

N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2014.

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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 8

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Philippe VIGIER

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	11
I. DES CRÉDITS UNE FOIS DE PLUS EN LÉGÈRE AUGMENTATION	11
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTENUES AU PLUS JUSTE	13
B. DES EFFORTS IMPORTANTS DE MAÎTRISE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	14
1. Une action sur les dépenses de fonctionnement courant plus forte qu'il n'y paraît	14
2. Le développement de la dématérialisation des procédures : l'application <i>Télérecours</i>	16
II. UNE JUSTICE DE QUALITÉ	17
A. DES DÉLAIS DE JUGEMENT GLOBALEMENT TENUS	17
B. DES MAGISTRATS ET DES PERSONNELS MOBILISÉS	18
III. L'ACCROISSEMENT DU CONTENTIEUX : UNE PROGRESSION SANS LIMITE ?	19
A. UNE ÉVOLUTION QUI RESTE PRÉOCCUPANTE	19
B. COMMENT CONTENIR L'EXPANSION DU CONTENTIEUX ?	22
1. Le recours administratif préalable : une utilisation encore limitée	22
2. Agir sur le contentieux de masse : une tâche impossible ?	22
a. Le contentieux des étrangers	23
b. Le contentieux DALO	24
LA COUR DES COMPTES, LES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ET LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	27
I. UN BUDGET DE NOUVEAU EN LÉGÈRE DIMINUTION	27

II. DES TÂCHES QUI CONTINUENT À S'ACCROÎTRE ET À SE DIVERSIFIER	29
A. UNE GESTION SOLIDE ET SERRÉE, MAIS QUI ATTEINT SES LIMITES	29
1. Dans un budget contraint, une évolution de la structure du personnel qui tient compte de celle des missions	29
2. Le regroupement des chambres régionales des comptes : une opération efficace qui a anticipé la réforme régionale	31
3. Un format qui atteint ses limites	32
B. UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE AUX FACETTES MULTIPLES	32
III. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT FINEMENT GÉRÉS	36
A. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT QUI RETROUVENT LEUR NIVEAU DE 2014	36
B. L'INVESTISSEMENT : UNE DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES QUI N'EMPÊCHE PAS LA POURSUITE DE LA MISE À NIVEAU DES LOCAUX	37
1. La finalisation de la mise en place des outils informatiques	37
2. L'adaptation, l'entretien et la sécurisation des locaux	38
IV. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	39
A. DES MISSIONS ESSENTIELLES	39
B. UN STATUT DE PROGRAMME INJUSTIFIÉ	40
LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	41
I. UN BUDGET DÉSORMAIS MAÎTRISÉ	41
II. LE RÉSULTAT D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE	44
A. LA NORMALISATION DE LA GESTION DU PERSONNEL	44
B. UNE ACTION RÉVOLUE EN MATIÈRE DE FONCTIONNEMENT	46
C. L'ADAPTATION DU RÉGIME COMPTABLE	46
D. LA RÉFORME DRASTIQUE DE LA CAISSE DE RETRAITE	47
III. UNE VISIBILITÉ QUI DOIT ÊTRE DÉFENDUE	50
A. UNE CRÉDIBILITÉ RENFORCÉE, MAIS INSUFFISAMMENT EXPLOITÉE	50
B. UNE POLITIQUE AFFIRMÉE D'OUVERTURE VERS LE PUBLIC, NOTAMMENT PAR LA VALORISATION DU PALAIS D'IÉNA	51
C. UNE GESTION QUI FAIT LE CHOIX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57

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 au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

En 2016, les crédits de paiement demandés pour la mission *Conseil et contrôle de l'État* s'élèvent à 639,21 millions d'euros, en hausse de 0,44 % par rapport aux crédits de paiement ouverts par la loi de finances pour 2015.

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

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* a pour finalité de garantir le respect du droit par l'administration. Cette mission inclut le jugement des différends opposant l'administration et les administrés, le conseil aux autorités publiques dans l'élaboration des projets de loi et d'ordonnance ainsi que des principaux décrets, et enfin la réalisation d'études et d'expertises juridiques au profit des administrations.

Le programme doit bénéficier en 2016 de 386,92 millions d'euros de crédits de paiement (+ 0,97 %) pour le Conseil d'État lui-même, les cours administratives d'appel, les tribunaux administratifs et la Cour nationale du droit d'asile.

Par lettre adressée au vice-président du Conseil d'État le 25 mai 2015, le Premier ministre a indiqué que le programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficierait de modalités budgétaires particulières et ne serait pas affecté par les mises en réserve de crédits. Chaque année, le Conseil d'État est exonéré de mise en réserve de crédits en début de gestion. Toutefois, ce dernier n'interprète pas cette absence de mise en réserve comme impliquant qu'il serait exonéré de l'obligation de solidarité gouvernementale. Ainsi, en 2014, pour 375,1 millions d'euros de crédits votés, 369,8 millions d'euros seulement ont été dépensés.

La Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière, qui font l'objet du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, ont pour mission de s'assurer du bon emploi de l'argent public, chacune dans leur champ de compétences. L'examen des comptes publics, le contrôle des finances publiques et le contrôle de la gestion des organismes publics constituent la majeure partie de leur activité. La Cour effectue également un travail d'information à travers les rapports et enquêtes présentés en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et à travers ses rapports thématiques et annuels.

Pour 2016, le programme 164 est en légère baisse, de 0,26 %, avec 213,53 millions de crédits de paiement.

Dans sa résolution A/66/209, l'Assemblée générale de l'ONU a énoncé que les pouvoirs exécutifs ne doivent pas contrôler ni encadrer l'accès des institutions supérieures de contrôle, dont fait partie la Cour des comptes, aux ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables. À ce titre, dans le cadre de l'exécution de la loi de finances votée par le Parlement, les mises en réserve n'affectent pas non plus les crédits ouverts sur le programme 164. Il n'en reste pas moins que, comme le Conseil d'État, la Cour des comptes gère les crédits du programme dans un souci d'économie. Ainsi, alors que la loi de finances pour 2014 lui avait accordé 216,4 millions d'euros de crédits de paiement, c'est 206,5 millions d'euros seulement qui ont été dépensés.

Par ailleurs, la Cour des comptes a rendu les crédits émanant de la réserve parlementaire qui lui avaient été attribués pour 2014. Elle n'en a pas sollicité pour 2015 et n'en sollicitera pas pour 2016.

Institué par la loi organique du 17 décembre 2012, qui transpose en droit français les dispositions du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, le *Haut Conseil des finances publiques* est chargé d'une mission spécifique d'analyse en matière de gouvernance des finances publiques. Il fait l'objet d'un programme, en l'occurrence le programme 340, en application de l'article 22 de la loi organique. Les crédits, de 622 842 euros, sont en diminution de 23,72 % pour 2016. Le Rapporteur spécial continue de s'interroger sur la spécificité de ce programme, qui ne doit son existence qu'à un amendement du Sénat, alors que le Haut Conseil est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, que l'effectif – réduit – de son personnel est composé de magistrats de la Cour et qu'il est hébergé par celle-ci. Son existence ne semble pas justifiée par l'esprit de la LOLF.

Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental (CESE)* est destiné à financer la troisième assemblée prévue par la Constitution. Représentant « la société civile organisée », pour reprendre l'expression de son actuel président, le CESE a pour mission d'apporter aux pouvoirs publics par ses avis un éclairage sur les préoccupations et les propositions de celle-ci, telles qu'elles ressortent des échanges entre ses diverses composantes réunies au sein de l'assemblée.

En tant qu'assemblée consultative prévue par la Constitution, le CESE dispose d'une autonomie de gestion – qu'on ne retrouve qu'au sein de la mission *Pouvoirs publics* – caractérisée notamment par l'absence de contrôle budgétaire externe, 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 – et enfin par la possibilité de gérer de manière pluriannuelle les attributions de produits sur le budget de l'État : à ce titre, les crédits de paiement ouverts au titre des recettes générées par le CESE peuvent

donc être reportés chaque année si besoin. Le Rapporteur spécial considère que ces prérogatives, qui ont été confirmées par une lettre du ministère des finances du 5 juillet 2013, confèrent au Conseil, à l’instar des Pouvoirs publics, une obligation toute particulière de rigueur, et même d’exemplarité, dans sa gestion. Cette position est partagée par l’actuel président du CESE, M. Jean-Paul Delevoye. Dans sa réponse au rapport public annuel de la Cour des comptes publié en février 2015, celui-ci a notamment indiqué que c’est dans un souci de participation au redressement des comptes de l’État que le CESE avait accepté « *une diminution de la dotation budgétaire de l’État à hauteur de 800 000 euros en 2013* » et de « *700 000 euros en 2014, auxquels s’ajoute une nouvelle contribution volontaire de 350 000 euros consentie en octobre dernier* ».

Les crédits de paiement attribués au CESE par le projet de loi de finances pour 2016 se montent à 38,14 millions d’euros, en légère diminution de 0,42 %.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

	Crédits ouverts en LFI pour 2015	Crédits demandés pour 2016	Évolution en euros	Évolution en %
165 Conseil d’État et autres juridictions administratives	383 189 927	386 922 000	+ 3 732 073	+ 0,97
164 Cour des comptes et autres juridictions financières	214 078 894	213 526 000	– 552 894	– 0,26
340 Haut Conseil des finances publiques	816 546	622 842	– 93 704	– 23,72
126 Conseil économique, social et environnemental	38 297 080	38 137 079	– 160 001	– 0,42
Total pour la mission	636 382 447	639 207 921	+ 2 825 474	+ 0,44

Source : commission des finances sur la base du projet annuel de performances.

LE CONSEIL D'ÉTAT ET LES 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, aux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), qui 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).

Outre la CNDA, il 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 256 165 affaires en 2014 (12 487 pour le Conseil d'État, 29 945 pour les cours administratives d'appel et 213 733 pour les tribunaux administratifs) ; dans le même temps, elles ont rendu 234 683 décisions (12 806 pour le Conseil d'État, 30 005 pour les cours administratives d'appel et 191 872 pour les tribunaux administratifs).

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 37 356 recours et a rendu 39 162 décisions.

I. DES CRÉDITS UNE FOIS DE PLUS EN LÉGÈRE AUGMENTATION

Avec 60,5 % des crédits de paiement demandés, le programme 165 constitue le plus important programme de la mission.

L'exercice 2016 ne présentera pas d'évolution très significative par rapport à ceux qui l'ont précédé ces dernières années. Le budget est fixé à 386,92 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 0,97 % et de 3,73 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

Les tableaux ci-après retracent l'évolution des crédits demandés pour 2016 par action et titre et par titre et catégorie.

CRÉDITS DE PAIEMENT 2016 PAR ACTION ET TITRE

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonction- nement	Titre 5 Dépenses d'investis- sement	Total pour 2016	Prévisions FDC et ADP 2016
01 Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	26 449 141			26 449 141	22 867
02 Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	50 205 494			50 205 494	
03 Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	156 786 883			156 786 883	
04 Fonction consultative	11 251 331			11 251 331	
05 Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	16 206 027			16 206 027	
06 Soutien	38 305 910	57 222 152	6 779 785	102 307 847	350 000
07 Cour nationale du droit d'asile	23 715 608			23 715 608	
Total	322 920 394	57 222 152	6 779 785	386 922 331	372 867

Source : projet annuel de performances.

CRÉDITS DE PAIEMENT 2016 PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en euros)

Titre et catégorie	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution en euros	Évolution en %
Titre 2 : Dépenses de personnel	318 675 333	322 920 394	+ 4 245 061	+ 1,33
Rémunérations d'activité	201 988 529	204 679 213	+ 2 690 684	+ 1,33
Cotisations et contributions sociales	115 183 217	116 717 566	+ 1 534 349	+ 1,33
Prestations sociales et allocations diverses	1 503 587	1 523 615	+ 20 028	+ 1,33
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	56 884 809	57 222 152	+ 337 343	+ 0,59
Dépenses de fonctionnement autres que de personnel	56 884 809	57 222 152	+ 337 343	+ 0,59
Titre 5 : Dépenses d'investissement	7 379 785	6 779 785	- 600 000	- 8,13
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	6 979 785	6 479 785	- 500 000	- 7,16
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	400 000	300 000	- 100 000	- 25
Titre 6 : Dépenses d'intervention	250 000	-	- 250 000	- 100
Transferts aux autres collectivités	250 000	-	- 250 000	- 100
Total hors FDC et ADP prévus	383 189 927	386 922 331	+ 3 732 404	+ 0,97
FDC et ADP prévus au titre 2	22 867	22 867	-	-
FDC et ADP prévus hors titre 2	350 000	350 000	-	-
Total y.c. FDC et ADP prévus	383 562 794	387 295 198	+ 3 732 404	+ 0,97

Source : projet annuel de performances.

La progression des crédits de paiement est le résultat de mouvements différenciés.

