



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 7

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Philippe VIGIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	7
I. UN BUDGET STABLE POUR 2014	8
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTENUES	8
B. LES MESURES D'ÉCONOMIES MISES EN PLACE PAR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES RÉPONDENT À LA DIMINUTION DES CRÉDITS INSCRITS POUR 2014	10
II. DES RÉSULTATS ET DES INDICATEURS QUI S'ADAPTENT À LA PROGRESSION DU CONTENTIEUX ET DE L'ACTIVITÉ	11
A. APRÈS L'AMÉLIORATION RAPIDE DES DERNIÈRES ANNÉES, LES INDICATEURS ONT ATTEINT UNE LIMITE	11
B. LES RÉSULTATS DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE	12
C. L'ÉVOLUTION DES CONTENTIEUX	13
CHAPITRE II : LE CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	17
I. LES RÉSULTATS DES INDICATEURS SE SONT AMÉLIORÉS	17
II. UNE OCCASION MANQUÉE DE SE PRONONCER SUR LE PROJET DE LOI OUVRANT LE MARIAGE AUX COUPLES DE PERSONNES DE MÊME SEXE ?	18
III. LE CESE DOIT S'ASTREINDRE À UN EFFORT DE RIGUEUR SUPPLÉMENTAIRE	19
IV. LE PROJET DE BUDGET POUR 2014	20

CHAPITRE III : LA COUR DES COMPTES, LES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ET LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	23
I. UN BUDGET EN LÉGÈRE DIMINUTION	24
II. LES EMPLOIS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES POUR 2014	26
III. LES MARGES DE PROGRESSION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	27
IV. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	28
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	31

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, 45 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

En 2014, les crédits demandés pour la mission *Conseil et contrôle de l'État* s'élèvent à 644,757 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 0,1 % par rapport aux autorisations d'engagement ouvertes par la loi de finances pour 2013) et à 626,6 millions d'euros en crédit de paiement (+ 0,6 % par rapport aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances pour 2013).

Cette mission se compose désormais de quatre programmes : le programme 165 *Conseil et contrôle de l'État*, le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, et le nouveau programme 340 *Haut conseil des finances publiques* créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques.

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficie en 2014 de 386,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 2,6 %) et de 374,9 millions d'euros en crédits de paiement (+ 1,4 %) pour l'ensemble des tribunaux et cours administratives, ainsi que pour la Cour nationale du droit d'asile.

Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* connaît une évolution positive de 38,7 à 42,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 10,08 %) et baisse légèrement en crédits de paiement, passant de 38,7 à 38,4 millions (- 0,65 %). De nouveaux indicateurs, plus aptes à mesurer les performances du CESE, ont été mis en place lors de la loi de finances pour 2013. Le Rapporteur spécial insiste sur l'importance pour cette institution de *poursuivre et d'amplifier* les efforts de rigueur qu'elle a entamée, *et particulièrement* en ce qui concerne la Caisse de retraite.

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, est en légère baisse pour 2014 avec 214,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (- 1,8 %) et 216,3 millions d'euros en crédits de paiement (- 1 %). Une partie de cette diminution est due au transfert de crédits vers le Haut Conseil des finances publiques.

Le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques* dispose de 818 675 euros pour l'année 2014 (les autorisations d'engagement étant égaux aux crédits de paiement). Le Rapporteur spécial s'interroge sur la spécificité du programme 340, totalement logé auprès de la Cour des comptes et dont l'autonomie ne lui semble pas justifiée par l'esprit de la LOLF.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial souhaite de nouveau insister sur un point important 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, et le Conseil économique, social et environnemental doit y donner son accord préalable.

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. C'est pourquoi le Rapporteur spécial tient à rappeler encore une fois l'importance d'une décision de principe sur l'application de la régulation budgétaire à la mission, *en particulier en ce qui concerne le Conseil économique, social et environnemental qui n'est pas une juridiction de contrôle stricto sensu et qui pourrait, dès lors, se voir appliquer un régime budgétaire et comptable de droit commun.*

CHAPITRE PREMIER : CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel (CAA), aux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Ce programme recouvre 51 juridictions : le Conseil d'État, 8 cours administratives d'appel et 42 tribunaux administratifs, dont 31 sont situés en métropole et 11 outre-mer. Ces juridictions ont été saisies (en données brutes) de 220 251 affaires en 2012 (9 450 pour le Conseil d'État, 28 557 pour les cours administratives d'appel et 182 244 pour les tribunaux administratifs) et elles ont rendu 236 315 décisions (9 835 pour le Conseil d'État, 29 545 pour les cours administratives d'appel et 196 935 pour les tribunaux administratifs).

En outre, la Cour nationale du droit d'asile, rattachée pour sa gestion au secrétariat général du Conseil d'État depuis le 1^{er} janvier 2009, a été saisie de 36 362 recours en 2012 (+ 14 % entre 2011 et 2012) et a rendu 37 350 décisions, soit + 8 % entre 2011 et 2012.

Le programme 165 constitue le plus important programme de la mission, avec 59,5 % des crédits de paiement (CP) demandés. Le tableau ci-dessous retrace la nomenclature et l'évolution des crédits demandés pour 2014 par titre et par catégorie.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014
Titre 2 : Dépenses de personnel	303 824 395	310 324 453	303 824 395	310 324 453
Rémunérations d'activité	193 830 643	199 825 421	193 830 643	199 825 421
Cotisations et contributions sociales	108 107 314	109 308 032	108 107 314	109 308 032
Prestations sociales et allocations diverses	1 886 438	1 191 000	1 886 438	1 191 000
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	80 580 000	60 410 000	54 880 000	55 810 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	80 580 000	60 410 000	54 880 000	55 810 000
Titre 5 : Dépenses d'investissement	12 000 000	15 670 000	10 500 000	8 820 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	10 000 000	15 350 000	9 000 000	7 650 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	2 000 000	320 000	1 500 000	1 170 000
Titre 6 : Dépenses d'Intervention	390 000		390 000	
Transferts aux autres collectivités	390 000		390 000	
Total hors FDC et ADP prévus	396 794 395	386 404 453	369 594 395	374 954 453
FDC et ADP prévus au titre 2	22 867	22 867	22 867	22 867
Total y.c. FDC et ADP prévus	397 167 262	386 777 320	369 967 262	375 327 320

Source : PAP.

Les reports de crédits pour 2012 sur 2013 se sont élevés à 1 056 226 euros de crédits d'engagement et 2 690 290 euros en crédit de paiement.

Ces montants correspondent à des crédits non consommés sur l'exercice 2012 en raison d'un retard dans l'exécution des dépenses, ainsi qu'à des recettes issues de fonds de concours et d'attribution de produits rattachés tardivement. Ces reports ont été affectés aux dépenses ayant subi un décalage sur 2013, notamment en matière d'investissement immobilier.

Le montant de la réserve parlementaire votée pour 2013, 390 000 euros, a été affectée au programme de restauration du Palais-Royal afin d'assurer l'accessibilité aux juridictions des personnes en situation de handicap (340 000 euros), ainsi qu'à l'Institut des hautes études pour la justice à hauteur de 50 000 euros.

