



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 7

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Pierre BOURGUIGNON

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : PROGRAMME CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	11
I.- DES OBJECTIFS AMBITIEUX ET UN SOUCI DE TRANSPARENCE	12
A.- L'EXÉCUTION DU BUDGET 2008	12
B.- UN SOUCI DE TRANSPARENCE	13
1.- Une extension du périmètre	13
2.- Un souci de transparence	13
C.- DES OBJECTIFS AMBITIEUX	14
II.- DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES	14
A.- UN EFFORT BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT POUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL	14
1.- Des créations supplémentaires d'ETPT	15
2.- Une question préoccupante : le renouvellement des magistrats partant à la retraite...	15
3.- Un régime indemnitaire incitatif	16
<i>a) Une rémunération au mérite</i>	16
<i>b) Une revalorisation indemnitaire</i>	16
B.- UNE PROGRESSION LIMITÉE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	17
1.- Des dépenses de fonctionnement stables	17
2.- Des dépenses d'investissement marquées par l'ouverture de nouveaux tribunaux	18
<i>a) La création de nouveaux tribunaux</i>	18
<i>b) De nouveaux outils informatiques</i>	19
III.- UN PARI : AMÉLIORER LA PERFORMANCE MALGRÉ LA PRESSION CONTENTIEUSE	20
A.- UN CONTEXTE DIFFICILE	20
1.- Le poids du contentieux des étrangers	21
2.- L'explosion du contentieux lié au permis de conduire	21

B.– DES MISSIONS SUPPLÉMENTAIRES	21
1.– Des contentieux supplémentaires	21
2.– Un élargissement de sa fonction consultative	21
C.– DES RÉFORMES NÉCESSAIRES	22
1.– Des solutions structurelles	22
<i>a) La réforme du fonctionnement du Conseil d'État</i>	<i>22</i>
<i>b) La réorganisation des services du Conseil d'État</i>	<i>22</i>
<i>c) La réorganisation de la CNDA</i>	<i>22</i>
<i>d) Une nouvelle logique : le dialogue de gestion</i>	<i>23</i>
2.– Des solutions procédurales	23
CHAPITRE II : LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	25
I.– UNE CONFORMITÉ À L'ESPRIT DE LA LOLF	25
A.– UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DE LA PRÉSENTATION STRATÉGIQUE	25
B.– UNE AMÉLIORATION EN COURS DES INDICATEURS	25
II.– UN BUDGET STABLE	26
A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2008	26
B.– DES DÉPENSES DE PERSONNEL PRÉPONDÉRANTES ET CONTRAINTES	27
1.– Rémunération des conseillers et des membres de section	27
2.– Rémunération des agents du Conseil économique, social et environnemental	28
C.– DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT STABLES	29
D.– DES DÉPENSES FUTURES D'INVESTISSEMENT NÉCESSAIRES	30
III.– UN DÉFI À RELEVER : S'ADAPTER À LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE À MOYENS CONSTANTS	30
A.– UNE NOUVELLE MISSION	30
B.– DES MOYENS STABILISÉS	31
1.– Des effectifs constants	31
2.– Une réorganisation interne	31
CHAPITRE III : COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	33
I.– PRÉSERVER LA PERFORMANCE MALGRÉ LA MULTIPLICATION DES MISSIONS	34
A.– L'EXÉCUTION DU BUDGET 2008	34
B.– UNE CLARIFICATION EN COURS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	34
C.– DES OBJECTIFS AMBITIEUX	34

II.– UN BUDGET EN HAUSSE	36
A.– DES DÉPENSES DE PERSONNEL PRÉPONDÉRANTES.....	36
1.– La poursuite du processus de requalification des emplois.....	36
2.– La poursuite de la mise en place de l'autonomie de gestion.....	37
a) <i>L'entrée en vigueur d'un corps d'attaché des juridictions financières</i>	37
b) <i>L'extinction progressive des délégations de gestion</i>	37
3.– La gestion par la performance.....	38
B.– DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT STABILISÉES ET DE FORTES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT.....	38
1.– Des dépenses de fonctionnement stabilisées.....	38
2.– Des dépenses d'investissement conséquentes.....	39
III.– VERS UNE RÉFORME DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	41
A.– UNE RÉFORME DE L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	41
B.– UNE POSSIBLE MULTIPLICATION DES MISSIONS DE CERTIFICATION DES COMPTES.....	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL	45

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, 100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

I.– Crédits de la mission *Conseil et contrôle de l'État* pour 2009

Le programme n° 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficie de 311,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 305,36 millions d'euros en crédits de paiement. Il regroupe 3 290 emplois (+332 ETPT sur un an).

Les crédits du programme n° 126 *Conseil économique, social et environnemental* ne progressent que de 1,4 % par rapport à 2008 pour atteindre 36,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ce programme regroupe 162 emplois, chiffre identique à l'année précédente.

Les crédits du programme n° 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* s'élèvent à 208,11 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 209,91 millions d'euros en crédits de paiement. Le programme regroupe 1 841 emplois (+1 ETPT sur un an).

II.– Principales observations de votre Rapporteur spécial

Le périmètre du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* s'étend avec le transfert de la Cour nationale du droit d'asile, issue du programme *Immigration et asile*. Un effort particulier est consenti pour les dépenses de personnel, que ce soit par la création de 60 ETPT supplémentaires ou par la revalorisation des indemnités des magistrats administratifs. Le fait marquant du budget 2009 sera l'ouverture d'un tribunal administratif en Seine Saint Denis à l'automne 2009, pour un coût total estimé à 2,2 millions d'euros en 2009.

Le programme *Conseil économique, social et environnemental* a poursuivi la mise en œuvre des observations de votre Rapporteur spécial, en améliorant ses indicateurs de performance. Malgré l'attribution de nouvelles missions, son budget est stabilisé.

Le fait marquant du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières* est la poursuite de 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 6,2 millions d'euros. Les dépenses de personnel continuent de refléter l'achèvement de l'autonomie de gestion, notamment avec l'entrée en vigueur en septembre 2008 d'un corps d'attaché des juridictions financières et la requalification des emplois au sein du programme.

INTRODUCTION

En préambule, votre Rapporteur spécial souhaiterait de nouveau insister sur un point primordial et spécifique à la mission : l'application particulière de la régulation budgétaire.

Selon un échange de courrier avec le Premier ministre en date du 25 mai 2005, le Conseil d'État et la Cour des comptes ne peuvent subir de mises en réserve. Quant au Conseil économique, social et environnemental, il doit donner son accord préalablement à toute mise en réserve.

Dans les faits, ce principe est soumis à un arbitrage du Premier ministre et les responsables des programmes doivent attendre l'avis favorable du contrôleur budgétaire et comptable qui est de plus notifié tardivement. La mise en œuvre de l'exercice budgétaire en pâtit.

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

Mise en place au printemps 2005, la mission *Conseil et contrôle de l'État* entre dans sa quatrième année d'exercice budgétaire. Elle a su s'adapter aux exigences de la performance et en a tiré parti en augmentant son autonomie de gestion.

Le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* s'est fixé un objectif ambitieux : continuer à réduire les délais de jugement pour toutes ses juridictions dans un contexte marqué par l'arrivée de nouveaux contentieux.

Il bénéficiera d'un effort budgétaire conséquent. 60 ETPT supplémentaires pour 2009 seront affectés au programme et un nouveau tribunal administratif ouvrira en Seine Saint Denis à l'automne 2009.

Le programme *Conseil économique social et environnemental* poursuit son adaptation aux exigences de la LOLF, en améliorant ses indicateurs. Son budget reste stable et devra permettre la mise en œuvre de la réforme du Conseil.

Quant au programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, il continue de privilégier l'amélioration de la performance dans toutes ses activités, malgré la multiplication de ses missions.

Son budget est marqué par de fortes dépenses d'investissement liées principalement aux travaux de la rénovation de la Tour des archives.

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

Le projet de budget pour 2009 porte sur 311,16 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 305,36 millions d'euros en crédits de paiement (CP), y compris fonds de concours et attributions de produits, contre 267,81 millions d'euros en autorisations d'engagement et 266,25 millions d'euros en crédits de paiement ouverts dans la loi de finances pour 2008.

