-on la fin de quelques délégations de gestion au ministère de la Justice, et se réjouit-on de la quasi-absence de régulation budgétaire. Mais l'autonomie n'a rien d'un combat et la Chancellerie demeure l'autorité réglementaire et l'autorité de nomination. On pourrait même encourager le Conseil d'État à tirer argument de son nouveau statut budgétaire pour mettre un terme à la « double gestion » des agents de greffe partagée avec le ministère de l'Intérieur.

(1) La liste des personnes entendues est jointe en annexe au présent rapport spécial.

À l'inverse, la Cour des comptes, qui ne possédait pas du tout le même degré d'autonomie de gestion, a adopté une posture « militante », mettant son indépendance accrue en exergue pour lancer un véritable chantier législatif et réglementaire, destiné à donner à « son » programme sa cohésion. Ledit chantier étant d'ailleurs ostensiblement conduit sous l'égide du Premier ministre, et non plus du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie. À l'opposé de l'attitude adoptée par le Conseil d'État vis-à-vis des agents de greffe, la Cour a ainsi entrepris de créer un corps de personnels non magistrats au sein des chambres régionales des comptes, qui en étaient jusqu'alors dépourvues, devant recourir à maints détachements et mises à disposition.

S'agissant de la mise en œuvre de la LOLF, des écarts sont également visibles : le Conseil d'État campe sur sa décision de ne constituer qu'un seul budget opérationnel de programme et indique n'avoir pas noté de bouleversement majeur dans l'exécution de son budget. La Cour des comptes, en revanche, affiche sa cartographie en 27 BOP, mêle dans les actions de son programme l'échelon central et l'échelon local...

On aurait pourtant tort de croire que l'une applique la LOLF et l'autre non. Car à bien des égards, avec la systématisation des contrats d'objectifs et de moyens conclus depuis plusieurs années entre le Conseil d'État et les juridictions, avec le suivi constant d'indicateurs de productivité des magistrats, c'est « la LOLF avant la LOLF » que l'on mettait en œuvre au sein de la juridiction administrative. Confrontée à une activité de contrôle beaucoup plus difficile à évaluer, à des chambres régionales finalement plus éloignées de leur « tête de réseau », et à une culture de la productivité beaucoup moins développée et nettement moins aisée à mettre en œuvre, la Cour des comptes devra, à brève échéance, réfléchir à l'amélioration de l'application qu'elle fait de la LOLF... à elle-même.

Rien de commun cependant avec l'effort que doit encore fournir le Conseil économique et social pour surmonter son mauvais vouloir et se conformer enfin à l'article 51-5° de la LOLF, en présentant des actions au sein de son programme, et en révisant son dispositif de mesure de la performance. De nouveau cette année, sans se lasser, et de façon plus pédagogique encore, votre Rapporteur spécial formule des suggestions en ce sens. Une attitude que votre Commission a toutefois souhaité assortir d'un léger coup de semonce, avec l'adoption d'une observation figurant à la fin du présent rapport.

CHAPITRE PREMIER

CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : LE SOUCI DE LA PERFORMANCE EN DÉPIT DU NON-RESPECT DE LA LOI DE PROGRAMMATION

I.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006, D'UNE NOMENCLATURE À L'AUTRE

A.- EN 2005, L'ABSENCE D'ANNULATIONS DE CRÉDITS ET UN TAUX DE CONSOMMATION SUPÉRIEUR À 100 %

Le statut dérogatoire du Conseil d'État et des autres juridictions a commencé de produire ses effets dès 2005, l'annonce par le Premier ministre de la création de la mission *Conseil et contrôle de l'État* dont les programmes seraient « abrités » de la régulation budgétaire s'étant, en quelque sorte, appliquée par anticipation. Il en résulte un taux global de consommation de 101,4 % :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EN 2005

(en milliers d'euros)

Titre Chapitre Article	LFI 2005	Reports	Transferts, virements, répartitions	Fonds de concours	Total crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation (%)	Solde au 31/12/2005
3151-10	20.308		- 747		19.561	19.538	99,9	22
3151-20	63.661		757		64.419	64.342	99,9	76
3151-61	391		- 7		384	383	99,8	0,6
3151-62	546		- 4		542	539	99,4	3
Sous total	84.906				84.906	84.803	99,9	103
3152-10	9.840		42	23	9.905	9.879	99,7	26
3152-20	25.997		- 42		25.955	25.927	99,9	28
Sous total	35.837			23	35.860	35.807	99,9	54
3196-31	286				286	236	82,5	50
3196-32	1.888				1.888	1.876	99,4	12
Sous total	2.175				2.175	2.112	97,1	62
3390-31	2.725				2.725	2.716	99,7	9
3390-32	8.033				8.033	8.518	106	- 485
Sous total	10.758				10.758	11.234	104,4	- 476
3391-31	205				205	195	95,2	10
3391-32	645				645	650	100,7	- 5
Sous total	850				850	844	99,4	5
3451-10	4.333	1.002	- 689	115	4.760	4.639	97,5	121
3451-20	13.925	154	150	69	14.298	14.145	98,9	153
3451-30	6.096		539		6.635	6.509	98,1	126
Sous total	24.354	1.155		184	25.693	25.293	98,4	400
3711-40	5.367				5.367	8.190	152,6	- 2.823
3791-16	288				288	405	140,5	- 117
4111-31	10				10	0	0	10
5751-10	2.675	660	- 180		3.155	3.013	95,5	141
5751-20	7.725	908	187		7.946	7.791	98,1	154
Sous total	10.400	1.567	7		11.100	10.804	97,3	296
Total	174.944	2.723	7	207	177.007	179.493	101,4	- 2.486

Source : Conseil d'État.

Un signe de ce traitement particulier est visible dans la levée, au 1^{er} août 2005, des mises en réserves qui avaient été effectuées sur le titre V à hauteur de 1,1 million d'euros en crédits de paiement et sur les crédits de fonctionnement du chapitre 34-51 pour 1,6 million d'euros.

Parmi les transferts les plus importants, signalons celui de 867.000 euros du budget du Conseil d'État (chapitre 57-51, article 20 – *Travaux de modernisation des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs*) vers celui du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, pour financer la tranche 2005 de l'acquisition de l'ancien hôtel de police de Nîmes et y installer le nouveau tribunal administratif, ouvert en 2006. Le paiement doit être soldé par deux transferts de 289.000 euros, l'un en 2006 et l'autre en 2007, le total de l'opération s'élevant à 1,45 million d'euros.

La lecture du tableau ci-dessus fait apparaître des reports de 2,72 millions d'euros, soit 1,6 % de la dotation initiale, en hausse de 33,7 % par rapport à ceux de 2004 sur 2005.

Elle permet également de constater une consommation supérieure aux crédits ouverts pour les chapitres évaluatifs :

- la dotation des cotisations sociales est déficitaire de 480.000 euros ;
- la dotation des frais de justice (chapitre 37-11, article 40) a continué d'être déficitaire de 500.000 euros en 2005, malgré un abondement supplémentaire de 1,1 million d'euros en loi de finances initiale. La raison principale est à rechercher dans l'accroissement du nombre d'affaires traitées par les juridictions administratives. Le ratio dépenses ordonnancées / total des crédits ouverts s'établit à 152,6 % ;
- la dotation relative aux réparations civiles (chapitre 37-91, article 16) est déficitaire de près de 117.000 euros, malgré l'effort de dotation supplémentaire de 150.000 euros en loi de finances initiale.

Ces trois dotations ont fait l'objet d'un rebasage en loi de finances pour 2006, sans toutefois que les crédits consacrés aux frais de justice y atteignent le montant des dépenses constatées au titre de 2005.

B.- 2006 ET L'APPRENTISSAGE DE L'EXÉCUTION EN MODE LOLF

1.– Le suivi de la consommation des crédits du BOP unique ne pose pas de problème particulier

Le tableau page suivante résume, au 30 juin, la consommation des crédits du programme. Les données ont été obtenues en utilisant l'application INDIA et l'application de contrôle de gestion du Conseil d'État. La gestion n'ayant pas été bouleversée, de l'aveu même de ses pilotes, que votre Rapporteur spécial a rencontrés, le suivi se révèle assez simple, dans le cadre de l'unique budget opérationnel de programme (BOP).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES* AU 30 JUIN 2006

(en milliers d'euros)

	LFI		Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	21.164	21.164	1.839	1.838					1.838	1.838
Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel	41.956	41.896	854	854	3.081	1.915	15	219	3.951	2.989
Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs	108.464	106.864	3.130	3.130	5.349	3.488	4.400	1.491	12.878	8.109
Fonction consultative	7.862	7.862	1.065	1.065					1.065	1.065
Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	10.540	10.540	658	658					658	658
Soutien	56.065	49.850								
<i>Sous-action frais de justice</i>					5.349	3.816			5.349	3.816
<i>Sous-action soutien hors frais de justice</i>			6.302	6.302	8.014	2.962	3.065	447	17.382	9.710
Dépenses de personnel du programme à reventiler			75.059	75.059					75.059	75.059
TOTAL	246.051	238.176	88.906	88.906	21.794	12.181	7.480	2.157	118.179	103.244

Source : Conseil d'État.

En 2006, aucune mise en réserve n'est, en théorie, imposée au programme. Mais la théorie rencontre ses limites lorsqu'un effort de solidarité est demandé à l'ensemble des responsables de programme et que le Conseil d'État ne juge pas possible de s'en exonérer. Il a ainsi participé aux annulations de crédits du 27 mars 2006 pour un montant de quelque 77.000 euros afin de financer le décret d'avance du même jour relatif à l'épidémie de chikungunya et à l'épizootie de grippe aviaire.

De façon générale, le support juridique du régime dérogatoire de régulation budgétaire, aux termes duquel mises en réserve et annulations doivent recueillir l'accord du responsable de programme, est assez fragile, puisqu'il résulte d'une lettre du Premier ministre de mai 2005. À telle enseigne que ledit responsable, conjointement avec son homologue pour le programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, a souhaité, au printemps dernier, en obtenir confirmation ; le silence observé depuis par le Premier ministre doit valoir acceptation...

2.- La mise en œuvre de la LOLF au sein du programme présente peu de changements spectaculaires

a) *Pas de surcoût direct, des efforts d'adaptation*

D'une manière générale, la mise en œuvre de la LOLF au sein du programme n'a pas entraîné de surcoût direct. En revanche, elle a nécessité la mise en place d'un logiciel de contrôle de gestion, afin notamment de pallier les

imperfections des logiciels interministériels (ACCORD pour le niveau central et NDL pour le niveau local), qui ne répondaient pas aux besoins du Conseil d'État en termes de prévision de dépenses, notamment dans le domaine des frais de justice. Ce logiciel, actuellement déployé dans l'ensemble des juridictions administratives, a été entièrement financé sur les crédits d'informatique du programme.

La mise en œuvre de la LOLF a également entraîné des efforts importants des gestionnaires de crédits et des responsables budgétaires pour maîtriser les nouveaux principes de gestion et les outils mis à leur disposition. Un programme de formation ambitieux a dû être mis en place. Le passage à la LOLF a également été très consommateur en temps de travail et a donc créé des coûts induits.

b) Des avantages en termes de souplesse de gestion

La LOLF a indéniablement apporté au responsable de programme une souplesse de gestion accrue par rapport aux règles en vigueur antérieurement.

Si le Conseil d'État n'envisage pas d'exploiter dès 2006 les possibilités de fongibilité asymétrique offertes par la LOLF et de transférer des crédits de personnel excédentaires vers des crédits de fonctionnement et d'investissement, il compte, toutefois, utiliser la fongibilité entre les crédits d'investissement et de fonctionnement. Le responsable du programme est ainsi en mesure de réorienter sa programmation budgétaire en cours de gestion afin de mieux répondre aux besoins des juridictions.

Par ailleurs le responsable du programme a également pu, au sein du titre 2, utiliser les marges de manœuvre dégagées par la gestion en masse salariale et en équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour répondre mieux aux attentes des juridictions en matière de personnel. Le Conseil d'État a ainsi pu utiliser des ETPT et des crédits vacants pour recruter à titre temporaire des vacataires et apporter ainsi un soutien aux juridictions qui connaissaient un déficit conjoncturel de personnel. Cette opération était difficilement réalisable auparavant, les crédits de vacations étant inscrits sur un chapitre budgétaire spécifique.

Les chefs de juridiction sont ordonnateurs secondaires des crédits de fonctionnement et de frais de justice (titre 3). Selon le Conseil d'État, ils devraient pouvoir tirer profit des éventuelles économies réalisées sur les frais de justice. Cette responsabilisation est donc potentiellement porteuse d'effets très vertueux sur le suivi de ces dépenses.

c) La ventilation fine des crédits ne s'effectue qu'ex post

Les crédits de personnel sont imputés directement sur les actions « de politique » lorsque cette imputation est possible. Ainsi, malgré la forte prépondérance de l'activité juridictionnelle des cours et tribunaux – les deux actions spécifiques regroupant un total de 137,8 millions d'euros de crédits de titre 2 et 1.928 ETPT –, une partie des crédits de rémunération des magistrats et

agents de greffe est imputée sur l'action *Fonction consultative* et sur l'action *Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités*, mais une partie seulement : l'équivalent de 1 ETPT de magistrat et de 1 ETPT d'agent de greffe pour la fonction consultative, et pour l'activité d'étude et d'expertise, 42 ETPT de magistrat et 37 ETPT d'agent de greffe. Lorsque cette imputation directe n'apparaît pas possible, les crédits sont imputés sur l'action soutien.

Pour les autres dépenses, l'imputation est, *ex ante*, plus arbitraire : une ventilation assez fine des crédits de fonctionnement est effectuée pour le Conseil d'État entre activités juridictionnelle, consultative et d'étude. Pour les cours et tribunaux en revanche, tous les crédits de fonctionnement sont affectés à l'activité juridictionnelle et tous les crédits d'investissement à l'action de soutien, qui bénéficie également au Conseil d'État.

Après cette imputation directe, le Conseil d'État procède à une imputation secondaire des coûts de l'action de soutien entre les différentes actions pour calculer le coût complet de chaque action. Il impute, dans un premier temps, directement sur les actions principales les crédits en fonction de leur destination. Ainsi, à titre d'exemple, les achats informatiques sont ventilés entre les différentes actions en fonction de l'action à laquelle ils sont affectés. De même, les frais de justice sont répartis sur les actions juridictionnelles du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs. Le reste des dépenses est réparti au prorata des ETPT rattachés à chaque action principale.

d) Le Conseil d'État « ne démord pas » de son BOP unique

Le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* ne comprend qu'un seul budget opérationnel de programme central, lui-même subdivisé en 98 unités opérationnelles, à raison d'une unité opérationnelle par juridiction (tribunal administratif ou cour administrative d'appel), par service gestionnaire du Conseil d'État et par préfet responsable de la paie des agents de greffe.

La justification principale du BOP unique repose sur la faible taille de la plupart des juridictions et la centralisation d'un certain nombre de fonctions au sommet. Ainsi, les affectations de personnel entre tribunaux administratifs et cours administratives d'appel sont faites au niveau central. De même, les investissements immobiliers et le suivi du parc informatique sont suivis au niveau central par deux cellules spécialisées dans la passation et le suivi de ces marchés, dans un souci d'efficacité technique et de bonne gestion des deniers publics. Les pilotes du programme font valoir qu'un président d'un tribunal administratif, qui assure des fonctions juridictionnelles et dispose d'une équipe administrative restreinte, ne peut assurer efficacement la passation des marchés et le suivi de travaux immobiliers. De même, la centralisation de l'achat informatique répond à la nécessité de bénéficier d'un parc homogène et à l'intérêt de procéder à des achats groupés.

Dès lors, la responsabilisation des présidents de cour administrative d'appel ou de tribunal administratif passe par d'autres canaux que ceux de la déclinaison de la LOLF, même si la philosophie en est peu ou prou identique : des contrats d'objectifs et de moyens.

II.- LA GESTION PAR LA PERFORMANCE EST OBÉRÉE PAR LA CROISSANCE DU CONTENTIEUX ET LE NON-RESPECT DE LA LOPJ

Il faut porter au crédit de tous les personnels participant à la bonne marche du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* les efforts qu'ils déploient pour améliorer la productivité de la justice administrative, dans un contexte législatif, réglementaire et budgétaire qui ne comporte pas que des éléments propices à une telle amélioration.

A.- LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007 PROGRESSED EN DÉPIT D'UNE PROGRAMMATION DÉFAILLANTE

L'augmentation « brute » des crédits de paiement du programme sera de 5,3 % en 2007, dont 0,1 point résultant de transferts ; ils représenteront 252,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 250,7 millions d'euros en crédits de paiement :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	2006	2007	Évolution en %	2006	2007	Évolution en %
Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	21,16	20,87	- 1,4	21,16	20,87	- 1,4
Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel	41,96	43,77	4,3	41,9	44,08	5,2
Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs	108,46	116,59	7,5	106,86	114,36	7
Fonction consultative	7,86	8,82	12,2	7,86	8,82	12,2
Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	10,54	11,3	7,2	10,54	11,3	7,2
Soutien	56,06	51,53	- 8,1	49,85	51,3	3,4
Total	246,05	252,88	2,8	238,18	250,73	5,3

Source : d'après le PAP Conseil et contrôle de l'État pour 2007.