Les crédits destinés aux personnels, qui représentent 83,46 % de l'ensemble, progressent à eux seuls de 4,25 millions d'euros (+ 1,33 %), répartis entre rémunérations d'activité (2,69 millions d'euros) et cotisations sociales (1,53 million d'euros).

Avec 57,22 millions d'euros, les dépenses de fonctionnement courant progressent faiblement (+ 0,59 %).

Les dépenses d'investissement font quant à elles l'objet d'une diminution de 600 000 euros, soit 8,13 %, la diminution étant inégalement répartie entre les immobilisations corporelles (- 500 000 euros et - 7,16 %) et les immobilisations incorporelles (- 100 000 euros et - 25 %) de l'État.

Dans ses réponses au Rapporteur spécial, le Conseil d'État insiste cependant sur le caractère en partie artificiel de la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, les mêmes dépenses pouvant être classées en dépenses d'investissement lorsqu'elles correspondent à des travaux dans un immeuble dont l'État est propriétaire, et en dépenses de fonctionnement lorsqu'elles correspondent à des travaux dans un immeuble dont l'État est locataire ou occupant à titre gratuit. Pris globalement, les crédits de fonctionnement et d'investissement restent stables (- 0,41 %), avec 64 millions d'euros en 2016 contre 64,26 millions d'euros en 2015.

Les autorisations d'engagement ne diffèrent des crédits de paiement que pour les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel et les dépenses d'investissement. Alors que, avec 67,56 millions d'euros, les autorisations d'engagement destinées aux dépenses de fonctionnement augmentent de 6,5 millions d'euros (+ 10,65 %), avec 8,53 millions d'euros, celles destinées aux investissements diminuent (- 16,37 %). Prises globalement les autorisations d'engagement destinées au fonctionnement et à l'investissement augmentent de 11,27 %, avec 76,08 millions d'euros en 2016 contre 68,38 millions d'euros en 2015.

Hors loyers budgétaires, dont le montant est semblable d'un exercice à l'autre (environ 4,87 millions d'euros), l'augmentation des autorisations d'engagement s'explique essentiellement par les projets de relogement du tribunal administratif de Marseille et de celui de Nice, ainsi que par l'extension des locaux de la CNDA, beaucoup trop à l'étroit.

A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL CONTENUES AU PLUS JUSTE

Le programme 165 retrace désormais plus de 3 800 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Ils sont répartis entre un peu plus d'un tiers de magistrats, un peu plus de 40 % d'agents des greffes et 20 % d'autres fonctionnaires.

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

(en équivalents temps plein travaillés)

Catégorie	Programme Conseil d'État et autres juridictions administratives				
	2014			2015	2016
	Plafond	Réalisé	écart	Plafond	Prévision
Membres du Conseil d'État	219	234	15	222	219
Magistrats de l'ordre administratif	1 156	1 154	- 2	1 176	1 203
Catégorie A	835	627	- 208	845	844
Catégorie B	371	408	37	378	385
Catégorie C	1 157	1 291	134	1 163	1 168
Total	3 738	3 714	- 24	3 784	3 819

Source : Conseil d'État.

La progression continue du contentieux amène à augmenter régulièrement l'effectif du programme, notamment celui des magistrats, et à faire évoluer les procédures.

Le tableau ci-dessous retrace les créations d'emplois recensées dans les juridictions administratives de 2011 à 2015 et celles prévues dans le projet de loi de finances pour 2016.

CRÉATIONS D'EMPLOIS DANS LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

	2011	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
Magistrats	30	5	17	14	14	29
Fonctionnaires	40	35	23	21	21	6
Total	70	40	40	35	35	35

Source : projet annuel de performances.

Ces créations d'emplois ont vocation à permettre à la juridiction administrative d'atteindre les objectifs fixés pour 2016 en termes de délai de jugement (8 mois pour le Conseil d'État, 10 mois pour les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs). Il faut cependant noter d'une part que, au titre de la contribution de la juridiction administrative au plan de redressement des finances publiques, les créations annuelles d'emploi ont été réduites de 5 par rapport au triennal 2013-2015, qui en prévoyait 40, et de l'autre que l'augmentation annuelle du contentieux était estimée à 3 % en moyenne annuelle alors que, on le verra plus loin, l'augmentation réelle est nettement supérieure.

B. DES EFFORTS IMPORTANTS DE MAÎTRISE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

1. Une action sur les dépenses de fonctionnement courant plus forte qu'il n'y paraît

La légère diminution, depuis 2014, de l'enveloppe des crédits de paiement en matière de fonctionnement et d'investissement traduit les efforts continus engagés pour la maîtrise des frais de fonctionnement courant et d'investissement, seule solution, eu égard à la hausse croissante du nombre de recours, pour freiner la dépense.

DOTATION HORS TITRE 2

(en euros)

	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
Titre 3	50 703 095	54 880 000	55 810 000	56 884 809	57 222 152
Titre 5	13 290 541	10 890 000	9 120 000	7 629 785	6 779 785
Total	63 993 636	65 770 000	64 930 000	64 514 594	64 001 937
Évolution	+ 3,1 %	+ 2,8 %	- 1,3 %	- 0,6 %	- 0,8 %

Source : Conseil d'État.

Eu égard à la hausse continue du contentieux, la légère baisse (- 0,8 %) des dotations de titres 3 et 5, inscrites au projet de loi de finances pour 2016 masque un effort important mené par les juridictions administratives sur leur fonctionnement courant.

Il s'agit d'abord du recours de plus en plus systématique, de la part du Conseil d'État, aux marchés publics interministériels.

Cependant, un axe spécifique de l'effort concerne tout particulièrement les frais de justice.

Les frais de justice, qui sont essentiellement composés de frais postaux, pour le Conseil d'État, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, et de frais d'interprétariat pour la Cour nationale du droit d'asile, sont directement liés à l'activité contentieuse.

NATURE DE LA DÉPENSE DE FRAIS DE JUSTICE EN 2016

(en euros)

Frais postaux	7 933 585	66 %
Frais de papier et autres frais	360 617	3 %
Frais de traduction	3 726 381	31 %
Total des frais de justice	12 020 584	100 %

Source : Conseil d'État.

L'évolution des frais de justice est la suivante.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE FRAIS DE JUSTICE

(en millions d'euros)

Dotation	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dotation LFI	11	10	11	12,9	14,25	12,3	12
Évolution N/N-1	0 %	- 9 %	+ 10 %	+ 17,2 %	+ 10,5 %	- 13,6 %	- 2,4 %

Source : Conseil d'État.

Les dotations de 12 millions d'euros de frais de justice inscrites sur le programme en 2016 se répartissent entre 6,6 millions d'euros pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, 5,2 millions d'euros pour la CNDA et 300 000 euros pour le Conseil d'État.

Le calcul de la dotation en matière de frais de justice doit cependant tenir compte d'aléas possibles. La consommation effective de ces frais n'est connue qu'*a posteriori*.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DE FRAIS DE JUSTICE

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015 (prev)
Consommation	9,85	11,4	11	12,2	10
Évolution N/N-1	+ 4,3 %	+ 15,7 %	- 3,5 %	+ 1,8 %	- 12,7 %

Source : Conseil d'État.

La maîtrise de ces dépenses est obtenue grâce à la mise en place des télérecours. Celle-ci permet d'envisager une stabilisation des dépenses d'affranchissement, malgré une progression prévisible, de l'ordre de 6 % par an, du contentieux, ainsi que des tarifs de courriers postaux.

2. Le développement de la dématérialisation des procédures : l'application *Télérecours*

Pour diminuer le poids, actuel et futur, des frais de justice au sein des crédits de fonctionnement du programme, le Conseil d'État a entrepris de dématérialiser autant que possible les procédures ; c'est l'application *Télérecours*.

L'application *Télérecours*, accessible sur l'internet, permet aux avocats et aux administrations de transmettre électroniquement toutes leurs productions (requêtes, mémoires et pièces). Les juridictions administratives peuvent communiquer électroniquement à ces parties tous les actes de procédure (communications, mesures d'instruction, avis d'audience, notification des décisions pour les administrations et transmission de leurs ampliations pour les avocats). Cette application a été mise en service au Conseil d'État le 1^{er} avril 2013, dans les juridictions des ressorts des cours administratives d'appel de Nancy et de Nantes le 3 juin 2013, dans l'ensemble des juridictions administratives métropolitaines le 2 décembre 2013. Elle le sera dans l'ensemble des juridictions d'outre-mer début décembre 2015.

Depuis la mise en service de l'application, qui connaît un succès croissant, plus de 10 500 requêtes ont été déposées par *Télérecours* devant la section du contentieux du Conseil d'État et plus de 125 000 requêtes l'ont été devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Au premier semestre 2015, 57 % en moyenne des requêtes éligibles devant les tribunaux administratifs (c'est-à-dire les requêtes déposées par une administration ou un avocat – les recours directement déposés par un particulier ne sont pas éligibles) et 63 % en moyenne des requêtes éligibles devant les cours administratives d'appel ont été déposées sur l'application (contre respectivement 34 % et 42 % en moyenne au premier semestre 2014). Ce taux s'élève à 82 % en moyenne devant le Conseil d'État pour la même période.

Au 30 juin 2015, 11 347 avocats et 2 134 administrations ou organismes de droit privé chargés d'une mission de service public étaient inscrits à l'application *Télérecours*.

Il est également envisagé de rendre son utilisation obligatoire pour les administrations et les avocats dans un futur proche.

Si, l'utilisation de ce mode de communication dématérialisé permet d'obtenir des économies substantielles sur les dépenses d'affranchissement, il est toutefois à noter que le niveau d'économies dans les dépenses d'affranchissement (près de 3 millions d'euros, soit environ 30 % de l'ensemble des dépenses d'affranchissement hors CNDA) est fondé sur une évolution très optimiste de l'utilisation de l'outil *Télérecours*.

L'an dernier, le Rapporteur spécial a été saisi de difficultés dans la mise en œuvre du dispositif, du fait, d'une part, pour les magistrats, de lenteurs parfois déraisonnables dans l'acheminement informatique des pièces constituant les dossiers, et de l'autre de la charge de travail supplémentaire imposé aux greffes par le dispositif.

Lors de son entretien avec le Rapporteur spécial, le 22 juillet 2015, le vice-président du Conseil d'État, M. Jean-Marc Sauvé, lui a indiqué qu'un audit technique avait conclu à la nécessité de renforcer les logiciels, et que la généralisation du dispositif n'aurait sans doute pas lieu avant le 1^{er} janvier 2017.

II. UNE JUSTICE DE QUALITÉ

Les résultats des indicateurs élaborés pour le projet annuel de performances montrent une justice administrative de qualité, tant pour les délais que pour la solidité des jugements. Ils montrent aussi, notamment par l'indicateur consacré au nombre d'affaires traitées par magistrat, la réelle pression que fait peser sur elle l'accroissement continu du volume du contentieux.

A. DES DÉLAIS DE JUGEMENT GLOBALEMENT TENUS

En 2014, le délai prévisible moyen de jugement s'est élevé à 6 mois et 2 jours devant le Conseil d'État (pour une « cible » 2017 de 8 mois), à 10 mois et 1 jour devant les tribunaux administratifs (pour une cible de 10 mois en 2017) et à 6 mois et 4 jours devant la CNDA. Seules les cours administratives d'appel font un peu moins bien, avec 11 mois et 1 jour pour une cible de 10 mois.

Il faut cependant rappeler que, en 2002, le délai devant ces mêmes cours administratives d'appel était de 2 ans, 10 mois et 18 jours, et, devant les tribunaux administratifs, de 1 an, 7 mois et 21 jours. Quant à la CNDA, le délai était de 1 an, 3 mois et 9 jours en 2009. L'objectif fixé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 était alors de ramener à 1 an les délais de jugement devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs. Dans un contexte de dynamisme confirmé de ses

contentieux traditionnels (+ 6 % en moyenne annuelle depuis 40 ans), la juridiction administrative est donc parvenue à considérablement réduire ses délais de jugement moyen, et à dépasser l'objectif initialement fixé.

Le délai au Conseil d'État devrait s'allonger un peu et passer à 8 mois et 15 jours en 2015 puis à 8 mois en 2016 du fait des requêtes relatives au contentieux des élections départementales de mars 2015 et celles relatives au contentieux des élections régionales qui seront tenues en décembre 2015.

Pour ces deux années 2015 et 2016, le délai de 10 mois devrait être atteint devant les tribunaux administratifs. Pour les cours administratives d'appel, il devrait passer à 10 mois et 15 jours en 2015. L'allongement du délai devant la CNDA en 2016 (7 mois et 7 jours) s'explique par le déstockage prévu des dossiers en instance de l'OFPRA conduisant à 15 000 recours supplémentaires potentiels.

La proportion d'affaires en stock depuis plus de deux ans (un an devant la CNDA) est désormais de 4 % au Conseil d'État (pour un objectif de 5 % en 2017), de 3,5 % devant les cours administratives d'appel (pour un objectif de 4,5 %), de 8 % auprès des tribunaux administratifs (pour un objectif de 8 %) et de 10 % devant la CNDA (pour un objectif de 10 %). En 2008, le pourcentage devant les tribunaux administratifs était de 25 %.