Il convient néanmoins de relativiser cette progression, car pour cet exercice budgétaire le programme est doté d'une nouvelle action : la Cour nationale du droit d'asile dont les crédits s'élèvent à 20,83 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 18,12 millions d'euros en crédits de paiement.

Ainsi, sans cette action, les crédits de paiements demandés pour 2009 à structure 2008 constante sont de 283,72 millions d'euros contre 265,87 millions d'euros en loi de finances pour 2008 soit une augmentation de 6,7 %. Ce taux serait de 5,1 %, hors versements au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et loyers budgétaires.

COMPARAISON DES CRÉDITS DE PAIEMENT LFI 2008 ET PLF 2009

(en millions d'euros)

	LFI 2008	PLF 2009 (hors CNDA)	Évolution (en %)
Titre 2	217,44	232,13	6,8
Titre 2 hors CAS Pensions	166,14	173,83	4,6
Autres titres	48,43	51,59	6,5
Autres titres hors loyers budgétaires	46,37	49,52	6,8
TOTAL	265,87	283,72	6,7
TOTAL hors CAS Pensions et loyers budgétaires	212,51	223,35	5,1

Source : Conseil d'État.

I.- DES OBJECTIFS AMBITIEUX ET UN SOUCI DE TRANSPARENCE

A.- L'EXÉCUTION DU BUDGET 2008

CONSOMMATION DES CRÉDITS VOTÉS POUR 2008

(en euros)

Au 30 juin 2008	Titre 2 – Dépenses de personnel		Titre 3 – Dépenses de fonctionnement		Titre 5 – Dépenses d'investissement		Total	
	AE (*)	CP (*)	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action juridictionnelle du Conseil d'État	2 009 679	2 009 679	–	–	–	–	2 009 679	2 009 679
Action juridictionnelle des cours administratives d'appel	870 794	870 794	4 759 915	2 700 750	9 386	480 516	5 640 094	4 052 060
Action juridictionnelle des tribunaux administratifs	3 813 417	3 813 417	9 445 907	4 734 060	1 460 146	3 029 224	14 719 470	11 576 700
Action consultative	1 172 735	1 172 735	–	–	–	–	1 172 735	1 172 735
Action études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et collectivités	990 835	990 835	–	–	–	–	990 835	990 835
Action soutien	7 039 140	7 039 140	14 229 960	8 527 869	1 260 479	593 466	22 529 579	16 160 475
Sous-action frais de justice			4 848 591	3 651 176			4 848 591	3 651 176
Sous-action soutien hors frais de justice	7 039 140	7 039 140	9 381 369	4 876 693	1 260 479	593 466	17 680 988	12 509 299
Dépenses de personnels du programme à reventiler	85 651 336	85 651 336	–	–	–	–	85 651 336	85 651 336
Total	101 547 936	101 547 936	28 435 782	15 962 679	2 730 011	4 103 205	132 713 728	121 613 820
Crédits ouverts	217 462 867	217 462 867	36 714 504	36 377 630	12 370 000	12 482 304	266 547 371	266 322 801
Taux de consommation (%)	47	47	77	44	22	33	50	46
Rappel au 30 juin 2007								
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
Crédits ouverts	205 519 272	205 519 272	35 669 759	33 966 230	11 559 521	12 548 786	252 748 552	252 034 288
Taux de consommation (%)	46	46	66	38	46	32	49	45

(*) : AE = Autorisations d'engagement

(*) : CP = Crédits de paiement

Source : Conseil d'État

Un amendement au projet de loi de finances pour 2008, adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, a majoré de 300 000 euros les crédits, notamment destinés à la rénovation et au réaménagement d'une aile du Palais Royal afin d'accueillir la nouvelle section de l'administration.

50 % des autorisations d'engagement et 46 % des crédits de paiement du budget ont été consommés au 30 juin 2008.

Le Conseil d'État ne prévoit pas d'utiliser la procédure de fongibilité asymétrique au cours de l'exercice.

B.– UN SOUCI DE TRANSPARENCE

1.– Une extension du périmètre

Le programme est doté d'une action supplémentaire, relative à la Cour nationale du droit d'asile, érigée en unité opérationnelle.

La loi n° 2007–1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile a remplacé la Commission des recours des réfugiés par une Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Cette dernière statue principalement sur les décisions rendues par l'Office français pour la protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

La CNDA est désormais rattachée au Conseil d'État pour sa gestion administrative et financière. Il était donc logique qu'elle fût transférée budgétairement dans le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives*.

Ce rattachement mettra fin à un système critiqué. En effet, la Commission était rattachée administrativement et financièrement à un office, l'OFPRA, dont elle avait pour mission de contrôler les décisions.

Ce transfert permettra ainsi d'affirmer l'indépendance de la Cour et de garantir son statut de juridiction administrative spécialisée.

2.– Un souci de transparence

En conformité avec les pistes d'orientation futures annoncées dans le rapport annuel de performances (RAP) pour 2007, le Vice-président du Conseil d'État, responsable du programme, a élaboré un nouvel indicateur *Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires* afin d'apprécier de manière réaliste et objective les résultats assignés à l'objectif : *Réduire les délais de jugement*.

Votre Rapporteur spécial salue cette volonté de jouer la carte de la transparence. En effet l'indicateur *Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* affiche de très bons résultats qui masquent une disparité dans le délai constaté de jugement entre les affaires ordinaires et le contentieux de l'urgence.

Par ailleurs, l'indicateur *Nombre de juridictions pour lesquelles le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est supérieur à 2 ans* a été supprimé, les objectifs ayant été atteints.

C.– DES OBJECTIFS AMBITIEUX

Le programme n° 165 affiche des engagements ambitieux : continuer à réduire les délais de jugement dans un contexte difficile, pour toutes les juridictions.

Les objectifs sont particulièrement ambitieux pour la CNDA, puisque l'indicateur *Délai prévisible moyen des affaires en stock* assigne à la Cour de passer d'un délai de 10 mois en 2008 à un délai de 6 mois en 2011.

Selon le rapport de M. Jacky Richard intitulé « De la commission des recours des réfugiés à la Cour nationale du droit d'asile », le raccourcissement de délais de jugements serait source d'économies : un gain d'un mois sur la procédure de traitement de demande d'asile pourrait contribuer à économiser 13 millions d'euros sur les frais d'hébergement et sur l'allocation temporaire d'attente.

Pour autant, la réduction des délais de jugement ne devra pas nuire à l'efficacité du travail consultatif.

C'est pourquoi, l'objectif *Améliorer l'efficacité des juridictions* garde toute son importance et les indicateurs *Nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'état ou par magistrat des tribunaux administratifs (TA) et des cours administratives d'appel (CAA), ou par agent de greffe* continuent de fixer des valeurs cibles en hausse, particulièrement pour les magistrats de cours administratives d'appel : chacun d'eux devra traiter 125 affaires en 2011 contre 108 affaires en 2008.

II.– DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES

A.– UN EFFORT BUDGÉTAIRE CONSÉQUENT POUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits demandés pour 2009 pour le titre 2, relatif aux dépenses de personnel, s'élèvent à 244,75 millions d'euros en CP contre 217,44 millions d'euros en 2008.

Cette progression résulte en grande partie du transfert des crédits du titre 2 correspondants à la CNDA qui s'élèvent à 12,55 millions d'euros en CP.

1.— Des créations supplémentaires d'ETPT

150 ETPT sont programmés pour la période 2009–2011, soit 60 en 2009, 50 en 2010 et 40 en 2011. Ces créations d'emploi seraient destinées prioritairement à l'Île de France.

Pour l'année 2009, le programme bénéficiera de 3 290 ETPT contre 2 958 en 2008, soit 332 ETPT supplémentaires par rapport à l'année 2008. Ce chiffre doit être remis en perspective.

En effet, 273 ETPT sont transférés au titre de la nouvelle action CNDA soit 251 ETPT en provenance du programme n° 303 *Immigration et asile* et 22 ETPT en provenance du programme n° 166 *Justice judiciaire*.