S'agissant de **l'exécution globale de la LOPJ**, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial et pour autant que le suivi soit possible par-delà les changements de nomenclature, la programmation initiale prévoyait une dotation globale, pour l'ensemble des crédits de l'ancien titre III qui comprenaient les **dépenses de personnel et de fonctionnement**, de 114 millions d'euros, soit un montant annuel moyen de 7,59 millions d'euros. **Le taux d'exécution s'établirait en 2007 à 79,4 %.** Pour les dépenses d'investissement (ancien titre V), la dotation s'élevait à 92 millions d'euros en autorisations de programme ou d'engagement et 53,41 millions d'euros en crédits de paiement, l'échéancier théorique annuel étant de 18,1 millions d'euros d'autorisations de programme ou d'engagement et de 10,7 millions d'euros de crédits de paiement. **Le taux de réalisation s'établirait à 65,5 % en autorisations de programme ou d'engagement et à 82,2 % en crédits de paiement.**

1.- Les crédits de personnel marqués par la sous-exécution de la LOPJ

Les crédits de personnel, qui représentent 82 % du total des crédits du programme, augmenteront de 11 millions d’euros – et de 9,3 millions d’euros hors pensions –, dont 3 millions d’euros en application de la loi d’orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) de 2002 ⁽¹⁾. Les dépenses de fonctionnement et d’équipement progresseront de 1,47 million d’euros en crédits de paiement.

La progression globale, hors pensions, des crédits de personnel de 9,3 millions d’euros s’explique, pour 4,7 millions d’euros, par les mesures transversales communes à l’ensemble de la fonction publique que sont l’évolution de la valeur du point, le financement de nouvelles cotisations sociales et des mesures de revalorisation statutaire et indemnitaire, la prise en compte du glissement vieillesse technicité ainsi que de l’extension en année pleine de la variation des effectifs 2006.

Dès lors, seuls 3 millions d’euros seront consacrés à la mise en œuvre de la dernière tranche de la LOPJ, dont le non-respect est patent depuis plusieurs années déjà. Le tableau suivant retrace l’ensemble de la programmation depuis sa première année d’application :

EXÉCUTION DE LA LOPJ POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES (2003-2007)

(en nombre d’emplois créés)

	Cible initiale	2003	2004	2005	2006	2007	Cumul 2003-2007	Cumul en %	Reste à ouvrir
Magistrats et agents de greffe	480	100	91	45	49	57	342	71,3	138
Assistants de justice	230	170	15	15	2	6	208	90,4	22
Total	710	270	106	60	28	63	550	77,5	160

Source : d’après le Conseil d’État.

En définitive, outre le fait que tous les postes sont créés « en demi-année », il resterait encore à créer, à la fin de 2007, pour solder la programmation, 54 postes de magistrats (sur 210 prévus), 84 postes d’agents de greffe (sur 270 prévus) et 22 postes d’assistants de justice (sur 230 prévus). La LOPJ est donc loin d’être honorée pour les juridictions administratives, beaucoup moins bien en tout cas que la loi d’orientation et de programmation pour la sécurité intérieure... En outre, le suivi des créations d’emplois sur la période n’est pas facilité par le basculement des emplois budgétaires vers les ETPT en 2006.

a) Les effectifs progresseront de 62 ETPT

Pour le calcul du plafond des autorisations d’emplois qui, de façon fictive, est inclus dans celui des services du Premier ministre, mais qui, *de facto*, est fixé pour le programme, la règle de conversion à « un pour un » a été écartée par deux fois :

(1) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002.

– les conseillers d’État en service extraordinaire ne consomment pas les plafonds d’emplois, alors qu’ils occupaient précédemment un poste budgétaire ;

– les conseillers d’État et les magistrats maintenus au-delà de la limite d’âge, ainsi que les assistants de justice et les vacataires, qui étaient auparavant payés sur crédits, consomment désormais les plafonds d’emplois.

L’application de ces méthodes conduit à décompter, au sein du programme *Conseil d’État et autres juridictions administratives*, 2.836 ETPT au 31 décembre 2006. Le projet de loi de finances pour 2007 fixe ce plafond d’ETPT à 2.898 :

RÉPARTITION DES ETPT DU PROGRAMME « CONSEIL D’ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » PAR ACTION ET PAR CATÉGORIE

	Membres du Conseil d’État	Magistrats de l’ordre administratif	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total par action
Action juridictionnelle du Conseil d’État	119 (- 3)	-	21 (- 5)	16	47 (+ 1)	203 (- 7)
Action juridictionnelle des cours administratives d’appel	4	252 (+ 8)	62 (+ 2)	31	195 (+ 22)	544 (+ 32)
Action juridictionnelle des tribunaux administratifs	-	675 (+ 13)	92 (+ 7)	60 (+ 13)	557 (+ 14)	1.384 (+ 47)
Action consultative	53 (+ 6)	1	4	5	16 (- 1)	79 (+ 5)
Action études, expertise et services rendus aux administrations	31 (- 3)	42 (+ 7)	3 (+ 2)	40 (- 1)	5 (+ 1)	121 (+ 6)
Action soutien	12	20 (- 2)	134 (+ 5)	170	231 (- 23)	567 (- 21)
Total par catégorie de personnel	219	990 (+ 26)	316 (+ 11)	323 (+ 12)	1.050 (+ 13)	2.898 (+ 62)

Note : les chiffres entre parenthèses correspondent à l’écart par rapport à 2006.

Source : Conseil d’État.

En effectifs réels, au 31 décembre 2006, les membres du Conseil d’État seront au nombre de 195 (pour un plafond de 219 ETPT), les magistrats administratifs de 976 (945 ETPT), les agents de greffe de 1.311 (1.302 ETPT) et les agents du Conseil d’État de 352 (335 ETPT).

Les principaux mouvements prévus en 2007 sont les suivants :

– les services administratifs du Conseil d’État bénéficieront de la création de 2 ETPT, permettant de créer des postes de responsables informatiques régionaux dans les cours administratives d’appel. Interviendra également le transfert de 6 ETPT (pour 300.000 euros) correspondant aux emplois de la Commission pour la transparence financière de la vie politique dont les agents étaient, jusqu’à présent, mis à disposition par le ministère de l’Intérieur et de l’aménagement du territoire et par le ministère de l’Économie, des finances et de l’industrie ;

– les tribunaux administratifs et les cours administratives d’appel bénéficieront, hors extension en année pleine des créations d’emplois 2006, de la création de 28 ETPT, soit 14,5 de magistrats administratifs, 12 d’agents de greffe et 1,5 d’assistant de justice.

Ces personnels nouveaux seront affectés, pour partie, aux cours administratives d'appel dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens conclus entre elles et le Conseil d'État et, pour partie, aux tribunaux administratifs les plus chargés. **4 ETPT de magistrats, sur les 14,5 créés, correspondent à la compensation d'une partie de la charge qui résultera, pour les juridictions administratives, de la présidence des chambres disciplinaires des professions de santé** (médecins, sages-femmes, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues et, peut-être, infirmiers) par des magistrats administratifs à compter du début de l'année 2007. Cette particularité explique que le nombre d'ETPT créés soit plus important pour les magistrats que pour les agents de greffe. Dans certains cas, en effet, la charge de travail sera très lourde et supposera l'octroi d'une décharge partielle d'activité aux magistrats qui l'assumeront.

Par ailleurs, mises à disposition et détachements affectent le programme :

– au 31 juillet 2006, 68 membres du Conseil d'État étaient en détachement et 7 mis gratuitement à disposition, les fonctions de ces derniers devant s'achever au printemps avec la fin de l'actuel gouvernement ou la fin du mandat du Président de la République, et le Conseil accueillait 12 mises à disposition sans remboursement, et un détachement ;

– 154 institutions ou organismes accueillait, toujours au 31 juillet dernier, des magistrats administratifs en détachement, 4 magistrats étant mis à disposition d'une autre institution ;

– parmi les agents du Conseil d'État, 26 devraient être accueillis en détachement à la date du 31 décembre 2006.

b) Les indemnités conditionnent pour partie l'attractivité du corps

La problématique indemnitaire pour le programme peut être évoquée selon trois dimensions : les mesures prévues par le présent projet de loi de finances, la rémunération au mérite et la question de l'attractivité du corps des magistrats des cours et tribunaux.

– Les mesures prévues par le présent projet de loi de finances

Les mesures catégorielles, dans le champ du programme, représenteront 1,27 million d'euros en 2007. En premier lieu, sera mise en place une indemnité de fonction et de résultats pour les agents du Conseil d'État à hauteur de 75.000 euros pour ses personnels d'administration centrale, en application du décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 qui l'a instituée. Cette indemnité permettra au Conseil d'État d'attirer des agents compétents pour exercer les fonctions d'administration centrale du programme.

Les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel bénéficieront quant à eux d'une revalorisation de leur régime indemnitaire. Le montant de cette mesure s'élève à 1,2 million d'euros. **Le taux moyen budgétaire de l'indemnité forfaitaire sera ainsi porté à 51 % du traitement brut, au lieu de 47,75 % actuellement** (ce taux étant de 63,8 % en moyenne pour les membres du Conseil d'État). Cette revalorisation est liée aux efforts de productivité demandés en pour atteindre les délais de jugement fixés par le projet annuel de performances.

En outre, le Conseil d'État fera bénéficier les agents de greffe des mesures accordée aux agents des mêmes corps affectés dans les préfectures. Ces mesures seront toutefois autofinancées sur les crédits du programme.

– *La rémunération au mérite*

Le régime indemnitaire des magistrats, composé d'une part fixe et d'une part variable, a été réformé afin de renforcer la modulation en fonction du mérite. La part variable l'indemnité n'a ainsi cessé de croître depuis 2003, date à laquelle elle représentait 8 % de la masse budgétaire des traitements bruts.

Dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, le taux réel 2004 de part variable servie a évolué entre un minimum de 0 % et un maximum de 13 % du traitement en 2005. Le tableau suivant illustre la portée de cette gestion des traitements par la performance :

RÉPARTITION DES PRIMES MODULÉES EN FONCTION DU MÉRITE

Tranches des taux de part variable servis en 2005	Tribunaux administratifs		Cours administratives d'appel		Toutes juridictions	
	Nombre de magistrats	% de l'effectif	Nombre de magistrats	% de l'effectif	Nombre de magistrats	% de l'effectif
0 à 5,99 %	11	1,87 %	4	1,54 %	15	1,77 %
6 % à 9,49 %	56	9,51 %	24	9,27 %	80	9,43 %
9,5 % à 9,99 %	29	4,92 %	28	10,81 %	57	6,72 %
10 %	259	43,97 %	71	27,41 %	330	38,92 %
10,01 % à 10,5 %	113	19,19 %	90	34,75 %	203	23,94 %
10,51 % à 12 %	111	18,85 %	39	15,06 %	150	17,69 %
12,01 % à 13 %	10	1,7 %	3	1,16 %	13	1,53 %
Total	589	100 %	259	100 %	848	100 %

Source : Conseil d'État.

On observe ainsi que sur une population totale de 848 magistrats :

– 330 d'entre eux, soit 38,92 %, n'ont subi aucune modulation et ont donc perçu le taux moyen de 10 % ;

– 366 magistrats, soit 43,16 %, ont bénéficié d'une part variable modulée à la hausse, autrement dit, dont le taux était supérieur au taux moyen de 10 % ;

– 152 magistrats, soit 17,92 %, ont perçu un taux de prime modulé à la baisse, c'est-à-dire inférieur à 10 %.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, il est envisagé d'augmenter les primes des magistrats administratifs, cette augmentation se faisant au profit de la part variable. La part variable serait ainsi portée de 10 à 13 % du traitement, tandis que la part fixe serait portée de 37,75 à 38 %, dans un simple souci de meilleure lisibilité du taux.

– *L'attractivité du corps des magistrats*

Dans la lignée de la réforme statutaire des magistrats administratifs portée par la loi n° 97-276 du 25 mars 1997, le décret n° 2005-1706 du 28 décembre 2005 a permis d'atténuer le décalage constaté avec d'autres corps comparables. Ce décret a prévu :

- un accès plus rapide au grade de premier conseiller ;
- l'amélioration des conditions de reclassement indiciaire des anciens élèves de l'ENA issus du troisième concours.

En outre, le régime de l'indemnité forfaitaire des magistrats a été modifié par le décret n° 2006-411 du 6 avril 2006 : cette indemnité sera désormais calculée, pour les conseillers reclassés au dernier échelon de leur grade, sur la base du traitement perçu dans le corps d'origine, dans la limite d'un plafond.

Au-delà, les réunions interministérielles ayant permis l'adoption du décret du 28 décembre 2005 ont également prévu d'ouvrir davantage l'accès au corps des cours et tribunaux par la voie du tour extérieur, en nombre comme dans l'origine des personnels susceptibles d'être intégrés. En effet, les besoins sont importants.

c) La gestion des ressources humaines et ses défis

Pour illustrer les nombreux défis que représente la gestion des ressources humaines au sein du programme – qui comprennent aussi bien la mobilité que la formation professionnelle –, votre Rapporteur spécial souhaite en mentionner deux, bien distincts : la problématique démographique et celle de la « double gestion » des agents de greffe.

La première question est transversale à la fonction publique. Pour le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, elle s'inscrit dans le contexte de la LOPJ, mais aussi des vacances de poste résultant des départs en cours d'année (départs en mobilité ou en détachement, départs à la retraite, etc.). Ainsi, du fait de ces impondérables comme de la sous-exécution de la loi de programmation, le recrutement d'un nombre élevé de magistrats restera nécessaire en 2007. Surtout, il en sera de même au cours des années ultérieures, en raison du départ à la retraite d'un grand nombre de magistrats (et quand bien même le nombre de créations de postes diminuerait) : **30 % des magistrats actuellement en poste devraient être admis à faire valoir leurs droits à la retraite entre 2007 et 2015.**

Quant au sujet de la double gestion des quelque 1.300 agents de greffe, il est spécifique au programme. Depuis 1991, la gestion des moyens en personnels et en budget de fonctionnement des juridictions administratives a été transférée au Conseil d'État. L'option retenue a pour corollaire une « double gestion » des agents de greffe qui demeurent statutairement gérés par le ministère de l'Intérieur, du fait de leur appartenance aux corps du cadre national des préfetures et de l'administration centrale du ministère, et fonctionnellement par le Conseil d'État. La spécificité de leurs métiers, par rapport à ceux des agents du ministère de l'Intérieur affectés en centrale ou en préfeture devient, au fil des années, plus forte, en raison de l'évolution quantitative et qualitative du contentieux administratif.

Le dispositif retenu par la circulaire du 23 novembre 1990 qui définit des obligations de traitement paritaire, équitable voire identique, implique un ajustement constant en fonction des pratiques du ministère de l'intérieur et notamment de ses priorités. Il est ainsi difficile pour le Conseil d'état de mener une politique de gestion des ressources humaines indépendante de celle du ministère de l'intérieur. Les difficultés portent tant sur la gestion prévisionnelle des emplois que sur la gestion budgétaire ou la gestion des recrutements. Toutefois, les deux parties se sont mis d'accord sur des modalités améliorées de gestion, qui font actuellement l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales.

En comparant cette situation avec celle des chambres régionales de comptes, qui emploient certes moins d'agents et sont dépourvues d'un corps particulier d'agents, et sont précisément en train de l'organiser sous l'égide de la Cour des comptes, **voire Rapporteur spécial ne peut qu'encourager le Conseil d'État à pousser plus avant dans la voie de l'autonomie et à revenir par conséquent sur la décision de ne pas créer de corps distinct**. Le fait qu'il soit de faible effectif et géographiquement dispersé paraît de peu de portée au regard du principe d'autonomie budgétaire que le Conseil d'État et les juridictions ont conquis de haute lutte avec leur inclusion dans la mission *Conseil et contrôle de l'État*. Si cette mission a un sens, la cohérence commande une telle solution.

2.- Même sous-exécutés, les crédits de fonctionnement et d'investissement augmentent

a) *Des moyens de fonctionnement globalement en hausse en 2007*

Le tableau page suivante retrace l'évolution des moyens de fonctionnement dans le champ du programme.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET
D'INFORMATIQUE DE 2002 À 2005**

(en millions d'euros)

	Chap. 34-51 : Dépenses de fonctionnement	Chap. 34-05 ou 34-51 : informatique	Total	Évolution
2002	14,18	5,1	19,28	
2003	15,24	5,94	21,18	9,9 %
2004	16,91	6,25	23,16	9,3 %
2005	18,26	6,1	24,36	5,2 %

Source : Conseil d'État.

En loi de finances pour 2006, selon la nouvelle nomenclature, les dépenses de fonctionnement regroupées au sein du titre 3 – un périmètre plus large que les deux chapitres visés dans le tableau – s'élèvent à 30,94 millions d'euros. En 2007, ce montant atteindrait 33,33 millions d'euros, en hausse de 4,4 %, notamment sous l'effet de la dotation allouée aux frais de justice.

b) Vers la mise à niveau des frais de justice

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, la dotation relative aux frais de justice a été réajustée en tenant compte de l'augmentation estimée du contentieux dans les juridictions administratives. L'abondement s'élève ainsi à 1,25 million d'euros. Le Conseil d'État mène parallèlement une réflexion sur la maîtrise de ces frais, dont la dépense augmente d'année en année.

