



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 6

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Pierre BOURGUIGNON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : UN EXERCICE NOUVEAU : LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP)	11
I.– UN PREMIER EXERCICE PERFECTIBLE	11
II.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2006	12
A.– PROGRAMME <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</i>	13
1.– Observations de méthode	13
2.– L'exécution des crédits du programme en 2006	13
B.– PROGRAMME <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</i>	14
1.– Observations de méthode	14
2.– L'exécution des crédits du programme en 2006	14
C.– PROGRAMME <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</i>	15
1.– Observations de méthode	15
2.– L'exécution des crédits du programme en 2006	16
CHAPITRE II : PROGRAMME <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</i>	17
I.– DES OBJECTIFS RÉALISTES FACE LA PROGRESSION CONTINUE DU CONTENTIEUX	17
A.– EXÉCUTION DU BUDGET 2007	17
B.– UNE RECONDUCTION DES CIBLES	18
II.– DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR SOLDER LA LOPJ	19
A.– DES DÉPENSES DE PERSONNEL PRÉPONDÉRANTES	19
1.– Une augmentation significative des ETPT	20
2.– Une pyramide des âges inquiétante pour les tribunaux administratifs	21
3.– Un encouragement aux gains de productivité	21
4.– La question des agents de greffe	22

B.– DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT MARQUÉES PAR LA CRÉATION D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF À TOULON	23
1.– Des dépenses de fonctionnement stables.....	23
2.– Dépenses d'investissement : l'impact du nouveau tribunal administratif de Toulon	24
III.– UNE ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE DU CONTENTIEUX.....	25
A.– UNE PROGRESSION GÉNÉRALE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	25
1.– Le contentieux des étrangers reste prépondérant.....	25
2.– Cette progression connaît des disparités géographiques	25
B.– UN NOUVEAU CONTENTIEUX PRÉVISIBLE : LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT.....	26
C.– LA RÉFLEXION SUR L'ORGANISATION DU TRAVAIL	27
CHAPITRE III : PROGRAMME CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	29
I.– LA MISE EN ŒUVRE DES OBSERVATIONS FORMULÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	29
A.– UN DÉCOUPAGE DU PROGRAMME EN TROIS ACTIONS	29
B.– DE NOUVEAUX INDICATEURS DE PERFORMANCE PLUS CONFORMES À L'ESPRIT DE LA LOI DE FINANCES	29
C.– EN 2007, DES PROGRÈS VERS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	30
1.– Les premières améliorations au regard de la LOLF	31
2.– Des dépenses stables	31
II.– DES MOYENS CONSTANTS POUR UN BUDGET CONTRAINT.....	31
A.– DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTRAINTES.....	31
1.– Rémunération des conseillers et des membres de section.....	31
2.– Rémunération des agents du Conseil économique et social.....	32
B.– DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT STABLES.....	33
III.– DES RÉSULTATS CONTRASTÉS EN ATTENDANT UNE POSSIBLE RÉFORME	34
A.– DES RÉSULTATS CONTRASTÉS.....	34
B.– UNE POSSIBLE RÉFORME	34
CHAPITRE IV : PROGRAMME COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	37
I.– UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE : L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE	37
A.– EXÉCUTION DU BUDGET 2007	37

B.– UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ET DE L'AUTONOMIE DE GESTION	37
1.– Une réflexion sur les indicateurs et une amélioration du programme.....	38
2.– L'achèvement de l'autonomie de gestion	38
II.– DES MOYENS MARQUÉS PAR UNE FORTE PROGRESSION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	39
A.– DES DÉPENSES DE PERSONNEL LIÉES À L'ACHÈVEMENT DE L'AUTONOMIE DE GESTION	39
1.– Une requalification des emplois.....	39
2.– L'achèvement de l'autonomie de gestion	40
3.– Un régime indemnitaire incitatif	41
B.– DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT EN FORTE HAUSSE	42
1.– Une forte progression des dépenses d'investissement.....	42
2.– Des dépenses de fonctionnement en légère augmentation	42
III.– UNE DIVERSIFICATION ET UNE MULTIPLICATION DES ACTIVITÉS DE LA COUR DES COMPTES	44
A.– LE PREMIER EXERCICE D'UNE NOUVELLE MISSION : LA CERTIFICATION DES COMPTES..	44
B.– UNE MISSION EN ESSOR : L'ASSISTANCE AU PARLEMENT	45
C.– L'EXPERTISE INTERNATIONALE CONTINUE DE SE DÉVELOPPER	46
EXAMEN EN COMMISSION	47
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	49

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, *toutes* les réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

I. Crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État* pour 2008.

Le programme n°165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficiera de 267,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 266 millions d'euros en crédits de paiement. Il regroupera 2 958 emplois (+60 ETPT sur un an).

Les crédits du programme n°126 *Conseil économique et social* ne progresseront que de 1,05 % par rapport à 2007 pour atteindre 36,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ce programme regroupera 162 emplois, chiffre identique à l'année précédente.

Les crédits du programme n°164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* s'élèveront à 187,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 194,7 millions d'euros en de crédits de paiement. Le programme regroupera 1 840 emplois (-11 ETPT sur un an).

II. Principales observations de votre Rapporteur spécial

Les créations d'emplois au sein du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* sont liées à l'imparfaite exécution de la loi de programmation pour la justice, qui se termine en 2007. Le fait marquant du budget 2008 sera l'ouverture du tribunal administratif de Toulon en septembre 2008, pour un coût total estimé à presque 1 million d'euros.

Le programme *Conseil économique et social* a mis en œuvre les observations de votre Rapporteur spécial, en découpant le programme en trois actions et en retenant de nouveaux indicateurs de performance.

Le fait marquant du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières* est la forte progression des dépenses d'investissement liées à la mise en œuvre des opérations de rénovation de la Tour des archives, pour un montant estimé à 8,4 millions d'euros. Les dépenses de personnel continuent de refléter l'achèvement de l'autonomie de gestion, notamment avec la création prévue en septembre 2008 d'un corps d'attaché des juridictions financières.

INTRODUCTION

Créée au printemps 2005 afin de mieux correspondre à l'architecture voulue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, la mission *Conseil et contrôle de l'État* présente plusieurs spécificités.

Elle regroupe, en premier lieu, trois programmes relatifs à des entités autonomes et dépourvues de lien administratif entre elles, d'où le caractère quelque peu artificiel de ce programme conduisant votre Rapporteur spécial à faire état d'un « hybride budgétaire » dans ses précédents rapports spéciaux.

En effet, initialement, les premières configurations comportaient un programme *Justice administrative* dans la mission *Justice* et un programme *Juridictions financières* dans la mission *Gestion et contrôle des finances publiques*. Le Conseil économique et social constituait quant à lui une mission à part entière.

Si la présentation finalement retenue fait à juste titre prévaloir un programme pour les juridictions administratives et un autre pour les juridictions financières, elle n'a pu jusqu'à présent faire émerger une stratégie globale.

En second lieu, la démarche de performance voulue par la LOLF à l'aide d'indicateurs est complexe à mettre en œuvre au sein d'institutions exerçant notamment une mission de conseil, laquelle se prête difficilement à la mesure de la performance.

En troisième lieu, les volumes financiers en jeu sont relativement limités et deux programmes sont constitués en un budget opérationnel de programme (BOP) unique, chaque responsable de programme étant ordonnateur principal.

Par ailleurs, au nom de l'autonomie budgétaire les trois programmes bénéficient d'une application particulière de la régulation budgétaire. Ainsi, le président du Conseil économique et social doit donner son accord à toute mise en réserve et le Conseil d'État et la Cour des comptes ne peuvent subir de mises en réserve. Néanmoins, ce principe reste fragile et ne repose que sur un échange de courrier avec le Premier ministre en date du 25 mai 2005. Ainsi, cette année, les responsables de programme ont dû valider cette exonération et solliciter un arbitrage du Premier ministre. L'avis favorable du contrôleur budgétaire et comptable leur a été notifié tardivement, en février, ce qui a occasionné des contraintes pour la mise en œuvre de l'exercice budgétaire.

C'est pourquoi, votre Rapporteur spécial tient à souligner l'importance d'une décision de principe sur le long terme.

Trois années après sa mise en œuvre, la mission commence à trouver ses marques. Elle permet même aux deux programmes, *Conseil d'État et autres juridictions administratives* et *Cour des comptes et autres juridictions financières* de gagner en autonomie.

L'enjeu majeur pour le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* est de maintenir ses bons résultats malgré une explosion prévisible du contentieux. Bien que soit close la période couverte par la loi de programmation et d'orientation pour la justice (LOPJ), celle-ci continue de produire des effets en terme de créations d'emplois.

Le programme *Cour des comptes et autres juridictions financières* a maintenu sa logique d'indépendance vis-à-vis de Bercy et poursuit son effort d'amélioration de la performance.

Quant au programme *Conseil économique et social*, votre Rapporteur spécial tient à saluer les efforts qu'il a entrepris pour se conformer à la logique de la LOLF. En effet, pour cet exercice budgétaire il a pris en compte les observations de votre Rapporteur spécial. Trois actions figurent au sein du programme et de nouveaux indicateurs, plus propices à évaluer en terme d'efficacité les objectifs du programme ont été choisis.

En ouverture du présent rapport, votre Rapporteur spécial a choisi d'examiner, de manière sommaire, les conséquences de la LOLF au sein de ces trois programmes : à ce stade, sa mise en place a-t-elle généré des coûts, a-t-elle contribué à une simplification ou à une complication des procédures ?

Au sein du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, la mise en œuvre de la LOLF n'a pas entraîné de surcoût direct, mais des coûts induits, que ce soit en temps de travail et de formation qu'en dépenses informatiques. Les imperfections du système d'information financier interministériel ACCORD ont conduit le programme à mettre en place un logiciel interne de contrôle de gestion. La LOLF a permis une plus grande souplesse de gestion et a permis de procéder à des redéploiements de postes et au recrutement de vacataires dans des juridictions.