60 ETPT supplémentaires sont en outre prévus pour 2009 dans le présent projet de loi de finances.

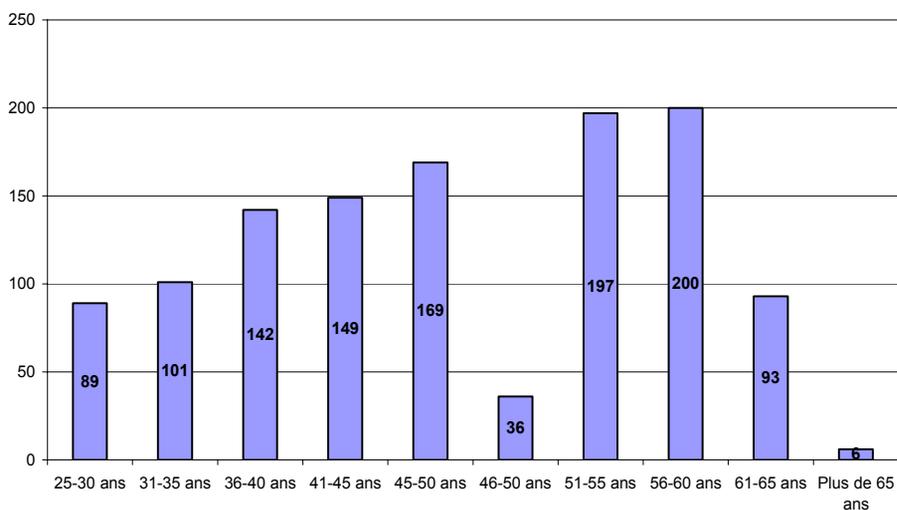
30 d'entre eux correspondent à une extension en année pleine d'emplois obtenus dans la loi de finances 2008. **Votre Rapporteur spécial ne peut qu'approuver que ces engagements aient été tenus.**

30 autres seront affectés au futur tribunal administratif qui ouvrira en Seine Saint Denis à l'automne 2009.

2.— Une question préoccupante : le renouvellement des magistrats partant à la retraite

Au sein des juridictions administratives, 30 % des magistrats en poste devraient partir en retraite entre 2009 et 2015. Une trentaine de magistrats ont cessé leurs fonctions en 2008 et 40 feront valoir leurs droits à la retraite en 2009. Cette tendance devrait se poursuivre jusqu'en 2011.

PYRAMIDE DES ÂGES DES MEMBRES DU CORPS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL



Source : Conseil d'État

Face à l'augmentation du contentieux, le renouvellement des postes est impératif.

L'accès aux corps par le tour extérieur a été élargi et ouvert aux agents de la fonction publique hospitalière pour les grades de conseiller et de premier conseiller.

Des concours de recrutement complémentaire sont prévus jusqu'en 2015.

3.— Un régime indemnitaire incitatif

a) Une rémunération au mérite

Un nouveau régime indemnitaire pour les magistrats des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel a été institué par le décret n° 2007-1762 du 14 décembre 2007. Ce nouveau régime distingue au sein de l'indemnité une part fonctionnelle à hauteur de 75 %, versée mensuellement, définie au regard du grade et des fonctions exercées et une part individuelle à hauteur de 25 %, versée annuellement qui est modulée par le chef de juridiction, en fonction des résultats obtenus et de la manière de travailler.

b) Une revalorisation indemnitaire

Liée aux efforts de productivité réalisés par les magistrats administratifs, le taux moyen de prime sera porté à 57,9 % de leur traitement brut pour un coût supplémentaire de 1,2 million d'euros. Ce taux atteindra 61 % en 2010 pour un coût de 1,4 million d'euros.

L'année dernière, votre Rapporteur spécial s'inquiétait du risque de décrochage entre le régime indemnitaire des magistrats administratifs et celui des magistrats des juridictions financières. **C'est pourquoi il salue la revalorisation sur trois ans du régime indemnitaire des magistrats administratifs.**

Les agents de greffe bénéficieront d'une revalorisation indemnitaire afin d'assurer la parité de leurs traitements avec les agents de préfecture pour un coût estimé à 0,3 million d'euros.

Les indemnités des agents du Conseil d'État et de la CNDA sont aussi revalorisées pour un montant estimé à 0,25 million d'euros.

**ÉVOLUTION DU TAUX MOYEN DE PRIME
DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS**

(en pourcentage du traitement)

	Taux moyen de prime, en pourcentage du traitement brut (distinction part fixe / part variable jusqu'en 2008)	
	Part fixe	Part variable
2005	37,75 %	10 %
2006	37,75 %	10 %
2007	38 %	13 %
2008	55,3 %	
2009	57,9 %	
2010	61 %	

Source : Conseil d'État

B.– UNE PROGRESSION LIMITÉE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

1.– Des dépenses de fonctionnement stables

Les crédits de fonctionnement demandés pour 2009 s'élèvent à 44,38 millions d'euros en crédits de paiement.

Les frais de justice restent une source de dépense non négligeable. Après une stabilisation, la dotation demandée pour 2009, hors CNDA est de 8,9 millions d'euros, en augmentation de 4 % par rapport à 2008. L'augmentation prévisible du contentieux entraîne mécaniquement un accroissement des frais postaux lié aux procédures de notification.

**RÉCAPITULATIF DE L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FRAIS DE JUSTICE À PÉRIMÈTRE
CONSTANT ET DE LEUR CONSOMMATION**

(HORS COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE POUR 2009)

(en millions d'euros)

Dotations	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dotation LFI	4,27	4,27	5,37	7,61	8,56	8,56	8,90
Évolution N/N-1		0	1,10	2,24	0,95	0	0,33
<i>Évolution N/N-1 (en %)</i>		0	26	42	12	0	4
Dotation finale	4,27	5,06	5,37	7,61	8,56		
Évolution N/N-1		0,79	0,31	2,24	0,95		
<i>Évolution N/N-1 (en %)</i>		19	6	42	12		

Consommation	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consommation	6,24	7,30	8,19	7,26	6,72		
Évolution N/N-1		1,06	0,89	-0,93	-0,54		
<i>Évolution N/N-1 (en %)</i>		17	12	-11	-7		
Évolution 2006/2002	0,48						
<i>Évolution 2006/2002 (en %)</i>	8						

Source : Conseil d'État.

Les crédits informatiques s'élèvent à 4,3 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009. Le plan stratégique des systèmes d'information jusqu'en 2012 est orienté vers la mise en œuvre des téléprocédures. Ce système qui est mis en œuvre au stade expérimental permettra, à terme, de réduire les frais postaux.

À elle seule, l'ouverture du tribunal administratif de Seine Saint Denis entraînera des dépenses (immobilier, informatique) estimées à 700 000 euros en CP.

2.- Des dépenses d'investissement marquées par l'ouverture de nouveaux tribunaux

Les crédits d'investissement demandés pour 2009 s'élèvent à 15,15 millions d'euros en CP.

a) La création de nouveaux tribunaux

Après la création du tribunal administratif de Nîmes en 2006, un nouveau tribunal administratif à Toulon devait être inauguré en novembre 2008.

Votre Rapporteur spécial prend acte de son ouverture effective dans les délais, qui permettra d'améliorer la situation dans la région Provence Alpes Cote d'Azur.

Il note néanmoins que le coût total, soit 1,3 million d'euros en crédits de paiement, est supérieur aux prévisions estimées à 996 200 millions d'euros. Une des explications tient à l'installation du tribunal dans un autre immeuble que celui prévu au départ et donc à des aménagements (création d'une salle d'audience) supplémentaires.

Il est souhaitable d'expertiser les raisons de ce dépassement pour prévenir sa réitération au cours des prochaines ouvertures de tribunaux et pour anticiper dans quelle mesure un « gonflement » des charges de gestion est prévisible à Toulon.