Les cibles fixées pour 2017 ont donc soit déjà été atteintes, soit devraient pouvoir l'être, y compris pour la CNDA du fait du recrutement de 15 rapporteurs supplémentaires et de la création de nouvelles salles d'audience en 2015.

B. DES MAGISTRATS ET DES PERSONNELS MOBILISÉS

Les objectifs fixés pour 2017 en termes de nombre d'affaires traitées par magistrat sont aujourd'hui déjà atteints (85 au Conseil d'État, 110 dans les cours administratives d'appel et 240 dans les tribunaux administratifs).

La seule exception concerne la CNDA, où le nombre d'affaires traitées est en baisse, mais du fait du mouvement de grève conduit par certains avocats plaissant à la cour au début de l'année 2015 (272 affaires prévues cette année contre 312 – correspondant à la cible 2017 – en 2014).

Cependant, les marges de progression des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dans ce domaine sont extrêmement faibles du fait de l'évolution de la structure du contentieux : on constate en effet une augmentation du nombre de dossiers jugés en formation collégiale.

Les mêmes remarques peuvent être faites pour les agents de greffe : réalisation des objectifs (160 affaires traitées par agent de greffe au Conseil d'État, 97 dans les cours administratives d'appel, 190 dans les tribunaux administratifs et 285 à la CNDA) et marges de progression très limitées.

Objectif spécifique au Conseil d'État, la proportion des textes examinés en moins de deux mois est en 2014 supérieure à l'objectif fixé pour 2017 : 97 % pour les projets de loi ou d'ordonnance (pour un objectif de 95 %) et 89 % pour les projets de décret (pour un objectif de 80 %).

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. Ainsi, en 2002 le nombre moyen d'affaires traitées par les magistrats des tribunaux administratifs, en données nettes, n'était que de 209 : pour les cours administratives d'appel, il était de 87,5. La modernisation des méthodes de travail (notamment pour le traitement du contentieux de masse grâce à l'utilisation de modèles de décision et d'une banque de paragraphes, par exemple) et les réformes du code de justice administrative (en particulier avec la création du juge unique pour l'examen de certaines affaires) ont concouru à cette hausse.

Le taux d'annulation des décisions juridictionnelles est enfin l'indicateur de la qualité des jugements rendus. S'il est tout à fait raisonnable, il reste, mis à part la CNDA – avec un taux d'annulation de 4,3 % pour une cible de 5 % –, légèrement supérieur à l'objectif. En effet, alors que celui-ci est fixé à moins de 15 %, en 2014 le taux d'annulation des décisions des tribunaux administratifs par le Conseil d'État est de 15,9 %, le taux d'annulation des décisions des tribunaux administratifs par les cours administratives d'appel de 16,3 % et le taux d'annulation des décisions de ces cours par le Conseil d'État de 18,3 %, en progression sur 2013. C'est sans doute là un signe de la pression que l'accroissement des contentieux fait peser sur la justice administrative.

III. L'ACCROISSEMENT DU CONTENTIEUX : UNE PROGRESSION SANS LIMITE ?

A. UNE ÉVOLUTION QUI RESTE PRÉOCCUPANTE

En effet, la justice administrative doit faire face à une expansion continue du contentieux. Non seulement celle-ci atteint 6 % en moyenne annuelle depuis près de 40 ans, mais la hausse s'accélère. En 2014, les tribunaux administratifs ont ainsi été saisis de 213 733 recours, pour 181 218 en 2013 ; la hausse est de 18 %.

Contribuent de façon notable à cette hausse la poursuite de la montée en puissance des contentieux de masse, tels que celui du droit au logement opposable (DALO), du revenu de solidarité active (RSA) ou des étrangers.

Le contentieux du RSA, qui s'élevait à 1 325 affaires en 2009, a augmenté d'environ 360 % en cinq ans pour atteindre près de 2 750 dossiers en 2010 et 2011, 4 847 en 2013 et 6 147 en 2014. Les entrées de l'année 2014 sont en progression de 27 % par rapport à 2013. Cette évolution est la conséquence 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 charge engendrée par le contentieux du RSA est cependant moindre que celle créée par le contentieux DALO. Entre 2010 et la fin 2014, le DALO a en effet été à la source de 49 954 requêtes (hors contentieux des liquidations), 7 512 en 2010, 8 467 en 2011, 9 135 en 2012, 10 770 en 2013 et, enfin, 14 070 en 2014 : en cinq ans, la charge de travail due au DALO a quasiment doublé.

Le contentieux DALO comporte trois types de recours. Le premier est formé des recours initiaux pour obtenir de l'État, sous astreinte, un « logement adapté ». Le nombre de ces recours a quasiment doublé entre 2010 et 2014, passant de 5 479 en 2010 à 9 865 en 2014.

À ces recours s'ajoutent les demandes de liquidation présentées par les requérants au profit desquels une injonction assortie d'astreinte a été décidée. La liquidation de l'astreinte suppose, en effet, une nouvelle intervention du juge. Cette liquidation est définitive lorsque l'État a honoré son obligation et partielle dans les autres cas, une nouvelle liquidation intervenant alors à une échéance ultérieure.

Le nombre de ces demandes est passé de 3 082 en 2010 à 5 116 en 2014.

Le contentieux DALO intègre enfin un contentieux indemnitaire, où le requérant demande à l'État de l'indemniser pour ne pas lui avoir fourni de logement malgré la décision définitive du juge. Nettement moins développé, il affiche néanmoins une progression constante : quasiment inexistant au cours des deux premières années, avec 123 recours en 2010 et 259 en 2011, il s'est traduit par 1 103 recours en 2014.

Hors liquidation, le contentieux DALO représente désormais près de 7 % des affaires en moyenne au niveau national, mais 21 % des affaires enregistrées à Paris en 2014.

Le contentieux des étrangers est également considérable, et en expansion constante. Avec 58 261 requêtes, il représente 30 % du contentieux des tribunaux administratifs en 2014 (25 % en 2009), et 48 % du contentieux devant les cours administratives d'appel.

Avec une hausse de près de 27 % entre 2010 et 2014 et de 7 % pour la seule année 2014, l'expansion du contentieux de l'asile devant la CNDA (37 356 dossiers enregistrés en 2014) a aussi amené le Conseil d'État à engager un vigoureux plan de recrutement, largement à l'origine de la diminution des délais de jugement de cette Cour.

Eu égard au contexte international, on peut penser que cette hausse devrait se poursuivre.

Par ailleurs, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 d'une réforme de la procédure applicable aux contentieux sociaux (décret n° 2013-730 du 13 août 2013), qui a vocation à améliorer l'accès au juge des personnes démunies, s'est

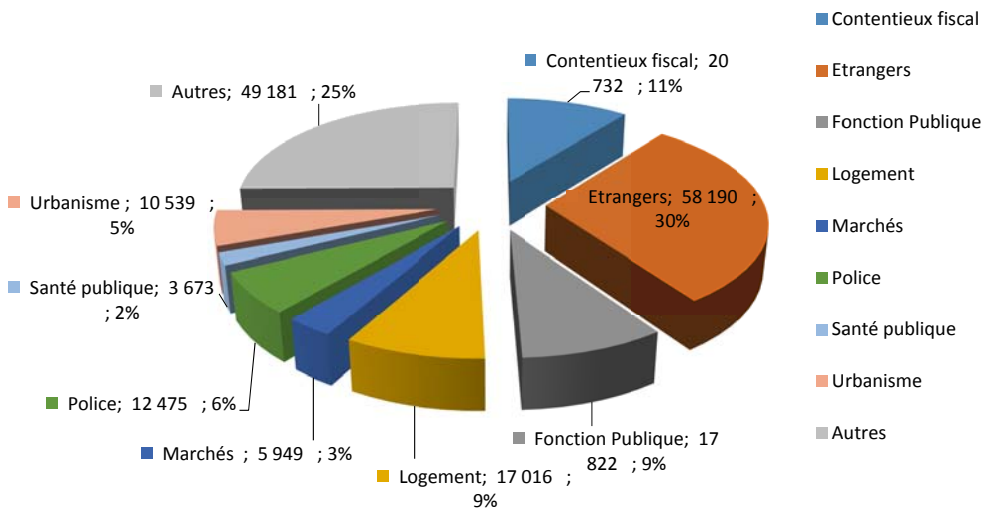
traduite par un alourdissement de la charge de travail des magistrats et des agents de greffe des tribunaux administratifs. En effet, ces dossiers auparavant très souvent rejetés par ordonnance sans instruction, donnent lieu désormais à instruction et à audience.

Il faut aussi noter le nombre croissant de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

En revanche, un autre contentieux de masse, le contentieux de police, connaît une baisse significative depuis 2010 (- 57 %) du fait de la diminution du contentieux lié au retrait de points sur les permis de conduire.

La répartition des affaires par matière figure dans le graphique ci-dessous :

**RÉPARTITION DES ENTRÉES DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
PAR DOMAINE EN 2014 (données nettes)**



Source : Conseil d'État.

B. COMMENT CONTENIR L'EXPANSION DU CONTENTIEUX ?

Quelles pistes pourraient être étudiées pour tenter de freiner cette progression continue, qui obligera, même si des procédures internes sont progressivement dématérialisées ou simplifiées, à augmenter régulièrement le nombre de magistrats et de personnels des greffes ?

1. Le recours administratif préalable : une utilisation encore limitée

Une première piste pourrait consister en l'instauration du recours administratif obligatoire en préalable au recours contentieux. En 2008, le Conseil d'État a rendu un rapport sur le recours administratif préalable, favorable à l'extension de cette procédure non contentieuse, notamment en matière de fonction publique et de permis de conduire. Ce rapport contient, à la fois, des propositions d'ordre général sur les principes auxquels les recours administratifs préalables obligatoires devraient obéir, les règles à respecter lors de leur instauration ainsi que les mentions à faire figurer dans les décisions et des propositions d'ordre sectoriel sur les domaines dans lesquels un mécanisme de recours administratif préalable obligatoire pourrait opportunément être mis en place.

Les propositions contenues dans le rapport du Conseil d'État ont favorisé l'institution de deux nouveaux mécanismes de recours administratif préalable obligatoire, en matière de RSA et de contentieux de la naturalisation. Par ailleurs, une expérimentation a aussi été menée en application du décret n° 2012-765 du 10 mai 2012 dans le contentieux de la fonction publique. Son champ très restreint n'a toutefois pas permis d'observer un impact positif significatif sur l'activité des juridictions administratives. Enfin, très récemment, la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a instauré un recours préalable obligatoire en matière de prime d'activité.

2. Agir sur le contentieux de masse : une tâche impossible ?

Une autre piste serait d'agir spécifiquement sur les contentieux de masse.

Les deux contentieux de masse les plus abondants étant le contentieux des étrangers et le contentieux DALO, c'est évidemment sur ces deux contentieux qu'il faudrait agir en priorité.

Pour la préparation de son rapport de l'an dernier, le Rapporteur spécial s'était rendu le 3 juillet 2014 au tribunal administratif de Melun, où le contentieux DALO représente 21 % des affaires enregistrées et le contentieux des étrangers 33 % – ce tribunal a dans son ressort le centre de rétention du Mesnil-Amelot.

a. Le contentieux des étrangers

Le Rapporteur spécial avait pu constater à travers cette visite un mode d'application assez étonnant du contentieux des étrangers. En cas de recours contre une décision d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) d'un étranger placé en rétention, le tribunal doit statuer dans les 72 heures. Dans le cadre des mesures d'expulsion des migrants de Calais, 63 étrangers venaient d'être placés en rétention au Mesnil-Amelot. Le Rapporteur spécial a pu assister en direct à l'organisation par la présidente, Mme Sylvie Favier, du tour de permanence du greffe pour le week-end suivant, afin de traiter les recours à venir, et des audiences à partir du lundi suivant, pour lesquelles elle a dû mobiliser huit présidents de chambre, afin de les juger. Les recours sont arrivés le vendredi. Les audiences ont été convoquées pour le lundi à 9 h 30. Cependant, le préfet du Pas-de-Calais ayant abrogé à 8 h 30 tous les arrêtés de placement en rétention qu'il avait pris, les étrangers n'ont pas été acheminés à l'audience par la police de l'air et des frontières, et, pour tout dire, ne s'y sont pas présentés.

Autre exemple, pour qui veut s'intéresser à l'historique des recours de la famille Dibrani (« affaire Léonarda »), il ressort que cette affaire a donné lieu, du 20 août 2009 au 9 octobre 2013, date de la reconduite de la famille à la frontière, à dix-sept décisions successives de refus d'admission au séjour, dont deux décisions de l'OFPRA, six de plusieurs préfets et sept décisions juridictionnelles. Un huitième jugement rejetant les démarches de la famille Dibrani a encore été rendu le 28 janvier 2014.