Pour le programme *Conseil économique et social*, la mise en œuvre de la LOLF s'est effectuée sans surcoût. Elle a également permis une réflexion sur la gestion des ressources humaines, en encourageant la polyvalence du personnel et la restructuration des services.

Pour le programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, la LOLF a permis de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elle a permis au programme d'acquérir une autonomie de gestion de ses personnels. Enfin, la Cour a bénéficié d'un allègement du contrôle financier.

CHAPITRE PREMIER : UN EXERCICE NOUVEAU : LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES (RAP)

I.- UN PREMIER EXERCICE PERFECTIBLE

L'article 54 de la LOLF prévoit que des rapports annuels de performance sont joints au projet de loi de règlement: symboles du passage d'une culture du constat à une culture du résultat. Ces derniers doivent renseigner sur les objectifs, les résultats attendus et obtenus.

Ainsi, la loi de règlement se veut désormais un véritable compte rendu de l'utilisation des crédits votés afin d'atteindre les objectifs assignés aux responsables de programme et une restitution au premier euro de ces crédits.

L'année 2006 est une première pour ce type d'exercice.

Les délais impartis par la loi ont été respectés, en dépit des difficultés inhérentes à la transition. Votre Rapporteur spécial tient à remercier les services compétents de leur diligence et du travail accompli afin de rendre des comptes sur leur gestion et de produire ce premier RAP.

Cependant cette nouvelle présentation souffre de deux handicaps :

– le contenu des projets annuels de performances (PAP), dont certains objectifs se situent plus dans une logique de description que de performance ;

– la difficulté d'obtenir des données comptables fiables sur la gestion des crédits en raison de systèmes d'information financiers défaillants. Le projet Chorus, qui doit doter les administrations d'un logiciel permettant d'intégrer la LOLF dans leur comptabilité, ne sera opérationnel au mieux qu'en 2009.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial suggère les préconisations suivantes.

En raison des modalités particulières d'application de la régulation budgétaire de la mission, il y aurait lieu de détailler de façon plus systématique l'application de cette régulation telle qu'elle a été consentie par le responsable de programme en cours d'année.

De même, les nouvelles possibilités de mise en œuvre du mécanisme de fongibilité asymétrique des crédits justifieraient-elles une mise en exergue.

Enfin, l'abondement des crédits *via* la réserve parlementaire pour des montants généralement modestes mais significatifs pour un tel programme, et au-delà, tout mouvement de crédits opéré par amendement parlementaire, devraient pouvoir être suivis de façon spécifique.

C'est pourquoi votre Rapporteur spécial suggère de présenter dans le RAP avant la justification au premier euro un suivi :

- des crédits éventuellement votés par amendement parlementaire ;
- de la mise en œuvre de la régulation budgétaire ;
- de l'utilisation éventuelle de la fongibilité asymétrique.

II.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2006

RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2006

(en euros)

Programme/Ministre intéressé Crédits	Autorisations d'engagement Loi de règlement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	ETPT (*)
Conseil d'État et autres juridictions administratives				
Exécution	239 126 698	239 126 700	232 837 223	2 783
Prévision		259 273 400	235 146 581	2 836
<i>Dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		246 051 358	238 176 213	2 836
<i>Dont ouvertures/annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		13 222 042	-3 029 632	
Conseil économique et social				
Exécution	35 592 227	35 592 227	35 592 227	153
Prévision		35 592 546	35 592 227	162
<i>Dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		35 625 757	35 625 757	162
<i>Dont ouvertures/annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		-33 211	-33 530	
Cour des Comptes et autres juridictions financières				
Exécution	168 651 380	168 667 148	163 531 386	1 757
Prévision		193 528 884	178 542 541	1 843
<i>Dont crédits de LFI (hors FDC et ADP)</i>		171 677 722	171 677 722	1 843
<i>Dont ouvertures/annulations (y.c. FDC et ADP)</i>		21 851 162	6 864 819	
Totaux d'exécution	443 370 305	443 386 075	431 960 836	4 693
Totaux de prévision		488 394 830	449 281 349	4 841

(*) Répartition indicative par programme du plafond ministériel d'emplois

Source : RAP 2006.

Les crédits de paiement (CP) ouverts pour la mission (449,28 millions d'euros) n'ont pas été entièrement consommés (431,96 millions d'euros).

Le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* concentre une part prépondérante des crédits de la mission.

Il est important de souligner que les dépenses de personnel représentent le principal poste dans les trois programmes, ce qui explique l'usage limité de la fongibilité. Pas moins de 84 % des crédits sont ouverts sur le titre 2 relatifs aux dépenses de personnel.

La mission est donc soumise à une forte dynamique qui la conduit spontanément à une croissance soutenue.

A.- PROGRAMME CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

1.- Observations de méthode

Les objectifs de la LOLF ont été respectés et le bilan présenté par l'ancien Vice-président en fonction jusqu'au début du mois d'octobre 2006, M. Renaud Denoix de Saint-Marc, situe l'exercice 2006 dans le mouvement pluriannuel de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002. La démarche de performance a été intégrée, plusieurs indicateurs tentent de mesurer la productivité des juridictions c'est ainsi que le troisième objectif qui vise à améliorer l'efficacité des juridictions est associé à un indicateur mesurant le nombre d'affaires réglées par un membre du Conseil d'État ou un magistrat administratif.

2.- L'exécution des crédits du programme en 2006

En 2006, 235,14 millions d'euros de crédits de paiement, y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) ont été ouverts. Ils ont été consommés à hauteur de 232,83 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 99 %. Cette légère sous consommation s'explique par une exécution des dépenses de personnel inférieures aux prévisions.

Le recours à la fongibilité asymétrique n'a pas été utilisé, par contre des dépenses d'investissement ont été redistribuées pour couvrir des dépenses de fonctionnement.

La fonction juridictionnelle des tribunaux administratifs représente 46,7 % des autorisations d'engagement (AE), suivie par l'action de soutien.

La plupart des indicateurs des objectifs ont été respectés, voire même dépassés, témoignant de l'expérience acquise dans le suivi de la productivité des juridictions administratives.

Les délais prévisibles moyens de jugement des affaires en stock constatés en 2006 pour toutes les juridictions administratives sont meilleurs que les indicateurs prévus.

Néanmoins, au Conseil d'État, l'objectif de limiter à 5 % de l'ensemble des dossiers les affaires en stock de plus de deux ans n'a pas été atteint.

Les bons résultats des indicateurs mesurant la productivité des magistrats administratifs et des membres du Conseil d'état sont à souligner.

Il conviendra de vérifier si cette tendance continue et si les cibles retenues sont suffisamment pertinentes.

Ces dernières correspondent aux cibles retenues dans la LOPJ et les bons résultats peuvent masquer une différence selon le type de contentieux. Les contentieux peu techniques et les procédures d'urgences sont jugés rapidement et participent aux bons résultats obtenus, au détriment d'affaires plus complexes qui viennent grossir les dossiers en stock.

C'est pourquoi votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité d'une différenciation des délais de jugement par type de contentieux.

B.– PROGRAMME CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

1.– Observations de méthode

Malgré les progrès enregistrés, les objectifs et la logique de la LOLF sont toujours partiellement pris en compte.

Les indicateurs et objectifs de performance demeurent inspirés par une démarche de description plus que de performance. La Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006 relève que dans une majorité des missions, il y a **surabondance d'indicateurs de moyens, d'activité, ou d'efficacité mais absence d'indicateurs d'efficience et de qualité de service**. Ces critiques s'appliquent parfaitement à ce programme.

Seul l'indicateur de diffusion des avis du Conseil économique et social et le nombre d'abonnés au site Internet tentent de mesurer les efforts de transparence mis en œuvre par le Conseil et répondent à la logique de la LOLF.

2.– L'exécution des crédits du programme en 2006

La totalité des crédits ouverts en 2006, y compris les fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) soit 35,59 millions d'euros a été consommée. Si l'on se réfère à l'application comptable du Conseil économique et social 35,65 millions d'euros ont été consommés, soit une différence de 63 000 euros. Elle correspond à un virement du ministère de la Jeunesse et des sports afin de contribuer au financement de l'opération « Assises de la jeunesse » au Conseil économique et social.

**ÉCARTS ENTRE L'APPLICATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DU CES ET
L'APPLICATION ACCORD DANS LES CRÉDITS CONSOMMÉS**

(en euros)

	Application CES (1)	Accord 2006 (2)	Écart (1-2)
Titre 2	28 131 921	30 775 699	- 2 643 778
21	19 761 959	-	19 761 959
22	8 227 145	-	8 227 145
23	142 817	30 775 699	-30 632 882
Titre 3	6 409 243	3 816 847	2 592 396
Titre 5	1 114 063	999 681	114 382
Total (titre 3 + titre 5)	7 523 306	4 816 528	2 706 778
Total	35 655 227	35 592 227	63 000

Source : CES

Cet écart entre les données comptables issues du Conseil économique et social et les données Accord nuit à une observation rigoureuse des comptes. **Votre Rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution de cette particularité et préconise à terme l'intégration de l'application budgétaire et comptable du Conseil dans le nouveau progiciel de gestion intégrée Chorus.**

Le Conseil a utilisé le principe de la fongibilité asymétrique, en tirant parti d'un recrutement réalisé en cours d'année et non au début de l'exercice budgétaire. Ainsi 0,9 million d'euros ont pu être utilisés pour notamment financer des missions dans les départements et collectivités d'outre-mer et à l'étranger afin de préparer des rapports.

Par ailleurs, bien que beaucoup de résultats des indicateurs se soient améliorés par rapport à 2005, il manque les prévisions du PAP 2006 et de ce fait, il est difficile d'apprécier si les résultats obtenus correspondent aux cibles.

C.- PROGRAMME COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

1.- Observations de méthode

L'esprit de la LOLF est respecté, les indicateurs tentent de mesurer l'impact des travaux du programme sur la performance de la gestion publique et de rendre compte du travail de contrôle qui est l'essentiel de l'activité des magistrats financiers.