Le Vice président du Conseil d'État a fixé comme priorité d'alléger la charge de travail en première instance en Île-de-France ; c'est pourquoi il est prévu d'ouvrir un tribunal administratif en Seine Saint Denis à l'automne 2009. Le coût de l'opération est estimé 1,5 million d'euros en crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement.

Parallèlement, des travaux importants de remise aux normes des tribunaux administratifs sont engagés, notamment à Melun, Paris, Pau et Rennes.

b) De nouveaux outils informatiques

Il a été décidé pour le programme d'acquérir de nouveaux logiciels afin de contribuer à la poursuite de l'amélioration de sa productivité. 3,2 millions d'euros en crédits de paiement sont demandés au titre de l'investissement informatique.

III.- UN PARI : AMÉLIORER LA PERFORMANCE MALGRÉ LA PRESSION CONTENTIEUSE

A.- UN CONTEXTE DIFFICILE

La pression contentieuse ne cesse de s'accroître, comme en témoignent les tableaux ci-après.

RÉPARTITION DU CONTENTIEUX DEVANT LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL ENTRÉES DE 2003 À 2007 PAR MATIÈRE

Entrées	2003	2004		2005		2006		2007		% Évol. entre 2003 et 2007
	Total	Total	% Évol.	Total	% Évol.	Total	% Évol.	Total	% Évol.	
Étrangers	1 689	2 113	+ 25,10	7 497	+ 254,8	7 760	+ 3,51	11 414	47,09	575,78
Contentieux fiscal	5 078	4 355	- 14,24	4 233	- 2,8	4 584	+ 8,29	4 194	- 8,51	- 17,41
Fonctionnaires et agents publics	2 021	1 598	- 20,93	1 617	+ 1,19	1 681	+ 3,96	1 490	- 11,36	- 26,27
Urbanisme et aménagement	1 266	1 307	- 3,24	1 458	+ 11,55	1 389	- 4,73	1 734	24,84	36,97
Marchés et contrats	694	810	+ 16,71	846	+ 4,44	838	- 0,95	914	9,07	31,70
Santé publique	621	644	+ 3,70	554	+ 13,98	592	+ 6,86	649	9,63	4,51
Police	381	332	- 12,86	420	+ 26,51	524	+ 24,76	626	19,47	64,30
Autres	3 890	3 188	- 18,05	3 583	+ 12,39	3 715	+ 3,68	5 533	48,94	42,24
Total	15 640	14 347	- 8,27	20 208	+ 40,85	21 083	+ 4,33	26 554	25,95	69,78

Source : Conseil d'État.

RÉPARTITION DU CONTENTIEUX DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ENTRÉES DE 2003 À 2007 PAR MATIÈRE

Entrées	2003	2004		2005		2006		2007		% Évol. entre 2003 et 2007
	Total	Total	% Évol.	Total	% Évol.	Total	% Évol.	Total	% Évol.	
Étrangers	32 055	38 609	20,45	40 025	3,67	43 684	9,14	46 377	6,06	44,68
Contentieux fiscal	21 389	21 128	- 1,22	22 851	8,16	20 263	- 11,33	20 705	2,92	- 3,20
Police	6 847	9 698	41,64	14 186	46,28	19 984	40,87	23 003	15,05	235,96
Fonctionnaires et agents publics	15 665	20 032	27,88	18 035	- 9,97	16 686	- 7,48	15 840	- 5,01	1,12
Urbanisme et aménagement	8 840	10 704	21,09	11 442	6,89	12 798	11,85	13 081	2,14	47,98
Travail	2 888	3 500	21,19	5 057	44,49	6 996	38,34	7 270	2,31	151,73
Logement	4 417	6 282	42,22	5 632	- 10,35	6 139	9	6 837	11,04	54,79
Autres	36 321	39 055	7,52	39 766	1,82	40 235	1,18	36 863	11,04	1,49
Total	128 422	149 008	16,03	156 994	5,36	166 785	6,24	169 976⁽¹⁾	1,91	32,36

Source : Conseil d'État.

1.– Le poids du contentieux des étrangers

La part de ce contentieux est passée à 47 % du nombre total des affaires enregistrées en 2007 devant les cours administratives d'appel. Si l'on calcule l'évolution entre 2003 et 2007, la progression est impressionnante : + 576 %. En effet, à partir de 2005, l'appel du contentieux des reconduites à la frontière a été transféré du Conseil d'État aux cours administratives d'appel.

Ces chiffres expliquent pourquoi les cours administratives d'appel n'ont pu remplir leurs objectifs en 2008.

Devant les tribunaux administratifs, la situation est également préoccupante. Ils ont été saisis de 46 377 requêtes relatives au contentieux des étrangers, soit 27,3 % des entrées en 2007. Avec l'introduction de la procédure dite « refus de titre de séjour assortie d'une obligation de quitter le territoire » (OQTF), le contentieux des arrêtés de reconduite à la frontière par voie administrative continue d'augmenter.

2.– L'explosion du contentieux lié au permis de conduire

La mise en place de radars automatiques a entraîné une augmentation des infractions constatées au code de la route qui entraînent le retrait de points sur le permis de conduire. Cela s'est traduit par une véritable explosion de ce type de contentieux devant les tribunaux administratifs : + 146 % entre 2005 et 2007.

B.– DES MISSIONS SUPPLÉMENTAIRES

1.– Des contentieux supplémentaires

Parallèlement à ces contentieux, de nouveaux textes prévoient des recours devant le juge administratif.

L'année dernière, votre Rapporteur spécial évoquait les préoccupations suscitées par la mise en œuvre au 1^{er} décembre 2008 du droit au logement. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de cette nouvelle loi sur l'augmentation du contentieux.

Cette année, votre Rapporteur spécial a été alerté par les syndicats de magistrats administratifs sur le transfert à la juridiction administrative du contentieux lié au futur Revenu de solidarité active (RSA).

2.– Un élargissement de sa fonction consultative

La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 portant modernisation des institutions de la V^{ème} République a réformé l'article 39 et permettra aux présidents des assemblées de saisir le Conseil d'État pour avis sur une proposition de loi déposée à l'ordre du jour et avec l'accord de son auteur. Les

modalités de cette nouvelle mission seront fixées par une loi ordinaire. Selon le Vice-président du Conseil de l'État, ses effets sur la charge de travail pour le Conseil d'État devraient être limités et seront résolus par une organisation appropriée du travail.

C.– DES RÉFORMES NÉCESSAIRES

Face à ce contexte difficile et devant l'apparition de nouveaux contentieux, le Conseil d'État a engagé en 2008 une réflexion sur la justice administrative afin de trouver des solutions pour tenir ses engagements, continuer à réduire les délais de jugement sans nuire à ses fonctions consultatives. L'objectif affiché est de travailler vite et mieux, en privilégiant une réorganisation du travail.

1.– Des solutions structurelles

a) La réforme du fonctionnement du Conseil d'État

Le décret n° 2008–225 du 6 mars 2008 opère une réorganisation du Conseil d'État et réforme son fonctionnement.

En premier lieu, une nouvelle section dénommée section de l'administration est créée, et chargée de toutes les questions liées aux instruments de la gestion publique, comme les relations entre l'administration et les usagers, les contrats publics ou la défense nationale. L'objectif est de disposer d'un bloc de compétences homogènes. Cette section ayant été installée le 1^{er} juillet 2008, il est naturellement trop tôt pour dresser un bilan de son activité.

En deuxième lieu, le décret consacre en droit une règle coutumière : la séparation de fait entre les activités consultatives du Conseil d'État et ses activités contentieuses.

b) La réorganisation des services du Conseil d'État

L'organisation des services du Conseil d'État a également été modifiée afin de s'adapter aux nouveaux modes de gestion induits par la LOLF. Ainsi, une direction de la prospective et des finances pilotera la mise en œuvre du programme budgétaire tandis qu'une direction des affaires immobilières sera chargée de suivre les travaux immobiliers.

c) La réorganisation de la CNDA

Afin de tenir ses objectifs ambitieux en matière de réduction des délais de jugement, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) sera dotée de 10 présidents permanents pour un coût estimé à 1,44 million d'euros et de 20 à 30 présidents vacataires. La finalité est de rajeunir le corps et d'arriver à une mise en cohérence des décisions rendues.

d) Une nouvelle logique : le dialogue de gestion

Dans un souci d'améliorer la performance, le Conseil d'État a institué avec les présidents des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) des conférences annuelles de gestion afin d'améliorer leurs résultats. Chaque juridiction analyse l'exécution des années précédentes et établit un projet de juridiction, en concertation avec les magistrats et agents de greffe qui fixe les objectifs à atteindre et les moyens accordés.