Les juridictions administratives se sont lancées dans l'expérimentation des téléprocédures qui permettent d'échanger les mémoires, les actes de procédure et, si les parties l'acceptent, les jugements par voie dématérialisée en faisant l'économie des frais d'affranchissement. Une première expérimentation est menée depuis le mois de juin 2005 au Conseil d'État. Une deuxième expérimentation doit être menée à partir du 1^{er} trimestre 2007 dans un tribunal administratif et une cour administrative d'appel.

De manière plus rapide, le décret n° 2005-1586 du 19 décembre 2005 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative permet désormais aux juridictions de substituer, dans un certain nombre de cas, des lettres remises contre signature à la lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cette mesure devrait entraîner des économies en matière de frais d'affranchissement. En outre, les juridictions qui le pouvaient ont organisé un système de port du courrier aux administrations voisines lorsque celles-ci sont parties à des instances contentieuses.

**RÉCAPITULATIF DE L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS
DES FRAIS DE JUSTICE**

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dotation LFI	4,27	4,27	4,27	4,27	5,37	7,61	8,86
Évolution n / n-1		0	0	0	1,1	2,24	1,25
soit en %		0 %	0 %	0 %	26 %	42 %	16 %
Dotation finale	4,27	4,27	4,27	5,06	5,37		
Évolution n / n-1		0	0	0,79	0,31		
soit en %		0 %	0 %	19 %	6 %		
Consommation	5,79	5,55	6,24	7,30	8,19		
Évolution n / n-1		- 0,24	0,69	1,06	0,89		
soit en %		- 4 %	12 %	17 %	12 %		
Évolution 2005/2001	2,4						
Évolution 2005/2001 en %	42 %						

Source : Conseil d'État.

Ces frais sont des frais postaux à 90 %, des frais de papier pour 6 %, et des frais de traduction pour 1 %. Ils sont engagés à 5 % par le Conseil d'État, à 15 % par les cours administratives d'appel et à 80 % par les tribunaux administratifs.

c) Des moyens d'équipement informatique indispensables à l'accélération des procédures

Parmi les dépenses d'informatique, le tableau suivant distingue les lignes qui seront les plus « coûteuses » en 2007 :

**CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT INFORMATIQUE DU CONSEIL D'ÉTAT
ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EN 2007**

(en milliers d'euros)

	Maintien de l'existant	Nouveaux projets	Total
Parc de micro-ordinateurs	1.170	277,3	1.447,3
Projet <i>Télérecours</i>	88,6	1.619,7	1.708,3
Autres	2.345,8	549,6	2.895,4
Total	3.604,4	2.446,6	6.051

Source : Conseil d'État.

« Télérecours » est un projet majeur de dématérialisation de la procédure contentieuse. Il a pour objectif, d'une part, de mettre en place une application de dématérialisation complète et, d'autre part, de refondre deux applications existantes en une application unifiée pour les trois niveaux de juridiction, en y intégrant des nouvelles fonctionnalités liées à la numérisation des documents et au travail collégial des magistrats. Une expérimentation de dématérialisation est actuellement en cours au Conseil d'État et sera suivie d'une seconde expérimentation impliquant un tribunal administratif et une cours administrative d'appel.

Pour les années 2008 et 2009, l'effort principal, outre le maintien et l'optimisation des infrastructures existantes, portera essentiellement sur le déploiement de l'ensemble des composants du projet Télérecours au profit des trois niveaux de la juridiction administrative.

d) Une programmation immobilière moins gênée par la régulation

La traduction budgétaire des opérations immobilières du Conseil d'État en autorisations de programme (AP) ou d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) évolue comme suit depuis 2002 :

PROGRAMMES IMMOBILIERS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

(en millions d'euros)

2002	AP / AE	CP
Reliquats et reports 2001	0,58	4,73
LFI 2002	6,83	4,69
LFR 2002 versée au 31/12/2002 (dévolue à l'Hôtel de Beauvais)	3,34	3,34
Fonds de concours 2002	0,65	0,65
Virement au ministère de la Justice (ch. 57-60) Wallis-et-Futuna	- 0,72	- 0,72
Situation nette	11,33	13,35
Situation nette hors LFR 2002	7,99	10,01
2003		
Reliquats et reports 2002	0,38	2,58
LFI 2003	12,28	4,75
Fonds de concours 2003	0,33	0,33
LFR 2003	3,34	3,34
Virement au ministère de la Culture (Hôtel de Beauvais)	- 3,32	- 3,32
Gels budgétaires	- 1,2	- 2,03
Total	11,82	5,65
2004		
Reliquats et reports 2003	1,01	0,76
LFI 2004	15,5	12,3
Fonds de concours 2004	0,37	0,37
Gels	- 3,49	- 1,35
Annulation de crédits	0	- 2,19
Solde d'opérations clôturées	1,54	0
Total	14,93	9,89
2005		
reliquats et reports 2004	6,56	0,22
report sur dégels 2004	3,49	1,35
LFI 2005	13,7	10,4
Indemnités de transferts au ministère de l'intérieur (achat bâtiment TA Nîmes) 1/3	- 0,87	- 0,87
apurement d'AP	0,44	0
Total	22,92	11,1
Prévisions 2006		
reliquat et report 2005	0	0,3
LFI 2006	10,28	10,63
Indemnités de transferts au ministère de l'intérieur (achat bâtiment TA Nîmes) 2/3	- 0,29	- 0,29
annulations de crédits	- 0,02	- 0,02
Total	9,97	10,61
Prévisions 2007		
LFI 2007	10,28	10,63
Indemnités de transferts au ministère de l'intérieur (achat bâtiment TA Nîmes) 3/3	- 0,29	- 0,29
Total	9,99	10,34

Source : Conseil d'État.

B.- UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE EST DÉPLOYÉE POUR TENTER D'ENDIGUER L'AUGMENTATION DU CONTENTIEUX

1.- La progression de l'activité est différenciée selon l'échelon considéré

Le contentieux n'a cessé d'augmenter sur la période récente, évoluant par ailleurs rapidement d'une année sur l'autre par type de contentieux. Il serait grave que le non-respect de la loi de programmation se traduise, en dépit des remarquables efforts de productivité des personnels, par une moindre qualité des décisions, par des délais accrus ou par un développement excessif des procédures à juge unique.

a) La place toujours prépondérante du contentieux des étrangers

Le tableau ci-dessous est une photographie, en 2005, du nombre de requêtes enregistrées par juridiction et par type de contentieux. Il permet aussi de mesurer, ponctuellement, le dynamisme de tel ou tel contentieux :

RÉPARTITION DES AFFAIRES ENREGISTRÉES DANS LES JURIDICTIONS EN 2005

Type de contentieux	Conseil d'État		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	Nombre d'entrées	Évolution sur un an	Nombre d'entrées	Évolution sur un an	Nombre d'entrées	Évolution sur un an
Étrangers	2.044	-48 %	7.498	255 %	40.019	4 %
Fonctionnaires et agents publics	1.933	24 %	1.617	1 %	18.113	-9 %
Fiscal	1.347	13 %	4.256	-2 %	23.247	10 %
Pensions	1.187	29 %			4.109	-47 %
Urbanisme et logement	536	5 %	1.456	11 %		
Droits des personnes et libertés publiques	246	20 %			2.427	13 %
Police	189	-4 %	423	28 %		
Autres	2.996	5 %	4.958	5 %	69.042	17 %
Total (1)	12.572	-2 %	20.208	40 %	156.957	6 %

(1) Y compris les ordonnances.

Source : Conseil d'État.

La prépondérance du contentieux des étrangers demeure. Le transfert du contentieux des appels en matière de reconduite à la frontière du Conseil d'État vers les cours administratives d'appel a eu lieu le 1^{er} janvier 2005. Il a entraîné une augmentation de 5.100 affaires devant les cours administratives d'appel. Le contentieux de la reconduite à la frontière représente désormais 25 % du nombre des affaires soumises aux juridictions d'appel. Ce nouveau contentieux d'appel est, en grande partie, responsable de l'augmentation de près de 41 % des entrées de l'année 2005 par rapport à l'année 2004 alors que, hors contentieux de la reconduite, l'augmentation n'aurait été que de 6 %. Le transfert de ces appels vers les cours a permis au Conseil d'État d'enregistrer en 2005 une légère diminution du flux de ses entrées. Si le Conseil d'État avait conservé sa compétence d'appel, le flux aurait connu une augmentation de 29,8 %. Mais dans le contexte de

l'accroissement continu de ce contentieux, il faut noter que le Conseil d'État a enregistré en 2005 près de 136 pourvois en cassation contre des arrêts de cour administrative d'appel rendus en matière de reconduite à la frontière et plus de 2.000 pourvois en cassation dirigés contre des jugements de tribunal administratif rendus en dernier ressort.

Les matières particulièrement inflationnistes devant le Conseil d'État sont le contentieux de la fonction publique, celui des pensions et le contentieux fiscal. Devant les cours administratives d'appel, le contentieux des étrangers représente désormais 37 % des affaires enregistrées. Enfin, devant les tribunaux administratifs, on note l'apparition d'un nouveau contentieux relatif à l'aide sociale aux personnes handicapées, ainsi que la progression continue du contentieux des étrangers, et du contentieux du permis de conduire.

Par ailleurs, plusieurs lois ou ordonnances récentes ont accru les charges confiées aux magistrats administratifs, en leur confiant la présidence des chambres disciplinaires des différentes professions de santé : médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, certaines professions para-médicales (loi n° 2002-303 du 4 mars 2002), masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues (loi n° 2004-806 du 9 août 2004), pharmaciens (ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005), et, bientôt, infirmiers, la proposition de loi actuellement en discussion devant vraisemblablement être adoptée avant la fin de l'année 2006.

b) Les statistiques par type de juridiction

Les tableaux par type de juridiction permettent de mesurer l'évolution sur moyenne période de l'activité contentieuse. Le suivi du délai moyen de jugement des affaires en stock est depuis longtemps une donnée de référence, qui aujourd'hui constitue le premier indicateur du PAP.

– *Devant le Conseil d'État :*

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ CONTENTIEUSE DU CONSEIL D'ÉTAT

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Affaires enregistrées brutes	12.800	12.793	11.471 (1) (2)	10.213	12.868	12.572
Affaires enregistrées nettes	12.274	12.642	11.281 (1) (2)	9.905	12.074	11.196
Affaires jugées	12.236	12.553	11.402 (2)	11.135	11.001	11.270
Affaires en stock au 31/12	10.159	10.227	10.190	8.993	10.122	10.089
Affaires par membres affectés à la section du contentieux	non disponible	non disponible	non disponible	69	69	70
Délai moyen de jugement des affaires en stock	10 mois	10 mois	11 mois	9 mois et 15 jours	11 mois	10 mois et 3 semaines

(1) Dont 901 affaires de pensions militaires d'invalidité résultant de la suppression de la commission spéciale de cassation des pensions au 1er avril 2002.

(2) La réforme de la procédure de règlement des questions de compétence minore ce chiffre d'environ 1.500 affaires par rapport à 2001.

Source : Conseil d'État.

Le nombre total d'affaires enregistrées en 2005 est sensiblement équivalent à celui enregistré en 2001 (12.572 contre 12.793). Cette stabilité recouvre, en fait, deux tendances inverses importantes : le nombre d'affaires de séries est croissant. Il passe de 150 en 2001 à 1.400 en 2005. Mais, dans le même temps, les affaires de règlement de compétence au sein de la juridiction administrative ont diminué de manière importante avec le décret du 19 avril 2002 qui a permis aux présidents de tribunal administratif de renvoyer une affaire ne relevant pas de la compétence de ce tribunal directement au tribunal compétent, sans solliciter l'intervention du Conseil d'État. Le nombre de pourvois en cassation croît également.

– *Devant les cours administratives d'appel :*

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ CONTENTIEUSE DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Affaires enregistrées brutes	17.803	17.468	16.557	16.436	14.813	20.527
Affaires enregistrées nettes	16.540	15.375	15.267	15.640	14.347	20.208
Affaires jugées	12.906	12.928	14.281	16.700	19.829	23.553
Affaires en stock au 31/12	37.723	40.073	40.968	40.058	35.031	31.861
Affaires réglées par magistrat (effectif réel moyen) en données nettes	90,96	83,71	87,59	92,54	96,47	98
Délai moyen de jugement des affaires en stock	2 ans et 11 mois	3 ans et 1 mois	2 ans et 10 mois	2 ans et 5 mois	1 an et 9 mois	1 an et 4 mois

Source : Conseil d'État.

Le volume des affaires traitées a progressé de 82,5 % entre 2000 et 2005. Après une certaine stabilisation en 2001, il connaît depuis 2002 une forte progression (de près de 19 % pour les deux dernières années). Cette amélioration très sensible s'explique notamment par la création des cours administratives d'appel de Marseille en 1997, de Douai en 1999 et de Versailles en 2004.

Pour les cours administratives d'appel, les résultats statistiques de l'année 2005 sont tout à fait encourageants et confirment le bien-fondé de la démarche des contrats d'objectifs. Toutefois, il convient de rester prudent, dans la mesure où les contraintes budgétaires imposées depuis l'année 2005 ne permettent pas la mise en place de l'intégralité des moyens nouveaux prévus par ces contrats.

– *Devant les tribunaux administratifs :*

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ CONTENTIEUSE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Affaires enregistrées brutes	126.410	134.560	118.106	138.060	162.508	167.150
Affaires enregistrées nettes	113.059	123.354	112.703	128.422	149.008	156.994
Affaires jugées	118.991	120.773	118.915	127.035	137.189	155.562
Affaires en stock au 31/12	201.534	203.303	196.068	197.913	209.439	210.043
Affaires réglées par magistrat (effectif réel moyen)	219,11	221,08	208,99	222,46	239,75	261
Délai moyen de jugement des affaires en stock	1 an et 8 mois	1 an et 8 mois	1 an et 8 mois	1 an et 7 mois	1 an et 6 mois	1 an et 4 mois

Source : Conseil d'État.

Le nombre annuel d'affaires enregistrées en données nettes s'est accru de près de 39 % au cours des cinq dernières années. En 2005, l'augmentation du nombre d'affaires nouvelles s'explique en partie, par une nouvelle progression de près de 9 % du contentieux de la reconduite à la frontière, de 80 % du contentieux du permis de conduire, lié à la multiplication des procédures de retraits de points avec notamment le développement des radars automatiques, ainsi que par le quadruplement du contentieux de la redevance audiovisuelle, du fait des modalités de son rattachement à la taxe d'habitation. De plus, la loi n° 2005-102 du 12 février 2005, en supprimant les commissions départementales des travailleurs handicapés, des mutilés de guerre et assimilés, a transféré aux tribunaux administratifs, le contentieux de ces juridictions spécialisés, ce qui en 2005 a représenté 2.700 affaires nouvelles.

2.- Dans les divers champs d'intervention du programme, le souci d'améliorer la performance

Autour des actions de son programme, le Conseil d'État a mené une réflexion destinée à l'amélioration de la performance, dont votre Rapporteur spécial veut souligner les principaux éléments.

a) La rationalisation de l'action juridictionnelle

Face à la forte augmentation du nombre de requêtes présentées devant la juridiction administrative et au-delà de la LOPJ, l'atteinte des objectifs fixés dans le projet annuel de performances nécessite d'engager des réformes permettant de rationaliser les activités et les procédures : limiter la croissance du contentieux en développant la prévention du contentieux.

– La réforme de l'appel

Le décret n° 2003-543 du 24 juin 2003 a instauré l'obligation du ministère d'avocat en appel d'une part, et supprimé la voie de l'appel dans certaines matières, d'autre part.

Cette réforme a entraîné une diminution de plus de 8 % du nombre d'affaires nouvelles enregistrées devant les cours administratives d'appel en 2004, ce qui a permis d'absorber le transfert du contentieux des appels en matière de reconduite à la frontière, qui a quant à lui permis au Conseil d'État de se recentrer sur son rôle de juge de cassation.

– Le traitement simplifié des affaires dont la solution juridique est connue

La juridiction administrative a décidé de développer le recours à des formes de jugement simplifié, par ordonnances et donc sans audience, des affaires qui présentent à juger des questions dont la solution juridique est connue. Le nombre d'ordonnances a ainsi augmenté de 11 % entre 2002 et 2004. Le décret n° 2005-911 du 28 juillet 2005 a étendu les cas dans lesquels les juges pourront régler par ordonnance les affaires qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou

qualification de faits, présentent à juger en droit des questions identiques à celles tranchées par le Conseil d'État.

En outre, des réflexions continuent en ce qui concerne les règles de procédure permettant de régler plus vite les requêtes, et notamment sur le champ de compétences du juge statuant seul après audition des conclusions du commissaire du gouvernement, prévu par l'article R. 222-13 du code de justice administrative. Votre Rapporteur spécial estime toutefois que cette éventualité doit être envisagée avec prudence, le juge unique n'étant pas une solution à généraliser.

– Les contrats d'objectifs et de moyens conclus avec les cours administratives d'appel

Afin de mettre en œuvre la LOPJ, le Vice-président du Conseil d'État a décidé de signer des contrats d'objectifs avec le président de chaque cour administrative d'appel. Ce dispositif a également été étendu à la cour administrative d'appel de Versailles, créée en 2004, et au tribunal administratif d'Orléans. Enfin, un tel contrat a été conclu en juin 2006 avec le tribunal administratif de Montpellier pour accompagner son redressement, dans le contexte de l'ouverture du tribunal administratif de Nîmes le 1^{er} novembre 2006.