La Cour des comptes est la seule au sein de cette mission à avoir choisi de déconcentrer ses crédits au niveau des chambres régionales et territoriales des comptes. Ils font l'objet de délégations au sein de BOP locaux. **C'est pourquoi, il serait pertinent de disposer de commentaires sur la gestion et les montants gérés par les responsables de ces BOP.**

2.– L'exécution des crédits du programme en 2006

Sur 178,54 millions d'euros de crédits de paiement ouverts y compris les fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), 163,53 millions d'euros ont été consommés soit un taux d'exécution de 91 %.

Les explications fournies par la Cour des comptes pour justifier cette sous-consommation qui mentionnent des « *difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la LOLF* » mériteraient d'être développées.

Environ 45 % des AE ont été utilisées au titre de l'action *contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique*.

La fongibilité asymétrique n'a pas été utilisée.

La nouvelle tâche confiée à la Cour de certification des comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale n'a pas été prise en compte dans l'indicateur de proportion de la masse financière jugée, certifiée ou fiabilisée du PAP 2006, ce qui explique une réalisation inférieure aux prévisions et fautive de manière regrettable les résultats.

Le ratio réalisé pour la Cour des comptes est 10,1 % pour une cible de 15 %. Les chambres régionales et territoriales des comptes ont quant à elles respecté et même dépassé leurs objectifs.

Il est intéressant de souligner que la mission de conseil et d'expertise (action n°3) a largement dépassé les prévisions, particulièrement pour la Cour des comptes : 14 700 jours réalisés contre 9 871 jours prévus. Le Parlement y a contribué, recourant à l'assistance de la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58 de la LOLF. Les délais ont été plus ou moins respectés mais doivent être améliorés.

Enfin, votre Rapporteur spécial aurait souhaité disposer dans ce document d'éléments précis sur la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consacrés à l'opération plusieurs fois citée dans le RAP : la rénovation de la Tour des archives.

CHAPITRE II : PROGRAMME CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

I.- DES OBJECTIFS RÉALISTES FACE LA PROGRESSION CONTINUE DU CONTENTIEUX

Le projet de budget pour 2008 du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* progresse de 250,88 millions d'euros à 266,37 millions d'euros en crédits de paiement, y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) soit une augmentation de 6,2 %.

Cette progression doit être nuancée, car pour cet exercice budgétaire, le programme reçoit, en plus de la dotation pour la caisse des pensions, une dotation afin de pouvoir acquitter ses loyers budgétaires. L'augmentation, hors ces deux dotations, est de 4,1 %.

A.- EXÉCUTION DU BUDGET 2007

CONSOMMATION AU 30 JUIN 2007 DES CRÉDITS VOTÉS POUR 2007

(en euros)

Consommation au 30 juin 2007	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		TOTAL	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action juridictionnelle du Conseil d'État	1 820 820	1 820 820					1 820 820	1 820 820
Action juridictionnelle des cours administratives d'appel	865 348	865 348	3 515 272	2 092 847	2 168 355	330 380	6 548 975	3 288 575
Action juridictionnelle des tribunaux administratifs	3 191 161	3 191 161	6 940 150	3 945 457	1 583 945	3 199 631	11 715 256	10 336 249
Action consultative	1 091 758	1 091 758					1 091 758	1 091 758
Action études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et collectivités	941 309	941 309					941 309	941 309
Action soutien	6 804 225	6 804 225	13 257 705	6 945 442	1 586 074	514 615	21 648 004	14 264 282
Sous-action frais de justice			4 995 526	3 516 347			4 995 526	3 516 347
Sous-action soutien hors frais de justice	6 804 225	6 804 225	8 262 179	3 429 095	1 586 074	514 615	16 652 478	10 747 935
Dépenses de personnels du programme à reventiler	80 464 187	80 464 187					80 464 187	80 464 187
TOTAL	95 178 808	95 178 808	23 713 127	12 983 746	5 338 374	4 044 626	124 230 309	112 207 180

Quelques « faits stylisés » ressortent après un semestre d'exécution de la loi de finances pour 2007.

Sur les 252,58 millions d'euros d'AE, hors FDC et ADP votées en 2007, 124,23 millions d'euros ont été consommées, soit presque la moitié.

Les crédits de paiement, par contre, sont loin d'être consommés, puisque sur 250,43 millions d'euros hors FDC et ADP votés en 2007, 112,20 millions d'euros ont été utilisés.

La fongibilité asymétrique ne sera pas utilisée.

Le programme n'a pas bénéficié de crédits supplémentaires au titre de la réserve parlementaire.

B.- UNE RECONDUCTION DES CIBLES

Le Conseil d'État a pleinement intégré la logique de la LOLF depuis 2002.

Dans le cadre de la LOPJ, des contrats d'objectifs pouvaient être conclus entre le responsable du programme et les juridictions qui, en contrepartie d'un renforcement de leurs moyens, devaient atteindre des objectifs préalablement fixés.

Pour les cours administratives d'appel (CAA), des contrats de cinq ans ont été signés en 2002, certains faisant l'objet d'avenants. Quant aux tribunaux administratifs, deux contrats ont été signés avec celui d'Orléans et celui de Montpellier.

Le Conseil d'État poursuit sa réflexion afin d'améliorer l'efficacité de la justice administrative tout en maintenant la qualité des jugements. M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État a ainsi déclaré lors de son audition devant le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions la V^{ème} République : « *la justice doit s'engager dans une démarche d'évaluation de ses activités et de ses résultats, de sa qualité, de son coût et de son efficacité* ».

Ainsi, il est intéressant de souligner qu'un nouvel objectif figure dans le PAP 2008 : *Assurer l'efficacité du travail consultatif*, avec un indicateur *Proportion des textes examinés en moins de 2 mois par les sections administratives du Conseil d'État*, afin de prendre en compte et de mesurer une action qui prend de l'importance.

L'objectif prioritaire, réduire les délais de jugement des cours administratives d'appel (CAA) et des tribunaux administratifs (TA) a été atteint.

Cependant, après deux très bonnes années 2005 et 2006 où les résultats ont été supérieurs aux prévisions, il est prévu une reconduction, voire même une diminution des cibles pour 2008.

En effet, l'évolution prévisible du contentieux, soit environ + 10 % en données nettes de séries pour les TA, se traduira au mieux par une stabilisation des résultats. S'il convient de saluer les gains de productivité réalisés par les magistrats qui entrent pour 55 % des résultats obtenus, ces gains ne pourront se poursuivre au détriment de la qualité des jugements.

Afin de réaliser les objectifs du PAP 2008, le responsable du programme compte agir sur plusieurs leviers.

- Le premier est le **développement de nouvelles procédures**, notamment la mise en place du juge unique (article R-222-13 du code des juridictions administratives) pour les contentieux de masse, comme le retrait des points du permis de conduire.

La réforme de l'appel, qui a rendu obligatoire le ministère de l'avocat à ce stade du contentieux, vise à éliminer les requêtes dilatoires.

Le recours préalable à la conciliation pour le contentieux de la fonction publique sera encouragé, à l'image de la fonction publique militaire.

- Le second levier porte sur **la mise en place de nouveaux moyens** comme les téléprocédures qui permettent l'échange des pièces et mémoires en ligne entre les avocats et les juridictions. Ce procédé apporte des économies de temps et de frais d'affranchissement. Une expérience est menée à Paris en 2007 dans le cadre du contentieux fiscal.

- Le troisième levier consiste à **sensibiliser les administrations** par des actions de communication afin qu'elles respectent le droit.

Ainsi, en matière de contentieux relatif au permis de conduire, la notification au conducteur du nombre de points retirés serait de nature à limiter l'afflux de requêtes.

II.- DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR SOLDER LA LOPJ

A.- DES DÉPENSES DE PERSONNEL PRÉPONDÉRANTES

Les dépenses de personnel constituent 80 % du budget de ce programme. Les crédits de paiement affectés aux dépenses de personnel passeraient de 205,49 millions d'euros en 2007 à 217,94 millions d'euros en 2008.

1.– Une augmentation significative des ETPT

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

(en équivalents temps plein travaillé)

Catégorie	Programme Conseil d'État et autres juridictions administratives	
	2006	2007
Membres du Conseil d'État	219	219
Magistrats de l'ordre administratif	964	989,50
Catégorie A	190,38	199,55
Catégorie B	311	322,50
Catégorie C	993,70	1006,70
Contractuels correspondant à des besoins permanents (article 4 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984)	15,92	16,25
Autres contractuels (article 6 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984)	43,80	43,80
Assistants de justice	98,20	100,70
Total	4 843	2 898

Source : Conseil d'État

60 ETPT supplémentaires sont prévus pour 2008 dans le présent projet de loi de finances ; 30 d'entre eux correspondent à une extension en année pleine d'emplois obtenus dans la loi de finances 2007 et 30 ETPT supplémentaires correspondent à des créations d'emplois à mi-année pour 2008.

Ces derniers permettront pour un coût estimé de 1,5 million d'euros, principalement d'assurer le fonctionnement du nouveau TA de Toulon dont l'ouverture est prévue en septembre 2008.

Votre Rapporteur spécial compte veiller à ce que cet effectif de 30 ETPT prévu en 2008 ouvre droit pour 2009 aux extensions en année pleine.

Il est important de souligner que l'année 2007 marque la fin de la loi de programmation pour la justice (LOPJ).

Sur 480 emplois prévus (magistrats administratifs et agents de greffe) 335 ont été créés de 2003 à 2007. C'est pourquoi il a été décidé de poursuivre l'exécution de la LOPJ au-delà de la période prévue.

2.– Une pyramide des âges inquiétante pour les tribunaux administratifs

L'évolution des effectifs au Conseil d'État obéit à des règles spécifiques, ses membres pouvant demander un maintien en activité.

Ainsi, en 2007, 18 membres se sont maintenus en surnombre pour un coût de 2,56 millions d'euros avec les cotisations sociales. En 2008, sont prévus 7 départs à la retraite, prévision annuelle à peu près constante jusqu'en 2012.