2.– Des solutions procédurales

La première solution est l'utilisation accrue des **recours administratifs préalables obligatoires** (RAPO). Cette procédure a d'abord été mise en œuvre pour le contentieux disciplinaire. Le Vice-président du Conseil de l'État suggère d'y recourir à pour régler rapidement le contentieux lié au retrait de points du permis de conduire.

Une deuxième orientation serait l'extension de la procédure de jugement par un **juge unique** pour les affaires simples. Ce point est contesté par les syndicats de magistrats administratifs.

*

* *

CHAPITRE II : LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

I.— UNE CONFORMITÉ À L'ESPRIT DE LA LOLF

En droite ligne avec les observations formulées par votre Rapporteur spécial sur la loi de finances pour 2008 ⁽¹⁾ et sur le projet de loi de règlement des comptes et rapports de gestion pour 2007 ⁽²⁾, le *Conseil économique, social et environnemental* (CESE) a suivi ses recommandations et a amélioré la présentation de son programme n° 126. Votre Rapporteur spécial salue cette mise en conformité avec les exigences de la LOLF, qui assurera la clarté du suivi de la politique du Conseil.

A.— UNE ÉVOLUTION SATISFAISANTE DE LA PRÉSENTATION STRATÉGIQUE

La présentation stratégique du projet annuel de performances (PAP) répond aux exigences de la LOLF. Elle retrace les principaux objectifs du programme et, dans un souci de transparence, souligne les difficultés et les contraintes rencontrées : assurer la régularisation du rythme de production en fin de mandature, améliorer l'impact des travaux, maîtriser les coûts avec 90 % de dépenses obligatoires, financer l'élargissement constitutionnel des compétences.

B.— UNE AMÉLIORATION EN COURS DES INDICATEURS

Le présent projet procède à une première série d'améliorations des indicateurs de performance. En premier lieu, tous les indicateurs répondent désormais aux critères de la LOLF dans leur présentation : pour chacun d'eux figurent une prévision pour l'année à venir et une valeur cible.

En deuxième lieu, plusieurs indicateurs ont été améliorés afin de se rapprocher d'une logique de performance et tenter de passer d'une analyse quantitative à une approche qualitative.

Un des sous-indicateurs de l'indicateur *diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux* observera désormais la qualité de l'image de l'institution perçue par un public cible à partir d'une enquête d'opinion et non plus à partir du nombre d'articles de presse mentionnant le CESE et ses travaux.

Un des sous-indicateurs de l'indicateur *Fonctionnement* analysera le nombre d'agents apprenant – et non plus maîtrisant – une ou plusieurs langues étrangères. Ce critère sera plus pertinent pour observer l'état de la formation permanente.

(1) Rapport général n° 189, annexe n° 6.

(2) Document Assemblée nationale du 25 juin 2006, Tome II, pages 75 et suivantes.

Enfin, d'autres indicateurs ont été simplifiés dans un souci de clarté.

L'indicateur *Relations avec le Parlement* mesure le nombre d'auditions de membres du CESE devant les assemblées de manière globale et non plus en fonction de la nature de cette audition.

Quant au sous-indicateur *Délai d'émission des saisines gouvernementales* de l'indicateur *Délai d'émission des avis*, il est supprimé. Son intérêt était discutable en raison du délai contraint fixé par les textes pour ces saisines.

Votre Rapporteur spécial suivra avec intérêt la mise en place de nouveaux indicateurs à terme, afin de prendre en compte les évolutions induites par la révision constitutionnelle, dont l'extension de la saisine du Conseil.

II.— UN BUDGET STABLE

Le projet de budget pour 2009 du programme n° 126 *Conseil économique, social et environnemental* progresse de 1,38 % hors pensions et loyers budgétaires pour s'élever à 36,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

A.— L'EXÉCUTION DU BUDGET 2008

Comme l'année précédente, le taux de consommation des crédits alloués pour 2008 s'élève à 46,8 % au premier semestre.

VENTILATION DES DÉPENSES PAR ACTION AU 30 JUIN 2008

(en millions d'euros)

Rubriques	Réalisations	En % de la prévision annuelle
Action n° 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)	8,82	47,6
Action° 02 Fonctionnement de l'institution	7,11	45,6
Action° 03 Communication et international	0,89	48,9
Total	16,82	46,8

Source : CESE

**VENTILATION DES DÉPENSES PAR ARTICLE D'EXÉCUTION
AU 30 JUIN 2008**

Rubriques	Réalizations en millions d'euros	En % de la prévision annuelle
Indemnités des membres	5,90	48,9
Cotisations et subventions à la caisse de retraites des anciens membres	1,99	42,7
Voyage des membres	0,92	50,9
Rémunérations, charges de personnel et services sociaux	6,03	51,2
Achats non stockés et fournitures	0,30	34,4
Charges externes (assurance, informatique, entretien des bâtiments, nettoyage, gardiennage, abonnements, documentation, formation...)	0,77	37,6
Missions, stages, conférences	0,15	32,2
Frais de représentation	0,08	31,1
Frais postaux et télécommunications	0,13	44,2
Impôts, taxes et versements assimilés	0,04	35,8
Subventions cantines et autres	0,12	46,4
Investissements	0,38	29,7
Total	16,82	46,8

Source : CESE

Un amendement au projet de loi de finances pour 2008, adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale, a majoré de 100 000 euros les crédits destinés au financement des travaux de mise en conformité aux règles de sécurité incendie. Votre Rapporteur spécial se doit de relever qu'ils figurent, de manière inappropriée sous le titre 6 (*dépenses d'intervention*).

B.- DES DÉPENSES DE PERSONNEL PRÉPONDÉRANTES ET CONTRAINTES

90 % des dépenses du programme sont constituées par des dépenses de personnel (rémunération des conseillers et des agents du Conseil) et par les frais de déplacement des membres (imputés sur le titre 3).

Les crédits demandés pour 2009, y compris les charges sociales, s'élèvent à 30 millions d'euros en crédits de paiement, contre 29,55 millions d'euros en 2008.

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 18,04 millions d'euros.

Le budget 2009 intègre l'arrivée de deux nouveaux conseillers dans le groupe outre-mer représentant Saint Barthélemy et Saint Martin. Le nombre de conseillers est désormais fixé et limité à 233 par l'article 71 de la Constitution.

2.– Rémunération des agents du Conseil économique, social et environnemental

12 millions d'euros sont demandés pour financer les rémunérations du personnel affecté au Conseil.

Le plafond d'emploi : 162 reste constant depuis 2006. Au 30 juin 2008, les effectifs étaient de 160 ETPT.

Plusieurs évolutions doivent permettre de faire face à l'augmentation prévisible de la charge de travail occasionnée par la révision constitutionnelle, qui se fera à moyens constants : le plafond d'emploi restera identique pour la période 2009-2011.

Un emploi de catégorie C sera transformé en catégorie B. Cette tendance se poursuivra en 2010 et 2011 afin de renforcer le corps de catégorie B qui passera de 19 personnes en 2008 à 22 en 2011. Dans le même temps, le corps de catégorie C diminuera légèrement : ses effectifs seront réduits de trois personnes entre 2008 et 2011.