I. UN BUDGET STABLE POUR 2014

Les crédits du programme 165 s'élèvent à 386,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 374,9 millions d'euros de crédits de paiement pour le projet de loi de finances pour 2014, soit une diminution de 2,6 % des autorisations d'engagement et une augmentation de 1,4 % des crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale de 2013 (après une augmentation de 6 % des crédits de paiement dans la loi de finances pour 2013).

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTENUES

Dans le souci de participer au redressement des finances publiques, le programme 165 a connu une baisse des crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2014, par rapport à ce qui avait initialement été défini dans le budget triennal 2013-2015 et qui marquait déjà un effort de maîtrise des dépenses. Les crédits de fonctionnement et d'investissement baissent ainsi de 750 000 euros en 2014 par rapport au montant défini dans le triennal.

Les crédits de rémunération (titre 2), qui retracent les dépenses de personnel (310,32 millions d'euros dont 85,08 millions d'euros de dotation au titre du compte d'affectation spéciale *Pensions*) représentent 82 % des crédits demandés et progressent de 2,1 % par rapport à 2012. Hors CAS *Pensions*, cette progression est contenue à 1,9 %.

L'évolution de cette dotation s'explique essentiellement par la budgétisation du financement de mesures transversales, communes à l'ensemble de la fonction publique (réformes statutaire et indemnitaires, etc.), des mesures nouvelles propres au programme, notamment l'extension des créations d'emplois 2013, la création des emplois supplémentaires (35) autorisés et des mesures catégorielles. Néanmoins, les créations d'emplois prévues initialement pour 2014 (+ 40 ETP) dans le budget triennal 2013-2015, ont été diminuées de 5 postes lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014, au titre de la contribution de la juridiction administrative au plan de redressement des finances publiques.

Ces créations d'emplois doivent permettre à la juridiction administrative d'atteindre les objectifs fixés pour 2015 en termes de délai de jugement (9 mois pour le CE, 10 mois pour les CAA et le TA), sous réserve que l'augmentation du contentieux soit limitée à 3 % en moyenne annuelle. Les crédits de fonctionnement et d'investissement arrêtés pour la période (65,38 millions d'euros de crédits de paiement en 2013 et 2014, 64,18 millions d'euros de crédits de paiement en 2015) ont été calibrés pour financer les coûts induits par l'augmentation prévisible de l'activité des juridictions, notamment dans le domaine des frais de justice, dont la dotation passera de 11 millions d'euros en 2012, à 12,9 millions d'euros en 2013, 14,25 millions d'euros en 2014 et à 14,4 millions d'euros en 2015. Hors frais de justice, la dotation de titres 3 et 5 du programme baisse de plus de 6 % sur la période du triennal.

Le tableau ci-dessous retrace les créations d'emplois recensées dans les juridictions administratives de 2008 à 2013 et celles prévues dans le projet de loi de finances pour 2014.

**CRÉATIONS D'EMPLOIS DANS LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES
(2009-2014)**

	2009	2010	2011	2012	2013	PLF 2014
Magistrats	15	20	30	5	17	14
Fonctionnaires	15	30	40	35	23	21
Total	30	50	70	40	40	35

Source : projet annuel de performance.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur la capacité de ce budget à répondre à la fois au dynamisme des contentieux traditionnels, et à la montée en puissance des nouveaux. Ainsi, les litiges relatifs au droit au logement opposable (DALO), au revenu de solidarité active (RSA), au droit des étrangers et le nombre croissant de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) alimentent la progression des contentieux dans les juridictions administratives.

Le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de la justice administrative, qui révisé la liste des contentieux relevant du juge unique dans les tribunaux administratifs et ceux pouvant être dispensés de conclusions du rapporteur public, ne devrait avoir qu'une incidence relativement mineure, mais difficilement mesurable à ce stade, sur les flux d'entrées dans la juridiction administrative. Cette mesure fera l'objet d'un suivi régulier à compter du 1^{er} janvier 2014. En outre, la possibilité d'appel en matière de permis de conduire étant supprimée par le décret, les CAA enregistreront un flux d'entrée moindre en matière de contentieux de la police (4 % des entrées en 2012). Le rapporteur spécial a interrogé le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé sur la protection juridictionnelle des automobilistes. À cette inquiétude le vice-président du Conseil d'État a répondu que la jurisprudence sur le contentieux des permis de conduire était désormais stabilisée. Il pourrait être envisagé de s'inspirer des procédures simplifiées qui sont utilisées pour traiter ces contentieux en Grande-Bretagne.

B. LES MESURES D'ÉCONOMIES MISES EN PLACE PAR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES RÉPONDENT À LA DIMINUTION DES CRÉDITS INSCRITS POUR 2014

Les dépenses des titres 3 et 5 sont prévues dans le projet de loi de finances pour 2014 à 64,63 millions d'euros en crédits de paiement (- 1,7 %) et à 76,08 millions d'euros en autorisation d'engagement (- 18,2 %).

La forte baisse des autorisations d'engagement témoigne d'un moindre besoin en 2014 par rapport à 2013 au titre du renouvellement des baux de la juridiction administrative.

La diminution de l'enveloppe des crédits de paiement traduit les efforts importants que la juridiction administrative s'est engagée à réaliser dans le domaine de la maîtrise des frais de fonctionnement courant et d'investissement afin de financer les dépenses incompressibles de frais de justice. En outre, le projet de loi de finances pour 2014 intègre une diminution globale de la dotation de 750 000 euros au titre de la contribution de la juridiction administrative au plan de redressement des finances publiques.

Ces économies sur les frais de fonctionnement qui devraient atteindre plus de 7 % sur la période 2013-2015, sont d'autant plus significatives qu'elles sont réalisées dans un contexte d'augmentation régulière et importante de l'activité des juridictions administratives, notamment pour la Cour nationale du droit d'asile dont la progression annuelle des entrées est estimée à 15 % pour les deux années à venir.

RÉCAPITULATIF DE L'ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DES FRAIS DE JUSTICE (EN M€) DEPUIS 2009, DATE DE RATTACHEMENT DE LA CNDA AU PROGRAMME 165.

Dotations	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotation LFI	11	11	10	11	12,9	14,25
Évolution N/N-1 en M€		0	- 1	1	1,9	1,35
Évolution N/N-1 en %		0 %	- 9 %	10 %	17,2 %	10,5 %
Évolution 2014/2009 en M€	3,25 M€					
Évolution 2014/2009 en %	29,5 %					

Consommation	2009	2010	2011	2012
Consommation en M€	8,6	9,44	9,85	11,4
Évolution N/N-1 en M€	1,25	0,84	0,41	1,55
Évolution N/N-1 en %	14,5 %	9,7 %	4,3 %	15,7 %
Évolution 2012/2009 en M€	2,8 M€			
Évolution 2012/2009 en %	14,5 %			

Les dépenses de frais de justice sont directement corrélées, d'une part à l'augmentation des tarifs postaux, d'autre part à l'évolution de l'activité des juridictions administratives. Concernant la CNDA, ses frais de justice sont principalement constitués de frais d'interprétariat. Le nombre des affaires enregistrées ainsi que le nombre d'affaires jugées devant les juridictions

administratives étant en augmentation constante, la progression de ce type de dépenses, malgré les mesures d'économies mises en œuvre, est quasiment inéluctable.