En revanche, la situation risque de devenir critique pour les CAA et TA. En effet, à partir de 2008, 30 départs de magistrats par an sont envisagés et, à partir de 2013, 40 départs par an sont prévus. Entre 2007 et 2015, 30 % des magistrats en poste devraient faire valoir leurs droits à la retraite. C'est pourquoi une nouvelle procédure a été mise en place afin de faciliter le détachement de fonctionnaires des trois fonctions publiques vers les TA. En outre, le recrutement complémentaire a été prorogé jusqu'en 2015.

3.– Un encouragement aux gains de productivité

Le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* poursuit sa logique de performance et continue la mise en place d'un régime indemnitaire incitatif.

Ainsi, pour les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le taux moyen budgétaire de l'indemnité forfaitaire sera porté en 2008 à 55,3 % du traitement brut contre 51 %, soit un coût estimé à 1,5 million d'euros.

À terme, le montant atteindra 61 % du traitement brut afin d'aligner leur régime sur celui des magistrats des juridictions financières. Le montant total de cette mesure est estimé à 4,1 millions d'euros et sera étalé sur trois ans.

Cette rémunération au mérite s'applique aussi depuis 2006, aux présidents de section, de sous-section du Conseil d'État et aux présidents de cours administrative d'appel.

ÉVOLUTION DU TAUX DE L'INDEMNITÉ FORFAITAIRE DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS DEPUIS 2001

(en pourcentage)

	Part fixe	Part variable	Total
1 ^{er} juillet 2001	34	3	37
1 ^{er} juillet 2002	36	5	41
1 ^{er} juillet 2003	37	8	45
1 ^{er} juillet 2004	37,75	10	47,75
1 ^{er} juillet 2007	38	13	51

Source : Conseil d'État

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que, malgré des revalorisations, le régime indemnitaire des magistrats administratifs risque de « décrocher » par rapport aux autres corps de la haute fonction publique et notamment celui des magistrats des juridictions financières. Ce point est d'autant plus sensible que, face à des départs en retraite massifs, il a été décidé d'encourager le détachement de fonctionnaires afin de pallier les carences en effectifs.

4.– La question des agents de greffe

Au sein des juridictions administratives (TA et CAA), les agents du greffe relevant des catégories B ou C sont chargés d'accomplir toute tâche relative à la gestion des dossiers contentieux : transmission des requêtes, communication des pièces entre les parties ou notification des jugements.

Leur particularité réside dans leur double gestion ; ils appartiennent statutairement au corps du ministère de l'Intérieur, (cadre national des préfetures et, pour Paris, cadre de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur) qui décide de leur recrutement et du niveau de leur rémunération, mais sont fonctionnellement gérés par le Conseil d'État qui décide de leur affectation et par les chefs de juridiction administrative qui assurent leur notation.

Cette gestion à plusieurs étages se reflète dans la gestion des ressources humaines : le Conseil d'État doit dialoguer et négocier avec le ministère de l'Intérieur afin de pouvoir programmer les emplois et de prévoir leurs coûts.

Les crédits de personnel figurent dans le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* tandis que les dotations liées à l'action sociale sont inscrites au budget du ministère de l'Intérieur.

Cette particularité qui, au premier abord, semble aller à l'encontre des principes d'autonomie de gestion privilégiés par la LOLF, semble donner toute satisfaction au responsable du programme. Selon les services du Conseil d'État, il serait plus contraignant et coûteux de créer un corps spécifique. Une charte de gestion sera mise en place afin de définir les modalités pratiques de cette double gestion.

Il n'en reste pas moins que ce corps décisif dans l'exécution des décisions de justice devrait être étoffé. Sur 230 emplois prévus par la LOPJ, seuls 163 ont été créés.

Ainsi, le ratio magistrat / agent du greffe a diminué de façon inquiétante.

RATIO AGENTS DE GREFFE /MAGISTRATS

	Ratio
2003	1,331
2004	1,316
2005	1,310
2006	1,310
2007	1,242

Source : Conseil d'État

B.– DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT MARQUÉES PAR LA CRÉATION D'UN TRIBUNAL ADMINISTRATIF À TOULON

Les crédits de fonctionnement et d'investissement demandés au titre du programme n°165 pour 2008 s'élèvent à 48,05 millions d'euros en CP.

1.– Des dépenses de fonctionnement stables

L'augmentation des dépenses de fonctionnement de 2,55 millions d'euros est trompeuse car 2,05 millions d'euros sont consacrés au paiement des loyers budgétaires.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DEPUIS 2003

Années	Crédits de fonctionnement	Crédits informatiques	TOTAL	Augmentation en euros
2003	15 235 629	5 939 052	21 174 681	
2004	16 913 262	6 246 000	23 159 262	1 984 581
2005	18 258 131	6 096 000	24 354 131	1 194 869
2006	18 011 131	4 568 000	22 579 131	- 1 775 000
2007	18 854 331	4 866 479	23 720 810	1 141 679
2008	21 404 428	4 866 479	26 270 907	2 550 097

Source : Conseil d'État

Les crédits demandés pour les frais de justice sont maintenus, comme en 2007, à 8,56 millions d'euros dont 747 966 euros prévus pour le paiement d'indemnités du fait de la mise en jeu de la responsabilité de l'État. Des économies ont pu être réalisées en matière de frais d'affranchissement (substitution de la lettre recommandée avec accusé de réception à la lettre remise contre signature). La croissance spectaculaire de ces crédits depuis plusieurs années a donc pu être enrayée en 2006, pour revenir à une dépense légèrement en deçà du niveau 2004.

**ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION
DES CRÉDITS DE FRAIS DE JUSTICE**

(en millions d'euros)

Dotations	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dotation LFI	4,27	4,27	4,27	5,37	7,61	8,56	8,56
Évolution N/N-1		0	0	1,1	2,24	0,95	0,
Évolution N/N-1 <i>(en %)</i>		0	0	26	42	12	0
Dotation finale	4,27	4,27	5,06	5,37	7,61		
Évolution N/N-1		0	0,79	0,31	2,24		
Évolution N/N-1 <i>(en %)</i>		0	19	6	42		

Consommation	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Consommation	5,55	6,24	7,3	8,19	7,26		
Évolution N/N-1		0,69	1,06	0,89	-0,93		
Évolution N/N-1 <i>(en %)</i>		12	17	12	-11		
Évolution 2006/2002				1,71			
Évolution 2006/2002 <i>(en %)</i>				31			

Source : Conseil d'État

L'ouverture du TA de Toulon entraînera des dépenses (immobilier, équipement informatique) estimées à 436 200 euros en CP.

2.- Dépenses d'investissement : l'impact du nouveau tribunal administratif de Toulon

Afin de résorber l'engorgement des tribunaux administratifs et de réduire les délais de jugement de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, notamment en raison du contentieux du droit des étrangers, le TA de Nîmes a été créé en 2006 afin de seconder celui de Montpellier. Un nouveau TA devrait ouvrir à Toulon en septembre 2008, pour un coût estimé à 560 000 euros en CP. Il devrait permettre de mieux répartir le contentieux avec les TA de Marseille et de Nice.

Votre Rapporteur spécial suivra avec attention la mise en place effective de ce nouveau tribunal.

Par ailleurs, des travaux de mise en sécurité sont prévus dans le TA de Rouen qui sera relogé en 2008 dans un bâtiment racheté au ministère de la Défense afin de permettre des travaux de rénovation.

Enfin, le programme *Conseil d'État* fait l'objet de plusieurs programmes d'investissement informatique dont Aramis, qui poursuit l'intégration et la généralisation des téléprocédures dans le contentieux, concentre 39 % des crédits.

III.- UNE ÉVOLUTION PRÉOCCUPANTE DU CONTENTIEUX

A.- UNE PROGRESSION GÉNÉRALE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

1.- Le contentieux des étrangers reste prépondérant

Le contentieux a connu une augmentation globale d'environ 10 % pour l'année 2007.

Il a été marqué par l'apparition d'un nouveau type de contentieux : la contestation du retrait de points sur le permis de conduire lié à la mise en place des radars automatiques (+ 146 % de 2005 à 2007).

Le contentieux des étrangers a continué sa progression (+ 82,4 % entre 2002 et 2006 et + 9 % entre 2005 et 2006 pour les TA).

La loi du 24 juillet 2006 a mis en place une nouvelle procédure d'arrêtés de reconduite à la frontière et a supprimé la notification par voie postale du refus de titre de séjour assorti d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Le juge administratif doit désormais statuer dans un délai de trois mois sur le refus de titre de séjour et l'obligation de quitter le territoire, étant rappelé que l'action en justice suspend l'exécution de l'OQTF.

Le jugement de ces affaires, même s'il intervient en formation de juge unique, tend à concentrer l'essentiel de l'activité des TA au détriment d'autres dossiers.

Par ailleurs, l'arrêt *Gebremedhin c/France* du 26 avril 2007 de la Cour européenne des droits de l'homme qui institue un recours suspensif contre le refus d'asile à la frontière, va encore aggraver la situation.

2.- Cette progression connaît des disparités géographiques

Si tous les TA enregistrent une forte progression du nombre d'affaires à juger, ceux de la région parisienne sont dans une situation critique. Bien que les tribunaux de Melun et Cergy Pontoise aient été créés respectivement en 1997 et en 2000, la charge de travail en Île-de-France reste préoccupante.

La situation des locaux au TA de Versailles, qui dispose de 14 m² théorique par agent contre 30 m² en moyenne pour les autres TA est inquiétante.

C'est pourquoi une des priorités du Vice président du Conseil d'État est de réduire les délais de jugement dans les TA d'Île de France.