Il a été dit au Rapporteur spécial que la première difficulté en matière de contentieux des étrangers était celle de l'application effective des jugements. En matière de droit au séjour, le recours en appel n'est pas suspensif. La famille Dibrani pouvait être reconduite vers le Kosovo à partir du 26 janvier 2012, date à laquelle le tribunal administratif de Besançon avait rejeté les requêtes. Visiblement, il y a des raisons de se préoccuper des conditions dans lesquelles les décisions de première instance sont exécutées.

Il ne semble du reste pas qu'on s'achemine vers une diminution du contentieux des étrangers. Outre la dramatique situation internationale que l'on sait, il a été dit au Rapporteur spécial que la réforme du contentieux de l'asile opérée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile devrait provoquer à la CNDA un afflux des dossiers en provenance de l'OFPRA.

b. Le contentieux DALO

L'application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (« loi DALO ») a ouvert le droit aux personnes ou familles sans domicile, mal logées ou demandeuses d'un logement social adapté à leurs besoins depuis un temps anormalement long et répondant aux conditions d'accès à un logement social de saisir une commission de médiation. Celle-ci étudie et accepte – ou rejette – la demande. En cas d'acceptation, l'administration est dans l'obligation de fournir au requérant un logement social adapté à ses besoins.

La procédure pourrait s'arrêter là, l'administration exécutant alors les décisions de la commission de médiation, en fonction des priorités indiquées par celle-ci compte tenu des logements dont elle dispose.

Mais tel n'est pas le cas. Si l'administration – faute de logements adaptés disponibles – n'est pas parvenue dans les trois mois (six mois en Île-de-France) à donner suite à la décision de la commission de médiation, le demandeur peut saisir le tribunal administratif, qui va alors ordonner, sous astreinte – provisoire puis définitive –, le relogement accepté par la commission.

Pendant, si aucun logement adapté n'est disponible, l'injonction du tribunal ne pourra pas avoir pour effet le relogement immédiat du demandeur (dans le ressort du tribunal administratif de Melun, la durée entre l'injonction et le relogement est en moyenne de quatre ans). Dans ces conditions, il faut bien reconnaître que, malgré les moyens mis en œuvre, l'organisation d'audiences et l'exposition de frais d'expédition, l'effet utile de l'intervention du tribunal administratif pour faire exécuter la décision de la commission peut être considéré comme quasiment nul.

Or, une fois le demandeur relogé, le travail du tribunal administratif n'est pas terminé. Il lui revient alors de calculer puis de liquider l'astreinte définitive qui doit être versée par l'État.

Le montant des astreintes est versé par les préfetures au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement. En coopération avec, notamment, des organismes de gestion locative sociale (y compris des organismes HLM), ce fonds finance au profit de personnes en situation précaire – qui ne sont pas forcément les demandeurs ayant obtenu la condamnation de l'État au paiement de l'astreinte – des actions d'accès ou de maintien dans le logement... c'est-à-dire dans des logements existants.

Par ailleurs, la loi DALO apparaît presque comme une loi francilienne : 82 % des procédures lancées depuis 2010 l'ont été devant les cinq tribunaux administratifs d'Île-de-France dont 33 % devant le tribunal administratif de Paris (soit 16 536 affaires). Il est suivi des tribunaux administratifs de Montreuil (18 %), de Cergy-Pontoise (15 %), de Melun (12 %) et de Versailles (4 %). Hormis, les tribunaux administratifs de Marseille, Nice, Toulon, Montpellier et Lille, tous les

autres tribunaux administratifs hexagonaux ont enregistré moins de 350 affaires. En outre-mer, le contentieux généré par le DALO est relativement important à Cayenne (316 affaires depuis 2010).

Dans son rapport de l’an dernier, le Rapporteur spécial s’étonnait de la procédure curieuse qui aboutissait à faire passer l’accompagnement social des mal-logés par des interventions du juge administratif qui ne donnent finalement aux décisions de la commission de médiation aucun surcroît d’efficacité. Il faisait remarquer que l’État pourrait alimenter le Fonds national d’accompagnement directement par voie budgétaire, et que, s’il veut absolument relier l’accompagnement social des mal logés à la difficulté pour lui de leur obtenir un logement social adapté dans les délais qu’il fixe, il pourrait attacher les astreintes qu’il a décidé de s’imposer à la décision de la commission de médiation.

Un an plus tard, alors que l’heure reste à la limitation des dépenses de l’État, aucune action n’a été faite pour décharger le juge administratif de la masse de la procédure de la loi DALO. Il semble au contraire que certains souhaiteraient une plus forte implication du juge pour le recouvrement des astreintes, considérées par eux comme un outil fonctionnel pour la production de logements sociaux. Le Rapporteur spécial ne peut que contester cette appréciation, à la fois pour les raisons exposées au paragraphe précédent et du fait du développement du contentieux indemnitaire, entièrement à la discrétion des requérants, où ceux-ci réclament pour eux-mêmes à l’État une indemnisation pour carence, et, le cas échéant, l’obtiennent.

Ce contentieux indemnitaire devrait du reste se développer. Dans un arrêt de chambre du 9 avril 2015 (*Tchokontio Happi c. France*), rendu à l’unanimité des juges, la Cour européenne des droits de l’Homme a condamné la France pour non-exécution d’une décision de justice à la demande d’une personne non relogée malgré une décision de justice définitive, considérant que si l’astreinte prononcée dans ce jugement avait effectivement été liquidée et versée par l’État, elle n’avait aucune fonction compensatoire dans la mesure où elle n’avait pas été versée à la requérante, mais à un fonds géré par l’État. La Cour a jugé que le défaut d’exécution du jugement en question ne se fondait sur aucune justification valable au sens de la jurisprudence de la Cour, selon laquelle l’État ne peut faire valoir un problème de ressources pour ne pas honorer, par exemple, une dette fondée sur une décision de justice.

Si l’arrêt de la chambre est confirmé par la Grande Chambre et devient donc définitif, la loi DALO aura abouti à donner le droit à chaque mal-logé français – en pratique, francilien – d’obtenir un logement décent de l’État sous peine de condamnation par la Cour européenne des droits de l’Homme.

*

* *

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

I. UN BUDGET DE NOUVEAU EN LÉGÈRE DIMINUTION

Avec 213,53 millions d'euros, les crédits de paiement demandés pour le programme 164 sont en très légère baisse : -0,26 % par rapport à 2015 (214,08 millions d'euros).

Cette diminution de 0,55 million d'euros résulte de deux mouvements contraires. Avec 185,53 millions d'euros, les dépenses de rémunérations sont en baisse de 0,13 % par rapport à 2015. La diminution des dépenses d'investissement est plus forte : avec 800 000 euros, elles diminuent de 2,78 millions d'euros.

En revanche, avec 27,15 millions d'euros, le montant des dépenses de fonctionnement augmente de 2,47 millions d'euros, soit de près de 10 % (9,99 %).

Enfin, sauf pour les dépenses de titre 3, les autorisations d'engagement sont identiques aux crédits de paiement. Avec 30,33 millions d'euros, les autorisations d'engagement attachées aux dépenses de fonctionnement (titre 3), sont supérieures de 3,18 millions euros aux crédits de paiement.

Les deux tableaux ci-après retracent, les évolutions des crédits de paiement l'un par titre et catégorie, l'autre par action.

La présentation par action des dépenses ventile essentiellement entre celles-ci les dépenses de personnel. Comme pour le programme 165, les dépenses de fonctionnement (ici, leur quasi-totalité), d'investissement et d'intervention sont regroupées dans une action unique consacrée au pilotage et au soutien de l'ensemble des tâches accomplies par le programme.

CRÉDITS DE PAIEMENT : RÉPARTITION PAR TITRE ET CATÉGORIE

(en euros)

Titre et catégorie	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	Évolution en euros	Évolution en %
Titre 2 : Dépenses de personnel	185 760 609	185 526 195	- 234 414	- 0,13
Rémunérations d'activité	123 890 162	122 459 094	- 1 431 068	- 1,16
Cotisations et contributions sociales	61 150 287	62 316 941	+ 1 166 654	+ 1,91
Prestations sociales et allocations diverses	720 160	750 160	+ 30 000	+ 4,17
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	24 684 785	27 150 000	+ 2 465 215	+ 9,99
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	24 684 785	27 150 000	+ 2 465 215	+ 9,99
Titre 5 : Dépenses d'investissement	3 580 000	800 000	- 2 780 000	- 77,65
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	2 190 000	500 000	- 1 690 000	- 78,17
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	1 390 000	300 000	- 1 090 000	- 78,42
Titre 6 : Dépenses d'intervention	53 500	50 000	- 3 500	- 6,54
Transferts aux autres collectivités	53 500	50 000	- 3 500	- 6,54
Total hors FDC et ADP prévus	214 078 894	213 526 195	- 552 699	- 0,26
FDC et ADP prévus au titre 2	229 144	363 928	+ 134 784	+ 58,82
FDC et ADP prévus hors titre 2	683 851	893 570	+ 209 719	+ 30,67
Total y.c. FDC et ADP prévus	214 991 889	214 783 693	- 208 196	- 0,10

Source : projet annuel de performances.

CRÉDITS DE PAIEMENT RÉPARTITION PAR ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2016	FDC et APD attendus en 2016
21	Examen des comptes publics	38 828 901	1 400 000			40 228 901	1 257 498
22	Contrôle des finances publiques	15 853 459				15 853 459	
23	Contrôle des gestions publiques	59 869 560				59 869 560	
24	Évaluation des politiques publiques	34 642 171				34 642 171	
25	Information des citoyens	7 104 771				7 104 771	
26	Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4 646 626				4 646 626	
27	Pilotage et soutien des juridictions financières	24 580 707	25 750 000	800 000	50 000	51 180 707	
Total		185 526 195	27 150 000	800 000	50 000	213 526 195	1 257 498

Source : Cour des comptes.

II. DES TÂCHES QUI CONTINUENT À S'ACCROÎTRE ET À SE DIVERSIFIER

A. UNE GESTION SOLIDE ET SERRÉE, MAIS QUI ATTEINT SES LIMITES

1. Dans un budget contraint, une évolution de la structure du personnel qui tient compte de celle des missions

Depuis plusieurs années, le périmètre des missions des juridictions financières n'a cessé de s'élargir : certification des comptes de l'État et des régimes généraux de sécurité sociale, mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable, développement des contrôles communs entre la Cour et les chambres régionales des comptes, développement des missions de conseil et d'appui au Gouvernement et au Parlement, et contrôle élargi des organismes faisant appel à la générosité publique.

Les années 2015 et 2016 ne dérogent pas à la règle. L'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit d'élargir le champ de la certification par la Cour et les chambres régionales aux comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Le projet de loi relatif à la santé, en cours de discussion au Parlement, prévoit une extension des compétences de contrôle de la Cour et des chambres régionales des comptes aux établissements sociaux et médico-sociaux ainsi qu'aux établissements de santé privés. Selon la Cour, c'est 47 milliards d'euros qui, en cas d'adoption de cette disposition, seront ainsi ouverts au contrôle de la Cour et des chambres régionales.

Par ailleurs, les métiers de la fonction soutien (métiers relatifs au budget, secrétariat général des chambres régionales des comptes) demandent une technicité sans cesse accrue.

Ces éléments ont amené les gestionnaires du programme à revoir, à plafond d'emplois inchangé, la structure de celui-ci. Le nombre des fonctionnaires et magistrats de catégorie A et A+ augmente, celui des fonctionnaires de catégorie B ou C diminue.

L'exercice 2016 ne dérogera pas à la règle : il est prévu d'augmenter de 12 le nombre de personnels de catégorie A ou A+ et de diminuer de 6 celui des personnels de catégorie B et de 6 celui des personnels de catégorie C.

Cette évolution recouvre une diminution de la part des emplois de soutien au profit de celle des emplois de contrôle.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la structure du plafond d'emplois du programme :

STRUCTURE DU PLAFOND D'EMPLOIS DU PROGRAMME

<i>Catégories</i>	Plafond d'emplois 2012	Plafond d'emplois 2013	Plafond d'emplois 2014	Plafond d'emplois 2015	Plafond d'emplois 2016
<i>Catégories A et A+</i>	1 087	1 098	1 200	1 263	1 275
<i>Catégorie B</i>	379	377	350	317	311
<i>Catégorie C</i>	374	365	290	260	254
Total	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840

Source : Cour des comptes.

En 2016, la répartition du personnel du programme entre catégories sera donc la suivante :

– 805 ETPT de catégorie A+ (2 de plus qu'en 2015), dont 639 magistrats, 81 rapporteurs, 7 agents administratifs et 78 agents contractuels ;

– 470 ETPT de catégorie A (10 de plus qu'en 2015), dont 15 agents contractuels ;

– 311 ETPT de catégorie B (6 de moins qu'en 2015), dont 5 agents contractuels ;

– 254 ETPT de catégorie C (6 de moins qu'en 2015) dont 16 agents contractuels).