La mise en exploitation de l'application Télérecours, qui permettra de gérer la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure entre les juridictions administratives et les parties, devrait permettre de dégager des économies importantes dans le domaine des frais postaux.

Lancées en 2005 devant le Conseil d'État, les expérimentations des téléprocédures sont conduites depuis 2009 également devant les juridictions franciliennes (Cour administrative d'appel de Paris et de Versailles, tribunal administratif de Cergy-Pontoise, de Melun, de Paris, de Versailles ainsi que de Montreuil-sous-Bois) et portent sur deux types de contentieux : le contentieux fiscal pour toutes ces juridictions et le contentieux de la fonction publique militaire pour le seul Conseil d'État.

Le bilan positif de cette expérimentation a conduit le Conseil d'État à engager le déploiement du dispositif Télérecours dans l'ensemble des juridictions métropolitaines. Ce déploiement, qui a débuté le 2 avril 2013 par la section du contentieux du Conseil d'État, devrait être achevé à la fin de l'année.

Bien qu'aucune obligation de recourir à Télérecours ne soit imposée dans l'immédiat, la montée en puissance prévisible de l'utilisation de cet outil devrait permettre de dégager des économies en matière d'affranchissement qui sont évaluées à ce stade à 1,5 million d'euros en 2015, soit environ 15 % de cette dépense.

II. DES RÉSULTATS ET DES INDICATEURS QUI S'ADAPTENT À LA PROGRESSION DU CONTENTIEUX ET DE L'ACTIVITÉ

Dans un contexte de dynamisme confirmé de ses contentieux traditionnels (+ 6 % en moyenne annuelle depuis 40 ans), la juridiction administrative est parvenue à considérablement réduire ses délais de jugement moyen, mais semble se heurter à un seuil désormais difficilement franchissable.

A. APRÈS L'AMÉLIORATION RAPIDE DES DERNIÈRES ANNÉES, LES INDICATEURS ONT ATTEINT UNE LIMITE

Le délai prévisible moyen de jugement s'est élevé en 2012 à 8 mois et 26 jours devant le Conseil d'État (comme en 2011), 11 mois et 11 jours devant les cours administratives d'appel (contre 2 ans, 10 mois et 18 jours en 2002), 9 mois et 28 devant les tribunaux administratifs (contre 1 an, 7 mois et 21 jours en 2002), et 8 mois et 7 jours devant la CNDA (contre 1 an, 3 mois et 9 jours en 2009).

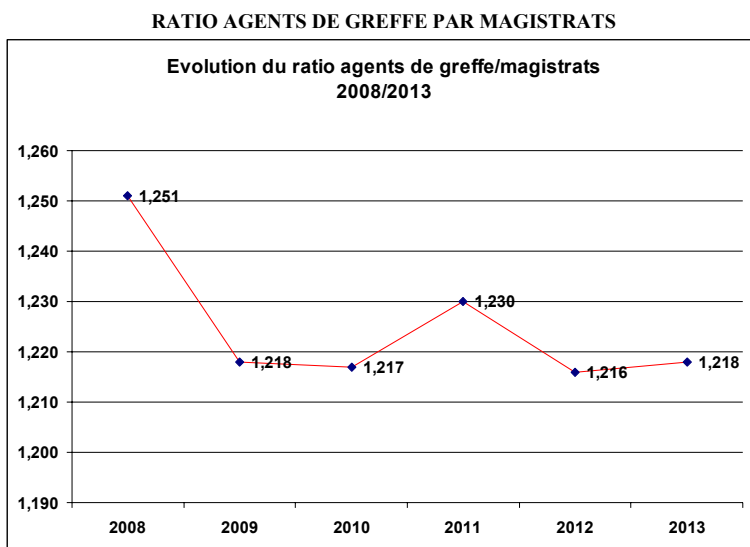
Ces résultats positifs ont pu être obtenus grâce à la mobilisation de tous les magistrats, personnels et agents de greffe, avec une très forte amélioration de leur productivité dans l'objectif d'absorber l'augmentation du contentieux. Si ces indicateurs sont en constante amélioration, une progression beaucoup plus lente

est à prévoir à la fois du fait de rendements décroissant, mais également d'une hausse des contentieux très élevée (14 % en 2012).

Le « *délai moyen constaté pour les affaires ordinaires* », qui mesure le temps de la justice pour le citoyen, la commune, le riverain qui font appel à la justice administrative pour faire cesser un préjudice, est toujours de 1 an, 4 mois et 5 jours au Conseil d'État en 2012. La charge de travail supplémentaire résultant notamment des questions prioritaires de constitutionnalité ne permet pas d'atteindre l'objectif d'1 an et 4 mois pour 2013. En effet, au regard du sous-effectif de la section du contentieux, les QPC sont des affaires plus complexes à traiter, rendant une amélioration quantitative plus difficile.

Cet indice n'a par ailleurs visiblement progressé que devant la CNDA avec un délai moyen constaté pour les affaires ordinaires de 9 mois et 29 jours en 2012.

À l'appui de la progression de ces indicateurs, il convient de mentionner les agents de greffe et les assistants de justice, recrutés pour deux ans renouvelables et payés au Conseil d'État 839,70 euros pour 90 heures de vacation. La proportion des agents de greffe par rapport aux magistrats se dégrade continûment depuis 2008 malgré une légère amélioration en 2013, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.



Source : Conseil d'État.

B. LES RÉSULTATS DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE

La Cour nationale du droit d'asile est une juridiction administrative unique, à caractère national, qui juge en premier et dernier ressort les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Après une baisse continue depuis 2005, le nombre de recours enregistrés devant la CNDA est reparti à la hausse, dès le milieu de l'année 2008. En 2009, l'effet de cette hausse s'est fait pleinement sentir, la Cour ayant enregistré durant cette année 25 040 recours, soit une augmentation de près de 16 % du nombre d'entrées représentant près de 4 000 demandes supplémentaires par rapport à l'année précédente. Ce dynamisme de la reprise du contentieux de l'asile a conduit le Conseil d'État à adopter dès le printemps 2010 un plan de recrutement très vigoureux, prolongé en 2011 par la création de 50 nouveaux emplois, dont 40 emplois de rapporteurs. Les délais de jugement ont diminué de plus de 6 mois en l'espace d'une année, entre 2010 et 2011, pour atteindre environ 9 mois fin 2011.

La CNDA a connu en 2012, pour la quatrième année consécutive, une hausse des recours de 13,7 %, avec 36 362 recours enregistrés, soit près de 4 500 de plus qu'en 2011, alors que pendant la même période, la demande d'asile devant l'OFPRA n'augmentait que de 3,9 % (hors mineurs accompagnants). Comme en 2012, l'accroissement du nombre de recours dépasse donc celui de la demande d'asile en France.