RÉPARTITION DU CONTENTIEUX DEVANT LES CAA

Entrées	2002	2003		2004		2005		2006		Évolution entre 2002 et 2006
	Total	Total	Évolution	Total	Évolution	Total	Évolution	Total	Évolution	
Étrangers	1 609	1 689	+ 4,87	2 113	+ 25,1	7 497	+ 254,8	7 760	+ 3,51	+ 382,29
Contentieux fiscal	4 715	5 078	+ 7,70	4 355	- 14,24	4 233	- 2,8	4 584	+ 8,29	- 2,78
Fonctionnaires et agents publics	1 990	2 021	+ 1,56	1 598	- 20,93	1 617	+ 1,19	1 681	+ 3,96	- 15,53
Urbanisme et aménagement	1 254	1 266	+ 0,96	1 307	- 3,24	1 458	+ 11,55	1 389	- 4,73	+ 10,77
Marchés et contrats	739	694	- 6,09	810	+ 16,71	846	+ 4,44	838	- 0,95	+ 13,40
Santé publique	519	621	+ 19,65	644	+ 3,70	554	+ 13,98	592	+ 6,86	+ 14,07
Police	453	381	- 15,89	332	- 12,86	420	+ 26,51	524	+ 24,76	+ 15,67
Autres	3 988	3 890	- 2,45	3 188	- 18,05	3 583	+ 12,39	3 715	+ 3,68	- 6,85
Total	15 267	15 640	+ 2,44	14 347	- 8,27	20 208	+ 40,85	21 083	+ 4,33	+ 38,1

Source : Conseil d'État

RÉPARTITION DU CONTENTIEUX DEVANT LES TA

Entrées	2002	2003		2004		2005		2006		Évolution entre 2002 et 2006
	Total	Total	Évolution	Total	Évolution	Total	Évolution	Total	Évolution	
Étrangers	23 942	32 055	+ 33,89	38 609	+ 20,45	40 025	+ 3,67	43 684	+ 9,14	+ 82,46
Contentieux fiscal	22 067	21 389	- 3,07	21 128	- 1,22	22 851	+ 8,16	20 263	- 11,33	- 8,18
Police	6 739	6 847	+ 1,60	9 698	+ 41,64	14 186	+ 46,28	19 984	+ 40,87	+ 196,54
Fonctionnaires et agents publics	14 638	15 665	+ 7,02	20 032	+ 27,88	18 035	- 9,97	16 686	- 7,48	+ 13,99
Urbanisme et aménagement	9 107	8 840	- 2,93	10 704	+ 21,09	11 442	+ 6,89	12 798	+ 11,85	+ 40,53
Travail	2 407	2 888	+ 19,98	3 500	+ 21,19	5 057	+ 44,49	6 996	+ 38,34	+ 190,65
Logement	3 430	4 417	+ 28,78	6 282	+ 42,22	5 632	- 10,35	6 139	+ 9	+ 78,98
Autres	30 373	36 321	+ 19,58	39 055	+ 7,52	39 766	+ 1,82	40 235	+ 1,18	+ 32,47
Total	112 703	128 422	+ 13,95	149 008	+ 16,03	156 994	+ 5,36	166 785	+ 6,24	+ 47,99

Source : Conseil d'État

B.- UN NOUVEAU CONTENTIEUX PRÉVISIBLE : LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

La loi n° 2007-290, du 5 mars 2007, institue un droit opposable au logement. Les demandes seront examinées dans un premier temps par une Commission départementale de médiation. **À compter du 1^{er} décembre 2008**, le demandeur, qui a été reconnu par la Commission de médiation comme prioritaire et à qui n'a pas été proposée une solution dans un délai de onze mois, pourra introduire un recours devant la juridiction administrative afin que soit ordonné son accueil. Le juge administratif devra statuer en urgence, dans un délai de deux mois.

Le nombre des justiciables, avant définition des demandeurs prioritaires est estimé à 3 millions de personnes.

M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'état, dans son rapport pour 2007, fait part de sa préoccupation face à un engorgement prévisible des tribunaux.

Votre Rapporteur spécial a également été alerté par les syndicats de magistrats administratifs sur une explosion prévisible et alarmante du contentieux.

C. – LA RÉFLEXION SUR L'ORGANISATION DU TRAVAIL

De 18 000 affaires enregistrées en 1968, la juridiction administrative est passée à 173 000 en 2006.

Face à l'explosion de ce nombre de saisines depuis ces 30 dernières années, le Conseil d'état a engagé une réflexion et constitué plusieurs groupes de travail. Différents thèmes ont été retenus, dont notamment les méthodes de travail, la déontologie des magistrats ou les relations internes au sein des juridictions administratives.

Au sein du Conseil d'état, la réflexion a abouti à la possibilité de créer une section administrative supplémentaire, dénommée section de l'administration, afin de désengorger la section des finances. Elle aurait en charge les personnels, les biens et les contrats publics. Cette réorganisation permettrait d'harmoniser la charge de travail et de regrouper les compétences au sein du Conseil d' tat.

Le Vice-président du Conseil d'état a attiré l'attention de votre Rapporteur spécial sur les choix à opérer pour faire face à la progression du contentieux : **faut-il continuer à augmenter la taille (nombre de chambres) des structures existantes ou faut-il créer des tribunaux supplémentaires ?**

CHAPITRE III : PROGRAMME CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le projet de budget du *Conseil économique et social*, pour 2008, s'élève à 36,3 millions d'euros en AE et CP, soit une augmentation de 1,05 % par rapport à la loi de finances initiale 2007 (35,92 millions d'euros).

Il est important de souligner que la mise en œuvre de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer a une incidence budgétaire sur le Conseil économique et social. En effet, le nombre de conseillers passe de 231 à 233 afin d'assurer la représentation de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy dans le groupe de l'Outre-mer.

I.- LA MISE EN ŒUVRE DES OBSERVATIONS FORMULÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A.- UN DÉCOUPAGE DU PROGRAMME EN TROIS ACTIONS

Suite aux observations présentées par votre Rapporteur spécial dans la loi de finances initiale 2007, le Conseil économique et social a articulé son programme autour de trois actions.

La première action, *Représentation des activités économiques et sociales*, a pour effet de refléter la mission première de l'institution, représenter la société civile auprès des pouvoirs publics grâce à la diversité de ses membres.

La seconde action, *Fonctionnement de l'institution*, traduit les moyens humains et techniques mis en œuvre afin que le Conseil économique et social accomplisse ses missions.

Enfin, la troisième action, *Communication et international*, met en valeur les efforts entrepris par le Conseil économique et social pour obtenir une meilleure visibilité et souligne son travail d'expertise auprès des pays étrangers qui souhaitent se doter d'un Conseil économique et social.

B.- DE NOUVEAUX INDICATEURS DE PERFORMANCE PLUS CONFORMES À L'ESPRIT DE LA LOI DE FINANCES

Deux nouveaux indicateurs de performance apparaissent : *Relations avec le Parlement* et *Fonctionnement*. Ce dernier est particulièrement pertinent au regard de la logique de la LOLF, puisqu'il évalue par membre les dépenses de fonctionnement inscrites au titre 3.

Enfin, pour chaque indicateur, est désormais mentionnée une cible, ce qui paraît le minimum.

En conclusion, votre Rapporteur spécial se félicite de la mise en place d'une architecture plus conforme à l'esprit de la LOLF, qui se traduit dans le PAP par ces propos : « *les indicateurs de performance de la fonction consultative du Conseil économique et social visent à éclairer le Parlement sur l'apport de l'activité du Conseil économique et social en contrepartie des crédits qui lui sont alloués* ».

C.- EN 2007, DES PROGRÈS VERS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Au 30 juin 2007, presque la moitié des crédits a été consommée.

VENTILATION DES DÉPENSES AU 30 JUIN 2007

Rubriques	Réalisations (en millions d'euros)	En % de la prévision annuelle
Indemnités des membres	5,89	49,8
Cotisations et subventions à la caisse de retraites des anciens membres	2,10	38,8
Voyages des membres	0,73	41,8
Rémunérations, charges de personnel et services sociaux	5,61	49,8
Achats non stockés et fournitures	0,29	33,9
Charges externes (assurance, informatique, entretien des bâtiments, nettoyages, gardiennage, abonnements, documentation, formation,...)	1,08	65,0
Missions, stages, conférences	0,19	38,9
Frais de représentation	0,12	45,0
Frais postaux et de télécommunications	0,12	37,6
Impôts et taxes et versements assimilés	0,04	59,8
Subventions cantine et autres	0,12	52,2
Investissements	0,41	38,0
Total	16,70	46,8

Source : CES

En anticipant sur la ventilation prévue pour le budget 2008, la réalisation par action peut être résumée à titre indicatif par le tableau suivant.

EXÉCUTION DU BUDGET 2007 DU CES AU 30 JUIN

Rubriques	Réalisations (en millions d'euros)	En % de la prévision annuelle
Action 01 Représentation des activités économiques et sociales (indemnités des membres, financement budgétaire de leur caisse de retraites, voyages des membres sur leurs droits à voyages)	8,72	46,0
Action 02 Fonctionnement de l'institution	7,21	47,9
Action 03 Communication et international (personnel dédié à ces fonctions, dépenses de fonctionnement concernées)	0,77	45,8
Total	16,70	46,8

Source : CES

1.– Les premières améliorations au regard de la LOLF

Bien que l'architecture de la loi organique relative aux lois de finances ne soit pas respectée (le programme n'est pas découpé en actions), la mise en place de nouveaux indicateurs est un progrès. Ainsi figurent un indicateur de suivi des délais de production des avis, ainsi qu'un indicateur d'assiduité des conseillers.

2.– Des dépenses stables

L'essentiel des dépenses est constitué par des dépenses de personnel, formées par la rémunération des conseillers et leurs frais de déplacement (imputables sur le titre 2 en 2007) ainsi que les charges des agents du Conseil économique et social.

Les dépenses de fonctionnement sont restées stables. Le vote d'un amendement dans le cadre de la réserve parlementaire, à hauteur de 100 000 € pour l'Assemblée nationale, a permis l'amélioration de la sûreté du Palais d'Iéna.

II.– DES MOYENS CONSTANTS POUR UN BUDGET CONTRAINT

A.– DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTRAINTES

Les dépenses de rémunérations représentent 81,5 % du budget du Conseil économique et social.

Il convient de préciser que dans la présentation du présent projet de loi de finances, des dépenses liées aux frais de déplacement des membres, autrefois comptabilisées dans le titre 2 (dépenses de personnel), sont désormais prises en compte dans le titre 3 (dépenses de fonctionnement), dans un souci de meilleure rigueur budgétaire.