Établi dans le cadre d'un dialogue de gestion avec le président de la juridiction, et après consultation du conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, chaque contrat définit les moyens supplémentaires qui seront attribués à la juridiction sur l'ensemble de la période, qu'il s'agisse des créations d'emplois, de l'affectation d'assistants de justice, des investissements immobiliers, des crédits de fonctionnement ou encore des moyens informatiques.

En contrepartie de ce renforcement des moyens, il est demandé à chaque juridiction de s'engager à poursuivre les efforts entrepris en vue d'améliorer l'efficacité des méthodes de travail et la célérité dans le traitement des dossiers. Le contrat précise les objectifs que la juridiction se propose d'atteindre à l'issue de la période. Par exemple :

– en 2007, les cours administratives d'appel devraient juger presque deux fois plus d'affaires qu'en 2002 (26.000, contre environ 13.500 en 2002) ;

– le nombre moyen d'affaires réglées par magistrat passerait de 83 en 2002 à 96 en 2007, soit une amélioration des performances de plus de 15 %. Hors ordonnances, il s'établirait à 75 en 2007, contre 61 en 2002, soit une augmentation de 23 % ;

– en supposant que les entrées augmentent de 5 % par an, le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock devant les cours administratives d'appel devrait passer de 3 ans et 1 mois en 2002 à 1 an et 1 mois environ en 2007.

Les contrats d'objectifs ont permis une amélioration sensible de la situation des juridictions depuis 3 ans, même si le rythme d'amélioration ralentit. Les objectifs définis annuellement ont tous été atteints, voire, pour la plupart, dépassés, et ce en dépit du retard d'exécution de la LOPJ.

Votre Rapporteur spécial note que le PAP pour 2007 porte la marque de cet engagement : du fait d'une stabilité voulue de la *cible* pour 2007 fixée aux indicateurs de performance lors de la préparation du précédent projet de loi de finances, la *prévision* actualisée pour 2007 dépasse parfois cette cible : c'est le cas, concernant les tribunaux administratifs, pour l'indicateur de délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, comme pour le nombre d'affaires réglées par magistrat.

– *Des actions en matière de prévention du contentieux*

Trois exemples d'intervention en amont du traitement contentieux des litiges peuvent être cités.

Le Conseil d'État est ainsi intervenu auprès du ministère de l'Économie et des finances afin qu'il respecte la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, qui impose une égalité de traitement entre les femmes et les hommes, en matière de pensions de retraite. Ce type de contentieux n'avait cessé de croître ; le problème a été réglé pour l'avenir par l'article 136 de la loi de finances rectificative pour 2004, qui a modifié les conditions pour prétendre à la jouissance immédiate d'une pension de retraite.

Le Conseil d'État a également poursuivi une action auprès du ministère de l'Intérieur afin d'assurer une meilleure application du droit en ce qui concerne les arrêtés de reconduite à la frontière. En effet, les affaires enregistrées par les tribunaux administratifs à ce titre ont fortement augmenté en raison de la multiplication des arrêtés de reconduite à la frontière par voie postale, alors que le taux d'exécution de ces arrêtés est très faible. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration supprime, à compter d'une date qui pourrait être fixée par voie réglementaire au 1^{er} janvier 2007, la possibilité de notification par voie postale des arrêtés.

Le Conseil d'État a également entrepris une action auprès du ministre de la fonction publique afin de mettre en place des procédures de règlement préventif des litiges concernant les fonctionnaires.

– *La motivation et l'évaluation des personnels*

Outre le développement de la rémunération au mérite déjà évoqué, une réforme de l'évaluation et de la notation des magistrats a été mise en œuvre en 2004. L'arrêté du 1^{er} juin 2004 est venu préciser les conditions d'application, pour les magistrats administratifs, du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.

L'évaluation du magistrat donne lieu à un entretien conduit par le chef de la juridiction. Les objectifs assignés supposent une concertation préalable entre le chef de juridiction et le président de la chambre dans laquelle le magistrat est affecté. Ils doivent être fixés, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, en tenant compte des moyens nécessaires à leur réalisation, à l'issue d'un véritable dialogue permettant de recueillir l'assentiment du magistrat, qui s'engage ainsi dans le cadre d'une démarche quasi-contractuelle.

En 2004, la première mise en œuvre de cette procédure a porté, en termes d'objectifs quantitatifs, sur le nombre de dossiers traités, la connaissance du stock attribué au magistrat, et le jugement de tous les dossiers antérieurs à une date fixée ; en termes qualitatifs, il s'est agi de l'approfondissement des connaissances professionnelles, de la méthodologie et de l'organisation du travail, des activités extérieures liées au rayonnement de la juridiction, ainsi que de l'implication dans la formation des jeunes magistrats.

Les « résultats professionnels obtenus au cours de la période écoulée » ont fait l'objet d'une appréciation au cours de l'entretien d'évaluation tenu en 2005. Ils sont, dans la majorité des cas, « très satisfaisants » ou « largement atteints », assez souvent « atteints et même dépassés », ou au moins « satisfaisants », « globalement atteints ».

b) Le développement du travail consultatif et d'expertise

– Un nouvel indicateur de performance dans le PAP

Dans le PAP pour 2006, seule l'activité juridictionnelle du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* faisait l'objet d'une évaluation de performance. La nomenclature des objectifs et indicateurs du PAP pour 2007 a été enrichie d'un nouvel objectif afin de mesurer également la performance de la fonction consultative.

Si le Conseil d'État doit bénéficier d'un délai suffisant pour apporter une réelle expertise juridique sur les textes qui lui sont soumis, son intervention ne doit pas ralentir de manière excessive le processus d'élaboration des textes législatifs et réglementaires. Un délai maximal de deux mois paraît acceptable ; il ne devrait être dépassé que pour les textes qui présentent des difficultés particulières, comme par exemple les codes, ou certains projets de loi présentant des difficultés juridiques importantes.

– L'inventaire des missions d'expertise réalisées auprès des administrations

Dans le cadre du programme de simplification du fonctionnement des commissions administratives, une étude a été menée en 2003 en vue d'identifier les commissions administratives au sein desquelles la présence d'un membre du Conseil d'État ou d'un magistrat administratif n'était pas réellement nécessaire, afin de permettre aux membres et aux magistrats de se concentrer davantage sur

leur activité contentieuse. L'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre et les décrets n° 2006-662 et n° 2006-665 du 7 juin 2006, ainsi que quelques autres textes spécifiques, ont permis de supprimer la présence de membres du Conseil d'État et de magistrats administratifs dans 29 commissions.

– Une modernisation du fonctionnement de l'assemblée générale du Conseil d'État et des sections administratives

Le Conseil d'État a modifié le fonctionnement de l'Assemblée générale et des sections administratives afin d'accélérer l'examen des textes. Le décret n° 2004-1387 du 21 décembre 2004 a ainsi permis au Vice-président de dispenser certains textes, selon leur importance et leur difficulté, d'examen en assemblée générale.

Le Conseil d'État vient par ailleurs d'achever, avec le Secrétariat général du Gouvernement, l'élaboration d'un guide, destiné aux administrations, pour la préparation des textes législatifs et réglementaires. Ce guide de « légistique » doit permettre de contribuer à la qualité réglementaire au sein de l'administration et d'améliorer les textes présentés aux sections administratives du Conseil d'État.

– Le développement du rôle de la Section du rapport et des études au profit de la réforme de l'État

Un rapport préalable à la reprise du travail de codification du droit de la communication a été demandé à la section du rapport et des études par le Premier ministre en novembre 2004. D'autres commandes pourraient suivre à la demande de la direction pour la réforme de l'État. Les considérations générales du rapport annuel 2006 ont, pour leur part, été consacrées aux thèmes de la complexité du droit et de la sécurité juridique afin d'éclairer le Gouvernement et, de façon peut-être un peu directive, le Parlement.

– Des mesures visant à simplifier l'accès au service public de la justice

La suppression du droit de timbre au 1^{er} janvier 2004 comme le développement des téléprocédures ⁽¹⁾ – avec une expérimentation portant en 2007 sur le contentieux fiscal dans le ressort de la cour administrative et du tribunal administratif de Paris –, et des « vidéo-audiences » outre-mer pour éviter de nombreux déplacements particulièrement onéreux, tant en crédits de déplacement qu'en temps de travail de magistrats, sont autant de mesures d'amélioration du service public de la justice administrative.

(1) Il a été estimé qu'une téléprocédure complète (réception électronique / émission électronique des mémoires) serait 16 fois moins coûteuse qu'une procédure « papier ».

CHAPITRE II

COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES : LE CHANTIER DE L'AUTONOMIE DE GESTION

I.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006 ILLUSTRE LES DIFFICULTÉS ACTUELLES DU SUIVI COMPTABLE EN MODE LOLF

A.- EN 2005, DES CHAPITRES GLOBALISÉS ONT PRÉFIGURÉ LA NOUVELLE MAQUETTE BUDGÉTAIRE

Le tableau suivant résume la gestion du dernier exercice régi par les dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA COUR DES COMPTES ET DES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN 2005

(en millions d'euros)

Titre Chapitre	LFI	Transferts reports, virements, répartitions	Fonds de concours	Total crédits ouverts	Dépenses	Taux de consom- mation	Solde au 30/06/05
33-92	0,02			0,02	0,01	50 %	0,01
37-91	0			0	0,005	n.s.	0
39-06, art 01	99,17	- 8,46		90,71	90,48	99,7 %	0,23
Sous-total dépenses de personnel	99,19	- 8,46		90,73	90,5	99,7 %	0,23
39-06, art 02	17,14	3,4	2,1	22,6	18	79,6 %	4,6
57-90	1,7	0,21		1,91	1,45	75,9 %	0,46
Sous-total autres dépenses	18,84	3,61	2,1	24,51	19,45	79,4 %	5,06
Total	118,03	- 4,85	2,1	115,24	109,95	95,4 %	5,3

Source : Cour des comptes.

Le principal mouvement enregistré au cours de l'exercice est un transfert négatif de 8,46 millions d'euros, qui correspond pour l'essentiel au transfert de crédits de fin d'année consacré aux dépenses de personnel du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie mis à disposition des juridictions financières.

Les reports de crédits de fonctionnement de 2004 sur 2005, d'un montant total de 3,46 millions d'euros, proviennent pour la plus grande part (3,15 millions d'euros) du fonds de concours, le solde (310.000 euros) concernant les dépenses de fonctionnement de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les crédits de titre V, imputés sur le chapitre 57-90, ont été réduits de 600.000 euros au profit de l'administration centrale du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, et en sens inverse, ont été abondés de 800.000 euros de reports. Le solde en fin de gestion pour les dépenses d'investissement s'élève à

460.000 euros et porte principalement sur une opération de mise en sécurité de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, engagée mais non mise en paiement au titre de l'année 2005.

Quant aux ouvertures de crédits en cours d'année, elles concernent uniquement le fonds de concours de la Cour des comptes intitulé « Action internationale de la Cour des comptes » et institué par décret n° 2001-823 du 5 septembre 2001. Il rattache les ressources en provenance de l'ONU, dont le Premier président de la Cour est l'un des trois commissaires aux comptes jusqu'en juin 2010. En 2005, le montant rattaché s'est élevé à 2,1 millions d'euros.

Les soldes de fonctionnement, en fin de gestion, concernent principalement les crédits du fonds de concours pour un montant de 4,1 millions d'euros, et de façon résiduelle le fonctionnement courant et les dépenses de personnel.

B.- EN 2006, LA FRAGILITÉ TRANSITOIRE DU SUIVI COMPTABLE DE L'EXÉCUTION EN MODE LOLF

1.- Seules les grandes masses sont disponibles

La consommation au 30 juin des crédits votés en LFI 2006 est succinctement décrite dans le tableau suivant :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA COUR DES COMPTES ET DES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN 2006

(en millions d'euros)

	Par titre			Par action			
	LFI	Titre 2	Autres titres	Action 1	Action 2	Action 3	Action 4
LFI	171,7	149,9	21	39,1	76,5	15	41,1
Consommation au 30 juin	76,8	69,9	6,9	16,8	39,8	6,2	14
Taux de consommation	45 %	47 %	32 %	43 %	52 %	41 %	34 %

Source : Cour des comptes.

Même avec la nomenclature simplifiée qui était celle de 2005, et des chapitres numérotés en « 39-NN », le contraste est visible : ne subsistent que les informations essentielles, à savoir un taux de consommation par action, d'une part, et un taux de consommation qui distingue le titre 2, support des dépenses de personnel, parmi l'ensemble des crédits, d'autre part.

On retrouve certes ici le minimum des données requises pour l'exécution en mode LOLF, comme en écho aux précisions que doivent contenir les documents budgétaires ou les amendements de crédits au projet de loi de finances : les montants globaux et la distinction, capitale, entre dépenses de personnel et autres dépenses, puisque la fongibilité permise au sein du programme trouve son asymétrie dans le fait que des crédits de titre 2 peuvent abonder les autres titres, sans que l'inverse soit autorisé.

Cette année, pour le premier exercice d'application pleine et entière de la LOLF, en l'absence de l'infocentre dont le déploiement était initialement prévu au printemps 2006 par l'Agence pour l'informatique financière de l'État⁽¹⁾, l'agrégation des données d'exécution résulte, d'une part, des restitutions obtenues du progiciel ACCORD LOLF, qui traduisent uniquement l'exécution du budget géré à l'échelon central, et d'autre part, des informations recueillies mensuellement, auprès de chaque chambre régionale et territoriale des comptes.

La mise en place du nouveau progiciel ACCORD LOLF ayant elle-même occasionné des retards dans le démarrage de la gestion, l'ensemble du budget des juridictions financières voté en loi de finances pour 2006 était consommé à 45 % à la fin du premier semestre.

2.- Le suivi plus fin renvoie à la précision de la maquette budgétaire

Fort heureusement, la Cour se fait fort, comme elle l'explique dans une réponse au questionnaire écrit de votre Rapporteur spécial, de fournir un « *suivi de la consommation "en mode LOLF" [...] grandement amélioré* », lorsque l'infocentre India LOLF permettra la centralisation des données budgétaires exécutées à la Cour et dans les chambres régionales et territoriales. En effet, en régime de croisière, il faut souhaiter que les données d'exécution permettent de suivre l'emploi des crédits par budget opérationnel de programme – il y en a 27, dont 26 BOP locaux, pour le programme *Cour des comptes et autres juridictions financières* –, et à l'échelon central, à un niveau plus fin que la simple action ou que le titre 2 envisagé globalement, eu égard au fait que le titre 2 mobilise plus de 87 % des crédits du programme. Des données relatives aux indicateurs de performance à mi-année seraient par ailleurs utiles.

Concrètement, les crédits de personnel sont ventilés entre les quatre actions du programme grâce au paramétrage effectué dans le logiciel de paie qui permet d'attribuer à chaque agent un « code action ». Les crédits de fonctionnement et d'investissement correspondant essentiellement aux moyens de l'administration et à des dépenses indivises sont affectés à l'action *Soutien aux activités des juridictions financières*, qui regroupe 24 % des crédits du programme hors dépenses d'investissement, ce taux constituant un indicateur de performance.

Seules les dépenses liées au commissariat aux comptes d'organisations internationales (ONU, UNESCO, INTERPOL), financées par fonds de concours, sont imputées sur l'action 3, *Conseil et expertise*, et font l'objet d'un suivi spécifique.

(1) L'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) est le nom usuel du service à compétence nationale « Systèmes d'information budgétaire, financière et comptable de l'État » créé par le décret n° 2005-122 du 11 février 2005. L'agence définit et met en œuvre la stratégie informatique financière de l'État. Elle administre l'application Accord LOLF, et a notamment pour mission de construire et déployer Chorus, la future application de gestion des finances de l'État, qui mettra en œuvre toutes les dispositions de la LOLF. Le projet Chorus a débuté en mars 2006 par une phase de préconception.

Il serait souhaitable, à l'avenir, d'explorer la possibilité de mieux ventiler *ex ante* les crédits par action, pour refléter leur coût complet, sans que cette opération demeure totalement cantonnée à l'exercice de « déversement analytique » figurant à la fin du PAP. Il faut néanmoins rappeler que l'essentiel pour ce programme, en termes de présentation et de suivi des actions, demeure la correcte ventilation des crédits de personnel, compte tenu de leur caractère massivement prépondérant.

3.- Le programme demeure, au moins tacitement, abrité de la régulation budgétaire

Comme il l'a fait pour le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, votre Rapporteur spécial souhaite rappeler que l'une des spécificités du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, et sans doute celle qui revêt en pratique la portée la plus appréciable du point de vue du gestionnaire, réside dans la quasi-exemption de régulation budgétaire sous forme de gels et d'annulations en cours d'exercice.

La situation des deux responsables de programme est donc identique sur ce point : la « doctrine » exposée dans la lettre du Premier ministre de mai 2005 précisant qu'en gestion, les mises en réserve n'affectent pas les crédits ouverts et destinés à la Cour des comptes et qu'en outre, les mises en réserve concernant les crédits destinés aux autres juridictions financières doivent recueillir l'accord préalable de la Cour, s'est appliquée depuis lors, et donc par anticipation en 2005, avant d'être, en quelque sorte, entérinée par le vote au Parlement des crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. Devant le silence gardé depuis lors, la Cour estime que « ces orientations écrites du Premier ministre demeurent, pour [elle], le cadre définissant le régime de régulation budgétaire auquel elle est soumise. »

II.- L'AUGMENTATION DES MOYENS EN 2007 REFLÈTE LA CONSOLIDATION DE L'AUTONOMIE DE LA COUR ET DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Plus que le Conseil d'État, la Cour des comptes a joué un rôle moteur dans la construction théorique et concrète de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, car plus que lui, elle dépendait, dans sa gestion et surtout dans le pilotage des chambres régionales et territoriales des comptes, d'une administration centrale puissante et structurée. Il est par conséquent logique que la Cour travaille à consolider ce surcroît d'autonomie qu'elle a acquis, et que le travail approfondi de mise en cohérence du programme qu'elle pilote se traduise dans ses moyens comme dans son action.