Cet écart entre les entrées à l'OFPRA et les recours devant la CNDA s'explique notamment par l'augmentation de 8 % du nombre de décisions rendues par l'Office, par la diminution d'1,6 point du taux d'admission par l'Office et par une nouvelle progression du taux de recours devant la CNDA, d'un niveau encore jamais atteint : 87,3 % des déboutés du droit d'asile ont formé un recours, soit deux points de plus qu'en 2011.

En 2012, en dépit d'une grève de l'assistance des requérants aux audiences par les avocats, qui a duré du 14 mai au 7 juin 2012 et de l'impossibilité de remplacer en temps réel les départs de rapporteurs, la Cour a jugé 37 350 recours (+ 7,9 %).

C. L'ÉVOLUTION DES CONTENTIEUX

Comme l'indiquent les tableaux ci-dessous, le contentieux fiscal, le contentieux des étrangers et le contentieux de la fonction publique représentent ensemble 46 % des entrées au Conseil de 2007 à 2012. L'augmentation continue des contentieux pose le problème des moyens accordés au juge administratif et des délais de jugement. Répondant aux questions du Rapporteur spécial sur ce sujet, le vice-Président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé a notamment souhaité que *des réflexions sur le règlement non contentieux des litiges entre l'administration et les citoyens soient véritablement mises en route et que de nouvelles solutions soient mises à l'étude.*

ÉVOLUTION DES ENTRÉES PAR MATIÈRE DE 2007 À 2012

ENTRÉES	2007	2008		2009		2010		2011		2012		% évo. entre 2007 et 2012
	Total	Total	% évo.	Total	% évo.	Total	% évo.	Total	% évo.	Total	% évo.	
Contentieux fiscal	1 694	1 228	-28 %	1 267	3 %	1 505	19 %	1 380	-8 %	1 484	8 %	-12 %
Étrangers	1 617	1 868	16 %	2 155	15 %	1 442	-33 %	1 301	-10 %	1 206	-7 %	-25 %
Fonctionnaires et agents publics	1 493	2 145	44 %	2 026	-6 %	1 174	-42 %	1 239	6 %	1 096	-12 %	-27 %
Urbanisme et aménagement	590	575	-3 %	575	0 %	656	14 %	877	34 %	852	-3 %	44 %
Pensions	481	535	11 %	865	62 %	736	-15 %	609	-17 %	305	-50 %	-37 %
Droits des personnes et libertés publiques	539	326	-40 %	255	-22 %	217	-15 %	216	0 %	233	8 %	-57 %
Marché et contrats	326	291	-11 %	280	-4 %	275	-2 %	267	-3 %	355	33 %	9 %
Police	234	266	14 %	237	-11 %	246	4 %	255	4 %	224	-12 %	-4 %
Autres	3 672	3 034	-17 %	2 476	-18 %	2 375	-4 %	2 498	5 %	2 426	-3 %	-34 %
<i>TOTAL hors ordonnances du président de la section du contentieux</i>	<i>10 646</i>	<i>10 268</i>	<i>-4 %</i>	<i>10 136</i>	<i>-1 %</i>	<i>8 626</i>	<i>-15 %</i>	<i>8 642</i>	<i>0 %</i>	<i>8 181</i>	<i>-5 %</i>	<i>-23 %</i>
<i>Affaires relevant de la compétence du président de la section du contentieux</i>	<i>1 099</i>	<i>1 572</i>	<i>43 %</i>	<i>1 225</i>	<i>-22 %</i>	<i>1 642</i>	<i>34 %</i>	<i>1 321</i>	<i>-20 %</i>	<i>1 269</i>	<i>-4 %</i>	<i>15 %</i>
<i>TOTAL général</i>	<i>11 745</i>	<i>11 840</i>	<i>1 %</i>	<i>11 361</i>	<i>-4 %</i>	<i>10 268</i>	<i>-10 %</i>	<i>9 963</i>	<i>-3 %</i>	<i>9 450</i>	<i>-5 %</i>	<i>-20 %</i>
<i>sans les séries</i>	<i>9 627</i>	<i>10 250</i>	<i>6 %</i>	<i>9 744</i>	<i>-5 %</i>	<i>9 374</i>	<i>-4 %</i>	<i>9 346</i>	<i>0 %</i>	<i>9 035</i>	<i>-3 %</i>	<i>-6 %</i>
<i>Affaires de séries</i>	<i>2 118</i>	<i>1 590</i>		<i>1 617</i>		<i>894</i>		<i>617</i>		<i>415</i>		

Source : Conseil d'État.

Se retrouvent ici les sujets de contentieux de société, avec la progression significative du contentieux du logement : + 68 % depuis 2007 avec la loi sur le droit au logement opposable. Ce contentieux est localisé en Île-de-France (85 % du total) et dans une moindre mesure, sur la façade méditerranéenne et au nord de la France.

La multiplicité des voies de recours a, en effet, engendré une activité contentieuse abondante et en constante augmentation. Entre la fin 2008 et la fin 2012, le DALO a en effet été à la source de 30 728 requêtes (hors contentieux des liquidations), dont 5 582 entre le 1er décembre 2008 et le 31 décembre 2009, 7 512 en 2010, 8 460 en 2011 et, enfin, 9 174 en 2012.

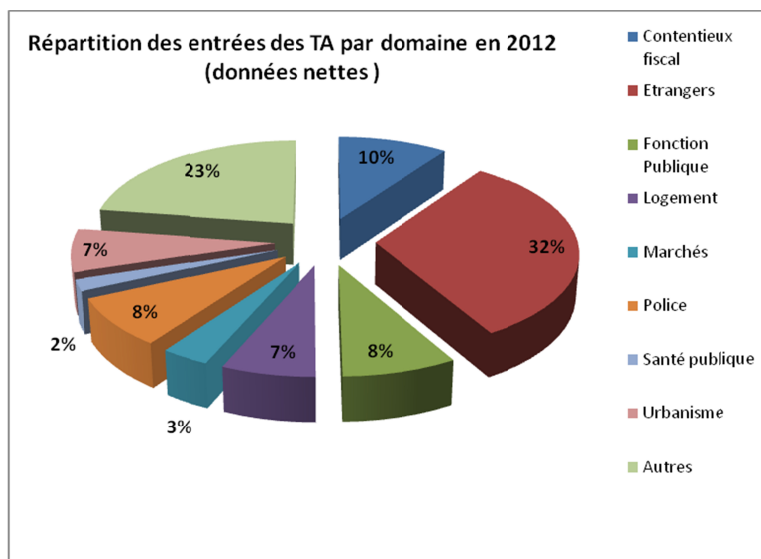
Le contentieux DALO représente une charge de travail importante pour les juridictions de première instance : ce contentieux représente 15 % des affaires enregistrées à Paris et près de 5 % des affaires en moyenne au niveau national (hors liquidation). La charge est particulièrement lourde pour les greffes qui doivent faire face à de multiples mesures d'instruction (notamment les demandes de régularisation) mais aussi, tout au long de la procédure, à de nombreuses sollicitations de la part des requérants eux-mêmes. À ce sujet, le vice-président du

Conseil d'État répondant aux questions du Rapporteur spécial, a remarqué que *la création d'un droit au logement opposable pose un réel problème de mise en œuvre, et que le juge ne saurait résoudre seul le problème de l'insuffisance de l'offre de logements.*

Le contentieux du RSA, qui s'élevait à 1 325 affaires en 2009, a augmenté d'environ 200 % en quatre ans pour atteindre près de 2 750 dossiers en 2010 et 2011 et 4 017 en 2012, résultat d'un transfert de compétences opéré en direction des tribunaux administratifs par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion.