Les crédits demandés pour 2008, y compris charges sociales, s'élèvent à 29,55 millions d'euros en CP, en diminution de 1,58 million d'euros par rapport à 2007 (31,13 millions d'euros).

Cette diminution provient du transfert de dépenses mentionnées auparavant.

1.– Rémunération des conseillers et des membres de section

La plus grande part de ces crédits est destinée à financer l'indemnité allouée aux conseillers et membres de section, soit 17,90 millions d'euros.

Les crédits prennent en compte l'augmentation du nombre de ses membres avec l'arrivée de deux conseillers pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy. L'incidence budgétaire est estimée à 88 997 euros hors frais de déplacement.

2.– Rémunération des agents du Conseil économique et social

Les crédits demandés pour 2008 s'élèvent à 11,64 millions d'euros pour 162 ETPT.

NOMBRE D'AGENTS EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN

	2005	2006	2007
Titulaires	139,8	140,5	142,3
Contractuels correspondant à des besoins permanents (article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984)	3,9	3,9	5
Autres contractuels (article 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984)	13	13	11
Vacataires			
Intérimaires			
Autres			

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

(en équivalent temps plein)

Ministère	Programme	
	2006	2007
Catégorie A	35	35
Catégorie B	18	18
Catégorie C	92	92
Contractuels		
Total	162	162

Source : CES

Le plafond d'emploi est constant, un emploi de catégorie C ayant été transformé en emploi de catégorie B.

On peut toutefois s'interroger sur la composition déséquilibrée des catégories d'emploi, avec une prépondérance d'emplois de catégorie C, due à une absence d'externalisation des tâches.

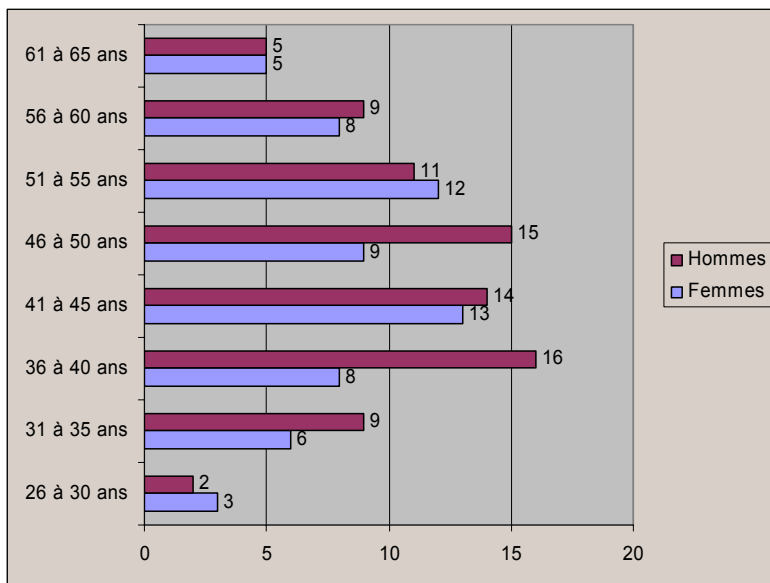
On peut relever que la plupart des postes, et particulièrement ceux de catégorie A, sont pourvus par le biais de mouvements statutaires.

Le Conseil économique et social bénéficie de 11 mises à disposition, dont 8 au cabinet de son président et 3 dans les services et de 23 détachements. 4 agents sont placés en disponibilité, un est détaché et deux sont à disposition.

Suite à l'audit « Pascall », réalisé en 2005, une nouvelle approche de la gestion des ressources humaines a été mise en œuvre. Les services de la communication et de l'édition ont été fusionnés pour donner naissance au service de la communication institutionnelle et des publications.

La pyramide des âges est assez défavorable ; en effet, 55 % des administrateurs ont plus de 55 ans et 58 % des attachés plus de 45 ans. Il est prévu de remplacer tous les départs à la retraite.

**PYRAMIDE DES ÂGES DES AGENTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
AU 31 DÉCEMBRE 2006**



Source : CES

B.- DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT STABLES

Les crédits de fonctionnement et d'investissement demandés au titre du programme n° 126 pour 2008 s'élèvent à 6,74 millions d'euros en CP.

Les crédits d'investissement demandés s'élèvent à 1,15 million d'euros en CP. Les principales dépenses d'investissement prévues concernent la suite de la mise en conformité du Palais d'Iéna avec les règles de sécurité, notamment incendie du bâtiment.

TABLEAU DES INVESTISSEMENTS PRÉVUS EN 2008

(en euros, montants TTC)

Mise en sûreté du Palais d'Iéna (étude)	684 000
Aménagement SDIR :	
– Maîtrise d'œuvre	12 000
– Travaux	90 000
Déplacement système alarme :	
– Maîtrise d'œuvre	14 000
– Travaux	120 000
Remplacement autocommutateur	150 000
Sous total	1 070 000
Mandat à la maîtrise d'ouvrage	80 000
Total	1 150 000

Source : CES

Les crédits de fonctionnement s'élèveront à 5,59 millions d'euros en CP et resteront stables. L'augmentation résulte du transfert du titre 2 au titre 3 des frais de déplacement des conseillers.

III.- DES RÉSULTATS CONTRASTÉS EN ATTENDANT UNE POSSIBLE RÉFORME

A.- DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

La part la plus importante de ce programme est l'action *Représentation des activités économiques et sociales* (54,29 % des AE).

Les résultats affichés par les indicateurs de performance sont encore inégaux. Certains sont encourageants, notamment le taux d'assiduité aux réunions, qui tourne entre 85 et 86 %, s'expliquant en partie par la mise en place de sanctions financières pour les conseillers qui ne participent pas aux séances plénières et aux travaux des commissions.

L'augmentation du nombre de visites de délégations étrangères (de 9 en 2005 à 24 en 2007) illustre la part grandissante prise par « l'ingénierie sociale » et les missions d'expertise dans l'activité du Conseil économique et social.

D'autres indicateurs mériteraient d'être améliorés, notamment le délai entre l'auto saisine du Conseil économique et social et l'émission d'un avis. Ce délai est passé de 176 jours en 2005 à 350 en 2007, délai cible pour 2010. Ce délai pourrait progresser eu égard au nombre d'avis rendus. Le nombre d'auto saisines est passé de 13 à 16, mais par ailleurs les saisines gouvernementales ont diminué, de 6 à 2.

Il serait judicieux, par ailleurs, d'indiquer un ratio entre le délai et le nombre d'avis.

Enfin, le nombre d'agents maîtrisant une langue étrangère est stable et reste modeste par rapport à l'ensemble du personnel (160 agents en 2007).

B.- UNE POSSIBLE RÉFORME

Le Conseil économique et social est, de nouveau, au centre de réflexions institutionnelles. Son Président, M. Jacques Dermagne, a été auditionné par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République en septembre 2007 (propositions en annexe).

Une des principales pistes de réforme serait l'attribution au Conseil économique et social d'une nouvelle mission : participer au développement durable qui est d'ailleurs d'une des orientations de la présidence pour 2008.

Votre Rapporteur spécial suivra avec intérêt l'évolution institutionnelle, qui pourrait avoir des incidences budgétaires non négligeables. En effet, la nouvelle mission confiée au Conseil économique et social pourrait se traduire par la création d'une nouvelle section et d'autant du nombre de conseillers.

D'autres solutions sont envisageables, qui permettraient au Conseil économique et social de **s'acquitter de cette nouvelle mission tout en restant à effectif constant**, par le biais d'une réorganisation interne des sections, solution qui aurait la préférence de votre Rapporteur spécial.

Résumé des principales propositions formulées par M. Jacques Dermagne lors de son audition par le comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions la V^{ème} République, le 12 septembre 2007

Après avoir retracé les réformes entreprises au sein du Conseil économique et social (CES) depuis 1999, M. Jacques Dermagne a présenté deux pistes de réforme :

- réforme de la mission du CES pour renforcer son rôle consultatif ;
- réforme de la composition du CES pour assurer une représentativité plus fidèle de la société.

Réforme de la mission :

1) Le Président propose que soit ajoutée aux missions la notion de développement durable (afin de donner plus de solennité à cette modification, il suggère l'inscription des missions du CES dans la Constitution).

2) Il réfléchit à une redéfinition des responsabilités de chaque section.

3) Il souhaite élargir le champ des saisines et notamment prévoir une saisine parlementaire.

Réforme de la composition :

1) Le Président suggère que de nouvelles composantes de la société civile soient représentées, notamment les ONG, les sportifs ou les scientifiques.

2) Il suggère que certaines composantes soient mieux représentées, notamment les professions libérales.

3) Il réfléchit aux composantes dites surreprésentées, en étant conscient du caractère délicat de cette démarche.

Conclusion :

Le Président a insisté sur le rôle important du CES qui permet à la société civile d'être associée aux décisions.

CHAPITRE IV : PROGRAMME COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

I.– UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE : L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

Le projet de budget pour 2008 du programme *Cour des Comptes et autres juridictions financières* s'élève à 190,08 millions d'euros en AE y compris fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) contre 184,78 millions d'euros en 2007 et à 197,34 millions d'euros en CP, y compris FDC et ADP contre 184,78 millions en 2007.

La progression serait de 6,8 %. Hors dotation pour loyers budgétaires, elle serait limitée à 5,9 %.

A.– EXÉCUTION DU BUDGET 2007

L'ensemble du budget pour 2007 est consommé à 45 % au 30 juin 2007

CONSOMMATION DES CP VOTÉS EN LFI 2007

(en millions d'euros)

	Par titre			Par action			
	LFI 2007	Titre 2	Autres titres	Action 1	Action 2	Action 3	Action 4
LFI 2007 programme 164	182,0	156,9	25,1	40,7	79,7	15,8	45,8
Consommation au 30 juin 2007	81,9	71,7	10,2	19,6	38,6	5,3	18,4
Taux de réalisation <i>(en %)</i>	45	46	41	46	48	38	40

Source : Cour des comptes

La fongibilité asymétrique sera utilisée afin d'imputer les dépenses d'action sociale des agents de juridictions financières sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement) alors qu'elles figuraient sur le titre 2 (dépenses de personnel) dans la loi de finances pour 2007.