Le plafond d'emplois sera donc aussi réparti entre 1 726 agents titulaires et 1 114 agents contractuels.

Il faut aussi noter que les années 2014 et 2015 ont fait apparaître une sous-consommation du plafond d'emplois : 1 749 emplois étaient réellement pourvus en 2014 et 1 777 sont envisagés en 2015.

Cette sous-consommation est traditionnellement expliquée par le déséquilibre entre le nombre de magistrats recrutés à la sortie de l'ENA et les départs de magistrats, que la Cour ne maîtrise pas intégralement (pas plus que leurs retours), et par la réforme territoriale des juridictions financières de 2012 qui a conduit à un gel partiel des recrutements de manière à privilégier les mouvements internes des agents concernés par la réforme. Lors de son entretien avec le Rapporteur spécial, le 15 octobre 2015, le Premier président de la Cour, M. Didier Migaud, lui a cependant exposé que le recrutement était également contraint par le niveau des crédits de la Cour.

2. Le regroupement des chambres régionales des comptes : une opération efficace qui a anticipé la réforme régionale

Un autre élément d'accompagnement de l'évolution des tâches de la Cour des comptes et des chambres régionales est constitué par l'opération de regroupement ayant abouti à la suppression de sept chambres régionales des comptes. Lors de son entretien avec le Rapporteur spécial en octobre 2014, le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, a souligné le caractère pluriel des avantages de ce regroupement.

Celui-ci a en effet permis la constitution d'équipes de contrôleurs ayant la « masse critique » pour mener à bien des travaux complexes et divers, comme la participation nécessaire des chambres en région à des travaux d'évaluation des politiques publiques.

Il permet, par ailleurs, à toutes les chambres des comptes de disposer d'un nombre suffisant de magistrats, leur permettant d'exercer normalement leurs missions juridictionnelles et de se spécialiser selon des cursus professionnels de plus en plus exigeants.

Ce regroupement favorise en outre l'homogénéité des méthodes de contrôle et rend plus faciles les comparaisons entre collectivités.

Il a conduit enfin à des économies d'échelle par la mutualisation des moyens – y compris des moyens humains – et des fonctions support.

Lors de son entretien avec le Rapporteur spécial le 15 octobre 2015, le Premier président lui a exposé qu'avec ce regroupement, la Cour avait pu faire passer la proportion du personnel de contrôle de 63 % à 68 %.

Il lui a aussi indiqué que, avec ce regroupement, la Cour avait anticipé la réforme issue de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. Pour adapter l'organisation territoriale des chambres régionales à la nouvelle carte des régions métropolitaines, la Cour ne va en effet supprimer que trois d'entre elles, tout en en créant une nouvelle. Le choix de Montpellier comme siège de la chambre régionale Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées entraîne la disparition de celle de Toulouse ; la fusion des régions Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace entraîne la disparition des chambres régionales d'Alsace, située à Strasbourg, et de Champagne-Ardenne, Lorraine, située à Epinal, et l'implantation de la nouvelle chambre régionale à Metz. Les conséquences de la réforme n'entraînent donc pour le programme que des coûts limités, de l'ordre de 3 millions d'euros, pour des indemnités de mobilité.

3. Un format qui atteint ses limites

Il reste que la Cour arrive à la limite de sa capacité à conduire les missions qui lui sont confiées. La Cour considère que si, à ce stade, il n'est pas encore possible de définir les ressources complémentaires, financières et humaines, qui seront nécessaires pour l'accomplissement des nouvelles missions de contrôle des comptes des collectivités locales (dont la détermination dépend de celle du champ du contrôle), et, si la loi le prévoit, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé privés, de nouvelles dépenses seront à prévoir. La Cour a par exemple cité celles qui seront entraînées par l'audit des systèmes d'information concourant à la production des états financiers des collectivités. Elle a aussi exposé au Rapporteur spécial que le projet de loi de finances pour 2016 n'intégrait pas les 3 millions d'euros de charges dues à la réforme territoriale.

Lors de son entretien avec le Rapporteur spécial, le Premier président Migaud a aussi fait valoir que, alors que la Cour et les chambres régionales, prises ensemble, ne comptent que 639 magistrats, son homologue allemand en compte 1 250.

Le Rapporteur spécial sera donc très attentif au maintien de l'accès de la Cour aux ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables à l'exercice de ses moyens de contrôle, comme l'impose au pouvoir exécutif la résolution A/66/209 de l'Assemblée générale de l'ONU.

B. UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE AUX FACETTES MULTIPLES

L'activité des juridictions du programme est répartie entre sept actions.

- L'action 21 *Examen des comptes publics* recouvre la certification, spécifique à la Cour des comptes, des comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale, le compte rendu qu'elle fait au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n'assure pas la certification (les comptes des universités, par exemple), le contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables publics et enfin la vérification de la qualité et de la régularité des comptes des collectivités et organismes publics.

Cette action requiert 347 ETPT, soit 18,85 % des emplois du programme.

C'est la seule action productrice de fonds de concours. Les quelque 1,26 million d'euros de crédits attendus à ce titre correspondent à la rémunération de services rendus par la Cour dans le cadre du commissariat aux comptes d'organisations internationales et de l'expertise apportée à des États étrangers pour renforcer leurs institutions de contrôle. Ces crédits permettent de financer les dépenses liées aux opérations d'audit menées à ce titre.

C'est aussi la seule action à laquelle sont attachés des crédits de fonctionnement. Le montant de 1,4 million d'euros inscrit correspond aux marchés d'expertise liés à la certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale.

- L'action 22 *Contrôle des finances publiques* correspond aux tâches effectuées par la Cour des comptes dans sa mission d'assistance auprès du Parlement et du Gouvernement, aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Dans ce cadre, la Cour élabore à l'attention du Parlement trois rapports, l'un sur l'ensemble des finances publiques, le deuxième sur l'exécution du budget de l'État (complété éventuellement par un ou plusieurs autres sur les ouvertures de crédits par décret d'avance), et le troisième sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Depuis 2013, un quatrième rapport, élaboré par une formation commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes, traite des finances publiques locales.

La Cour effectue aussi des enquêtes à la demande du Parlement, en réponse aux demandes de travaux des commissions parlementaires, en application du 2^o de l'article 58 de la LOLF.

En application de l'article L. 132-5-1 du code des juridictions financières, elle peut également effectuer des enquêtes similaires à la demande du Premier ministre.

Enfin, les chambres régionales et territoriales des comptes rendent des avis sur les budgets et les comptes locaux, sur saisine des préfets, ainsi que sur les marchés et les conventions de délégations de service public.

Cette action mobilise 150 ETPT du programme, soit 8,15 % de l'ensemble.

La Cour prévoit qu'elle aura été auditionnée à 30 reprises par les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat en 2015.

- L'action 23 *Contrôle des gestions publiques* recouvre l'ensemble des contrôles effectués sur la régularité et la qualité de la gestion des collectivités et organismes publics par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes.

L'appréciation de la régularité et de la qualité de la gestion par la Cour s'applique à l'État, aux établissements publics nationaux, aux organismes de sécurité sociale, aux entreprises publiques et aux organismes privés recevant des subventions publiques.

Les chambres régionales et territoriales des comptes exercent les mêmes contrôles sur les collectivités territoriales et les organismes qui en dépendent.

La Cour peut aussi exercer des contrôles à l'égard de certains organismes privés. Elle est ainsi chargée de contrôler la conformité aux objectifs affichés de l'emploi des dons collectés par appel à la générosité publique ou ouvrant droit à un avantage fiscal.

Cette action est la première activité des juridictions financières par le volume des moyens qu'elles y consacrent. Ce sont 566 ETPT, soit près du tiers de leurs effectifs (30,76 %) qui sont requis par cette tâche.

- L'action 24 *Évaluation des politiques publiques* recouvre notamment l'appréciation par la Cour des comptes de l'efficacité et l'efficacités de ces politiques ; pour cela, elle confronte leurs résultats aux objectifs poursuivis et aux moyens mis en œuvre.

Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'évaluation des politiques publiques participe des missions d'assistance au Parlement et au Gouvernement incombant à la Cour. Les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent contribuer à cette mission.

Cette mission est la quatrième en importance pour le programme par l'importance des moyens en personnel requis : 328 ETPT, soit 17,83 % de l'ensemble.

- L'action 25 *Information des citoyens* découle de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, à la suite de laquelle l'article 47-2 de la Constitution prévoit que la Cour des comptes, par ses rapports publics, « contribue à l'information des citoyens ».

Une modification du code des juridictions financières (article L. 143-1), introduite par loi du 13 décembre 2011, permet désormais à la Cour de rendre publics tous ses travaux, sous réserve du respect des secrets protégés par la loi. Il en résulte un accroissement du nombre de publications de rapports publics ainsi que des référés de la Cour des comptes.

La plupart des travaux des chambres régionales et territoriales des comptes sont également publiés, notamment l'intégralité de leurs rapports d'observations définitives.

L'action recouvre aujourd'hui l'activité de publication (pilotée par le rapporteur général du comité des rapports publics et des programmes et la direction de la communication), mais aussi l'activité de représentation de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, assurée notamment par le Premier président, le Procureur général, les présidents de chambre, les présidents de chambre régionale et territoriale.

Cette activité requiert 65 ETPT, soit 3,53 % de l'effectif.

- L'action 26 est consacrée à la *Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics*.

Lors des contrôles des comptes des comptables publics, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Cette procédure juridictionnelle peut également s'appliquer aux gestionnaires de fait, c'est-à-dire à des responsables publics qui, sans avoir le statut de comptable public, en ont de facto exercé les fonctions.

Par ailleurs, à l'égard de l'ensemble des gestionnaires, et notamment des ordonnateurs, en cas d'irrégularité ou de faute de gestion, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent également saisir toutes les autorités chargées d'exercer des poursuites, parmi lesquelles la Cour de discipline budgétaire et financière ou le juge judiciaire.

La Cour de discipline budgétaire et financière, quant à elle, sanctionne directement les irrégularités ou les fautes de gestion commises par tous les gestionnaires.

Cette action est celle du programme qui emploie le moins de personnel : 42 ETPT (2,28 %) sont prévus au titre de 2016.

- La dernière action est l'action 27 *Pilotage et soutien des juridictions financières*.

L'administration de la Cour, des chambres régionales et territoriales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière est placée sous l'autorité du Premier président.

Pour la Cour, ce pilotage est exercé par le Premier président et le secrétariat général ainsi que, pour une part de leurs attributions, par le parquet général, les présidents de chambre, dont le rapporteur général, et les missions d'inspection et de contrôle des juridictions financières.

Le soutien comprend l'activité de l'ensemble des services administratifs, sauf les services du greffe et de la documentation. Ceux-ci participent en effet aux actions 21 à 26, aux côtés de l'ensemble des magistrats, des rapporteurs extérieurs, des experts et des assistants.

Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, la même distinction a été opérée, avec, d'une part, les activités de pilotage – président de chambre, procureur financier, président de section – et, d'autre part, les activités de soutien – services administratifs, hormis les services du greffe et de la documentation.

L'activité de pilotage et de soutien réunit 342 ETPT, soit 18,59 % des effectifs.

Rappelons que, mis à part les crédits de fonctionnement rattachés à l'action 21, l'intégralité des crédits hors titre 2 sont rattachés à cette action.

RÉPARTITION DU PERSONNEL ENTRE LES ACTIONS

	Dépenses de personnel (en millions d'euros)	Dépenses de personnel (en %)	ETPT	ETPT (en %)
Examen des comptes publics	38,83	20,9 %	347	18,85 %
Contrôle des finances publiques	15,85	8,5 %	150	8,15 %
Contrôle des gestions publiques	59,87	32,3 %	566	30,76 %
Évaluation des politiques publiques	34,64	18,7 %	328	17,83 %
Information des citoyens	7,11	3,8 %	65	3,53 %
Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4,65	2,5 %	42	2,28 %
Pilotage et soutien des juridictions financières	24,58	13,3 %	342	18,59 %
Total	185,53	100 %	1 840	100 %

Source : projet annuel de performances.

III. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT FINEMENT GÉRÉS

En 2016, pris globalement, les crédits de paiement hors dépenses de personnel s'élèvent à 28 millions d'euros, soit un niveau comparable à ceux inscrits au projet de loi de finances pour 2015 (28,460 millions d'euros).

Par ailleurs, la structure des crédits de fonctionnement hors titre 2 et d'investissement retrouve celle de 2014 : les crédits d'investissement, qui, avec 3,58 millions d'euros, avaient quintuplé en 2015, redescendent à 800 000 euros tandis qu'avec 27,15 millions d'euros, les dépenses de fonctionnement augmentent de 2,47 millions d'euros, soit près de 10 % (9,99 %).

Enfin, les dépenses du titre 6 « *Dépenses d'intervention* » (50 000 euros) financent les cotisations d'adhésion des juridictions financières aux organisations internationales d'institutions supérieures de contrôle.

A. DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT QUI RETROUVENT LEUR NIVEAU DE 2014

Hors crédits de fonctionnement affectés à l'action 21, le budget alloué au fonctionnement des services de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes s'élève à 28,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 25,75 millions d'euros en crédits de paiement. Les dépenses de fonctionnement se répartissent entre dépenses liées à l'immobilier, à l'informatique et aux télécommunications, au fonctionnement courant et enfin aux ressources humaines.

Les dépenses immobilières (13,16 millions d'euros de crédits de paiement) représentent la moitié des crédits demandés en titre 3. Sur ce montant, la dépense prévisionnelle relative aux loyers s'élève à 7,3 millions d'euros. Les opérations structurantes sont financées sur le titre 5.

Le poste « Informatique et télécommunications » (4,13 millions d'euros en crédits de paiement) est marqué, d'une part, par la finalisation des chantiers inscrits dans le schéma stratégique des systèmes d'information (SSSI) 2012-2015, qui a permis de rénover les outils et les méthodes de contrôle et d'évaluation, et, d'autre part, par le lancement du SSSI 2016-2018 dont l'objectif est notamment de consolider les infrastructures des juridictions financières en cohérence avec les préconisations de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).

Avec 2,6 millions d'euros, les transports et les déplacements, effectués essentiellement par les magistrats et leurs assistants dans le cadre de leurs contrôles sur pièces et sur place, représentent 40 % du poste de dépenses de fonctionnement courant (6,16 millions d'euros de crédits de paiement).

Le fonctionnement courant intègre également les dépenses liées à la documentation (papier et multimédias) en appui aux missions de contrôle, à la communication, aux archives, aux frais postaux, aux travaux d'impression ainsi qu'à diverses dépenses courantes (fournitures, mobilier, petit équipement, etc.).

Le poste « Ressources humaines » (2,30 millions d'euros de crédits de paiement) regroupe l'action sociale (1,1 million d'euros), la formation (0,9 million d'euros), et enfin le coût du remboursement des personnels mis à disposition des juridictions financières par des organismes tiers et la gratification des stagiaires (300 000 euros).

B. L'INVESTISSEMENT : UNE DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES QUI N'EMPÊCHE PAS LA POURSUITE DE LA MISE À NIVEAU DES LOCAUX

1. La finalisation de la mise en place des outils informatiques

En 2015, suivant le schéma stratégique informatique (SSI), ont été mis en place ARGOS, le système de programmation des travaux et du suivi de l'exécution des travaux et des procédures de la Cour des comptes, ainsi que le portail des juridictions financières (portail regroupant l'annuaire, les compétences des personnels et l'ensemble des outils collaboratifs).

Pour l'exercice 2016, ARGOS sera complètement déployé dans toutes les chambres de la Cour des comptes. Il facilitera la circulation de l'information entre les différents acteurs et participera également à la démarche de dématérialisation engagé par la Cour. Le nouveau portail des Juridictions Financières sera également déployé et regroupera l'ensemble des outils collaboratifs à disposition des personnels.

Les dépenses d'investissement programmées en 2016 (0,3 million d'euros) porteront donc sur des prestations intellectuelles, des achats de matériel et de licences liés notamment à l'enrichissement de ces deux précédents projets de transformations. Elles permettront également d'acquérir des matériels et des prestations de service en vue de l'ouverture des données des juridictions financières (plate-forme *open data*).

2. L'adaptation, l'entretien et la sécurisation des locaux

En matière immobilière, trois priorités ont été définies pour la période 2016-2018.

La première est l'adaptation des locaux de la Cour des comptes aux besoins professionnels. La Cour des comptes ayant renoncé à son projet d'installation au sein de l'hôtel de la Marine, elle a entrepris des travaux sur le site du palais Cambon, pour procéder, d'une part à l'augmentation de sa capacité d'hébergement, et, d'autre part, à l'ouverture de nouveaux espaces de travail collaboratif.

Le montant de ces travaux, dont une partie reste à l'étude, est estimé à 3,1 millions d'euros sur la période 2016 à 2018. Il est prévu en autorisations d'engagement 1,1 million d'euros en 2016 et 1,69 million d'euros en 2017 ; en crédits de paiement, il est prévu 890 500 euros en 2016, 1,4 million d'euros en 2017 et 822 500 euros en 2018.

La deuxième priorité est la sécurisation et la rénovation des bâtiments existants. En application des recommandations des diagnostics réalisés sur l'état des bâtiments et du plan de protection contre les inondations (PPCI), les locaux vont devoir faire l'objet de travaux de sécurisation ou de rénovation dans les prochaines années.

Ces travaux, dont une partie reste à l'étude, atteindraient un montant de l'ordre de 2,09 millions d'euros et concerneront essentiellement le site de la Cour des comptes. Des crédits sont prévus à ce titre en 2016 pour 2,083 millions d'euros et 14 500 euros en 2017.

La troisième priorité concerne le regroupement territorial issu de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. Il concerne les chambres régionales Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine, dont le regroupement s'effectuera sur le site domanial de la citadelle de Metz. Les travaux d'aménagement sont estimés à 700 000 euros et seront exécutés sur la période 2016-2017. Les chambres régionales Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon sont également concernées par ce regroupement, qui s'effectuera sur l'immeuble occupé par la chambre régionale Languedoc-Roussillon, en prenant à bail un étage supplémentaire. Les travaux d'aménagement seront pris en charge par le propriétaire et couverts par le loyer.

À ces travaux viennent s'ajouter les opérations récurrentes de rénovation ou d'entretien pour un montant de l'ordre de 1,1 million d'euros en 2016, ainsi que ceux permettant une réduction de la consommation énergétique des bâtiments pour un montant de 300 000 euros en 2016.

Il faut rappeler ici que l'essentiel de l'immobilier de la Cour est financé sur les ressources propres qu'elle tire de ses mandats de commissariat aux comptes d'organisations internationales et d'expertise apportée à des États étrangers pour renforcer leurs institutions de contrôle.

IV. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

A. DES MISSIONS ESSENTIELLES

Institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui transpose en droit français les dispositions du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, le Haut Conseil des finances publiques est un organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement et rattaché à la Cour des comptes, mais distinct de cette dernière.

Présidé par le Premier président de la Cour des comptes, le HCFP 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 Conseil économique, social et environnemental et le directeur général de l'INSEE (qui en est membre de droit).

Les missions dont est chargé le Haut Conseil s'articulent autour de trois axes :

– il rend un avis sur les prévisions macro-économiques sur la base desquelles sont construits les projets de textes financiers et le projet de programme de stabilité, et sur l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques ;

– il apprécie ex-ante la cohérence des objectifs annuels présentés par le Gouvernement par rapport à la trajectoire pluriannuelle de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques ;

– le cas échéant, il identifie ex-post les écarts importants que font apparaître les résultats de l'année écoulée avec les objectifs de solde structurel.

Le Haut Conseil a été installé le 21 mars 2013.

B. UN STATUT DE PROGRAMME INJUSTIFIÉ

En application de l'article 22 de la loi organique, les crédits du Haut Conseil des finances publiques constituent un programme, le programme 340, placé sous la responsabilité de son président. Pour le Rapporteur spécial, la situation du Haut Conseil, dont le personnel est composé de magistrats de la Cour des comptes et qui est hébergé par celle-ci, ne justifie pas l'existence d'un programme spécifique.

Les crédits du programme, qui se montent à 622 842 euros (- 23,7 % par rapport à 2014), financent en effet, pour 372 842 euros (366 546 en 2015), les rémunérations et charges sociales de 3 ETPT (trois magistrats de la Cour des comptes : le rapporteur général chargé de diriger le secrétariat permanent du Haut Conseil et deux rapporteurs généraux adjoints chargés de préparer les projets d'avis du Haut Conseil et d'assurer le bon fonctionnement de l'institution).

C'est donc les crédits de fonctionnement qui expliquent la diminution des crédits du programme. Ils passent en effet de 450 000 euros en 2015 à 250 000 euros. Le Haut Conseil étant hébergé par la Cour, il est prévu que ces 250 000 euros de crédits de fonctionnement financent, pour 150 000 euros des expertises externes, et pour 100 000 euros des dépenses diverses destinées à couvrir les frais de mission de ses membres ne résidant pas à Paris et des personnes invitées pour être auditionnées, des dépenses informatiques, les frais postaux et de reprographie.

En 2015, le Haut Conseil a rendu à ce jour trois avis, sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2015 à 2018, sur le solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2014, et sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2016.

Eu égard à sa prise en charge totale par la Cour des comptes, le Rapporteur spécial est rituellement amené à s'étonner que le Haut Conseil des finances publiques fasse l'objet d'un programme. Ce statut, issu du vote d'un amendement adopté au Sénat pendant la discussion de la loi organique, n'est absolument pas indispensable au regard des dispositions internationales sur l'autonomie financière des institutions de contrôle et de conseil budgétaire, et en réalité, complique la gestion du Haut Conseil par la Cour des comptes.

Dans la mesure où celle-ci ne serait pas opposée à ce que le Haut Conseil fasse l'objet d'une action, insérée au sein du programme 164 – qui est lui-même protégé par les dispositions internationales sur l'accès des organismes de contrôle et de conseil budgétaire aux ressources qu'ils jugent nécessaires pour exercer leur activité – le Rapporteur spécial compte déposer une proposition de loi organique supprimant le statut de programme du Haut Conseil des finances publiques.

*

* *

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

I. UN BUDGET DÉSORMAIS MAÎTRISÉ

Les crédits demandés par le Conseil économique, social et environnemental pour 2016 se montent à 38 137 079 euros. Ils sont inférieurs de 0,42 % aux crédits accordés en loi de finances initiale pour 2015.

Le total des crédits attendus, fonds de concours inclus, se monte à 39,84 millions d'euros, soit 0,42 % de moins qu'en 2015 (40 millions d'euros) et 0,90 % de moins que les 40,20 millions d'euros consommés en 2014.

Les autorisations d'engagement sont identiques aux crédits de paiement, à l'exception de celles demandées pour les dépenses d'investissement, de 2 100 000 euros au lieu de 850 000 pour les crédits de paiement.

Les crédits du CESE sont présentés sous deux formes, par action et par titre et catégorie.

Les crédits du Conseil sont répartis en trois actions.

- L'action 1 *Représentation des activités économiques et sociales* recouvre l'activité de représentation et de proposition du Conseil. Elle est dotée de 26,18 millions d'euros.

Les 24,58 millions d'euros de crédits de titre 2 affectés à cette action se répartissent entre 12,22 millions d'euros d'indemnité des membres, 7,76 millions d'euros au titre du financement de la caisse de retraite et 4,60 millions d'euros au titre de la rémunération de 42 agents.

Les crédits de titre 3 concernent principalement – pour 1,60 million d'euros – les déplacements des membres et personnalités associées pour assurer leur présence lors des plénières ou lors des réunions de section ou de délégation.

- L'action 2 *Fonctionnement de l'institution* identifie les moyens nécessaires au bon fonctionnement de l'institution dans tous ses aspects : ressources humaines, gestion logistique, entretien et modernisation du palais d'Iéna – le bâtiment est partiellement classé. Elle est dotée de 10,68 millions d'euros.

Les 7,20 millions d'euros de crédits du titre 2 permettront la rémunération de 79 agents.

Les 3,48 millions d'euros d'autres crédits se décomposent entre 2,63 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 850 000 euros destinés aux investissements.

Les 850 000 euros de crédits d'investissement demandés sont destinés principalement à la restauration des bétons « Perret » du palais d'Iéna.

Les 1,7 million d'euros de fonds de concours sont des recettes de valorisation issues de l'accueil au sein du palais d'Iéna d'événements extérieurs. Versées par convention au titre 2, l'essentiel de leur montant fera l'objet d'une opération de fongibilité asymétrique, conformément aux dispositions de la LOLF, pour être affectés au financement de travaux.

À noter qu'en 2015 un montant de 1 million d'euros a également été perçu au titre du mécénat. Ce montant a aussi contribué au financement des travaux de rénovation des bétons Perret.

• L'action 3 *Communication et international* correspond aux moyens mis par le CESE pour faire connaître l'institution et ses travaux et pour développer son action internationale. Son montant en 2016 est de 1,27 million d'euros.

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2016 (PAR ACTION)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Total pour 2016	Prévisions FDC et ADP 2016
01 Représentation des activités économiques et sociales	24 581 581	1 599 164		26 180 745	
02 Fonctionnement de l'institution	7 199 101	2 632 918	850 000	10 682 019	1 700 000
03 Communication et international	814 315		460 000	1 274 315	
Total	32 594 997	4 692 082	850 000	38 137 079	1 700 000

Source : projet annuel de performances.

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2015 (PAR ACTION)

Numéro et intitulé de l'action/sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2015	Prévisions FDC et ADP 2015
01 Représentation des activités économiques et sociales	24 451 551	1 572 082		50 000	26 073 633	0
02 Fonctionnement de l'institution	5 990 691	2 770 000	850 000		9 610 691	1 700 000
03 Communication et international	2 152 756	460 000			2 612 756	
Total	32 594 998	4 802 082	850 000	50 000	38 297 080	1 700 000

Source : projet annuel de performances.