A.- DES CRÉDITS EN HAUSSE SOUS L'EFFET D'UNE INDÉPENDANCE ACCRUE ET DE MISSIONS NOUVELLES

Dans le champ du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, la hausse nominale des crédits de paiement atteindra 5,8 %, comme l'illustre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA COUR DES COMPTES ET DES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

Action	AE		CP		Évolution en %
	2006	2007	2006	2007	
Contrôle externe et indépendant des comptes publics	39,08	40,7	39,08	40,7	4,1 %
Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	76,54	79,74	76,54	79,74	4,2 %
Conseil et expertise	14,99	15,79	14,99	15,79	5,3 %
Soutien aux activités des juridictions financières	41,07	45,48	41,07	45,48	10,7 %
Total	171,68	181,71	171,68	181,71	5,8 %

Source : d'après le PAP Conseil et contrôle de l'État pour 2007.

Hors transferts reçus par le programme, la hausse s'établit à 5,3 %. Les crédits de personnel justifient les trois quarts de la progression des moyens, qui atteindront 181,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

1.- Des emplois supplémentaires pour la certification des comptes de la sécurité sociale

En 2006, 20 emplois supplémentaires ont été créés au titre de la certification des comptes l'État, mission nouvelle confiée à la Cour par la LOLF et dont 2007 verra la première réalisation concrète, après une montée en charge visible depuis 2005. En 2007, en application de la LOLFSS ⁽¹⁾, 10 emplois, dont 2 par redéploiement, sont prévus pour mener à bien la certification des comptes de la sécurité sociale.

Le total des personnels pour l'ensemble des juridictions financières passera ainsi de 1.843 ETPT en 2006 à 1.852 ETPT en 2007, répartis comme suit par catégorie, « métier » et action (le PAP ne proposant qu'une ventilation par action et par catégorie) :

(1) Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

VENTILATION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME *COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES* PAR ACTION ET PAR STATUT EN 2007

		<i>Évolution 2006 / 2007</i>
Action n° 1 : <i>Contrôle externe et indépendant des comptes publics</i> (404 ETPT)		+ 10
Catégorie A+	214 magistrats de la Cour et rapporteurs (administrateurs civils...)	+ 10
Catégorie A	66 Assistants de vérification ; inspecteurs du trésor ou des impôts...	
Catégorie B	57 Contrôleurs, secrétaires administratifs...	
Catégorie C	67 Adjoint administratifs, huissiers, magasiniers	
Action n° 2 : <i>Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique</i> (828 ETPT)		- 1
Catégorie A+	408 magistrats, rapporteurs et administrateurs	
Catégorie A	114 assistants de vérification, attachés d'administration, inspecteurs du trésor ou des impôts	
Catégorie B	140 contrôleurs, secrétaires administratifs...	
Catégorie C	166 adjoints administratifs, agents de constatation des impôts, huissiers, magasiniers, ouvriers...	- 1
Action n° 3 : <i>Conseil et expertise</i> (202 ETPT)		+ 1
Catégorie A+	93 magistrats, rapporteurs et contractuels	+ 1
Catégorie A	11 assistants de vérification ; attachés d'administration, inspecteurs du trésor ou des impôts...	
Catégorie B	48 contrôleurs, secrétaires administratifs...	
Catégorie C	50 adjoints administratifs, huissiers, agents de recouvrement du trésor, huissiers magasiniers...	
Action n° 4 : <i>Soutien aux activités des juridictions financières</i> (418 ETPT)		
Catégorie A+	7 magistrats et administrateurs civils	
Catégorie A	120 attachés d'administration, inspecteurs du trésor ou des impôts	
Catégorie B	91 contrôleurs, secrétaires administratifs...	
Catégorie C	200 adjoints administratifs, magasiniers...	

Source : d'après la Cour des comptes.

À brève échéance, la question primordiale ne sera plus tant celle des recrutements supplémentaires au regard de missions nouvelles que celle du défi à relever des nombreux départs en retraite. En effet, **dans les dix ans qui viennent, 150 magistrats de la Cour des comptes et 180 magistrats des chambres régionales des comptes seront atteints par la limite d'âge**, ce qui, dans les deux cas, représente plus de la moitié des effectifs de magistrats en activité. Sont en outre prévus 235 départs de personnels administratifs.

2.- Un nombre toujours important de mises à disposition et de détachements

La gestion des ressources humaines du programme se trouve compliquée par le jeu des mises à disposition et des détachements, au demeurant classique dans les grands corps de l'État et souhaitable en termes de brassage des compétences.

Ainsi, au titre des **mises à dispositions à partir du programme** au bénéfice d'autres institutions, on recensait, au 31 décembre 2005, 3 magistrats de la Cour dans cette position et 4 magistrats de chambre régionale des comptes. En revanche, il y a pléthore de **mises à dispositions dont bénéficie le programme**. La grande majorité des personnels concernés vient du ministère de l'Économie,

des finances et de l'industrie, faute de corps d'accueil dans les juridictions financières. En effet, au moment de la création des chambres régionales des comptes, il n'a été prévu aucun corps pour les personnels autres que les magistrats, de sorte que l'ensemble des personnels assistants de vérification et administratifs sont en détachement ou mis à disposition. Des délégations de gestion ont été établies entre la Cour et les directions concernées de Bercy (*cf. infra*). Les mises à disposition sont rémunérées depuis le 1^{er} janvier 2006 directement sur les crédits inscrits du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, à l'exception de quelques mises à disposition gratuites.

Sur les 68 mises à disposition dont bénéficie la Cour, 63 proviennent du ministère des Finances. Par catégorie d'agents, elles se répartissent entre 22 pour la catégorie A, 18 pour la catégorie B et 28 pour la catégorie C. De même, sur les 339 mises à disposition dont bénéficient les chambres régionales des comptes, 338 proviennent de Bercy. Il s'agit de 88 agents de catégorie A, 150 de catégorie B et 101 de catégorie C.

Les **détachements de membres de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes** concernent 91 membres de la Cour (dont 11 magistrats au titre de la mobilité), pour une durée moyenne de 4 ans et demi, et 73 magistrats des chambres régionales des comptes (dont 13 au titre de la mobilité), pour une durée moyenne de 4 ans.

Enfin, 213 personnes sont **accueillies en détachement** à la Cour, dont 48 détachées dans le statut d'emploi de rapporteur et 82 dans celui d'assistant. 437 personnes sont en détachement dans les chambres régionales et territoriales des comptes, dont 50 pour exercer les fonctions de magistrats. Il faut encore y ajouter les 26 présidents de chambre régionale et le président adjoint de la chambre régionale d'Île-de-France, magistrats de la Cour des comptes en détachement dans le statut d'emploi de président de chambre régionale des comptes. Le total s'établit donc à 464 détachés.

3.- Des rémunérations où transparait l'autonomie nouvelle

Après la revalorisation indemnitaire de 1,6 million d'euros intervenue en 2005 au profit des magistrats de la Cour des comptes et eu égard au renforcement des missions et de la charge de travail des juridictions financières, la poursuite de la politique de revalorisation est envisagée pour 2007 et les années ultérieures, au bénéfice de la Cour et des chambres régionales des comptes.

Ainsi, hormis les mesures générales, c'est-à-dire essentiellement la revalorisation du point de la fonction publique, pour 500.000 euros, les mesures catégorielles prévues pour 2007 permettront, tout d'abord, de mettre à niveau le régime indemnitaire des personnels administratifs des catégories B et C corrélativement à l'institution de corps communs aux juridictions financières pour ces agents, dont la première tranche est estimée à 400.000 euros. D'autre part, pourront être tirées les premières conséquences de la loi n° 2006-769 du 1^{er} juillet

2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes dont une partie a été financée sur les crédits ouverts par la loi de finances 2006, le solde, soit 100.000 euros, étant à financer en 2007.

S'agissant des personnels administratifs, l'autonomie confortée des juridictions financières ainsi que l'intervention de la LOLF, causes de la rémunération, à partir de 2006, sur les crédits du programme, des agents mis à disposition par le ministère des Finances, évoquée plus haut, a pour conséquence de faire apparaître nettement la différence entre les régimes indemnitaires servis aux agents de Bercy mis à disposition des chambres régionales et territoriales des comptes et ceux perçus par les agents des dites chambres. Dans ces conditions, un effort particulier de revalorisation des primes des agents des juridictions financières devrait progressivement intervenir, à hauteur de 1,3 million d'euros en année pleine.

Quant aux magistrats de la Cour et de chambres, ils bénéficient des taux de primes mentionnés dans le tableau suivant :

TAUX MOYEN DES PRIMES PERÇUES PAR LES MAGISTRATS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

<i>Magistrats de la Cour des comptes</i>	
Grade	% primes/traitement brut 2005
Conseillers maîtres	70 %
Conseillers référendaires de 1 ^{ère} classe	75 %
Conseillers référendaires de 2 ^e classe	73 %
Auditeurs	87 %
<i>Magistrats des chambres régionales des comptes</i>	
Présidents	81%
Présidents de section	53%
Premiers conseillers	49%
Conseillers	66%

Source : Cour des comptes.

4.- De dynamiques crédits de fonctionnement et d'investissement

a) Une hausse sensible des moyens de fonctionnement pour financer expertises et célébrations

Le budget alloué au fonctionnement des services de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes s'élèvera à 21,8 millions d'euros en 2007, en hausse de 9,5 % par rapport à 2006, où il était déjà en progression de 19,2 %, après + 4 % en 2005 et plusieurs années d'évolution moins dynamique. L'essor constaté à compter de 2005 est essentiellement dû aux crédits d'expertise destinés aux missions nouvelles de certification. Ces crédits d'expertise seront renouvelés à hauteur de 1,6 million d'euros en 2007. Ils font l'objet d'un suivi particulier, formalisé depuis 2003.

Parmi les autres dépenses de 2007, la révision du schéma directeur informatique et la poursuite de l'informatisation des services mobiliseront 2,5 millions d'euros. Quant à la rénovation de la tour des archives du Palais Cambon, elle nécessite de reloger plus de 150 personnes à compter du 1^{er} juin 2007 : cette opération majorera de 1,2 million d'euros les loyers des juridictions financières.

Nouvelle traduction concrète de son autonomie de gestion, la Cour reprendra dès le 1^{er} janvier 2007, la gestion directe du parc automobile, jusqu'alors mis à disposition par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, et elle devra dorénavant payer à l'Institut de la gestion publique et du développement économique les formations de ses agents. Pour ces deux postes de dépenses, 810.000 euros proviendront d'un transfert de crédits.

Enfin, 2007 sera à la fois l'année de la célébration du centenaire de la Cour et des 25 ans des chambres régionales des comptes. 400.000 euros y seront consacrés dans le cadre de la politique de communication de la Cour des comptes, permettant l'organisation de nombreuses manifestations tout au long de l'année, qui bénéficieront par ailleurs du soutien de mécènes ; des rattachements de crédits par voie de fonds de concours sont à prévoir.

b) La poursuite du renouvellement de l'équipement informatique

Les crédits d'équipement des juridictions financent pour l'essentiel du matériel informatique. Le compromis entre la rotation nécessairement rapide d'un matériel vite obsolète un souci d'économie aboutit à un renouvellement complet tous les 4 ans. Y ont été consacrés 1,17 million d'euros en 2005 et 1,23 million d'euros en 2006, années au cours desquelles a pu être construit un réseau privé des juridictions financières. La dotation sera de 1,33 million d'euros en 2007, en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

c) La mise au point d'une stratégie immobilière à cinq ans

Les 26 chambres régionales et territoriales des comptes occupent 109.133 m² de surface utile, tous types de locaux compris, tantôt en plein propriété, tantôt en location. Le ratio moyen par agent s'élève à 19 m². Le patrimoine immobilier de la Cour des comptes est détaillé dans le tableau suivant :

PATRIMOINE IMMOBILIER DE LA COUR DES COMPTES

Immeubles	Propriétaire / Locataire	Surface utile (en m²)
Bâtiment du 13, rue Cambon (75001)	P	11.845
Bâtiment du 265, rue Saint-Honoré (75001)	P	2.713
Bâtiment des archives (75001)	P	7.864
Bâtiment du 4, rue Mondovi (75001)	P	1.175
Bâtiment du 27, rue du Mont Thabor (75001)	P	1.070
Bâtiment du 45, rue Boissy d'Anglas (75008)	L	220

Source : Cour des comptes.

Le ratio moyen par agent s'élève, dans la Cour des comptes, à 13 m². Afin de valoriser son patrimoine immobilier, la Cour a programmé de nombreux travaux, parmi lesquels figurent le ravalement de la Cour d'honneur du Palais Cambon et la réhabilitation du bâtiment des archives. En 2005, l'hôtel particulier sis rue Chardin ainsi que les locaux du 265, rue Saint-Honoré, loués par des boutiques commerciales, ont été vendus, respectivement pour un montant de 1,8 million d'euros et 4,5 millions d'euros, les produits de ces cessions étant attribués à la Cour au titre du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* pour un montant de 5,36 millions d'euros. Aucune cession n'est prévue en 2006 ni en 2007.

Par ailleurs, pour moderniser sa gestion immobilière et définir une stratégie immobilière à 5 ans, la Cour des comptes a décidé de conduire une analyse de son patrimoine immobilier et d'en confier la réalisation à un prestataire extérieur à la Cour. Cette étude comportera, outre la définition de cette stratégie, une analyse du diagnostic du parc immobilier fourni par les juridictions financières ainsi qu'une analyse critique par site. Le rapport final est attendu cet automne.

B.- L'AUTONOMISATION DU PROGRAMME, UN CHANTIER BIEN AVANCÉ

Bien qu'il ne soit pas dépourvu d'aspects budgétaires, c'est un chantier essentiellement administratif que celui qui consiste à forger l'autonomie du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, et le Premier président Philippe Séguin comme l'équipe qui l'entoure – dont la directrice générale des services qui a vu son poste se créer dans ce cadre –, l'ont clairement exposé à votre Rapporteur spécial. Emblématiques à cet égard sont la fin annoncée des conventions de délégation de gestion avec Bercy et la création d'un corps de personnels des chambres régionales des comptes, même si l'on se gardera d'oublier les aspects plus concrets du rapprochement entre la Cour et les chambres régionales des comptes, telle la récente création d'un comité technique paritaire commun ⁽¹⁾.

1.- La fin annoncée des délégations de gestion

À l'heure actuelle, les juridictions financières ont recours aux fonctions support des missions rattachées au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie par le biais de conventions de délégation de gestion annuelles. Celles-ci concernent :

– la mise à disposition et la gestion des personnels de 6 directions de Bercy, pour quelque 400 équivalents temps plein dont la rémunération est dorénavant prise en charge sur le budget des juridictions financières. Mais la

(1) Décret n° 2006-1333 du 3 novembre 2006 instituant un comité technique paritaire et un comité d'hygiène et de sécurité auprès du Premier président de la Cour des comptes, et deux arrêtés du même jour.

gestion de ces personnels est encore pour l'instant effectuée par les directions d'origine, introduisant une certaine complexité ;

- la mise en œuvre de l'action sociale et de la médecine de prévention ;
- l'appui technique à la gestion du parc immobilier, notamment pour les opérations de travaux ;
- la formation continue proposée par l'Institut de la gestion publique et du développement économique, essentiellement pour les personnels administratifs du programme.

Ces conventions devraient rapidement évoluer. **S'agissant de l'appui à la gestion immobilière**, un renouvellement est prévu pour 2007, notamment car certaines grandes opérations sont d'ores et déjà engagées avec l'implication très forte des services de Bercy, dont la rénovation du bâtiment des archives de la Cour. **S'agissant de la mise à disposition de personnels**, la création de futurs corps de catégories B et C des juridictions financières, qui seront mis en place en 2007, puis d'un corps et/ou d'un statut d'emploi pour la catégorie A, à l'horizon 2008, devraient mettre un terme, en 2009, à ce type de dispositifs. À titre transitoire donc, il sera proposé aux directions concernées de reconduire les délégations de gestion.

2.- La création d'un corps de personnels non magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes

Ainsi qu'il a déjà été dit, les juridictions financières ne possèdent pas pour l'heure de corps d'accueil pour les filières administratives et techniques au sein des chambres régionales et territoriales des comptes. Le souhait du Premier Président, qui l'a réaffirmé à votre Rapporteur spécial, et qui découle du choix de l'autonomie accrue des juridictions financières, est de proposer un déroulement de carrière complet pour les personnels non magistrats et de mettre en cohérence une administration qui dépend d'un unique responsable de programme.

Il est ainsi prévu de créer des corps dédiés de catégories B et C des juridictions financières par extension de ceux existant à la Cour des comptes. S'agissant de la catégorie A (hors magistrats), une étude est en cours sur les besoins des juridictions financières, associant l'ensemble des présidents de chambre de la Cour et des chambres régionales, ainsi que les chefs de service administratifs. Plusieurs pistes peuvent être envisagées, allant de l'extension de l'actuel statut d'emploi des assistants de vérification de la Cour des comptes à l'ensemble des juridictions financières, jusqu'à la création d'un corps *ad hoc*, en passant par le rattachement à des corps de catégorie A existants.