**PRÉVISION 2008 DE LA CONSOMMATION D'EMPLOIS
EN ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ**

		Titulaires	Contractuels	
			Correspondant à des besoins permanents (article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984)	Autres (article 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984)
Nombre d'agents employés en équivalent temps plein	2007	142,3	5	11
	2008	141,3	5	11

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

(en équivalent temps plein travaillé)

Ministère	Programme	
	2007	2008
Catégorie		
Catégorie A	35	35
Catégorie B	18	19
Catégorie C	92	91
Contractuels	17	17
Total	162	162

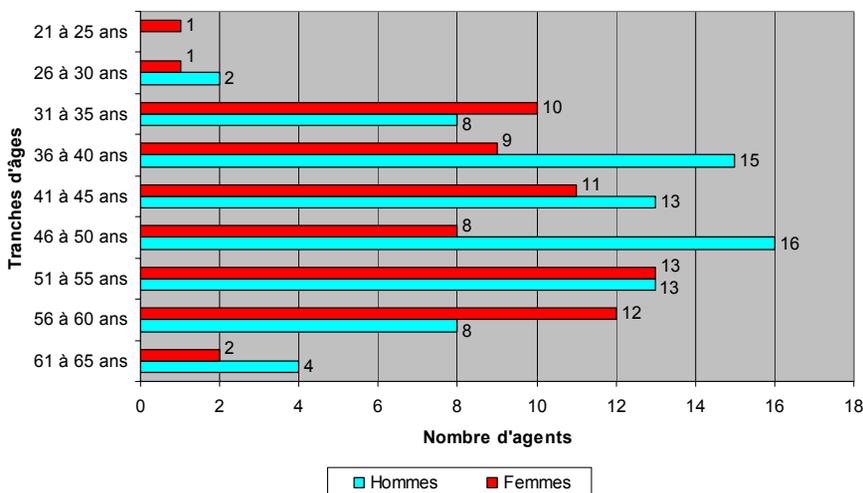
Source CESE

Une restructuration des services a été menée : une cellule facturière a été créée au service des finances et un service des marchés a été mis en place.

Un projet de statut des personnels est en cours de finalisation afin de permettre une polyvalence du personnel et en particulier d'assurer une fluidité entre les fonctions administratives et techniques.

La pyramide des âges est défavorable et se dégrade progressivement. Il est en conséquence prévu de remplacer tous les départs à la retraite.

PYRAMIDE DES ÂGES DES AGENTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL AU 1^{ER} JUILLET 2008



Source : CESE

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

Les dépenses de fonctionnement doivent augmenter légèrement pour atteindre 6 millions d'euros en crédits de paiement en 2009.

Parmi ces dépenses, près d'un tiers (1,85 million d'euros) consiste dans les frais de déplacement des membres.

Le CESE a initié une modernisation de ses structures informatiques qui est estimée à 480 000 euros pour 2009.

Les crédits d'investissement demandés pour 2009 sont en légère diminution, à 1 million d'euros en crédits de paiement, suite au retard pris dans le chantier de mise en sûreté du Palais d'Iéna conformément aux règles de sécurité, qui devrait se terminer cette année.

Pour l'année 2009 des travaux de réfection de l'étanchéité des terrasses sont prévues pour un montant estimé à 500 000 euros.

D.– DES DÉPENSES FUTURES D'INVESTISSEMENT NÉCESSAIRES

Le CESE occupe un bâtiment en partie classé et devra faire face à des travaux d'entretien et de remise aux normes. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle, plusieurs chantiers importants sont planifiés pour 2010 et 2011.

Les principaux sont les suivants :

- suite des travaux relatifs à l'étanchéité des terrasses, pour un coût estimé à 500 000 euros ;
- accessibilité du bâtiment pour les personnes à mobilité réduite ;
- sonorisation de la salle des séances dont le coût s'élèverait à environ 200 000 euros.

III.– UN DÉFI À RELEVER : S'ADAPTER À LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE À MOYENS CONSTANTS

En préambule, votre Rapporteur spécial tient à souligner que la modification de l'appellation du Conseil, désormais dénommé Conseil économique, social et environnemental n'est pas neutre en termes de dépenses.

Les services du Conseil ont estimé à 160 000 euros les dépenses prévisibles simplement afin de mettre en conformité au nouvel intitulé notamment le papier à lettre, les systèmes d'information et le fronton.

A.– UNE NOUVELLE MISSION

La loi constitutionnelle n° 2008–724 du 23 juillet 2008 portant modernisation des institutions de la V^{ème} République attribue une nouvelle mission au Conseil : participer aux questions environnementales (article 70) ; l'intitulé de l'institution est modifié en conséquence.

Par ailleurs, sa saisine est étendue.

Le CESE pourra être saisi par voie de pétition (article 69). Cette réforme correspond à la volonté d'affirmer le rôle du CESE comme enceinte de consensus et d'intermédiaire avec la société civile. Le Parlement pourra également saisir le CESE sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental (article 70).

Les modalités de ces saisines seront fixées par une loi organique.

B.– DES MOYENS STABILISÉS

Le budget du programme *Conseil économique, social et environnemental* restera stable, il est fixé à 37,70 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement pour 2010, soit une augmentation de 2 % et à 38,52 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement pour 2011 soit une augmentation de 2,2 %.

Votre Rapporteur spécial avait émis des réserves dans son rapport spécial sur la loi de finances pour 2008 sur l’incidence budgétaire d’une éventuelle réforme, en anticipant la création d’une nouvelle section et l’arrivée du nombre correspondant de conseillers. C’est pourquoi il se félicite que les évolutions se fassent à effectifs constants et par une réorganisation interne.

1.– Des effectifs constants

Le nombre de conseillers restera identique. Il est désormais limité par la Constitution à 233. Le plafond d’emploi pour le personnel sera quant à lui maintenu à 162.

2.– Une réorganisation interne

Le 12 novembre 2007, le Président de la République a demandé au Premier ministre d’engager des consultations pour réformer la Constitution. Dans le mandat relatif au Conseil, il préconisait notamment : « *cette troisième assemblée représente les forces vives de la nation. De manière générale, elle doit être plus féminisée, faire sa place aux jeunes, notamment les étudiants, aux ONG environnementales, aux représentants des grands courants spirituels* ».

Le Bureau a mis en place un Comité de la réforme du Conseil économique et social et a engagé une réflexion afin d’actualiser la composition des sections et de revoir le nombre et les contours des groupes. L’enjeu est d’adapter le Conseil à ses nouvelles compétences environnementales et d’intégrer de nouvelles composantes.

*

* *

CHAPITRE III : COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Le projet de budget pour 2009 du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières* s'élève à 205,48 millions d'euros en autorisation d'engagements (AE) et à 207,28 millions d'euros en crédits de paiements (CP), hors fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP). Les montants sont à comparer avec ceux ouverts en loi de finances pour 2008 : 187,9 millions d'euros en AE et 195,16 millions d'euros en CP, soit des taux d'évolution respectivement de +9,35 % et +6,2 %.

Hors pensions et loyers budgétaires, l'évolution des crédits de paiements hors FDC et ADP est limitée à +4,1 % par rapport à 2008.

ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME

(en millions d'euros)

Titres	PLF 2009 (y compris pensions et loyers budgétaires)		LFI 2008 * (y compris pensions et loyers budgétaires)		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	%	%
Titre 2	170,64	170,64	158,90	158,90	+ 7,38	+ 7,38
Hors titre 2	34,84	36,64	28,25	35,51	+ 23,32	+ 3,18
Total	205,48	207,28	187,15	194,41	+ 9,79	+ 6,62

* LFI 2008 hors loyers budgétaires bloqués.

Titres	PLF 2009 (hors pensions et loyers budgétaires)		LFI 2008 (hors pensions et loyers budgétaires)		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	%	%
Titre 2	129,81	129,81	124,40	124,40	+ 4,34	+ 4,34
Hors titre 2	33,94	35,74	27,36	34,62	+ 24,04	+ 3,23
Total	163,75	165,55	151,76	159,02	+ 7,90	+ 4,10

Source : *Cour des comptes*

I.- PRÉSERVER LA PERFORMANCE MALGRÉ LA MULTIPLICATION DES MISSIONS

A.- L'EXÉCUTION DU BUDGET 2008

Au 30 juin 2008, les crédits de paiement de l'ensemble du programme étaient consommés à hauteur de 46 %.