Présenté par titre et catégorie, le projet de budget pour 2016 du CESE se présente comme suit.

CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2016 (PAR TITRE ET CATÉGORIE)

(en euros)

Titre et catégorie	Crédits de paiement		Évolution (en %)
	Ouverts en LFI pour 2015	Demandés pour 2016	
Titre 2 : Dépenses de personnel	32 594 998	32 594 997	–
Rémunérations d'activité	21 259 090	22 153 013	+ 4,20
Cotisations et contributions sociales	11 245 702	10 162 955	– 9,63
Prestations sociales et allocations diverses	90 206	279 029	+ 209,32
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	4 802 082	4 692 082	– 2,29
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	4 802 082	4 692 082	– 2,29
Titre 5 : Dépenses d'investissement	850 000	850 000	–
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	850 000	850 000	–
Titre 6 : Dépenses d'intervention	50 000		– 100
Transferts aux autres collectivités	50 000		– 100
Total hors FDC et ADP prévus	38 297 080	38 137 079	– 0,42
FDC et ADP prévus au titre 2	1 700 000	1 700 000	–
Total y.c. FDC et ADP prévus	39 997 080	39 837 079	– 0,40

Source : projet annuel de performances.

Les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) correspondent à trois éléments différents :

- les indemnités des membres et personnalités associées (12,2 millions d'euros), incluses dans l'action 1 ; l'application des règles de présentisme adoptées en 2011 permet une économie de 100 000 euros sur le titre 2.

- les rémunérations des personnels (12,6 millions d'euros) réparties entre les trois actions ;

- et enfin – ce qui est plus curieux et a donné lieu en 2012 à une remarque de la Cour des comptes – le financement budgétaire de la caisse de retraite des membres (7,8 millions d'euros), inclus dans la ligne « cotisations et contributions sociales » et qui figure dans l'action 1.

Le Rapporteur spécial reviendra plus loin sur la question de la caisse de retraite.

II. LE RÉSULTAT D'UNE POLITIQUE VOLONTARISTE

L'évolution très maîtrisée du budget du CESE est le résultat de l'action de clarification, de rationalisation et de rigueur lancée par le président Delevoye et les questeurs du Conseil, et conduite par la secrétaire générale du Conseil, Mme Annie Podeur. Le Rapporteur spécial leur renouvelle très chaleureusement l'expression de la reconnaissance de la représentation nationale pour le travail accompli.

A. LA NORMALISATION DE LA GESTION DU PERSONNEL

Tout d'abord, comme le montre le tableau suivant, les crédits de titre 2 ont diminué depuis 2014, le CESE finançant à dotation constante le glissement vieillesse technicité (GVT) jusqu'en 2017 inclus.

(en euros)

	2014	2015	2016
Titre 2	32 740 217	32 694 998	32 594 998
Titre 3	4 865 000	4 815 000	4 692 282
Titre 5	850 000	850 000	850 000
Total	38 455 217	38 359 998	38 137 280

Source : Conseil économique, social et environnemental.

En 2016, le GVT positif (avancements d'échelon et de grade), estimé à 100 000 euros sera entièrement compensé par le GVT négatif généré par le remplacement des sorties non définitives du programme (détachements, disponibilités...). Le plafond d'emplois diminuera de 3 emplois, passant de 153 ETPT à 150.

L'action de maîtrise de la gestion du personnel au CESE dépasse cependant largement cette politique annuelle.

En 2013 en effet, la gestion du personnel a été profondément réformée à travers l'élaboration d'un référentiel de gestion des ressources humaines. Ce référentiel a fait l'objet le 5 février 2014 d'un avis favorable de quatre organisations syndicales sur six.

Il traite de l'organisation du temps de travail, du régime des absences, de la gestion prévisionnelle des emplois, du régime indemnitaire et de la politique sociale.

En matière de temps de travail la règle des 1 607 heures annuelles est désormais appliquée, à raison de 38 h 50 par semaine dans le cadre d'horaires variables. Dans son rapport annuel de 2015, la Cour des comptes a toutefois estimé nécessaire la poursuite de la réorganisation du temps de travail, le régime de congés n'ayant pas évolué. Le CESE a répondu que les 12 jours de congés supplémentaires accordés aux personnels étaient la conséquence de « *la spécificité des rythmes de travail* » du Conseil, qui prive les agents de la possibilité de prendre des congés

durant les périodes de réunion des formations de travail et les séances plénières. En tout état de cause, le Conseil fait remarquer que des journées de travail de 7 h 46 (pour atteindre 38 h 50 par semaine), multipliées par 207 jours, permettent bien d'atteindre 1 607 heures par an.

Les heures supplémentaires sont quant à elles désormais « *plafonnées à 25 heures par mois, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur* ». Les dépenses correspondantes sont passées de 186 000 euros en 2009 à 90 000 euros en 2013.

Le régime des primes a été simplifié et clarifié. À dix-neuf primes différentes accordées parfois dans une certaine opacité ont succédé trois primes principales et six primes spécifiques liées aux conditions de travail.

Au passage, dans son rapport annuel, la Cour des comptes a relevé « *la base juridique incertaine* » du régime indemnitaire applicable aux personnels du CESE : « *La création des primes des agents du CESE repose sur une disposition du règlement intérieur du Conseil, approuvé par décret, qui prévoit que son président 'détermine' les primes dont peuvent bénéficier les agents.* » La Cour considère que ce texte ne précise pas que le président est « *compétent* » pour les instituer, et qu'en conséquence « *les arrêtés du président instituant les primes et indemnités propres au CESE ne paraissent pas relever d'un niveau réglementaire suffisant* ».

Dans sa réponse, le président du CESE a fortement contesté cette analyse : « *Les articles 15 et 23 bis de l'ordonnance organique, l'article 4 du décret précité du 5 mai 1959 modifié ainsi que le Règlement intérieur approuvé par décret, nous semblent fonder au contraire le pouvoir réglementaire du Président du CESE. L'article 52 du règlement intérieur précise bien que les primes et indemnités dont peuvent bénéficier les agents 'sont déterminées par le Président du CESE.'* »

Pour le Rapporteur spécial, dès lors que le règlement intérieur du CESE est approuvé par décret, il prend valeur réglementaire ; son président semble donc fondé à tenir cette analyse.

Une stratégie d'emploi a été définie, également dans le cadre des instances paritaires. Une commission de sélection a été instituée. Des fiches de postes sont rédigées et les offres de postes publiées sur le site intranet.

Enfin, la mise en convergence du plafond d'emplois et de l'emploi réalisé se poursuit. En effet, de 2013 à 2015, alors que le plafond d'emplois passait de 159 à 153 ETPT, l'emploi réalisé est passé de 138,30 à 139,7 ETPT. Le plafond d'emplois va encore diminuer en 2016, pour passer à 150 ETPT. Il devrait diminuer une dernière fois en 2017 pour passer à 147 ETPT. Le CESE considère que le seuil de saturation des emplois sera alors atteint.

Il faut cependant remarquer que le seuil de saturation a déjà été atteint pour les emplois de catégorie A+, A et B tandis que l'emploi réalisé en 2015 pour les personnels de catégorie C est de 64,30 ETPT pour un plafond d'emplois de 78 qui va passer à 75 en 2016.

B. UNE ACTION RÉSOLUE EN MATIÈRE DE FONCTIONNEMENT

Depuis cinq ans, une action résolue a également été conduite en matière de fonctionnement. Comme le montre le tableau ci-dessous, les crédits consacrés au fonctionnement sont passés entre 2011 et 2016 de 5,60 millions d'euros à 4,70 millions d'euros, soit une diminution de 912 918 euros et de 16,29 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT DEMANDÉS EN LOI DE FINANCES DE 2009 À 2015

(en euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
5 605 000	5 364 875	4 365 000	4 865 000	4 802 082	4 692 082

Source : Conseil économique, social et environnemental.

L'action a d'abord principalement porté sur les frais de déplacement, limités depuis 2008 aux déplacements entre le domicile et le CESE, le nombre et la cylindrée des véhicules et enfin les charges de téléphonie.

Elle a ensuite porté par un recours de plus en plus important aux procédures de marché public en privilégiant les procédures mutualisées, ouvertes au sein des services du Premier ministre ou de l'Union des groupements d'achat public (UGAP).

Selon le président du CESE, les résultats sont déjà probants : « *la part des dépenses de fonctionnement effectuées sur marchés de 37 % en 2009, 66 % en 2013 devrait atteindre 70 % en 2014, les 30 % restant incluant les achats externes auprès de la DILA, chargée de la publication officielle des avis, rapports et études ; S'agissant des investissements, le pourcentage de 88 % en 2013 sera porté à 99,5 % en 2014.* »

Pour autant, en 2016, les crédits de fonctionnement ne diminuent que faiblement, de 122 918 euros. Selon le CESE, les très fortes diminutions opérées les années précédentes n'ont pas permis de proposer une diminution plus importante.

C. L'ADAPTATION DU RÉGIME COMPTABLE

Par ailleurs, conformément à une recommandation faite par la Cour des comptes dans son rapport annuel publié en février 2015, le Conseil a engagé une opération d'harmonisation de ses règles comptables en prenant en compte les

dispositions découlant du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de l'État. Depuis 2014 des travaux ont été engagés à cette fin entre le ministère des finances et des comptes publics et le CESE.

Ils portent notamment sur l'évolution du plan comptable du Conseil vers celui du plan comptable de l'État, sur les procédures comptables et sur les conditions d'une intégration plus exhaustive des opérations du CESE dans les comptes de l'État.

Selon le Conseil, le rôle des acteurs de la chaîne financière et comptable devrait être réexaminé et précisé dans le cadre des travaux de réécriture du décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CESE qui précise son cadre administratif et financier actuellement engagés pour prendre en compte les principales dispositions du décret du 7 novembre 2012.

En revanche, et conformément à la position exprimée par le Premier ministre dans sa réponse à la Cour, la réforme tiendra compte de certaines des spécificités du CESE, dont la plus importante est l'institution des questeurs. Sur ce point, également dans sa réponse à la Cour, le président du Conseil économique, social et environnement a souligné « *l'attachement du Conseil à son statut d'assemblée et à la défense du contrôle par les questeurs* » et rappelé la confirmation par le Premier ministre, le 25 mai 2005, du caractère dérogatoire du régime applicable au CESE dans les termes ci-après : « *Vous continuerez à bénéficier, comme aujourd'hui, de procédures dérogatoires en matière d'exécution de la dépense, avec notamment une absence de contrôle financier et de comptable public.* »

D. LA RÉFORME DRASTIQUE DE LA CAISSE DE RETRAITE

Le financement des retraites des conseillers du CESE restait le problème essentiel du budget du Conseil.

Au 30 juin 2015, ont été servies 832 pensions dont 575 de conseillers et 246 pensions de réversion.

Des réformes avaient été engagées afin de rendre pérenne le financement de la caisse de retraite jusqu'en 2017, voire 2018. Le Bureau du Conseil a ainsi adopté en juin 2011 des mesures d'augmentation des cotisations et d'allongement progressif de l'âge de départ à la retraite 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.

Cette politique a permis de réduire la subvention annuelle à la caisse de retraite. Il reste que, depuis la réforme de 2011, le financement de la caisse de retraite n'est bouclé que grâce à une subvention d'équilibre versée par l'État - elle est de 4,9 millions d'euros depuis 2014 – cette subvention représentant l'équivalent de la somme de la part « patronale » des cotisations, versée elle aussi par le CESE, et des cotisations des conseillers et, de l'autre des prélèvements sur le fonds de roulement et le fonds de réserve.

En effet, la subvention ne permettant pas d'atteindre l'équilibre – le tableau ci-après le montre –, l'impasse de financement est comblée à partir du fonds de réserve.

ÉVOLUTION ANNUELLE DE LA CAISSE DE RETRAITE

(en euros)

	2013	2014	2015	2016
Cotisations des conseillers	1 521 974	1 590 000	1 600 000	1 676 761
Cotisations « patronales »	3 043 948	3 180 000	3 200 000	2 863 288
Subvention État	4 900 000	4 900 000	4 900 000	4 900 000
Financement CESE sur recettes propres	500 000	500 000	0	0
Total ressources	9 965 922	10 170 000	9 700 000	9 440 049
Montant des pensions	10 877 111	10 865 704		
Différence	911 189	695 604		

Source : commission des finances sur la base de données fournies par le CESE.

Avant la réforme de 2011, celui-ci était passé, de ce fait, de 22,1 millions d'euros en 2007 à 10,6 millions d'euros en 2010. Cependant, si cette réforme a fortement réduit l'érosion du fonds de réserve, elle n'y a pas totalement mis fin : en 2014, le fonds de retraite ne se montait plus qu'à 9,8 millions d'euros.