L'ensemble des personnels de la Cour et des chambres régionales concernés par cette mesure est de 1.115 à ce jour, dont 490 agents de catégorie C, 325 de catégorie B et 300 de catégorie A, **soit près des deux tiers des personnels des juridictions financières.**

Le ministère de la Fonction Publique a donné son accord début mai 2006 sur le projet de création de corps de catégorie B et C des juridictions financières – et de suppression concomitante des corps correspondants de la Cour des comptes. Les nouveaux textes sont passés en commission des statuts du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État le 13 juillet dernier ; ils devraient paraître en fin d'année pour une mise en œuvre en 2007.

Pour les personnels de catégorie A, une concertation sociale aura lieu au début de 2007 pour une publication de texte dans l'année et une mise en œuvre en 2008.

C.- LA DIFFICILE MESURE DE LA PERFORMANCE D'UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE

Ayant participé aux travaux préparatoires à la LOLF comme au suivi de son application, la Cour des comptes se la voit naturellement appliquer pour ses propres crédits et sa propre gestion, constatant ainsi ce qu'elle faisait elle-même remarquer alors que se construisait pour l'ensemble du budget de l'État le dispositif de mesure de la performance : la difficulté intrinsèque à définir des indicateurs pour les activités de contrôle.

Les statistiques d'activité sont plus aisées à établir, et reflètent l'accroissement des missions, qu'il s'agisse des activités de certification, d'assistance au Parlement ou encore de commissariat aux comptes d'organisations internationales.

1.- Une activité croissante et multiforme

a) Les statistiques annuelles ne rendent pas compte de l'ensemble de l'activité de la Cour

Les tableaux ci-dessous donnent l'image « classique » de la production de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, que l'on retrouve rituellement dans le rapport d'activité des juridictions financières joint chaque année au rapport public ; le rapport annuel de performances, qui sera joint au projet de loi de règlement pour 2006, devrait développer une approche différente.

LES COMMUNICATIONS ADMINISTRATIVES DE LA COUR DES COMPTES

Nature de la communication	Nombre de communications adressées				
	2001	2002	2003	2004	2005
Référés	49	27	39	41	31
Communications du procureur général	141	103	122	88	45
Lettres du président	231	269	316	235	261
Rapports particuliers	36	35	34	33	31
Relevés de constatations provisoires	252	345	238	239	236
Sous-total	709	779	749	636	604
Communications du Procureur général demandées par les CRTC	43	14	33	48	30
Affaires pénales transmises par la Cour	4	7	2	4	2
Affaires pénales transmises par les CRTC	26	15	22	26	29
Total général	782	815	806	714	665
JUGEMENT DES COMPTES : LES ARRÊTS DE LA COUR DES COMPTES					
Arrêts	425	378	377	373	321
Arrêts d'appel	76	52	39	40	33
Amendes	11	5	2	3	3
Gestion de fait	32	24	22	14	10
Arrêts de débet	85	34	20	34	38

Source : Cour des comptes.

Les statistiques d'activité par chambre régionale ou territoriale ont évolué comme suit en 2004 et 2005 :

ACTIVITÉ DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES

	Avis émis en contrôle des actes budgétaires		Jugements Rendus		Rapports d'observations définitives	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Alsace	2	4	795	570	27	25
Aquitaine	25	36	1.304	834	56	54
Auvergne	25	22	791	418	17	13
Bourgogne	26	42	1.773	552	32	27
Bretagne	11	15	865	920	31	26
Centre	26	32	1.040	604	17	21
Champagne Ardenne	52	33	1.198	1.134	19	20
Corse	22	18	206	175	8	1
Franche-Comté	28	28	693	601	8	8
Île-de-France	51	67	1.829	1.422	71	59
Languedoc-Roussillon	45	59	1.081	638	17	16
Limousin	9	13	443	272	16	22
Lorraine	28	35	1.273	967	42	59
Midi-Pyrénées	31	72	1.298	553	41	48
Nord-Pas-de-Calais	34	31	759	961	24	26
Basse-Normandie	22	15	686	844	17	27
Haute-Normandie	22	18	1.039	783	19	16
Pays de la Loire	13	50	1.327	504	33	49
Picardie	53	40	1.326	589	27	23
Poitou Charentes	12	21	1.640	386	31	30
Provence-Alpes-Côte d'azur	39	40	811	557	24	40
Rhône-Alpes	65	79	2.686	1.653	55	51
Guadeloupe, Guyane, Martinique	206	207	132	184	14	11
La Réunion	12	9	69	74	11	37
Nouvelle Calédonie	3	0	26	4	5	0
Polynésie Française	0	0	32	16	24	8
Total	862	986	25.122	16.215	686	717

Source : Cour des comptes.

b) L'imminente certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale

– Les comptes de l'État

La Cour a remis au Parlement en juin dernier, en annexe au projet de loi de règlement pour 2005, un rapport sur les comptes qui marquait une nouvelle étape dans la préparation de la certification. Elle a ainsi anticipé la mise en œuvre de l'article 58-5° de la LOLF.

En quatre ans, la Cour a progressivement étendu le champ des opérations comptables examinées et approfondi ses investigations. Le premier semestre de l'année 2006 a été consacré, parallèlement à la préparation du rapport sur les comptes de 2005, à la planification des travaux de certification des comptes de 2006, établissant notamment la liste des lieux de contrôle qui couvrent les 15 départements ministériels au sens de la LOLF.

Les travaux de phase intermédiaire s'étaleront jusqu'à la fin de l'année ; ils visent à évaluer l'efficacité du dispositif de contrôle interne comptable piloté par la direction générale de la comptabilité publique. Par ailleurs, sera mené l'audit de 9 systèmes d'information qui jouent un rôle important dans la tenue de la comptabilité générale. Parallèlement, des travaux spécifiques ont été lancés au mois d'août sur le bilan d'ouverture transmis par le ministère des Finances, dans un état encore provisoire. Le premier trimestre 2007 sera consacré aux missions finales, c'est-à-dire à l'examen des comptes de 2006.

Pour s'acquitter de cette mission nouvelle, la Cour a recruté des renforts externes dans le cadre des lois de finances pour 2005 et pour 2006 : 27 personnes ont d'ores et déjà été intégrées à l'équipe de certification (21 experts et 6 inspecteurs) et 8 autres (7 experts et 1 inspecteur) arriveront d'ici à la fin de l'année. Au total, ce sont 35 personnes qui concourront aux travaux de certification des comptes de l'État.

– Les comptes du régime général de sécurité sociale

Aux termes du nouvel article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières, la Cour aura à émettre dès l'année prochaine une opinion sur les comptes des quatre établissements publics que sont la CNAMTS, la CNAVTS, la CNAF et l'ACOSS et sur les comptes combinés des quatre branches (maladie, accidents du travail et maladies professionnelles, famille, retraite) ainsi que sur ceux de l'activité de recouvrement. Ces opinions seront présentées dans un rapport spécifique à remettre au plus tard le 30 juin 2007.

L'approche stratégique retenue par la Cour a fait l'objet de premiers développements dans le rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2005 ; elle est précisée dans le rapport de septembre 2006.

Entre septembre 2005 et avril 2007, où les comptes de l'année 2006 devraient être disponibles, la Cour n'aura disposé que de 18 mois pour se préparer

à sa nouvelle mission. La fin 2005 et le premier semestre 2006 ont été consacrés, d'une part, à une étude approfondie et branche par branche de la préparation des organismes à la présentation de comptes « certifiables », et d'autre part, à l'élaboration de guides d'audit. Parallèlement la Cour a participé à l'élaboration des textes normatifs nécessaires, sur la validation des comptes des organismes de base comme sur les règles à retenir en matière de périmètre de combinaison comptable. Dès la fin septembre, la Cour a engagé les missions intermédiaires d'audit en vue du premier rapport de certification à publier en 2007. Elle a confié à des cabinets spécialisés, après appel à la concurrence, le soin de réaliser, à partir des premiers éléments qu'elle a rassemblés, des audits des systèmes informatiques dans les quatre réseaux précités.

La Cour estime devoir se situer dans une perspective triennale pour assurer un audit complet des processus et des opérations conduisant à la production des comptes combinés et des comptes des établissements publics. Dès 2007, cependant, elle accordera une attention toute particulière à l'ensemble des données comptables afférentes aux relations financières de toute nature entre la sécurité sociale, l'État et les autres régimes et fonds de financement.

Sur le plan de l'organisation interne, il a été constitué au sein de la sixième chambre de la Cour, préalablement restructurée, un secteur entièrement dédié à la certification des comptes et placé sous la responsabilité d'un conseiller maître. Ce secteur a été doté progressivement de moyens à partir du dernier trimestre de 2005, fournis, d'une part, par redéploiements internes (9 magistrats ou rapporteurs à temps partiel et 1 inspecteur à temps plein), et d'autre part, par recrutements externes sur la base des dotations allouées à cette fin (1 rapporteur, 3 experts et 3 inspecteurs). En outre 2 inspecteurs sont attendus pour l'automne 2006, et les 10 postes nécessaires en 2007 ont déjà été évoqués.

c) Le renforcement de l'assistance au Parlement

Mission ancienne et propre à toute démocratie parlementaire, l'assistance due par la Cour aux assemblées a été réaffirmée et détaillée par la LOLF et la LOLFSS.

« La Cour des comptes assiste le Parlement... »

Non moins de cinq **rapports publics** doivent, en application des lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement, être régulièrement transmis au Parlement :

– le rapport sur l'exécution des lois de finances (actuel article L.O. 132-1 du code des juridictions financières), appelé à devenir en 2007, en vertu de l'article 58-4° de la LOLF, un rapport sur l'exécution budgétaire – autant dire un rapport sur la performance –, joint au projet de loi de règlement ;

– la déclaration générale de conformité (même article du code des juridictions financières), complétée depuis 2004 par un rapport sur les comptes de l'État, élément du rapport sur l'exécution qui doit devenir en 2007 le support de la certification des comptes de l'État (article 58-5° de la LOLF) ;

– le rapport préliminaire (article 58-3° de la LOLF) destiné à éclairer le débat d'orientation budgétaire institutionnalisé par la LOLF, qui, selon l'expression du Premier président Philippe Séguin, « sera désormais un rapport annuel sur l'état des finances publiques » ;

– un rapport joint à chaque projet de loi de finances comportant la ratification de mouvements de crédits effectués en cours d'exercice par voie réglementaire (article 58-6° de la LOLF) ;

– le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, remis au Parlement, aux termes de l'article L.O. 132-2-1 du code de la sécurité sociale, « au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle afférente aux comptes concernés ».

S'y ajoute la transmission des autres rapports publics que sont le rapport annuel au Président de la République (article L. 136-1 du code des juridictions financières) et les différents rapports particuliers produits chaque année.

Quant aux **documents non publics** transmis par la Cour, ils recouvrent à la fois les rapports particuliers sur les comptes et la gestion d'entreprises publiques, depuis 1958 (article L. 135-3 du code des juridictions financières), les référés assortis des réponses qu'ils ont suscitées, trois mois après leur notification, depuis 2000⁽¹⁾ (article L. 135-5, qui vise également les autres « communications de la Cour aux ministres » ainsi que « les autres constatations et observations »), et les rapports établis à la suite du contrôle du compte d'emploi des fonds collectés à la suite d'un appel à la générosité publique (article L. 135-2). Les commissions des finances sont alors les destinataires, sinon toujours uniques, du moins privilégiées, de ces documents, dont 40 à 50 référés par an.

La LOLF prévoit aussi, dans son article 58-2°, « la réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle [la Cour] contrôle », élevant au niveau organique une disposition ordinaire datant de 1967 (article L. 132-4 du code des juridictions financières, qui donne également ce pouvoir aux commissions d'enquête). Mais la LOLF « redonne vie » à cet aspect de la mission d'assistance en laissant à la Cour un délai de huit mois pour remettre son rapport d'enquête, ce qui constitue une forme de compromis entre le temps parlementaire, très rapide, et celui, plus lent, d'une institution qui doit notamment laisser sa place au contradictoire.

Source : avis n° 3078 de M. Jérôme Chartier, au nom de la commission des Finances, sur le projet de loi portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes, mai 2006.

(1) La loi du 30 décembre 2000 a fixé le régime actuel, après l'instauration d'une faculté de transmission toute théorique en 1950, puis plusieurs dispositions spécifiques adoptées entre 1977 et 1997.

S'agissant des demandes d'enquêtes émises par les commissions des Finances et les commissions des Affaires sociales des deux assemblées, la Cour aura transmis, en 2005, cinq rapports au Sénat, deux à l'Assemblée nationale, et en 2006, d'ores et déjà, sept rapports à l'Assemblée (certains d'entre eux correspondant à des demandes de 2005 n'ayant pu être satisfaites dans le délai de huit mois du fait de la complexité des sujets) et un rapport au Sénat. Devraient être transmis d'ici la fin de l'année cinq rapports supplémentaires au Sénat et quatre à l'Assemblée nationale.

Ainsi, la part de l'activité d'assistance au Parlement croît rapidement. La Cour estime qu'au titre de l'année 2005, elle y a consacré 20 % de son activité, décomptée en journées de rapporteur dédiées aux rapports transmis. Elle indique que ce ratio devrait approcher 30 % en 2006 et 2007, sans compter l'utilisation faite par le Parlement des rapports qui ne lui soit pas exclusivement destinés.

Dès lors, la question d'un « rattachement » de la Cour des comptes au Parlement, régulièrement évoquée⁽¹⁾, si elle n'est pas dénuée d'intérêt, ne semble pas une priorité absolue ; à tout le moins une telle réforme devrait-elle être mûrement réfléchie et replacée dans le cadre plus large d'une réflexion d'ordre constitutionnel sur l'équilibre des pouvoirs, tant il est vrai que la position de l'organe chargé d'auditer les comptes publics en est un indicateur éloquent ; il n'est qu'à observer, chez nos voisins européens, la large palette des cas de figure possibles⁽²⁾.

d) Le développement d'une expertise internationale

Compte tenu de l'essor des missions de commissariat aux comptes d'organisations internationales et de l'enjeu qu'elles représentent en termes de rayonnement et d'enrichissement pour la Cour des comptes et les autres juridictions, comme de mobilisation de leurs effectifs, votre Rapporteur spécial a souhaité en dresser un panorama.

– Les commissariats aux comptes de l'ONU et de l'UNESCO

Il faut distinguer ici entre l'activité des magistrats des juridictions financières qui participent de façon ponctuelle à des missions de contrôle dans le cadre des commissariats aux comptes de l'Organisation des Nations unies (environ 350 semaines par an) et de l'UNESCO (48 semaines par an), sur un fondement volontaire, non rémunéré, et sous réserve de compatibilité avec la charge de travail de chaque magistrat, et l'activité des magistrats nommés à titre permanent par le Premier président.

(1) En dernier lieu par nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud dans leur rapport sur l'application de la LOLF remis au Gouvernement au début de ce mois, qui préconisent, pour « aller au bout de la logique de l'article 58 de la LOLF », de scinder les missions de la Cour – réorganisée en organe collégial dont les membres seraient désignés avec l'accord du Parlement – en fonction juridictionnelle, fonction de certification et fonction d'audit, cette dernière étant mise à la disposition du Parlement. (La mise en œuvre de la LOLF. À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme, pages 41-42).

(2) Voir Stéphanie Flizot, Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'Union européenne, LGDJ, 2003.

Ces derniers sont au nombre de cinq. Un conseiller référendaire est affecté à New York à temps plein, pour exercer les fonctions de directeur de l'audit externe des Nations Unies. Il est assisté par deux adjoints – un conseiller référendaire à New York et un Premier conseiller de CRC à Genève –, ainsi que par un responsable de contrôles (Premier conseiller de CRC) à Genève. Enfin, un conseiller référendaire est affecté à Paris à temps plein pour exercer les fonctions de directeur de l'audit externe de l'UNESCO.

– *Le commissariat aux comptes d'INTERPOL*

Le Premier Président a été nommé commissaire aux comptes de l'Organisation internationale de police criminelle, dont le siège est à Lyon, pour un mandat de trois ans renouvelable, en octobre 2004. Le président de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, conseiller référendaire, a été désigné directeur de l'audit externe et correspondant de l'organisation pour l'ensemble des opérations d'audit. Il est assisté par deux magistrats conseillers de CRC pour réaliser une douzaine de semaines de contrôle par an dans le cadre de ce mandat.

Pour la gestion administrative et la coordination de ces mandats à la Cour des comptes, un service de l'audit externe (composé de deux agents contractuels à temps plein) a notamment pour objectif de créer des synergies et une plus grande homogénéité dans la gestion courante des moyens humains et du budget. La logistique et le suivi budgétaire sont du ressort de la direction des Affaires financières et du contrôle de gestion de la Cour. Enfin, la gestion des crédits de fonctionnement correspondants est individualisée au sein de l'action *Conseil et expertise* du programme.

2.– Une mesure de la performance en cours de perfectionnement

Pour le programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, la mesure de la performance se heurte au délicat problème inhérent à toute activité de contrôle, mise en œuvre, qui plus est, par un personnel polyvalent. Mesure-t-on l'activité du contrôleur ou ses résultats ? Doit-on se pencher sur le ciblage des contrôles ou sur leur rendement ? Comment prendre en compte à la fois les aspects légalement obligatoires et les aspects de pure opportunité dans la politique de contrôle ?