La progression de ce contentieux dans l'activité des tribunaux administratifs se confirme car les requêtes en matière de RSA dont la proportion, dans les entrées globales, était de 1,5 % en 2010-2011, et 2,2 % en 2012 représentent 2,5 % de celles-ci depuis le début de l'année 2013.

À la suite d'une question du Rapporteur spécial sur le contentieux des étrangers qui crée une forte pression sur le personnel et particulièrement pour les tribunaux administratifs, le vice-président du Conseil d'État a cité l'exemple des difficultés du tribunal administratif de Melun qui traite 300 audiences en matière d'étrangers par an, avec seulement 55 magistrats.



En ce qui concerne les expérimentations relatives aux nouveaux protocoles de rédaction des arrêts du Conseil, le Vice-président du Conseil a observé qu'un comité de suivi, dirigé par Bernard Stirn, président de la section du contentieux, a été mis en place pour évaluer les progrès d'une réforme très importante pour l'accessibilité de la justice aux citoyens et pour la modernisation du langage de la jurisprudence administrative.

CHAPITRE II : LE CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Un nouveau cycle a débuté pour le Conseil économique, social et environnemental (CESE). Mis en place par le projet de loi de finances pour 2013, des indicateurs nouveaux et moins nombreux (6 indicateurs au lieu de 11) sont venus parachever les réformes de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la loi organique du 28 juin 2010 visant à repenser la place de l'institution au sein du paysage institutionnel. Celle-ci doit désormais s'affirmer en tant que « Maison des citoyens ».

Le Rapporteur spécial note l'amélioration des indicateurs. Les efforts importants de valorisation du Palais d'Iéna ont été poursuivis en 2013 et ont permis, notamment, de contribuer au financement de la Caisse des retraites, qui reste le problème majeur du budget du Conseil. Pour ce dernier point, un effort de rigueur supplémentaire doit *impérativement* être fait.

I. LES RÉSULTATS DES INDICATEURS SE SONT AMÉLIORÉS

Le nombre de saisines gouvernementales est passé de 12 pour la période 2008-2010 à 20 pour la période 2011-2013 soit une augmentation de 66 %, ce qui permet de donner au CESE une visibilité accrue dans le paysage institutionnel français.

Le CESE organise régulièrement des colloques (210 en 2013 contre 230 en 2012, mais avec un nombre plus important de personnes y ayant participé – 45 000 en 2013 contre 42 247 en 2012) et promeut la saisine citoyenne. Il a notamment souhaité en préciser le cadre et la procédure applicable sur son site internet.

D'importants investissements ont également été faits dans ce domaine pour permettre de diffuser en direct et en différé les assemblées plénières sur le site du CESE.

Enfin, l'assemblée a été féminisée, rajeunie et ouverte à de nouvelles sensibilités, lui permettant de mieux refléter la diversité de la société française.

II. UNE OCCASION MANQUÉE DE SE PRONONCER SUR LE PROJET DE LOI OUVRANT LE MARIAGE AUX COUPLES DE PERSONNES DE MÊME SEXE ?

Selon l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, modifiée par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, « *le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental* ».

Le 15 février 2013, la première pétition citoyenne rassemblant les conditions de forme requises (500 000 signatures de personnes majeures de nationalité française ou résidant régulièrement en France, pétition rédigée en français, établie par écrit) a été déposée au Conseil économique et social. Il s'agissait pour le CESE de se prononcer sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

Se fondant sur l'article 69 de la Constitution, et sur l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360, le bureau du CESE a estimé que « *la saisine du CESE pour avis sur un projet de loi relève exclusivement du Premier Ministre. Celle-ci ne saurait ainsi être autorisée par voie de pétition citoyenne* ».

Pour le Rapporteur spécial, cette interprétation de la loi organique n° 2010-704 du 28 mai 2010 relative au Conseil économique social et environnemental reste discutable même si la loi organique a mis en place des procédures de saisine distinctes. En effet, l'article 4-1 de cette loi définit le champ de la saisine par voie de pétition. Il dispose que « *Le CESE peut être saisi par voie de pétition de toute question à caractère économique, social ou environnemental [...] le bureau statue sur sa recevabilité au regard des conditions fixées au présent article et informe le mandataire de sa décision* ». Cet article, que le législateur a d'ailleurs pris soin de séparer des autres, ne semble pas nécessairement faire obstacle, à l'examen, à la suite d'une pétition citoyenne, d'un sujet traité par un projet de loi. Il relève, en effet, selon la Cour des comptes, du « cœur de métier » du CESE de « *contribuer à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation, par les avis qu'il rend au gouvernement, au Parlement et aux citoyens, par les échanges qu'il permet et parce qu'il apporte comme inspiration et référence* ». Mais il est vrai que la loi organique a laissé au bureau du CESE une grande liberté dans le contrôle de la recevabilité des pétitions.

En définitive, le Rapporteur spécial estime que la saisine du CESE aurait été une avancée positive pour l'institution.

III. LE CESE DOIT S'ASTREINDRE À UN EFFORT DE RIGUEUR SUPPLÉMENTAIRE

Lors de l'audition du Président du Conseil économique, social et environnemental, le Rapporteur spécial a insisté sur la nécessité pour le CESE de poursuivre les efforts entrepris afin de dégager des économies.

Il a également souhaité connaître l'état de la consommation, au 30 juin, par action et par article d'exécution, des crédits votés pour 2013. 53 % des crédits étaient alors consommés, soit, par titre, 55 % du titre 2 (anticipation du versement de la totalité de la subvention d'équilibre pour la Caisse de retraite des membres), 45,7 % des crédits de titre 3 et 34 % du titre 5. Le financement des retraites des conseillers du CESE est, en effet, toujours le problème essentiel du budget du Conseil.