CONSOMMATION AU 30 JUIN DES CRÉDITS DE PAIEMENT VOTÉS EN LFI 2008

(en millions d'euros)

	LFI 2008*	Par titre		Par action			
		Titre 2	Autres titres	Action 1	Action 2	Action 3	Action 4
LFI 2008 programme 164	194,4	158,9	35,5	44,5	84,2	12,0	53,7
Consommation au 30 juin 2008	89,4	75,7	13,7	19,4	41,5	5,2	23,3
Taux de réalisation (%)	46	47,6	38,6	43,6	49,3	43,3	43,3

* Montant LFI 2008, hors loyers budgétaires gelés

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes n'envisage pas à ce jour d'utiliser la fongibilité asymétrique.

À la suite d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances 2008, le programme a bénéficié d'un montant de 430 000 euros qui ont permis de lancer un ouvrage dans le cadre de la célébration du Bicentenaire de la Cour des comptes et de participer à l'amélioration de la mise en conformité aux règles d'accessibilité des personnes à mobilité réduite des bâtiments de la Cour des comptes.

B.- UNE CLARIFICATION EN COURS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

L'indicateur *Masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés* a été supprimé.

Un groupe de travail a été constitué afin de modifier certains indicateurs. **La réflexion n'a pu aboutir pour le présent projet de loi de finances, ce que regrette votre Rapporteur spécial.**

Par ailleurs, la réforme en cours impliquera la mise en place de nouveaux indicateurs appropriés.

C.- DES OBJECTIFS AMBITIEUX

La Cour des comptes s'est assignée comme objectif d'améliorer ses résultats dans toutes ses missions : tant dans sa fonction juridictionnelle que dans ses fonctions de contrôle de gestion, d'évaluation des politiques ou d'assistance au Parlement.

Cette dernière mission a pris de l'importance : elle représente 6 % du total des travaux de la Cour des comptes en 2007 contre 3 % en 2005, ce qui est un effet tangible de la LOLF et de l'évolution des pratiques qui ont accompagné sa mise en œuvre.

L'objectif *Contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics* qui retrace les activités de contrôle juridictionnel et de certification des comptes prévoit que 15 à 25 % de la masse financière devront être jugés ou certifiés en 2011 par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes contre 18 à 20 % en 2008.

Quant au contrôle de gestion, l'indicateur *Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières* fixe un pourcentage compris entre 15 et 25 % pour 2011 contre 18 et 21 % en 2008.

II.- UN BUDGET EN HAUSSE

A.- DES DÉPENSES DE PERSONNEL PRÉPONDÉRANTES

1.- La poursuite du processus de requalification des emplois

Les dépenses de personnel doivent s'élever à 170,64 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 7,4 %. Elles représentent 82 % des crédits de paiements.

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT Programme 164 : « Cour des comptes et autres juridictions financières »

(en équivalents temps plein travaillé)

	Plafond d'emplois 2006	Plafond d'emplois 2007	Plafond d'emplois 2008
Catégorie			
Catégorie A et A+	1 022	1 030	1 048
Catégorie B	336	336	328
Catégorie C	485	485	464
Total			1 840
Type de contrat			
– contractuels art. 4 (cat A + A et B)	40	48	49
– contractuels art. 6 (vacataires Été – Cat C)	10	10	18
– contractuels autres			
Corps ou métier (pour chaque catégorie)			
Catégorie A :			
– magistrats	608	608	619
– rapporteurs	60	60	65
– administrateurs	10	10	3
– contractuels A +	40	48	32
– assistants de vérification	246	246	257
– responsables administratifs	58	58	58
– contractuels A			14
Catégorie B :			
– assistants de vérification	195	195	192
– greffier	97	97	94
– autres fonctions	44	44	42
Catégorie C :			
– personnel administratif	405	405	404
– personnel technique	80	80	60
Total	1 843	1 851	1 840

Source : Cour des comptes

Le nombre d'ETPT est fixé à 1 841 contre 1 840 en 2008.

Cette variation s'explique par le transfert de 4 ETPT entrants, le transfert sortant d'un ETPT et la suppression de deux emplois de catégorie C au service dactylographie. Parmi les transferts entrants, 3 ETPT sont transférés du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* au titre du rattachement à la Cour des comptes du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Le surcoût est estimé à 0,06 million d'euros.

L'évolution démographique reste un sujet de préoccupation, comme dans la juridiction administrative : **l'âge moyen de l'ensemble des magistrats était de 52 ans en 2007.**

La Cour des comptes a obtenu qu'au moins 5 élèves par an reçus à l'École nationale d'administration soient affectés au programme.

Toutefois, cela ne permettra pas d'assurer le renouvellement du corps, c'est pourquoi le premier président s'oriente **vers le recrutement d'auditeurs privés qui seraient titularisés à la fin d'une période de trois ans.**

La Cour poursuit par ailleurs son mouvement de requalification des emplois.

Au sein des chambres régionales des comptes, 10 emplois de catégorie B d'assistants de vérification des comptes seront transformés en emplois de catégorie A et 10 emplois affectés à des tâches administratives de catégorie C seront requalifiés en catégorie B. Ces mesures nécessitent un crédit de 0,2 million d'euros.

2.– La poursuite de la mise en place de l'autonomie de gestion

a) L'entrée en vigueur d'un corps d'attaché des juridictions financières

Après la mise en place en 2006 d'un corps d'adjoints techniques de catégorie C, en 2007 d'un corps de secrétaires administratifs des juridictions financières de catégorie B, le corps d'attaché des juridictions financières de catégorie A est entré en vigueur au 1^{er} septembre 2008. L'incidence financière pour 2009 est de 0,8 million d'euros.

b) L'extinction progressive des délégations de gestion

En conséquence de la création de corps communs spécifiques aux juridictions financières, les conventions de délégation de gestion existantes avec le ministère de l'Économie de l'industrie et de l'emploi (MINEFE) et le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique seront reconduites à titre transitoire. Au nombre de 372 en 2006, les conventions de délégations n'étaient plus que 130 début 2008 et ne devraient concerner que 70 agents à la fin de la gestion 2008.

Votre Rapporteur spécial a suivi avec intérêt cette évolution qui permet aux juridictions financières une maîtrise intégrale de la gestion et du coût de leurs agents.

3.— La gestion par la performance

La gestion des magistrats repose sur un régime indemnitaire de plus en plus incitatif. Chaque année, un entretien d'évaluation analyse les résultats obtenus par les magistrats en fonction des objectifs assignés et fixe leur prime de rendement.

Pour les magistrats de la Cour des comptes, depuis 2007 le montant de la prime de rendement peut atteindre 60 % de la prime forfaitaire de fonction, contre 40 %. Cette année, ce système est entré en vigueur pour les magistrats des chambres régionales des comptes ; la prime de rendement pourra atteindre 40 % de l'ensemble de leur régime indemnitaire contre 25 % en 2006.

Au sein du grade de conseiller référendaire, les deux classes sont désormais fusionnées afin de faciliter certains avancements. L'impact financier est limité à 100 000 euros pour 2009.

B.— DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT STABILISÉES ET DE FORTES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

1.— Des dépenses de fonctionnement stabilisées

Après une augmentation continue depuis 2005, le montant des crédits de fonctionnement se stabilise autour de 24,6 millions d'euros en crédits de paiement pour 2009.

Elles devraient légèrement diminuer sur la période 2009–2011.

Les crédits demandés pour 2009 sont pour moitié des dépenses immobilières à hauteur de 12,2 millions d'euros en crédits de paiement. Dans ces dépenses, 8,2 millions d'euros sont prévus au titre des loyers budgétaires et du relogement des services durant le chantier de la Tour des archives.

Les dépenses informatiques prévues s'élèvent à 2,9 millions d'euros et seront consacrées notamment à la poursuite de la refonte des bases documentaires et de la dématérialisation des pièces justificatives.

Comme l'année précédente, la mission nouvellement assurée par la Cour de certification des comptes de l'État entraîne le recours à des marchés d'expertise dont le montant est estimé à 1,7 million d'euros en crédits de paiement.