À ces interrogations d'ordre essentiellement qualitatif s'ajoute la problématique de la mesure quantitative de l'activité des magistrats et rapporteurs, qui, à la Cour, ont pour toute obligation de fournir 200 journées de travail. L'unité de compte de programmation et de mesure de l'activité est ainsi exprimée en jour/rapporteur, avec toutes les imprécisions que cette notion comporte. Les assistants voient quant à eux leur activité doublement décomptée : d'une part, ils sont soumis aux règles des 35 heures, d'autre part, leur participation aux travaux de contrôles est de plus en plus souvent décomptée (mais seulement *a posteriori*) en jour/assistant.

Il n'existe pas de règle de partage entre les divers contrôles, chacun devant en principe connaître successivement tous les métiers de la Cour. La répartition s'effectue en fonction des priorités du programme de la Cour et des compétences particulières de chaque contrôleur. La mesure de l'activité paraît, en l'absence d'outil de mesure suffisamment précis, assez vague. Outre le chiffre de 20 % correspondant à l'estimation de la part de l'assistance au Parlement, la Cour évalue à 18 % l'activité correspondant à la mission juridictionnelle (contrôle des comptes et de la gestion des organismes ayant un compte public). Les activités extérieures obligatoires des membres de la Cour (commissariats aux comptes, participations réglementaires à des organismes ou commissions extérieures, *etc.*) représentent environ 10 % du total. Sous réserve des recouvrements des champs de compétence, la Cour consacrerait donc la moitié de son activité à l'ensemble des autres missions que sont le contrôle des entreprises publiques, des politiques publiques et de tous les organismes publics ou appartenant à son champ de compétence.

Cependant, et pour n'évoquer que l'un des champs d'activité cités à l'instant, à votre Rapporteur spécial qui souhaitait connaître la charge, pour les magistrats de la Cour et des juridictions, de leur participation à des commissions administratives, il a été répondu qu'un recensement exhaustif avait été lancé en juin dernier auprès des magistrats, les résultats de cette enquête devant être exploités au cours du dernier trimestre de 2006.

À l'échelon des 26 BOP locaux, la forte volonté du Premier président de la Cour des comptes, en tant que responsable de programme, de responsabiliser davantage chaque président de chambre régionale ou territoriale est très louable, mais elle doit s'appuyer sur une connaissance fine de l'activité et de ses résultats. Pour n'être pas parfaitement conforme aux canons de la LOLF, puisqu'elle s'appuie sur un BOP unique, la gestion par la performance menée au sein du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* avec l'outil des contrats d'objectifs et de moyens n'en respecte pas moins l'esprit ; peut-être pourrait-on s'en inspirer pour le programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, même si, encore une fois, l'activité de contrôle est plus difficile à évaluer que la gestion d'un stock d'affaires en instance de jugement.

À cet égard, les indicateurs de performance qui nourrissent l'actuel PAP en tentant de cerner au mieux la performance de l'activité de contrôle des juridictions ⁽¹⁾ sont en train d'être affinés au sein d'un groupe de travail interne aux juridictions financières, dont les conclusions devraient être utilisées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008. Votre Rapporteur spécial forme ici le vœu que les commissions des Finances des deux assemblées puissent être, à la discrétion du responsable de programme, consultées en temps utile sur ce sujet qui les concerne évidemment.

(1) Il s'agit de la proportion de la masse financière jugée, certifiée ou stabilisée, de la proportion des entités contrôlées par rapport à l'ensemble du champ de contrôle, des masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés, de la part de l'activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise, et de la proportion des travaux réalisés dans les délais prescrits.

CHAPITRE III

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL : LA LOLF DOIT ÊTRE MIEUX APPLIQUÉE

Si le budget sollicité par le Conseil économique et social pour 2007 est marqué par la stabilité, il l'est autant par la modération de la hausse de ses dépenses – ce qu'il faut saluer – que par sa persistance à refuser d'appliquer entièrement la LOLF – ce qu'il faut blâmer. Votre Rapporteur spécial n'ignore pas la spécificité de cette institution et conçoit qu'il soit difficile de mesurer la performance d'une « assemblée du premier mot », selon la formule de son président, M. Jacques Dermagne, mais le responsable du programme *Conseil économique et social* doit enfin entendre les propositions faites dans un esprit constructif, année après année, rapport spécial après rapport d'information de la Mission de suivi de la LOLF, pour que l'application de cette loi organique ne s'arrête pas aux portes du Palais d'Iéna.

I.- LA SINGULARITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL NE SAURAIT JUSTIFIER SON REFUS DE SE PLIER AUX EXIGENCES DE LA LOLF

Alors qu'en 2006 la place du Conseil économique et social dans la maquette du budget de l'État s'est stabilisée après quelques attermoissements, deux griefs peuvent être faits à l'institution au regard de l'application de la LOLF : le refus, qui tend à devenir obstiné, du découpage du programme en actions, d'une part, et le caractère pour le moins perfectible du dispositif de mesure de la performance, d'autre part.

A.- L'ACTIVITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL PEUT FORT BIEN SE DÉCLINER EN TROIS ACTIONS

Parce qu'il ne désespère pas de faire évoluer la position du Conseil économique et social et de ses services, votre Rapporteur spécial veut, cette année encore, insister sur la possibilité d'un découpage du programme en trois actions, et croire qu'il demeure possible de convaincre l'institution qu'elle a tout à gagner, en son sein comme vis-à-vis de l'extérieur, à cette visibilité accrue de son activité.

1.- Une action *Représentation des activités économiques et sociales*

La mission première du Conseil économique et social doit naturellement faire l'objet d'une action distincte au sein du programme. C'est là que seraient regroupés, notamment, les crédits finançant les indemnités des membres de l'institution. Cette action mettrait en exergue les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social⁽¹⁾, d'ailleurs repris dans le projet annuel de performances, aux termes duquel :

(1) Ordonnance modifiée par la loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984, la loi organique n° 92-730 du 30 juillet 1992, la loi n° 2000-294 du 5 avril 2000 et la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004.

« Le Conseil économique et social est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative.

« Par la représentation des principales activités économiques et sociales, le Conseil favorise la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et assure leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement.

« Il examine et suggère les adaptations économiques ou sociales rendues nécessaires notamment par les techniques nouvelles. »

Au passage, on peut noter que, placé « auprès des pouvoirs publics », le Conseil économique et social n'en est donc pas un lui-même. Partant, il ne constitue pas au sein du budget de l'État une dotation mais un programme, obligatoirement assorti à ce titre, en application de l'article 51-5° de la LOLF, d'actions et d'indicateurs de performance précis.

a) Une action reposant sur les membres du CES

La participation du Conseil économique et social, sous la forme consultative, à l'élaboration de la loi et, par conséquent, les relations entre le Conseil et les assemblées parlementaires, sont fixées, d'une part, par les articles 69 et 70 de la Constitution et, d'autre part, par les articles 2 et 5 de cette ordonnance du 29 décembre 1958. La Constitution prévoit ainsi, au premier alinéa de l'article 69, que *« le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. »* Le deuxième alinéa de l'article 69 prévoit la consultation de rapporteurs du Conseil par l'Assemblée nationale ou le Sénat. L'article 70 instaure une obligation de consultation du Conseil qui s'applique à *« tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique et social »*, régulièrement rappelée par le Conseil constitutionnel.

Pour la mise en œuvre de l'action *Représentation des activités économiques et sociales*, le Conseil s'appuierait sur ses 231 membres répartis en 18 groupes de représentation. Le critère prédominant est celui de la catégorie socio-professionnelle : agriculture, artisanat, associations, les cinq organisations syndicales représentatives des salariés, coopération, entreprises privées, entreprises publiques, mutualité, professions libérales, UNAF, UNSA. Mais d'autres critères entrent en ligne de compte afin de diversifier et de compléter la composition du Conseil, et il existe ainsi les groupes *« Français établis hors de France et épargne logement »* et *« Représentants de l'outre-mer »*, ainsi que des personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel, au nombre de 40 depuis la loi organique précitée de 1984. En outre, 72 membres de sections, désignés par décret pour 2 ans, tiennent après de celles-ci un rôle d'expert. Inchangée depuis plus de 20 ans, la composition du Conseil fait toujours l'objet de spéculations, mais il n'est pas prévu qu'elles prennent corps en 2007.

Les neuf sections du Conseil, dont la liste est fixée par décret, concernent les affaires sociales, le travail, l'aménagement du territoire, le cadre de vie, les finances, les relations extérieures, les activités productives, l'agriculture et les problèmes économiques généraux. Elles comprennent chacune entre 27 et 29 conseillers et au maximum 8 membres de section. Ont également été créées, sur le modèle des assemblées parlementaires, une délégation pour l'Union européenne et une délégation aux droits des femmes.

b) Une action s'appuyant sur les orientations de la présidence

La stratégie du programme, que déclinerait l'action *Représentation des activités économiques et sociales*, trouverait naturellement sa source dans les orientations de la présidence fixées annuellement.

En 2006, elles soulignent la nécessité de promouvoir l'expérience de la société civile au service d'une bonne préparation de la décision publique, un rôle conforté par l'importance des questions posées au CES par le Gouvernement et la régularité de cette consultation. Sur les six premiers mois de l'année 2006, le Conseil économique et social a ainsi rendu quatre avis à la demande du Gouvernement pour dix avis rendus de sa propre initiative. La part des avis rendus à l'invitation expresse du Premier ministre dans l'ensemble des travaux de l'assemblée est donc rigoureusement identique à ce qu'elle était l'an passé, pour la même période. Le tableau suivant résume l'évolution de l'activité de représentation et de consultation du Conseil économique et social :

ACTIVITÉ RÉCENTE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

	Nombre d'avis adoptés	Nombre d'études	Total	dont saisines gouvernementales	Nombre de personnes entendues en audition	Nombre d'interventions ministérielles
2004	21	4	25	4 avis	117	11
2005	19	2	21	6 avis	230	13
2006 (1)	13	0	13	4 avis	158	10

(1) au 31 juillet.

Source : Conseil économique et social.

Le Conseil a été consulté sur la protection de l'environnement, sur l'emploi et plus particulièrement celui des jeunes, avec des avis sur le projet de loi sur la gestion des matières et déchets radioactifs, sur les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatique et sur le programme « Défense deuxième chance ». Les problèmes spécifiques du développement économique et social de l'outre-mer dans ses relations avec l'hexagone ont fait, à la demande du Premier ministre l'objet d'un suivi. Le Conseil a ainsi présenté une évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 sur laquelle il avait été initialement appelé à se prononcer.

Par ailleurs, une réflexion est en cours sur une réforme de la représentativité et du dialogue social au travers de la saisine intitulée « consolider le dialogue social » confiée au CES en juin 2006. Cette consultation du CES, dont les travaux préparatoires se déroulent actuellement au sein d'une commission spéciale présidée par le Président Dermagne, revêt une importance particulière, puisqu'elle doit aboutir à proposer, par la réflexion commune des principales composantes de la société civile, un cadre rénové pour le dialogue social. Des questions aussi cruciales que les critères de représentativité des organisations, les règles de conclusion et de validité des accords collectifs, le financement des syndicats et la promotion du dialogue social dans les PME sont actuellement en débat. Le projet d'avis sera présenté en assemblée plénière du Conseil économique et social les 28 et 29 novembre 2006.

Le deuxième semestre 2006 et le début de 2007 seront placés sous le signe de la jeunesse, le Conseil économique et social ayant décidé de s'ouvrir à la parole de jeunes engagés dans les organisations de la société civile.

2.- Une action *Fonctionnement de l'institution*

L'identification d'une action mêlant les dépenses de personnel du Conseil et les crédits de soutien qui ne seraient affectés ni à l'activité de représentation économique et sociale proprement dite, ni à la communication et aux échanges avec l'extérieur, permettrait d'isoler l'essentiel des coûts de la structure. Couplée à des indicateurs d'efficacité *ad hoc*, elle serait de nature à optimiser la gestion de l'institution.

a) *Une action regroupant l'essentiel des effectifs*

Sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, le Conseil économique et social disposait en 2005 de 149 emplois budgétaires auxquels s'ajoutaient 22 emplois contractuels, soit 171 emplois au total. Dans le cadre de la mise en place de la LOLF, le Conseil économique et social a converti ces effectifs en 162 ETPT en 2006. Ce même chiffre vaudra encore en 2007. Au 30 juin 2006, les effectifs réels d'agents titulaires en ETPT atteignent 140,5.

En 2006 comme en 2007, la ventilation en ETPT est la suivante :

**VENTILATION DES EMPLOIS
DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EN 2006 ET 2007**

(en ETPT)

Catégorie A +	16
Catégorie A	19
Catégorie B	18
Catégorie C	92
Contractuels	17
Totaux	162

Source : Conseil économique et social.

Le Conseil économique et social effectue deux mises à disposition gratuites de fonctionnaires de catégorie A (attachés principaux) : l'une au profit du Conseil économique et social européen, l'autre pour décharge syndicale. En sens inverse, il bénéficie, sans remboursement, de 11 mises à disposition : 8 au cabinet (4 conseillers et 4 officiers de police) et 3 dans les services.

Par le jeu des détachements, le Conseil économique et social « perd » 3 agents et en « reçoit » 22, dont le secrétaire général nommé au printemps dernier, détaché du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

En 2006, les nouvelles modalités d'évaluation et de notation du personnel du Conseil économique et social rentrées en vigueur en 2005, sont reconduites. Cet exercice viendra enrichir le nouveau plan de formation en cours d'élaboration, tendant à mieux appréhender les besoins en relation avec chaque chef de service. La mise en œuvre de la LOLF a par ailleurs conduit à une restructuration du service du personnel dans une perspective de gestion des ressources humaines.

Pour 2007, l'objectif du Conseil est de maîtriser les effectifs malgré un nombre limité d'emplois et une grande diversité de corps. Le redéploiement et l'enrichissement des tâches des agents ont permis une stabilité des effectifs depuis de nombreuses années. La gestion des compétences se traduit par l'identification, la mise en adéquation des disponibilités et des besoins, la stimulation de la motivation et la reconnaissance de l'investissement personnel.

b) Une action permettant de piloter l'essentiel des moyens de fonctionnement et d'investissement

Les crédits d'investissement restent stables, et révèlent d'ailleurs depuis plusieurs années un souci de bonne gestion qui pourrait être mis en avant dans le cadre de la mesure de la performance du programme (*cf. infra*).

En matière de **fonctionnement**, les crédits du titre 3 auront, en 2007, pour objet de couvrir les dépenses récapitulées dans le tableau ci-dessous.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

(en millions d'euros)

Nature des dépenses	Montant
Achats non stockés et fournitures	0,72
Charges externes (assurances, informatique, entretien des bâtiments, abonnements, documentation, etc.)	1,2
Missions, stages, conférences, etc.	0,42
Frais de représentation	0,16
Frais postaux et télécommunications	0,34
Impôts, taxes et versements assimilés	0,25
Subventions cantine + association culturelle et sportive du personnel	0,2
Autres	0,67
Total	3,73

Source : Conseil économique et social.

En matière d'**investissement**, la stratégie immobilière du Palais d'Iéna s'est déroulée ces dernières années en trois phases :

– de 1992 à 1995 ont été menés les travaux de restructuration du Palais d'Iéna ;

– à partir de 1996-1997, un programme pluriannuel a été défini pour valoriser les espaces disponibles situés dans la Rotonde du Palais d'Iéna, qui a permis la création jusqu'en 2005 de cinq salles de réunion pour le travail des sections, ainsi que la mise en conformité des installations électriques, techniques et de sécurité d'incendie ;

– 2006 voit l'achèvement de la rénovation du troisième étage de l'aile Iéna du Palais, avec la création de nouveaux bureaux et d'une salle pouvant désormais accueillir deux sections réunies. Les crédits d'investissement pour 2007, soit 1 million d'euros, viseront, dans le cadre d'un plan triennal, à mettre à niveau la sûreté du Palais d'Iéna ; ils permettront aussi d'améliorer encore la sécurité incendie et de climatiser les bureaux des groupes des conseillers.

3.– Une action Politique de communication et échanges extérieurs

a) Une action rendant compte de la performance de la politique de communication institutionnelle du CES

Les principaux destinataires des outils de communication institutionnels du Conseil sont les parlementaires, les ministères et leurs cabinets, les collectivités territoriales, les conseils économiques et sociaux régionaux, les responsables des administrations centrales et territoriales, la presse généraliste et spécialisée, les responsables d'organisations professionnelles et sociales. À cet effet, le Conseil diffuse la *note d'Iéna*, support papier de quatre pages, qui a pour objet non exclusif de présenter les avis de l'institution. Entre le 1^{er} juillet 2005 et le 1^{er} juillet 2006, 32 notes d'Iéna ont été publiées pour une diffusion comprise entre 500 et 3.000 exemplaires en moyenne. Le Conseil économique et social a également produit l'édition 2006 d'une plaquette de présentation de l'institution tirée à 6.000 exemplaires, et de dépliants en langue étrangère.