Des réformes ont été mises en route afin de rendre pérenne le financement de la caisse de retraites jusqu'en 2017, voire 2018. En effet, le bureau du Conseil a adopté en juin 2011 les mesures d'augmentation des cotisations et d'allongement progressif de l'âge de départ à la retraite qui s'imposaient, alignant le régime des membres du CESE sur celui de la fonction publique. La réforme a instauré un alignement du taux de cotisation sur celui de la fonction publique, la diminution du montant de l'annuité des pensions, la suppression de la majeure partie des avantages familiaux ainsi qu'un alignement de l'âge de liquidation de la pension des anciens membres sur celui de la liquidation de la pension principale. Par ailleurs, une contribution sur les pensions de 1 % a été créée, et la caisse de retraite est alimentée par les recettes de valorisation du Palais d'Iéna (soit plus de 1,5 million d'euros en 2012, ce qui est supérieur à l'engagement annuel initial fixé à 0,5 million d'euros jusqu'en 2018). Le Rapporteur spécial souligne le succès de cette vigoureuse politique de valorisation entreprise par le Président Delevoye. Les recettes propres attendues pour 2014 s'élèvent à 1,7 million d'euros, soit une hausse de 13,3 %.

Pour 2014, le financement budgétaire de la Caisse de retraites est assuré par une subvention d'équilibre, stable par rapport à l'an dernier, de 4,9 millions d'euros, une cotisation « employeur » de 2,8 millions d'euros ainsi que par les recettes issues de la location du Palais d'Iéna. Dans la conjoncture actuelle, *cette subvention d'équilibre du budget est jugée tout à fait excessive par le Rapporteur spécial. Il est indispensable d'arriver à un équilibre financier le plus rapidement possible.*

Le Rapporteur spécial a également souhaité des précisions sur la mise en œuvre de la gestion par la performance, notamment concernant le régime des frais de déplacement des conseillers. Celui-ci avait été modifié et clarifié afin de limiter les prises en charge des déplacements sur les trajets domicile/Conseil. Le Rapporteur spécial estime que *ces règles devraient être renforcées sans délais ainsi que celles fixant l'assiduité des membres du Conseil. Il conviendrait de sanctionner plus lourdement les conseillers qui ne siègent pas.*

IV. LE PROJET DE BUDGET POUR 2014

Le tableau ci-dessous présente la répartition par titre et par catégorie des crédits demandés pour le CESE en 2014.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014
Titre 2 : Dépenses de personnel	32 740 217	32 740 217	32 740 217	32 740 217
Rémunérations d'activité	20 194 240	20 194 040	20 194 240	20 294 040
Cotisations et contributions sociales	12 494 790	12 484 990	12 484 790	12 484 990
Prestations sociales et allocations diverses	61 187	31 187	61 187	61 187
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	4 365 000	1 865 000	4 365 000	4 865 000
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	4 365 000	4 865 000	4 365 000	4 865 000
Titre 5 : Dépenses d'investissement	1 550 000	5 000 000	1 550 000	850 000
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	1 550 000	5 000 000	1 550 000	850 000
Titre 6 : Dépenses d'Intervention	50 000		50 000	
Transferts aux autres collectivités	50 000		50 000	
Total hors FDC et ADP prévus	38 705 217	42 605 217	38 705 217	38 455 217
FDC et ADP prévus au titre 2		1 700 000		1 700 000
Total y.c. FDC et ADP prévus	38 705 217	44 305 217	38 705 217	40 155 217

Source : PAP.

Il est à noter qu'en réponse à diverses questions posées par le président du CESE à la Direction du Budget, sur les possibilités de financement pluriannuel des travaux du Palais d'Iéna, le ministère a répondu par une lettre du 5 juillet sur deux points :

– en tant qu'assemblée consultative prévue par la Constitution, il a été conféré au CESE une autonomie de gestion, caractérisée en particulier par l'absence de contrôle budgétaire externe, ainsi que par une délégation de l'intégralité des crédits votés par le Parlement dès le début de l'exercice. Ces crédits sont versés au CESE sur un compte privé, sans comptabilité des engagements.

– concernant la possibilité de gérer de manière pluriannuelle les attributions de produits sur le budget de l'État, ceux-ci sont actuellement reportable de facto, sans limite de temps ni de montant. Les crédits de paiement ouverts au titre des recettes générées par le CESE peuvent donc être reportés chaque année si besoin.

Les dépenses du titre 2, qui correspond aux dépenses de personnel, représentent 82 % des crédits de paiement demandés pour 2013. Tout comme l'an passé, le plafond d'emplois est en diminution, alors qu'il avait été stabilisé pendant 20 ans à 162 emplois et que de nombreux postes restaient vacants.

La Cour des comptes remarque, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2012, que « *le programme 126 voit son titre 2 couvrir à la fois le traitement du personnel du CESE, le paiement des indemnités des 233 membres (également appelés conseillers) et le financement budgétaire de la caisse de retraite des anciens membres* », et qu'il « *est difficilement compréhensible pour (les) personnels de s'apercevoir que les montants non consommés sur la masse salariale accordée pour le paiement de leurs rémunérations (environ 0,45 million d'euros) financent le fonds de réserve de la caisse de retraite* ».

Le CESE envisage de mettre en place une étanchéité totale entre ces trois éléments. *Le rapporteur spécial y veillera.*

DÉPENSES DE PERSONNEL

Catégorie d'emploi	Emplois (ETPT)						Crédits
	Plafond autorisé pour 2013	Effet des mesures de périmètre pour 2014	Effet des mesures de transfert pour 2014	Effet des corrections techniques pour 2014	Impact des schémas d'emploi pour 2014	Plafond demandé pour 2014	Demandés pour 2014 (y.c. charges sociales)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = 6-1-2-3-4	(6)	
Catégorie A +	13				0	13	
Catégorie A	20				0	20	
Catégorie B	21				0	21	
Catégorie C	86			- 3	0	83	
Contractuels	19				0	19	
Total	159			- 3	0	156	

Précisions méthodologiques

Les dépenses de personnel du Conseil économique, social et environnemental, fixées à 32 740 217 euros, se décomposent de la façon suivante :

12 654 425 euros au titre de la rémunération des agents du CESE,

12 322 504 euros au titre des indemnités des membres,

7 763 288 euros au titre du financement de la Caisse de retraite.

Source : PAP.

Il faut ajouter que depuis trois ans les règles de présence ont été modifiées dans le but d'accroître la présence des conseillers aussi bien aux réunions de section que des plénières. De même, les personnalités associées qui étaient rémunérées forfaitairement depuis 1958 sont maintenant rémunérées selon leur présence (à la vacation), conformément au décret du 29 février 2012. Cette politique a été suivie de résultats avec 69 % de présence en séance et 79 % en séance plénière. Cette tendance devrait se poursuivre avec le projet de mise en place, fin 2013, d'un nouveau progiciel permettant de mieux appréhender mensuellement les présences dans les différentes sections. *Le Rapporteur spécial a souhaité un effort de rigueur sur le sujet de l'absentéisme.*

La subvention d'équilibre de la Caisse de retraite des membres et anciens membres reste stable par rapport à l'an dernier, à 4 900 000 euros. En revanche, le titre 3 augmente de 500 000 euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Le titre 5, quant à lui, augmente de 3 450 000 euros en autorisations d'engagement, mais connaît une nette diminution des crédits de paiement (– 700 000 euros).