Le programme a bénéficié de la réserve parlementaire pour un montant de 300 000 euros, à la suite d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale en 2007.

B.– UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ET DE L'AUTONOMIE DE GESTION

La Cour des comptes a, dès les premiers PAP, intégré la logique de performance qui préside à la LOLF. Y participant au titre de la certification des comptes et de ses missions d'assistance, elle se devait d'être exemplaire. Elle en a par ailleurs tiré partie afin de s'affranchir de la tutelle du ministère de l'Économie et des finances et de l'emploi (MINEFE).

1.— Une réflexion sur les indicateurs et une amélioration du programme

La Cour a souhaité améliorer son élaboration des indicateurs et vérifier leur pertinence. Elle a mis en place un groupe de travail, comprenant des représentants de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

Ainsi, un nouvel indicateur *Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leurs rapports publics* figure dans le présent projet de loi de finances afin de permettre de mesurer le pourcentage des insertions publiées dans les rapports publics ayant donné lieu à un suivi publié par les juridictions financières.

Par ailleurs, elle a suivi les recommandations de votre Rapporteur spécial et a harmonisé deux des indicateurs liés à la performance de la gestion publique : leur mode de calcul est le même pour la Cour des comptes et les CRTC.

Il convient de signaler qu'un titre 6 *Dépenses d'intervention* a été ajouté à la présentation des crédits par titre et catégorie afin de faire figurer de manière différenciée les dépenses inscrites au titre des cotisations aux organismes internationaux (12 000 € en CP) qui auparavant figuraient au titre 3, relatif aux dépenses de fonctionnement.

2.— L'achèvement de l'autonomie de gestion

L'autonomie de gestion est en voie d'achèvement, notamment avec la création d'un corps d'attaché des juridictions financières de catégorie A qui permettra de limiter les mises à disposition (MAD), notamment des ministères de l'Économie, des finances et de l'emploi et de celui du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Au nombre de 372 en 2006, les MAD ne seront plus que de 150 en 2008.

Néanmoins, dans le présent projet de loi de finances, la persistance de ces mises à disposition a posé des difficultés dans la répartition par action des personnels. En effet, les juridictions financières n'ont pas une maîtrise intégrale de la gestion de ces agents et de leur coût. Votre Rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution des mises à disposition dans les années à venir.

II.– DES MOYENS MARQUÉS PAR UNE FORTE PROGRESSION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

A.– DES DÉPENSES DE PERSONNEL LIÉES À L'ACHÈVEMENT DE L'AUTONOMIE DE GESTION

1.– Une requalification des emplois

Les dépenses de personnel s'élèveront à environ 159 millions d'euros (hors prestations sociales et allocations facultatives). Le nombre d'ETPT passe de 1 851 à 1 840.

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

(en équivalents temps plein travaillé)

Cour des comptes et autres jur. fin.	Programme	
	2006	2007
Catégorie		
Catégorie A et A+	1022	1030
Catégorie B	336	336
Catégorie C	485	485
Type de contrat		
– contractuels art. 4 (catégorie A)	40	48
– contractuels art. 6 (vacataires Été – Catégorie C)	10	10
– contractuels autres		
Corps ou métier (pour chaque catégorie)		
Catégorie A :		
– magistrats	608	608
– rapporteurs	60	60
– administrateurs	10	10
– contractuels	40	48
– assistants de vérification	246	246
– responsables administratifs	58	58
Catégorie B :		
– assistants de vérification	195	195
– greffier	97	97
– autres fonctions	44	44
Catégorie C :		
– personnel administratif	405	405
– personnel technique	80	80
Total	1843	1851

Source : Cour des comptes

La mission a poursuivi sa réflexion sur la gestion des ressources humaines. Elle a mis en place une politique de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Elle a ainsi supprimé 11 ETPT liés à la surveillance des locaux (activité désormais externalisée). En contrepartie, elle a requalifié des emplois d'assistants de vérification de catégorie B en catégorie A, ainsi que des emplois administratifs de catégorie C en catégorie B, soit au total 20 emplois, avec une incidence budgétaire de 0,4 million d'euros.

L'évolution des effectifs au sein de la Cour des comptes et dans les CRTC se traduit depuis 2002 par une diminution des emplois de catégorie C et une augmentation des emplois de catégorie A.

Cependant, pour les CRTC, le nombre de magistrats reste insuffisant.

EFFECTIFS DE LA COUR DES COMPTES ET DES CRTC EN ACTIVITÉ DEPUIS 2002

Cour des comptes	31 décembre 2002	31 décembre 2003	31 décembre 2004	31 décembre 2005	31 décembre 2006
A+	284	301	303	311	327
A	124	128	130	127	137
B	63	70	71	68	77
C	144	140	136	137	131

Chambre régionale des comptes	31 décembre 2002	31 décembre 2003	31 décembre 2004	31 décembre 2005	31 décembre 2006
A+ (*)	331	332	339	336	329
A	176	176	181	173	185
B	244	251	256	261	253
C	372	376	367	350	357

(*) non compris les présidents de CRTC qui relèvent du contingent Cour.

Source : Cour des comptes

Par ailleurs, l'évolution de la pyramide des âges des magistrats est défavorable. L'âge moyen de l'ensemble des agents du programme est de 48,5 ans. À partir de 2011, 40 départs à la retraite par an sont prévus. C'est pourquoi, afin de faire face notamment aux nouvelles missions de certification des comptes, la Cour des comptes a sollicité auprès du ministre de la Fonction publique une augmentation de l'affectation auprès de la Cour des comptes du nombre d'élèves reçus à l'École nationale d'administration (ENA).

Votre Rapporteur spécial tient à souligner ce point particulièrement important car le recrutement de magistrats dépend essentiellement du concours de l'ENA. Dans l'hypothèse d'une diminution du nombre de postes à ce concours, la situation s'avérerait délicate.

2.– L'achèvement de l'autonomie de gestion

L'autonomie de gestion est en voie d'achèvement et explique la progression des crédits affectés aux dépenses de personnel. 1,7 million d'euros seront consacrés à des mesures catégorielles.

Ainsi, 0,4 million d'euros sont prévus afin de permettre la mise en œuvre de la première tranche en septembre 2008 d'un corps commun d'attachés des juridictions financières de catégorie A.

La mise à niveau du régime indemnitaire des personnels administratifs de catégories B et C, créés en en 2006 se poursuit avec une incidence budgétaire estimée à 0,9 million d'euros. Cette mise en cohérence est estimée à 1,3 million d'euros pour 2007 et 2008.

La mise à disposition de personnel, principalement du ministère de l'Économie des finances et de l'emploi ainsi que de celui du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, se traduit par la signature de conventions de délégation de gestion annuelles et reconductibles afin de garantir leurs droits à avancement.

Leur rémunération est assurée sur le programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*. La mise en place de nouveaux corps de fonctionnaires dans les juridictions financières et le recours accru au détachement devraient permettre de diminuer le recours à ce type de procédure.

3.– Un régime indemnitaire incitatif

Les magistrats financiers perçoivent des primes de rendement. Pour les magistrats de la Cour des comptes, la prime de rendement peut atteindre 70 % de la prime forfaitaire (article 5 du décret n° 2003-177 du 3 mars 2003). Quant aux magistrats des juridictions financières, leur prime de rendement peut atteindre 60 % de la prime forfaitaire (décret n° 2007-649 du 2 mai 2007).

TAUX MOYENS DES PRIMES PERÇUES PAR LES MAGISTRATS DE LA COUR DES COMPTES

(En pourcentages)

Primes/traitement brut	Grade			
	Conseillers maîtres	Conseillers référendaires 1 ^{ère} classe	Conseillers référendaires 2 ^{ème} classe	Auditeurs
2003	61	65	63	79
2004	62	66	64	79
2005	68	75	73	81
2006	72		76	82

Source : *Cour des comptes*

TAUX MOYENS DES PRIMES PERÇUES PAR LES MAGISTRATS DES CRTC

(En pourcentages)

Primes/traitement brut	Grade			
	Présidents	Présidents de section	1 ^{er} Conseillers	Conseillers
2003	77	56	50	67
2004	77	54	49	67
2005	81	53	49	66
2006	84	55	51	68

Source : *Cour des comptes*

B.– DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT EN FORTE HAUSSE

Les crédits d'investissement et de fonctionnement demandés au titre du programme n°164 pour 2008 s'élèvent à 35,69 millions d'euros.

1.– Une forte progression des dépenses d'investissement

Les crédits d'investissement demandés s'élèvent à 10 millions d'euros en CP contre 3 millions d'euros en 2007. **Cette forte hausse s'explique par la mise en œuvre des travaux de rénovation de la Tour des archives (de l'ordre de 8,4 millions d'euros pour 2008).** Ce chantier permettra à terme de valoriser le patrimoine de la Cour et permettra de remplacer un espace dédié au stockage de pièces justificatives par des bureaux. Les travaux devraient débiter le 1^{er} janvier 2008 et se poursuivre jusqu'en 2010.

ÉCHÉANCIER DE L'OPÉRATION « TOUR DES ARCHIVES »

(en euros)

Montant autorisations d'engagement	Consommation crédits de paiement 2005	Consommation crédits de paiement 2006	Consommation crédits de paiement prévue en 2007	Consommation crédits de paiement prévue en 2008	Consommation prévue en 2009 et 2010
14 500 000	8 738	74 839	831 625	8 400 000	5 184 798

Source : Cour des comptes

Le solde de 1,6 million d'euros restant correspond principalement à la réalisation d'opérations de mise en sécurité des chambres régionales et territoriales des comptes. Il convient de noter que la Cour a mis en place une cellule immobilière pour élaborer un schéma directeur pluriannuel de travaux sur l'ensemble des juridictions.