**MONTANT DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT
DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ENTRE 2006 ET 2011**

(en millions d'euros)

Année	Montant des CP hors réserve parlementaire
2005	16,69
2006	19,9
2007	21,8
2008 ⁽¹⁾	24,94
2009 ⁽²⁾	24,62
2010 ⁽³⁾	24,58
2011 ⁽⁴⁾	24,55

(1) Hors loyers budgétaires gelés 0,75 million d'euros (loyers inscrits en LFI pour des locaux de la Cour)

(2) Y compris transfert au programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* : 0,11 million d'euros

(3) Y compris transfert au programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* : 0,14 million d'euros

(4) Y compris transfert au programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* : 0,18 million d'euros

Source : Cour des comptes.

2.– Des dépenses d'investissement conséquentes

12 millions d'euros en crédits de paiement contre 10 millions d'euros en 2008 sont demandés dans le présent projet de loi de finances. Cette augmentation de 20 % s'explique par le retard pris par le chantier de rénovation de la Tour des archives, qui représente une très large part des dépenses. 6,2 millions d'euros en crédits de paiement sont demandés à cet effet pour 2009.

2 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour aménager une salle de réunion au sein de la Cour des comptes, destinée à accueillir les réunions de la chambre du conseil et les audiences publiques, devenues obligatoires.

ÉCHÉANCIER DES TRAVAUX DE LA TOUR DES ARCHIVES

(en euros)

Montant AE	Consommation CP 2005	Consommation CP 2006	Consommation CP 2007	Consommation CP prévue en 2008	Consommation prévue en 2009 et 2010
16 793 645	8 738	74 839	785 771	8 700 000	7 224 297

Source : Cour des comptes.

Le solde est consacré à la poursuite de travaux programmés sur la période 2009–2011 au sein de la Cour (selon le tableau ci-après) ou des chambres régionales des comptes.

**LISTE DES TRAVAUX EN COURS OU PRÉVUS (HORS TOUR DES ARCHIVES)
À LA COUR DES COMPTES POUR LA PÉRIODE 2009 – 2011**

2009	
N°	Opérations de travaux
1	Mise aux normes des rayonnages du 2ème s/s du palais Cambon
2	Création de rayonnages mobiles au 2ème s/s du palais Cambon
3	Mise aux normes Paul Dubois
4	Mise en place des dispositifs d'accès dédiés aux personnes à mobilité réduite tranche Bâtiment Saint Honoré + modification des portes palières et cabine d'un ascenseur
5	Ravalement des façades internes et externes du bâtiment Mondovi
6	Ravalement de la façade 267 rue Saint Honoré (1 ^{ère} tranche)
7	Aménagement de salles de réunion
8	Travaux liés aux économies d'énergie 2ème tranche (chaufferie)
9	Adaptation d'un sanitaire pour personne à mobilité réduite bâtiment Saint Honoré
10	Travaux de mise conformité des installations électriques
11	Remplacement de l'ascenseur Mont Thabor
12	Marché de maintenance multi-technique
13	Modernisation des étages courants du bâtiment Saint Honoré
2010	
N°	Opérations de travaux
1	Ravalement façade 267 Saint-Honoré
2	Mise en place des dispositifs d'accès dédiés aux personnes à mobilité réduite tranche Bâtiments Mont Thabor et Mondovi
3	Ravalement de la façade du bâtiment Mont Thabor côté rue
4	Remplacement des portes coupe-feu et mise en place d'un asservissement à DI existante au 1er et au 2ème sous/sol
5	Travaux liés aux économies d'énergie 3ème tranche
6	Réfection des éclairages des zones archives s/s Cambon-Mondovi-Mt Thabor
7	Réfection des revêtements de sol des zones archives
8	Travaux de mise conformité des installations électriques
9	Marché multi-technique y compris nouveau bâtiment « archives »
10	Modernisation des étages courants du bâtiment Saint Honoré
2011	
N°	Opérations de travaux
1	Installation d'une Gestion technique centralisée sur l'ensemble des bâtiments : Cambon-Mondovi-St Honoré-Mont Thabor
2	Ravalement 267 Saint Honoré + remplacement des fenêtres
3	Compartimentage et mise en place de sas "anti-incendie" avec porte coupe-feu au 2ème sous-sol palais Cambon
4	Installation de 2 onduleurs de 100 kWat en redondance pour le nouveau bâtiment des archives
5	Travaux de mise en conformité des installations électriques
6	Marché multi-technique y compris nouveau bâtiment « archives »
7	Modernisation des étages courants du bâtiment Saint Honoré

Source : Cour des comptes.

Par ailleurs, la Cour des comptes souhaite acquérir des locaux supplémentaires à proximité de la rue Cambon, à la fois pour disposer d'espaces de bureaux supplémentaires et ouvrir un restaurant administratif, qui fait défaut. Cette opération s'effectue en lien avec France Domaine, selon la Cour des comptes.

Votre Rapporteur spécial ne doute pas que la Cour aura à cœur de mettre en œuvre les principes de politique immobilière de l'État, et s'appuiera pleinement sur l'expertise de France Domaine.

III.- VERS UNE RÉFORME DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

A.- UNE RÉFORME DE L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Dans la lettre adressée au Premier président de la Cour des comptes sur les projets de réformes des juridictions financières, le Président de la République indiquait : *« les exigences nouvelles de la gestion publique impliquent pour l'ensemble que constituent les juridictions financières, la reconnaissance de nouvelles attributions, de nouveaux moyens ainsi qu'une adaptation de son organisation »*.

La réforme concernerait principalement les chambres régionales des comptes. Leur réseau devrait être révisé afin de concentrer et de mutualiser leurs moyens.

Par ailleurs, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 portant modernisation des institutions de la V^{ème} République élargit la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement. En effet, toute commission permanente, dans le cadre de ses activités de contrôle de l'action du Gouvernement pourra demander l'expertise de la Cour.

Votre Rapporteur spécial observe que les orientations pluri annuelles jusqu'à 2011 n'ont pu évaluer les incidences budgétaires sur le programme qui pourraient résulter de la réforme à venir des juridictions financières.

B.- UNE POSSIBLE MULTIPLICATION DES MISSIONS DE CERTIFICATION DES COMPTES

Dans la même lettre adressée au Premier président de la Cour des comptes sur les projets de réforme des juridictions financières, le Président de la République ajoute *« qu'il apparaît effectivement nécessaire que la certification des comptes des collectivités territoriales, lorsque son principe sera décidé, soit opérée sous la responsabilité de la Cour des comptes »*.

La Cour propose de mettre en œuvre un plan d'expérimentation, fondé sur le volontariat des collectivités, précédée d'une période de préparation d'au moins trois ans. Durant cette phase, elle suggère d'élaborer des référentiels de certification au regard des normes comptables existantes, de développer le contrôle interne dans les collectivités concernées, de mettre à niveau les systèmes d'information.

Le champ des collectivités devrait être restreint, en retenant un critère financier : ne seraient concernées que les collectivités atteignant un seuil de 100 millions d'euros. La certification pourrait ne pas être annuelle.

La mission pourrait être confiée aux Chambres régionales des comptes territorialement compétentes, en coordination avec une instance créée au sein de la Cour.

Par ailleurs, il est proposé, dans le projet de loi relatif à la réforme de l'hôpital et des dispositions relatives aux patients, à la santé et aux territoires, d'assurer la certification des comptes des établissements publics de santé sous le contrôle de la Cour des comptes.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition, lors de la commission élargie, de MM. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, et Jean-Pierre Jouyet, secrétaire d'État chargé des affaires européennes (voir **compte rendu de la réunion du 7 novembre 2008 à 9 heures**⁽¹⁾), suivant l'avis de M. Pierre Bourguignon, Rapporteur spécial, la commission des Finances **adopte** les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.*

(¹) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/

ANNEXE :

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

Programme Conseil d'État et autres juridictions administratives :

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

M. Gil Cornevaux, trésorier du syndicat des magistrats administratif (SMA).

M. Axel Barlerin secrétaire de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA).

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, M. Regis Bac, 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. Bertrand Schneider, vice-présidents du SJF.