La communication sur les travaux du Conseil passe par des conférences de presse, mais aussi par des manifestations spéciales. Quant au site Internet, mis à jour quotidiennement, il est devenu un outil de communication fondamental pour l'institution. Le nombre de connexions enregistrées a ainsi nettement évolué, pour atteindre plus de 73.969 visiteurs mensuels en juin 2006 (contre 39.166 en juin 2004 et 51 685 en juin 2005), le nombre d'abonnés au site ou de téléchargements évoluant à l'avenant.

La Direction des services de la communication et de la presse disposait, en 2005, d'un budget de 300.400 euros.

b) Une action témoignant des liens avec les CES régionaux

La troisième Convention des Conseils économiques et sociaux, qui réunit les représentants du « CES national » et des CES régionaux, dont les deux précédentes éditions s'étaient tenues au Palais d'Iéna, se déroulera cette année à Lyon au mois de janvier 2007. Avec l'Assemblée des Conseils économiques et sociaux régionaux et le CESR Rhône-Alpes, le CES s'est impliqué dans la conception de cette rencontre dont les débats s'inscriront dans les suites des Assises de la jeunesse et apporteront un éclairage territorial au thème général de l'intégration sociale et professionnelle des jeunes.

c) Une action rendant compte de l'activité internationale

Le CES continue d'être actif au sein de l'Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires, qui regroupe plus de 50 membres à ce jour avec l'adhésion, le 15 septembre dernier, de quatre nouveaux membres : la Russie, la Thaïlande, le Niger et le Mexique.

La France a largement été l'initiatrice et l'inspiratrice de ce mouvement et demeure le pays hôte du secrétariat général de l'association. Les relations tant bilatérales (avec la Chine, la Corée du Sud, la Russie, l'Afrique du Sud, ...) que multilatérales (dans le cadre de l'ONU) se poursuivent.

Enfin, le CES poursuit sa relation avec la société civile allemande. Une deuxième rencontre entre les membres du CES et des représentants du patronat, des syndicats, des grandes associations et des fondations, fournira l'occasion d'une déclinaison européenne des apports des Assises de la jeunesse.

Autant d'initiatives qui gagneraient à être mieux identifiées dans le PAP du programme *Conseil économique et social*.

B.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE DOIT PROGRESSER

À nouveau, votre Rapporteur spécial veut faire œuvre de pédagogie en matière de mise en œuvre de la LOLF pour ce programme particulier. Il ne renie en rien son propos de l'an dernier sur la difficulté qu'il y a à bâtir des objectifs et des indicateurs pour une assemblée consultative : « *Sans doute la pertinence de la*

perception par le CES de l'état de la société française sur un sujet donné ne peut-elle être mesurée, mais demande-t-on au Conseil d'État – pour citer une institution qui figure dans la même mission – de bâtir un indicateur sur sa capacité à bien juger au nom du peuple français ? ».

Le tableau des objectifs et indicateurs propres au Conseil économique et social a pourtant peu évolué depuis lors :

DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Objectifs	Indicateurs
<i>1. Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation.</i>	
	1. Avis rendus au Gouvernement
	– nombre d'avis produits sur saisine gouvernementale
	– nombre d'avis produits sur auto-saisine
	– nombre d'études
	2. Être un lieu d'échange et de dialogue
	– nombre de réunions de sections
	– nombre de plénières
	– nombre d'auditions de personnalités extérieures en section
	– nombre de colloques tenus au CES
	– nombre de colloques organisés par le CES ou en partenariat
	3. Diffusion des avis du CES et nombre d'abonnés au site Internet
	– nombre d'avis téléchargés
	– nombre d'abonnés à la lettre d'information « Internet »
<i>2. Assurer le bon fonctionnement de l'institution</i>	
	4. Délai d'émission des avis
	– délai moyen d'émission des avis sur saisine gouvernementale
	– délai moyen d'émission des avis sur auto-saisine
	5. Assiduité aux réunions
	– taux de présence en plénière
	– taux de présence en section
	6. Echanges d'expériences avec les institutions étrangères
	– nombre de délégations et de stagiaires étrangers reçus.

Source : d'après le PAP Conseil et contrôle de l'État pour 2007.

La seule novation va dans le bon sens : elle porte sur l'indicateur n° 4 *Délai d'émission des avis*, qui l'an dernier se bornait à indiquer le pourcentage d'avis rendus dans les délais et risquait fort de demeurer éternellement à 100 %. Alors que le rapport joint au débat d'orientation budgétaire pour 2007, en juin dernier, ne comportait plus aucun indicateur de délai, votre Rapporteur spécial, qui s'en était ému dans son questionnaire, rappelant qu'il s'agissait là d'un indicateur introduit à la demande expresse du Parlement, se réjouit qu'il figure de nouveau, et sous une forme améliorée, dans le PAP.

Pour le reste, il faut répéter, cette année, que ce dispositif de mesure de la performance ressemble trop à un dispositif de mesure de l'activité. La suggestion d'un indicateur n° 6 qui recenserait le nombre d'agents du Conseil économique et social capables d'échanger en langue étrangère avec leurs homologues ou avec

d'autres institutions, peut être valablement rappelée. Un tel indicateur aurait le mérite de comporter également une dimension de mesure de l'efficacité de la formation professionnelle.

Enfin, des indicateurs de pure efficacité aussi simples que le ratio rapportant les frais de fonctionnement au nombre de membres, ou le ratio rapprochant le nombre d'agents, stable depuis vingt ans, du nombre d'heures de séances, permettraient, avec un cible stable ou en baisse, de donner une pleine visibilité à la modicité du train de vie de l'institution dont le Conseil s'enorgueillit.

D'ores et déjà, au sein du dispositif résumé dans le tableau ci-dessus, les indicateurs n° 1 et n° 2 se rattacheraient à l'action *Représentation des activités économiques et sociales*, les indicateurs n° 4 et n° 5 à l'action *Fonctionnement de l'institution* et les indicateurs n° 3 et n° 6 à l'action *Politique de communication et échanges extérieurs*.

II.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME N'AUGMENTERONT QUE DE 0,7 % EN 2007

A.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2005 ET 2006 FAIT APPARAÎTRE UNE PARFAITE CONTINUITÉ ENTRE ANCIENNES ET NOUVELLES MODALITÉS DE GESTION

1.- En 2005, une légère sous-exécution

L'exécution du budget 2005 s'est soldée, en dépenses ordinaires (titre III), par une consommation de crédits inférieure de 30.700 euros aux crédits votés. Pour les dépenses en capital (titre V), les crédits de paiement ont intégralement été consommés. Le tableau suivant retrace l'ensemble des mouvements constatés :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EN 2005

(en milliers d'euros)

Titres Chapitres Articles	LFI	Transferts virements, répartitions	Annulations	Total des crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Solde au 31 décembre
31.01	20.499	- 66	- 500	19.933	19.919	99,9 %	14
31.11	8.553	66		8.619	8.603	99,8 %	16
34.01	3.030	45		3.075	3.074	100,0 %	1
Total Titre III	32.082	45	- 500	31.627	31.596	99,9 %	31
57.01	1.000			1.000	1.000	100 %	0
Total Titre V	1.000			1.000	1.000	100 %	0
Total	33.082	45	- 500	32.627	32.596	99,9 %	31

Source : Conseil économique et social.

Le chapitre 31-01 a subi en cours d'année un gel de crédits de 1 million d'euros, qui s'est traduit par une annulation de crédits de 500.000 euros avec le décret n° 2005-1362 du 3 novembre 2005. Cette annulation de crédits a été imputée, classiquement, sur la subvention à la caisse de retraites des anciens membres du Conseil économique et social.

Par ailleurs, 66.000 euros ont été virés de ce chapitre vers le chapitre 31-11 par le décret de virement n° 2005-1418 du 16 novembre 2005, afin de corriger l'anomalie selon laquelle la direction du budget avait mal imputé une annulation de crédits.

Le chapitre 34-01 a bénéficié d'un transfert de 45.000 euros du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale par arrêté du 26 juillet 2005, afin de prendre en charge les dépenses liées au fonctionnement du Comité de suivi du plan de cohésion sociale.

2.- En 2006, un programme à une seule action

Le tableau suivant retrace la consommation des crédits au 30 juin 2006, du point de vue de la pairerie générale du Trésor :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EN 2006

(en milliers d'euros)

Titres	LFI	Annulations	Total des crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Solde au 30 juin
Titre 2	30.776	-9	30.767	15.200	49,4 %	15.567
Autres titres	4.850		4.850	2.360	48,7 %	2.490
Total	35.626	-9	35.617	17.560	49,3 %	18.057

Source : Conseil économique et social.

La lettre du Premier ministre du 20 mai 2005, consécutive à l'annonce, le 9 mai, de la création de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, a confirmé que le Conseil continuerait à bénéficier de procédures dérogatoires en matière d'exécution de la dépense.

La comptabilité du Conseil économique et social comporte en dépenses le montant des opérations décidées par le Président du Conseil économique et social après visa des questeurs. La consommation des crédits budgétaires au 30 juin 2006, ventilée par rubrique dans le tableau suivant, ne pose pas de problème particulier.

VENTILATION DES DÉPENSES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL AU 30 JUIN 2006

(en millions d'euros)

	Montant	en % de la prévision annuelle
1. Indemnités des membres	5,83	47,3
2. Cotisations et subventions à la Caisse de retraite des anciens membres	2,07	37
3. Voyages des conseillers	0,87	51,8
4. Rémunérations, charges de personnel et services sociaux	5,25	46,8
5. Achats non-stockés et fournitures	0,32	44,4
6. Charges externes (assurance, informatique, entretien des bâtiments, nettoyage, gardiennage, abonnements, documentation...)	0,94	57,8
7. Missions, stages, conférences	0,35	83,3
8. Frais de représentation	0,07	43,8
9. Frais postaux et de télécommunications	0,12	36,4
10. Impôts, taxes et versements assimilés	0,13	52
11. Subvention cantine et subvention à l'association culturelle et sportive	0,11	50
12. Investissements	0,37	33,6
TOTAL	16,43	46,1

Source : Conseil économique et social.

Même si le taux de consommation des crédits d'investissements est relativement faible à mi-année, la totalité devrait être consommée d'ici décembre.

Là encore, ces rubriques paraissent tout à fait compatibles avec la nomenclature en trois actions proposée plus haut :

- les rubriques 1 et 2 abonderaient l'action *Représentation des activités économiques et sociales* ;

- les rubriques 4 à 7 et 9 à 12 abonderaient l'action *Fonctionnement de l'institution* ;

- les rubriques 3 et 8, ainsi que le coût de la communication institutionnelle vraisemblablement inclus dans la rubrique 6 abonderaient l'action *Politique de communication et échanges extérieurs*.

B.- LES CRÉDITS N'AUGMENTERONT EN 2007 QUE SOUS L'EFFET DES MESURES GÉNÉRALES APPLICABLES AUX RÉMUNÉRATIONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le tableau page suivante illustre on ne peut mieux la quasi-stabilité des crédits du programme *Conseil économique et social* entre 2006 et 2007 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

(en millions d'euros)

Titre et catégorie	AE		CP	
	2006	2007	2006	2007
Dépenses de personnel	30,78	31,13	30,78	31,13
<i>dont rémunérations d'activité</i>	<i>22,02</i>	<i>22,27</i>	<i>22,02</i>	<i>22,27</i>
Dépenses de fonctionnement	3,85	3,73	3,85	3,73
Dépenses d'investissement	1	1	1	1
Totaux	35,63	35,86	35,63	35,86

Source : d'après le PAP Conseil et contrôle de l'État pour 2007.

Avec 35,86 millions d'euros demandés pour 2007 contre 35,63 millions d'euros votés en 2006, les crédits du Conseil économique et social augmenteraient de 0,65 %, uniquement du fait de la hausse des crédits du titre 2, et uniquement sous l'effet de mesures salariales générales et catégorielles – la revalorisation du « point fonction publique » de 0,71 % et les conséquences des protocoles dénommés « mesures Jacob ».

Les crédits de personnel de l'institution, charges comprises, s'élèveront à 10,8 millions d'euros ; les crédits permettant de financer les indemnités des membres, les crédits de transport et le coût de fonctionnement de la Caisse de retraite des conseillers, autonome, s'établiront à 20,3 millions d'euros.

Les crédits de fonctionnement, développés plus haut avec la description de l'action *Fonctionnement de l'institution* proposée par votre Rapporteur spécial, diminueront très légèrement, tandis que les moyens d'investissement seront reconduits à l'identique en valeur.

Le programme *Conseil économique et social* représentera ainsi 7,6 % des crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État* l'an prochain, contre 8 % en 2006.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 8 novembre 2006, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, plusieurs orateurs sont intervenus dans la discussion générale.

M. Jean-Louis Dumont a regretté que la LOLF soit aussi peu appliquée par le Conseil économique et social : est-ce le fait des membres du Conseil ou de l'administration ? Quels sont les motifs des travaux immobiliers prévus à la Cour des comptes ? Correspondent-ils à des dépenses somptuaires en vue de la célébration du bicentenaire de l'institution ? Enfin, la possibilité pour des magistrats des chambres régionales des comptes d'occuper des fonctions de responsabilité dans des institutions locales contrôlées par les chambres est-elle déontologiquement encadrée ?

M. Alain Rodet s'est inquiété des difficultés de moyens rencontrées par les juridictions administratives et du fait que la loi d'orientation soit si peu honorée. Il a par ailleurs déploré le peu d'enthousiasme manifesté par le Conseil économique et social pour appliquer la LOLF.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que depuis le début des discussions sur la maquette du budget, le Conseil économique et social a voulu être considéré comme un pouvoir public, contrairement à la position exprimée notamment par la commission des Finances. Cette difficulté à appliquer la LOLF peut être interprétée comme un acte de résistance.

En réponse à ces interventions, **votre Rapporteur spécial** a apporté les éléments de réponse suivants :

– il n'existe pas au Conseil économique et social de corps spécifique de personnels qui auraient, sur la mise en œuvre de la LOLF, une appréciation différente des instances dirigeantes du Conseil lui-même ;

– le Conseil a effectivement réaffirmé à plusieurs reprises vouloir être considéré comme un pouvoir public, au même titre que l'Assemblée nationale et le Sénat, avant de renoncer, au moins officiellement, à cette idée. Mais il n'a guère fait d'effort – contrairement aux assemblées – pour tenir compte des exigences de la LOLF ; et ce, malgré les multiples suggestions qui lui ont été faites en ce sens ;

– les règles de mobilité des magistrats des chambres régionales des comptes sont encadrées et le Conseil supérieur de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes veille à ce qu'elles soient respectées ;

– les travaux immobiliers de la Cour des comptes s’inscrivent dans un programme de rénovation parfaitement justifié : ils ne relèvent pas de dépenses somptuaires liées à la célébration du bicentenaire.

M. François Scellier a indiqué que la présence d’un magistrat de chambre régionale des comptes à la tête de services territoriaux constitue plutôt une garantie de bonne gestion. Par ailleurs, le régime indemnitaire des membres du Conseil économique et social se distingue de celui des parlementaires, notamment en ce qu’il échappe aux règles de limitation du cumul.

La Commission a alors, s’agissant du Conseil économique et social, *adopté*, sur la proposition de **M. Michel Bouvard, Président**, une observation rappelant que l’article 51-5° de la LOLF impose que la présentation de chaque programme soit assortie de plusieurs actions et soulignant que le Conseil économique et social ne saurait se soustraire à cette obligation, dès lors qu’il ne constitue pas un pouvoir public.

M. Patrice Martin-Lalande a rappelé à cet égard que le régime indemnitaire des membres du Conseil économique et social les distingue effectivement des membres du Parlement et corrobore ainsi le fait que le Conseil n’est pas un pouvoir public.

Puis, votre Rapporteur spécial s’en remettant à sa sagesse, la Commission a *adopté* les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l’Etat* et vous demande *d’émettre un vote favorable à leur adoption*.

OBSERVATION

La commission des Finances, rappelant que l'article 51-5° de la LOLF impose une présentation d'actions et d'indicateurs de performance précis pour chaque programme, tient à souligner que le Conseil économique et social ne saurait, en ne présentant qu'une seule action, se soustraire à cette obligation, dès lors qu'il ne constitue pas un pouvoir public.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **Programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives***

Réunion avec M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État.

Réunions avec M. Patrick Frydman, secrétaire général du Conseil d'État, Mme Pascale Fombeur et M. Mathieu Héronard, secrétaires généraux adjoints.

Réunion avec Mme Sabine Saint-Germain, alors premier conseiller au tribunal administratif de Paris et présidente de l'Union syndicale des magistrats administratifs⁽¹⁾.

Réunion avec M. Bernard Even, vice-président du tribunal administratif de Strasbourg, président du Syndicat de la juridiction administrative.

- **Programme *Cour des comptes et autres juridictions financières***

Réunion avec M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes.

Réunions avec M. Dominique de Combles de Nayves, secrétaire général de la Cour des comptes, M. Nacer Meddah puis M. Jean-Christophe Potton, secrétaire général adjoint, Mme Anne Amson, directrice générale des services et Mme Myriam Kabylo, directrice des affaires financières et du contrôle de gestion.

Réunion avec le Syndicat des juridictions financières : M. Marc Chabert, premier conseiller à la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, président du syndicat des juridictions financières, M. Jacques Mérot, premier conseiller à la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, vice-président, et M. Sylvain Huet, conseiller à la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, vice-président.

- **Programme *Conseil économique et social***

Entretien avec M. Jacques Dermagne, Président du Conseil économique et social.

(1) Depuis lors, M. Axel Barlerin est devenu président de l'USMA.