Par ailleurs, dans le titre 5 figurent de nouvelles dépenses induites par la mise en œuvre de l'autonomie de gestion. Ainsi, le parc automobile qui était autrefois géré par le MINEFE l'est désormais sur le programme. Une partie du parc des CRTC sera renouvelée.

2.– Des dépenses de fonctionnement en légère augmentation

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 25,69 millions d'euros en CP pour 2008 contre 22,09 millions d'euros en 2007.

**MONTANT DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DES
JURIDICTIONS FINANCIÈRES ENTRE 2006 ET 2007**

(en millions d'euros)

ANNÉES	MONTANT hors réserve parlementaire
2002	15,9
2003	16,01
2004	16,05
2005	16,69
2006	19,9
2007	21,8
2008	25,69

a) Dépenses de fonctionnement courant

1,64 million d'euros sera consacré en 2008 au paiement des loyers budgétaires.

La formation des agents (360 000 euros) autrefois gérée par le MINEFE est dorénavant prise en charge par le programme et imputée sur le titre 3.

La mission de certification des comptes a entraîné le recours à des marchés d'expertise dont le montant de l'ordre de 1,7 million d'euros est également imputé sur le titre 3.

Par ailleurs, l'opération de rénovation de la Tour des archives entraînera le relogement de certains services pour un coût estimé à environ 1,5 million d'euros.

b) Dépenses informatiques

Des crédits à hauteur de 3,7 millions d'euros seront consacrés à la mise en œuvre de projets informatiques, refonte des bases documentaires des juridictions financières, dématérialisation des pièces justificatives. Le parc informatique est renouvelé à hauteur de 25 % par an.

c) Recettes

Enfin, il convient de relever que la Cour des comptes escompte 0,14 million d'euros de recettes provenant de la vente de produits à l'occasion du Bicentenaire.

III.- UNE DIVERSIFICATION ET UNE MULTIPLICATION DES ACTIVITÉS DE LA COUR DES COMPTES

A.- LE PREMIER EXERCICE D'UNE NOUVELLE MISSION : LA CERTIFICATION DES COMPTES

L'article 58, alinéa 5, de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative à la LOLF prévoit « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État* ».

L'article LO 132-2-1 du code des juridictions financières organise le même exercice pour les comptes du régime général de la sécurité sociale.

La Cour des comptes a rendu ses premières certifications cette année. Ce travail a nécessité une réforme comptable, particulièrement lourde et complexe à mettre en œuvre dans les administrations, d'autant plus qu'il n'était pas prévu de période transitoire entre la première année d'application de la réforme et la première certification.

Cette nouvelle mission s'est traduite sur le plan budgétaire par, comme on vient de le voir, des dépenses de fonctionnement supplémentaires liées à des travaux d'expertise (1,7 million d'euros) et surtout par une augmentation des dépenses de personnel, liées au recrutement d'experts engagés à titre de contractuels.

La réorganisation du travail s'est concentrée sur cette nouvelle mission, ainsi l'action n° 1 *Contrôle externe et indépendant des comptes publics*, a-t-elle légèrement progressé au sein de la répartition des AE.

Cette mission continuera de mobiliser l'activité de la Cour des comptes, car cette dernière entend suivre les engagements pris par les différentes administrations pour lever les réserves exprimées dans cette première certification.

Par ailleurs, la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007, relative aux libertés et responsabilités des universités, prévoit dans son article 18 que les comptes des universités font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes.

Enfin, la question de la certification des comptes des collectivités territoriales se pose. Ce vaste chantier, selon le Premier président de la Cour des comptes, nécessiterait une mobilisation non seulement des chambres régionales et territoriales des comptes mais aussi des services déconcentrés du Trésor et du ministère de l'Intérieur. Il impliquerait la mise en place d'un référentiel comptable adapté. Il conviendrait également que son champ d'application (entités de taille significative) soit clairement défini.

B.– UNE MISSION EN ESSOR : L'ASSISTANCE AU PARLEMENT

Prévue par l'article 47 de la Constitution, la mission d'assistance au Parlement a été précisée dans la LOLF (article 58 de la loi organique n° 2001–692 du 1^{er} août 2001).

Cette mission est estimée à 26,5 % de l'activité de la Cour en 2006. Ce taux devrait approcher les 30 % en 2007 et 2008.

La Cour participe à l'information des parlementaires et leur transmet, outre le rapport annuel, une série de rapports :

- le rapport de certification des comptes de l'État ;
- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État ;
- le cas échéant, le rapport sur les décrets d'avance ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques ;
- le rapport sur la Sécurité sociale ;
- le rapport de certification des comptes des organismes du régime général de sécurité sociale.

Le Premier président de la Cour des comptes estime que chaque député est destinataire de 3 000 pages par an, en moyenne.

Par ailleurs, la Cour assiste à un triple titre la commission des Finances et la commission des Affaires sociales de chaque assemblée.

En premier lieu, la Cour transmet à la commission des Finances tous les référés adressés aux ministres ainsi que les rapports qu'elle sollicite.

En deuxième lieu, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, la Cour répond aux demandes d'études des deux commissions et leur transmet des rapports dans un délai de 8 mois. Parmi quelques sujets traités récemment, on peut citer : l'efficacité et l'efficacités des universités, la tarification à l'activité ou la prime à l'emploi.

Enfin, des magistrats participent aux travaux des missions d'évaluation et de contrôle (MEC) et des missions d'évaluation et de contrôle du financement de la sécurité sociale (MECSS).

C.– L'EXPERTISE INTERNATIONALE CONTINUE DE SE DÉVELOPPER

La Cour des comptes et les juridictions financières participent à de l'ingénierie financière au sein d'organisations internationales.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner le rôle important joué par cette mission à double titre.

Elle permet tout d'abord de défendre le modèle juridique français de certification des comptes à l'international. En second lieu, elle permet une ouverture sur l'extérieur et contribue à améliorer les méthodes de travail de la Cour.

Ainsi, des magistrats participent de façon ponctuelle à des missions de contrôle auprès de l'organisation des Nations Unies (ONU), de l'organisation des Nations unies pour la science et la culture (UNESCO), de l'organisation internationale de la francophonie (OIF), du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), de l'Organisation mondiale pour le commerce (OMC) et d'INTERPOL.

La participation à ces missions est volontaire, après accord du supérieur hiérarchique et n'entraîne pas de rémunération supplémentaire.

Par ailleurs, la Cour des comptes assure le commissariat aux comptes de nombreuses organisations internationales : ONU, UNESCO, INTERPOL, OIF. 5 ETPT de magistrats et 2 agents contractuels sont dévolus à cette tâche.

À compter du 1^{er} janvier 2008 ces mêmes missions seront assurées auprès de l'OACI et de l'OMC.

Il est intéressant de signaler que cette activité génère des recettes de fonds de concours. Ainsi, la Cour dispose de 2,5 millions d'euros au titre de la rémunération de services rendus principalement au titre du commissariat aux comptes de l'ONU. Cela permettra de financer les dépenses de personnel affecté à temps plein aux organisations internationales et les dépenses liées aux opérations d'audit menées à l'international.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 24 octobre 2007 à 16h15, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission.

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

M. Alain Rodet s'est interrogé sur le régime indemnitaire applicable désormais aux tribunaux administratifs ainsi qu'aux instances administratives d'appel, qui ont rejoint le régime des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Est-ce à dire que ces dernières jouissaient d'avantages particuliers, alors même qu'elles sont nées beaucoup plus tard que les juridictions administratives ?

Par ailleurs, il semble que le nombre des personnels mis à disposition en provenance du corps des magistrats de la Cour des comptes diminue : on ne peut que se réjouir de cet infléchissement, indispensable pour garantir l'indépendance de la haute juridiction financière vis-à-vis des autres pouvoirs.

Enfin, s'agissant du contentieux relatif aux permis de conduire, nul doute que celui-ci est voué à croître, avec un flux important d'affaires en instance qui s'avère préoccupant pour les magistrats des tribunaux administratifs.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier s'est enquis de l'état d'avancement de l'amélioration de la couverture du territoire en termes d'implantation des cours administratives d'appel.

M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, a indiqué que le régime indemnitaire désormais applicable aux juges administratifs est un dispositif incitatif, qui suppose la réalisation de gains de productivité, et l'amélioration de la performance du Conseil d'État comme des autres juridictions administratives. Il s'agit donc bien d'un alignement de leur régime sur le système des primes des chambres régionales des comptes, qui relève d'un impératif de performance. Il s'agit de passer d'un taux moyen budgétaire d'indemnité forfaitaire égal à 55,3 % du traitement brut – contre 51 % auparavant – à 61 % du traitement brut. Les deux étapes du dispositif représentent un coût de 5 millions d'euros. Cet alignement sur le régime des chambres régionales des comptes s'étalera sur 3 ans.

S'agissant de la couverture territoriale des cours administratives d'appel, il ne semble pas qu'une réorganisation soit pour le moment à l'ordre du jour. En revanche, la réorganisation des tribunaux administratifs, quant à elle, s'achève, avec l'installation du tribunal administratif de Nîmes et, en septembre 2008, de celui de Toulon.

La Commission a ensuite *adopté* les crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial.

ANNEXE :

**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Programme Conseil d'État et autres juridictions administratives

M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, M. Christophe Devys, secrétaire général, M. Thomas Andrieu, secrétaire général adjoint, M. Jean-Noël Bruschini, directeur des services financiers.

Mme Florence Nikolic, secrétaire adjointe de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)

Programme Conseil économique et social

M. Jacques Dermagne, président du Conseil économique et social et Mme Marie-Claude Dardayrol, directeur de cabinet.

Programme Cour des comptes et autres juridictions financières

M. Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes, Mme Catherine Mayenobe, secrétaire générale, M. Jean-Christophe Potton, secrétaire général adjoint, Mme Anne Amson, directrice générale des services, Mme Myriam Kabylo, chef du service des affaires financières et du contrôle de gestion.

M. Marc Chabert, président de l'Union syndicale des magistrats financiers (SJF), M. Sylvain Huet et M. Serge Mogerou, vice-présidents du SJF.