Or, de nouvelles perspectives de dégradation se sont fait jour. La nouvelle limitation à deux du nombre de mandats que peuvent exercer les conseillers va amener à l'impossibilité de renouveler, en ce mois de novembre 2015, 64 conseillers. En ajoutant les non-renouvellements du fait des organisations chargées de faire des propositions, le CESE s'attend à un renouvellement de 90 à 120 conseillers, et par suite, eu égard à l'âge de ces derniers, à la liquidation de nombreuses nouvelles retraites.

Selon le CESE, en partant de l'hypothèse que 70 % des conseillers non renouvelés liquideront leur retraite (en tenant compte de l'âge moyen des conseillers, proche de 57 ans), cela produirait en 2016 une augmentation du montant des pensions de 1 016 400 euros – soit 1 210 euros (montant moyen mensuel des retraites) x 12 x 70 (nouvelles retraites).

En raison de cette perspective, le CESE a décidé en 2014 de recourir à l'expertise technique et financière de la Caisse des dépôts afin de déterminer les mesures à envisager pour pérenniser la caisse de retraite et stabiliser le montant de son fonds de réserve.

Le rapport de la Caisse, rendu le 27 février 2015, a fait apparaître, aux conditions actuelles, un épuisement du fonds de réserve en 2020, et donc une impossibilité de financer les retraites à partir de 2021.

Des mesures drastiques ont donc été adoptées par le Bureau du CESE le 9 juin 2015. Elles entreront en vigueur à compter du 16 novembre 2015. Elles prévoient notamment la suppression de la double cotisation et donc la réduction de moitié des droits à pension pour un premier mandat. Ces mesures sont présentées dans le tableau qui suit.

**MESURES ADOPTÉES LE 9 JUIN 2015 PAR LE BUREAU
SUITE À L'EXPERTISE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS**

Suppression de la double cotisation et donc réduction de moitié des droits à pension pour un premier mandat
Augmentation de 66 % de la cotisation sur l'indemnité de membre – 32,6268 % (soit 599,81 euros par mois en 2015 au lieu de 19,65 % et jusqu'à 37,96 % en 2020)
Fin des bonifications pour enfants pour tous les mandats nouveaux ou renouvelés après le 15/11/2015
Fin du dispositif permettant aux enfants d'un conseiller, décédant en activité, de bénéficier systématiquement d'une allocation d'étude
Division par deux des droits à allocation viagère acquis après le 15/11/2015 dans le cas où un conseiller n'a pas accompli les cinq années de mandat ouvrant droit à pension
Révision des droits à pension de réversion : âge minimum 55 ans et plafonnement des majorations pour enfants à 10 %. De plus le montant des nouvelles pensions de réversion sera plafonné à hauteur d'un demi-Smic brut mensuel.
La revalorisation des pensions sera désormais calée sur celle du point d'indice de la fonction publique. Le taux de revalorisation sera égal à 18 % du taux de revalorisation prévu dans le décret d'application.
La contribution de sauvegarde prélevée sur les pensions versées, actuellement égale à 1 %, sera relevée à 3 %.

Source : CESE.

Selon le Conseil, elles devraient permettre une limitation de l'érosion du fonds de réserve jusqu'en 2022, date à laquelle il représenterait encore 40 % des prestations annuelles, puis une remontée progressive jusqu'à l'atteinte du volume prudentiel d'une année de cotisations en 2030. En effet, pour des raisons juridiques, la réforme ne s'applique qu'aux pensions liquidées à partir du 16 novembre 2016.

Le Rapporteur spécial se félicite de cette évolution. Il en surveillera cependant attentivement la mise en œuvre et notamment son impact sur la subvention d'équilibre versée par l'État.

III. UNE VISIBILITÉ QUI DOIT ÊTRE DÉFENDUE

Les actions ci-dessus décrites et financées par le budget de l'État sont bien entendu au service du rayonnement du CESE dans sa fonction de concrétisation de l'association des principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

Cette fonction est appréhendée sous trois aspects : rendre des avis au Gouvernement, au Parlement et au citoyen, être un lieu d'échange, et enfin être une source d'information et de référence. Dans ce cadre, comme l'a dit le Président Jean-Paul Delevoye au Rapporteur spécial lors de leur rencontre à l'Assemblée nationale le 17 septembre 2015, le CESE entend bien s'affirmer comme la maison du temps long, vouée à se saisir des préoccupations de nos concitoyens dans une optique prospective.

A. UNE CRÉDIBILITÉ RENFORCÉE, MAIS INSUFFISAMMENT EXPLOITÉE

Pour cela, une première condition doit être satisfaite. Une assemblée crédible, c'est d'abord une assemblée... dont les membres sont assemblés. Selon les indicateurs de performance, le taux des membres présents en réunion plénière est de 70 %, mais de 59 % seulement en section en 2014. Si ces taux, surtout le taux de présence en section, peuvent paraître un peu décevants, ils semblent difficilement améliorables : ils sont du reste stables depuis plusieurs années. Le CESE est en effet composé de membres qui exercent quasiment tous un métier. Il faut aussi rappeler que des pénalités ont été instituées en cas d'absences répétées. Au-delà de deux absences par an, une retenue de 10 % par absence est effectuée sur l'indemnité des conseillers. C'est cette mesure qui permet la diminution de 100 000 euros des crédits du titre 2. La signature de la feuille de présence se fait à l'intérieur de l'hémicycle.

Le CESE s'exprime d'abord par le moyen des avis qu'il rend soit sur auto-saisine, soit sur saisine du Parlement, du Gouvernement ou de 500 000 citoyens.

Le CESE rend désormais chaque année 30 avis, votés par l'assemblée plénière, ou encore études et communications, élaborés en section ou en délégation : 20 avis et 7 études et communications en 2014, probablement 31 avis et 3 études et communications en 2015. Pour 2016, la prévision est réduite à 17 avis et 5 études ou communications pour tenir compte du renouvellement.

Pour leur assurer un meilleur rayonnement, le CESE organise une programmation infra-annuelle de ses auto-saisines. Il s'attache aussi à assurer un portage fort de ses avis, rapports et études auprès des pouvoirs publics et des institutions européennes.

Le nombre de saisines gouvernementales est passé de 12 pour la période 2008-2010 à 20 pour la période 2011-2013 (+ 66 %). Néanmoins, en 2014, seulement 4 saisines gouvernementales sont intervenues et 2 en 2015. Malgré des relations soutenues avec l'Assemblée nationale et le Sénat les saisines restent rares. Toutefois, deux cas se sont produits en 2015, le Président du Sénat ayant sollicité le CESE sur le Régime social des indépendants et le Président de l'Assemblée nationale sur le problème du chômage de longue durée et la possibilité d'expérimenter un « fonds zéro chômage de longue durée ».

Par ailleurs, il est particulièrement dommage pour le rayonnement du CESE que, considérant que le texte de la loi organique ne permettait pas la saisine du CESE par pétition sur un projet de loi, le Bureau du CESE ait déclaré irrecevable la première saisine par pétition citoyenne, sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe. Ceci est d'autant plus regrettable que dans son jugement du 30 juin 2014, le tribunal administratif de Paris a retenu une autre interprétation du droit. Le Rapporteur spécial rappelle que le CESE appelle désormais de ses vœux une clarification des dispositions applicables et notamment de l'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique concernant la saisine par pétition citoyenne.

B. UNE POLITIQUE AFFIRMÉE D'OUVERTURE VERS LE PUBLIC, NOTAMMENT PAR LA VALORISATION DU PALAIS D'IÉNA

À l'action de maîtrise des dépenses, il faut ajouter une politique résolue d'ouverture au public, qui passe notamment par la valorisation du palais d'Iéna, siège du Conseil.

Achévé en 1939, le palais d'Iéna est un bâtiment partiellement classé, œuvre de l'architecte Auguste Perret.

Le CESE a entrepris de dégager des recettes par la location du palais d'Iéna, pour des colloques, ou encore des congrès et des assemblées plénières d'associations telles que des associations nationales d'élus. Une grille tarifaire a été élaborée en fonction de l'objet de la demande de location.

Cette politique connaît un très grand succès. En 2015, 1,7 million d'euros de recettes au titre du palais d'Iéna sont attendues : 2 millions d'euros de recettes par an sont désormais espérées de la location du palais.

En 2014, 212 colloques et événements se sont tenus au palais d'Iéna, attirant 72 000 participants. En 2015, la prévision actualisée en prévoit 190, pour 60 000 participants.

Pour conforter cette politique, un plan pluriannuel de travaux sur la période 2013-2017 de 8 millions d'euros a été élaboré avec le concours de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), qui assure désormais la maîtrise d'ouvrage déléguée, la maîtrise d'œuvre ayant été confiée à un architecte des monuments historiques pour la partie classée, et à des cabinets d'architectes après mise en concurrence pour les bâtiments non classés.

L'hémicycle a été rénové. C'est le seul hémicycle susceptible d'être loué dans Paris à posséder un système de vote électronique.

Après les travaux de rénovation des bétons Perret de la Rotonde, en 2016 sera entreprise la restauration des bétons Perret des façades sur cour interne et sur l'avenue d'Iéna.

Des travaux de mise aux normes des ascenseurs, d'étanchéité (façade ouest de l'aile Albert de Mun), de modernisation et d'agrandissement des restaurants, ou encore d'extraction d'air sont également réalisés.

Deux millions d'euros par an sont actuellement consacrés à ces travaux de mise aux normes et de sécurité. Même si les nuisances engendrées par les travaux diminuent les recettes qui peuvent être tirées de la politique de location du palais d'Iéna, ces recettes permettent un très large autofinancement de la rénovation de celui-ci. Par la suite, elles devraient pouvoir venir en diminution de la dotation demandée par le Conseil.

En 2016, du fait des travaux prévus, le nombre de colloques et événements devrait être réduit à 50 et celui des participants à 20 000. Les valeurs des années précédentes devraient être retrouvées avec la fin des travaux.

Le Conseil souhaite lier encore plus étroitement l'activité consultative de l'assemblée et l'accueil d'événements au sein du palais d'Iéna. Par exemple, l'organisation du cinquième forum du « Vivre ensemble » consacré au changement climatique, qui s'est tenu le 4 juin 2015, a permis d'aborder des questions déterminantes sur le développement durable traitées dans des avis et études du CESE.

Enfin, le CESE reçoit de l'ordre de 300 000 visiteurs par an.

Pour améliorer encore son rayonnement vis-à-vis du public, le CESE a décidé d'orienter sa communication en direction des réseaux sociaux professionnels, et de créer un outil de bilan pour retracer son action et ses prises de position et valoriser l'impact de ses recommandations.

C. UNE GESTION QUI FAIT LE CHOIX DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Enfin, pour assurer son rayonnement dans le nouveau domaine de compétences qu'est pour lui l'environnement, le CESE se doit d'utiliser un dernier levier : s'appliquer à lui-même une politique de développement durable !

Le Rapporteur spécial constate avec satisfaction que telle est bien la direction prise par le CESE.

Un plan d'action « développement durable » est en effet mis en œuvre. Il prévoit une réduction du bilan carbone de 5 %, notamment en favorisant la tenue des réunions par visioconférence, en réduisant la flotte de véhicules et en privilégiant dans son renouvellement les véhicules électriques ou hybrides.

Cette démarche devrait aussi permettre à terme la réduction de la consommation de gaz de 3 % par rapport à 2015, de celle d'électricité de 2,5 % grâce à la généralisation des détecteurs de présence et au recours à des ampoules à basse consommation (technologie LED), et celle d'eau de 4 % par an grâce à la généralisation de robinetteries économiques. Par ailleurs, l'installation de panneaux photovoltaïques sur les terrasses du Conseil sera mise à l'étude.

Enfin, selon le président du CESE, cette stratégie devrait se traduire sur le plan social par la mise en œuvre d'un plan de prévention des risques psychosociaux et plus globalement, par la recherche d'un bien-être au travail et dans le fonctionnement de l'assemblée.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement (voir le compte rendu de la commission élargie du 29 octobre 2015 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits des missions Conseil et contrôle de l'État ; Pouvoirs publics ; Direction de l'action du Gouvernement et le budget annexe Publications officielles et information administrative.

*Suivant l'avis favorable de M. Philippe Vigier, rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État **sans modification**.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Conseil d'État

– M. Jean-Marc Sauvé, vice-président, et Mme Catherine Bergeal, secrétaire générale.

Cour des comptes

– M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, M. Xavier Lefort, secrétaire général adjoint, et M. Philippe Ducluzeau, directeur des affaires financières.

– M. Jean-Philippe Vachia, président de la 4^{ème} chambre, M. Roch-Olivier Maistre, conseiller maître, président de la 3^{ème} section, et M. Philippe Rousselot, conseiller maître.

Conseil économique, social et environnemental

– M. Jean-Paul Delevoye, président, Mme Annie Podeur, secrétaire générale, et M. Pierre Dumaz, directeur administratif et financier.