La légère augmentation du titre 3 est en partie dû à une hausse des effectifs (43 agents en 2013, 44 en 2014). Cette augmentation est rendue possible par la diminution des crédits de paiement du titre 5, permettant de rapprocher le projet de loi de finances des besoins réels du CESE. Les frais de déplacement des membres, estimés à 1,3 million d'euros pour 2014 restent quant à eux stables, et avaient diminué l'an passé.

La baisse du montant des crédits du titre 5 sera quant à elle compensée par un recours accru aux recettes de valorisation, afin de maintenir le montant des dépenses consacrées à l'amélioration et à l'entretien du bâtiment.

CHAPITRE III : LA COUR DES COMPTES, LES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ET LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Dans une période de forte tension des finances publiques, la Cour des comptes et les juridictions financières, les chambres régionales et territoriales, la Cour de discipline budgétaire et financière et le récent Haut Conseil des finances publiques jouent un rôle majeur. Tout en contrôlant la régularité et l'efficacité de la gestion publique, ces institutions assistent le Parlement et le Gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Outre les rapports présentés annuellement en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique relative au financement de la sécurité sociale (LOLFSS), la Cour des comptes répond aux demandes de travaux des commissions parlementaires, en application de l'article 58-2° de la LOLF, ou du Gouvernement. Elle exerce également le contrôle juridictionnel des comptes tenus par les comptables publics.

Le Rapporteur spécial souligne la qualité des travaux des juridictions financières d'autant plus que, depuis plusieurs années, le périmètre de leurs missions n'a cessé de s'accroître : mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable, mise en œuvre de la certification des comptes de l'État et des régimes généraux de sécurité sociale, développement des contrôles communs par la Cour et les chambres régionales des comptes, développement des missions de conseil au Gouvernement et au Parlement, et contrôle élargi des organismes faisant appel à la générosité publique.

Transposant le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), ratifié le 2 mars 2012, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques institue le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes, le HCFP contrôle le réalisme des prévisions macroéconomiques associées aux lois de finances, vérifie la cohérence des textes financiers au regard des objectifs pluriannuels de solde structurel et joue un rôle central dans le déclenchement du « mécanisme de correction » prévu par le TSCG.

En plus de jouer un rôle de vigie, notamment par rapport aux prévisions macroéconomiques de l'exécutif, les travaux du HCFP enrichissent les informations du Parlement, et notamment de la commission des Finances, lui permettant ainsi de contrôler plus efficacement le gouvernement conformément à l'article 24 de la Constitution.

I. UN BUDGET EN LÉGÈRE DIMINUTION

Les crédits de paiement demandés pour le programme 164 s'élèvent à 216,26 millions d'euros pour 2014, soit une baisse de 1 %, et les autorisations d'engagement s'élèvent à 214,93 millions d'euros, soit une baisse de 1,8 %.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, le retrait des crédits par rapport au projet de loi de finances pour 2013 est dû à une diminution, en crédits de paiement, de la masse salariale de l'ordre de 940 000 euros. Les crédits inscrits hors titre 2 restent du même niveau qu'en 2013 (hors transfert au bénéfice du programme 340 *Haut conseil des finances publiques*).

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PART TITRE ET CATÉGORIE

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2013	Demandées pour 2014	Ouverts en LFI pour 2013	Demandés pour 2014
Titre 2 : Dépenses de personnel	189 358 830	188 053 319	189 358 830	188 053 319
Rémunérations d'activité	125 553 191	123 948 094	125 553 191	123 948 094
Cotisations et contributions sociales	63 026 958	63 403 630	63 026 958	63 403 630
Prestations sociales et allocations diverses	778 681	701 595	778 681	701 595
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	29 044 344	26 230 732	28 094 254	27 459 218
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	29 044 344	26 230 732	28 094 254	27 459 218
Titre 5 : Dépenses d'investissement	506 000	594 649	810 586	705 622
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	286 000	400 000	346 000	501 872
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	220 000	194 649	464 586	203 750
Titre 6 : Dépenses d'intervention	50 000	50 000	50 000	50 000
Transferts aux autres collectivités	50 000	50 000	50 000	50 000
Total hors FDC et ADP prévus	218 959 174	214 928 700	218 313 670	216 268 159
FDC et ADP prévus au titre 2	400 497	159 000	400 497	159 000
FDC et ADP prévus hors titre 2	982 497	961 000	982 497	961 000
Total y.c. FDC et ADP prévus	220 342 168	216 048 700	219 696 664	217 388 159

La nouvelle maquette des indicateurs a pour objectif de mieux reproduire la réalité et la diversité des activités de la Cour, notamment par l'introduction d'une action et d'un objectif « sanction des irrégularités », dissociés de l'activité d'examen des comptes. De même, les activités d'« information des citoyens », d'« évaluation des politiques publiques », et de « contrôle des finances publiques » font chacune l'objet d'une action et d'un objectif spécifiques. Du fait de leur mise en place très récente, il convient de faire vivre ces indicateurs pour mieux apprécier leur pertinence sur le long terme.

Le partage des crédits entre les nouvelles actions s'effectue selon les données tableau ci-après.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en euros)

Intitulé de l'action/sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titres 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titres 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
Examen des comptes publics	38 031 373	1 400 000	39 431 373	38 031 373	1 400 000	39 431 373
Contrôle des finances publiques	15 885 579	0	15 885 579	15 885 579	0	15 885 579
Contrôle des gestions publiques	60 082 504	0	60 082 504	60 082 504	0	60 082 504
Évaluation des politiques publiques	34 659 831	0	34 659 831	34 659 831	0	34 659 831
Informations des citoyens	7 340 853	0	7 340 853	7 340 853	0	7 340 853
Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4 710 098	0	4 710 098	4 710 098	0	4 710 098
Pilotage et soutien des juridictions financières	27 343 081	25 475 381	52 818 462	27 343 081	26 814 840	54 157 921
Total	188 053 319	26 875 381	214 928 700	188 053 319	28 214 840	216 268 159

Source : projet annuel de performances.

La réserve parlementaire, votée en loi de finances pour 2013 au sein du programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*, s'élève à 290 000 euros (250 000 euros pour l'Assemblée Nationale, 40 000 pour le Sénat.

Elle a été sollicitée pour le financement :

– de la mise en place d'un moteur de recherche fédéré : il s'agit d'un projet inscrit dans le schéma stratégique des systèmes d'information de la cour des comptes et des juridictions financières. Ce dispositif participe à la performance des travaux de la juridiction et facilite la mise en œuvre des nouveaux modes d'organisation du travail, dont la réforme des formations inter-juridictions (celle de la chambre du conseil par exemple) est une illustration. Le coût de cette opération s'élève à 0,09 million d'euros au titre de l'acquisition de solution et 0,16 million d'euros au titre de l'intégration ;

– de l'organisation de manifestations d'institutions supérieures de contrôle. Ainsi, ont pu se tenir, le 25 mars 2013, la réunion du comité de contact des 27 institutions supérieures de contrôle de l'Union Européenne au sujet des normes comptables applicables au secteur public, une réunion, le 18 mars 2013, du groupe de renforcement des capacités d'EUROSAI (organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'Europe) et une réunion, le 25 juin 2013, du groupe de travail sur l'évaluation de l'INTOSAI (organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques).

Les *recettes propres* de la Cour des comptes pour les activités de commissariat aux comptes d'organisations internationales s'élèvent pour 2014 à 800 000 euros.

En effet, 2,51 ETPT sont affectés de manière permanente à l'activité de commissariats aux comptes : 1 ETPT à l'UNESCO (Organisation des Nations unies pour l'éducation la science et la culture), 0,5 à l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) et 1,01 ETPT pour les autres commissariats aux comptes : OIF (Organisation Internationale de la Francophonie), OMC (Organisation mondiale du commerce), EUMETSAT (Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques), OCDE, OTICE (Organisation du Traité d'Interdiction Complète des Essais nucléaires), Conseil de l'Europe et Cour pénale internationale.

À ceux-ci s'ajoutent cinq agents affectés à temps plein au service de l'audit externe.

II. LES EMPLOIS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES POUR 2014

Le solde des entrées et des sorties est égal à 35 ETP (soit 179 entrées et 144 sorties). La période triennale est marquée par les principaux événements suivants :

- la restructuration du réseau des chambres régionales des comptes (regroupement de sept d'entre elles) ;

- le renforcement de la fonction évaluation des politiques publiques et la stabilisation de la fonction certification des comptes ;

- le déploiement d'un nouveau schéma stratégique des systèmes d'information dans le cadre de la modernisation des méthodes et des outils de contrôle.

La structure par catégories d'emplois du plafond d'effectifs du programme, représentant un coût total toutes charges incluses de 188,05 millions d'euros, est la suivante :

- 770 ETPT de catégorie A+ (dont 609 magistrats, 80 rapporteurs, 9 agents administratifs et 72 agents contractuels) ;

- 430 ETPT de catégorie A (dont 9 agents contractuels) ;

- 350 ETPT de catégorie B (dont 6 agents contractuels) ;

- 290 ETPT de catégorie C (dont 18 agents contractuels).

Soit un plafond d'emplois réparti entre 1 735 agents titulaires et 105 agents contractuels.

III. LES MARGES DE PROGRESSION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Au cours de l'audition du Premier président M. Didier Migaud, le Rapporteur spécial a notamment interrogé le Premier président sur l'avancement de la réforme des juridictions financières.

Concernant la restructuration des chambres régionales des comptes, prévue par le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes, pris en application de l'article 46 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelle, une cellule de reclassement a été instituée pour que le personnel administratif puisse suivre la réforme. Les travaux de regroupement entre chambres sont en cours, à moyens constants et seront suivis par une évaluation. Désormais, le personnel de contrôle est conforté dans les CRC notamment grâce à la nouvelle taille critique des chambres, qui comportent pour la plupart, sauf en Corse et dans des collectivités d'outre-mer, au moins 13 magistrats. Le personnel de contrôle est augmenté grâce aux économies d'échelles réalisées sur le personnel administratif. Le Parlement a habilité le Premier président à instituer des normes professionnelles pour les magistrats, la procédure d'élaboration est toujours en cours.

Le bilan de cette importante restructuration ne peut en revanche pas encore être effectué du fait de sa mise en place récente.

Y a-t-il encore des champs de conseil et de contrôle qui pourraient être investis par la Cour des comptes. En prenant en compte l'ensemble des travaux, le Parlement a bénéficié en 2012, de plus de 70 % de l'activité des magistrats de la Cour, compte non tenu du rapport public annuel et des rapports publics thématiques qui leur sont présentés par ailleurs. La Cour des comptes étant placée à « équidistance » entre le gouvernement et le Parlement ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel (décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001), il apparaît problématique, pour le Premier président, que ses travaux effectués à la demande du législateur progressent continuellement. Il convient néanmoins de rappeler que la Cour des comptes française a une excellente productivité et emploie moins de personnel que le National audit office au Royaume-Uni et que la Cour des comptes allemande.

Dans ses commentaires sur l'activité de la Cour, M. Migaud a observé que l'article L. 314-4 du code des juridictions financières, afférent au rôle du rapporteur dans la procédure devant la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), assigne un rapporteur unique à chaque enquête. *Le Rapporteur spécial estime qu'une modification législative de cet article pourrait être inscrite à l'ordre du jour. En effet, un travail collégial serait à la fois plus efficace et plus pertinent au regard de la charge de travail pesant sur les rapporteurs.*

IV. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

En application de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement rattaché à la Cour des comptes, mais distinct de cette dernière.

Le HCFP présidé par le premier président de la Cour des comptes est composé de dix membres (quatre magistrats de la Cour des comptes, quatre personnes qualifiées nommées par le Parlement, une personne qualifiée nommée par le président du CESE et le directeur général de l'INSEE qui en est membre de droit).

Le Haut Conseil est chargé de missions qui s'articulent autour de trois axes :

– Il rend un avis sur les prévisions macroéconomiques et l'estimation du produit intérieur brut potentiel effectuée par le gouvernement qui sous-tendent ses textes financiers.

– Il est chargé, *ex ante*, d'émettre un avis sur l'ensemble des textes budgétaires (PLPF, projet de loi de finances...) et examine la cohérence des textes financiers au regard des objectifs à moyen terme établis par la France sur la base de ceux de la Commission

– Il identifie, le cas échéant, *ex post* des « écarts importants » par rapport à l'objectif pluriannuel de solde structurel présenté dans la dernière loi de programmation,

En alertant publiquement le Parlement, le Gouvernement, mais aussi les citoyens, le HCFP joue un rôle de vigie particulièrement essentiel dans une période budgétaire très contrainte.

Le HCFP a été installé le 21 mars 2013 et a, à ce jour, rendu trois avis. Le premier, rendu public le 15 avril 2013, relatif au projet de programme de stabilité, le deuxième, le 23 mai 2013, relatif au respect de l'objectif de solde structurel et le troisième, le 25 septembre 2013, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014.

Sur le plan budgétaire, les crédits du Haut Conseil sont regroupés au sein du programme 340 et placés sous la responsabilité de son président. Pour l'année 2014, les autorisations d'engagement sont égales aux crédits de paiement et s'élèvent à 816 675 euros dont 368 675 euros répartis sur la base du titre 2 (dépenses de personnel) et 450 000 euros sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement).

La Cour des comptes ayant transféré une partie de ses crédits pour financer le HCFP, la mise en place de ce programme reste neutre pour le budget de l'État, si bien que le Rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité même de la création d'un programme distinct assez superficiel.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Alain Vidalies, ministre délégué chargé des Relations avec le Parlement, lors de la commission élargie du 25 octobre 2013 à 9 heures ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.

*Suivant l'avis favorable de M. Philippe Vigier, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.*

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR
SPÉCIAL

Mardi 15 octobre 2013 :

- M. Jean Claude Delevoye, président du Conseil Économique
- M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes

Mercredi 16 octobre 2013 :

- M. Jean Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État
- M. François Seners, secrétaire général au Conseil d'État
- M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances