

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 23

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

Rapporteur spécial : M. Pierre BOURGUIGNON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LES DOTATIONS DES POUVOIRS PUBLICS POUR 2006	9
CHAPITRE PREMIER PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE : LE REFUS DE LA TRANSPARENCE	11
I.- UNE STABILISATION APPARENTE DE LA DOTATION	11
A.- UN DECUPLEMENT DEPUIS 1995, UN EFFORT DE CLARIFICATION DEPUIS 2001	11
B.- DES DOCUMENTS BUDGETAIRES PEU DISERTS SUR L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005 ET SUR LA DOTATION DEMANDEE POUR 2006	12
1.- L'exécution 2004 fait l'objet d'un rapport <i>ad hoc</i> , l'exécution 2005 n'est pas connue à ce stade	13
2.- La dotation pour 2006 est justifiée on ne peut plus succinctement.....	14
II.- DE NOMBREUSES DEPENSES NON CONSOLIDEES	17
A.- PRES DE 700 MISES A DISPOSITION NON REMBOURSEES	17
B.- D'AUTRES DEPENSES MAL CONNUES.....	19
1.- Les gardes statiques au bénéfice de la Présidence de la République représentent une charge importante	19
2.- Les dépenses de fonctionnement de la Présidence sont manifestement sous- évaluées	19
CHAPITRE II L'EVOLUTION LISSEE DES DOTATIONS ALLOUEES AUX ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES	21
I.- LES PRELEVEMENTS SUR LES DISPONIBILITES PERMETTENT DE MODERER L'EVOLUTION DES DOTATIONS VOTEES	22
II.- PARMIS LES PRINCIPAUX POSTES DE DEPENSES, LE FORT DYNAMISME DE LA DOTATION ALLOUEE A LA CHAINE PARLEMENTAIRE	23
A.- DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE DANS LES DEUX ASSEMBLEES, UNE PAUSE DANS LES INVESTISSEMENTS AU SENAT.....	23
B.- UNE SEULE CHAINE PARLEMENTAIRE ?	24

CHAPITRE III LA DOTATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL MARQUEE PAR LA MODERATION DE LA DEPENSE	27
I.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005	27
A.- 2004, EXERCICE CALME	27
B.- L'EXERCICE 2005 MARQUE PAR DEUX DOTATIONS EXCEPTIONNELLES	28
1.- Travaux architecturaux et référendaires	29
2.- Des rémunérations non directement liées à l'activité des membres	29
II.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2006 MARQUENT UN SOUCI DE BONNE GESTION	30
A.- LA POURSUITE DE LA BAISSSE DE LA DOTATION DE BASE, UNE DOTATION EXCEPTIONNELLE RAISONNABLE	30
B.- LA MODERATION DES RECRUTEMENTS ET LA RATIONALISATION DES REMUNERATIONS DES MEMBRES	31
1.- Une équipe réduite	31
2.- Les rémunérations des membres alignées sur le droit commun depuis 2001	33
C.- MODERATION DU FONCTIONNEMENT, MISE A NIVEAU DES EQUIPEMENTS	34
D.- UNE MEILLEURE EFFICIENCE, UNE EFFICACITE A MESURER	35
CHAPITRE IV LA COUR DE JUSTICE DE LA REPUBLIQUE : LE COUT DE L'AUTONOMIE	37
I.- UNE DOTATION COMPOSEE A PRES DE 45 % DE DEPENSES DE LOYER	37
A.- UNE NOMENCLATURE A ORGANISER	37
B.- UN EXCEDENT SYSTEMATIQUE, LE POIDS DU LOYER	39
II.- DES DEPENSES D'INDEMNITES QUI POURRAIENT ETRE CORRIGEEES A LA MARGE	40
A.- DES DEPENSES PEU CORRELEES AVEC L'ACTIVITE DE LA COUR	40
B.- UN REGIME INDEMNITAIRE DIFFERENCIE	40
EXAMEN EN COMMISSION	43
SECONDE PARTIE : LA MISSION « CONSEIL ET CONTROLE DE L'ÉTAT », CURIEUX HYBRIDE BUDGETAIRE	45
CHAPITRE PREMIER CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : LA LOI DE PROGRAMMATION NE SERA PAS RESPECTEE	49
I.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005 EST TRIBUTAIRE DE LA REGULATION BUDGETAIRE	49
A.- EN 2004, LA REGULATION BUDGETAIRE A FORTEMENT FREINE LES INVESTISSEMENTS ..	49
B.- EN 2005, QUELQUES INSUFFISANCES RESTENT A RESORBER	51

II.- LA PRESENTATION « EN FORMAT LOLF » DES CREDITS POUR 2006 NE DOIT PAS MASQUER L'EXECUTION TRES RALENTIE DE LA LOPJ	54
A.- LA NOUVELLE NOMENCLATURE EST PERFECTIBLE	54
B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2006 PROGRESSED DE MANIERE EXOGENE	55
1.- Les crédits de personnel augmenteraient assez mécaniquement de 15 millions d'euros.	56
2.- Les crédits de fonctionnement et d'investissement seraient mis à niveau pour 3,7 millions d'euros	59
C.- L'EXECUTION DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE EST TRES RALENTIE	59
III.- LE CONTEXTE D'UNE FORTE AUGMENTATION DU CONTENTIEUX, AU CŒUR DU DEFIS DE LA GESTION PAR LA PERFORMANCE	60
A.- LE CONTENTIEUX DES ETRANGERS, PRINCIPALE SOURCE DU FORT ACCROISSEMENT DE L'ACTIVITE.....	60
1.- La place prépondérante du contentieux des étrangers dans le flux des affaires.....	60
2.- Le poids croissant du contentieux est une tendance de fond	62
B.- ... EST AU CŒUR DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES JURIDICTIONS	65
CHAPITRE II COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIERES : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN QUESTION	69
I.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005	69
A.- EN 2004, DES MOUVEMENTS CLASSIQUES EN GESTION.....	69
B.- EN 2005, L'EXONERATION DE TOUTE REGULATION BUDGETAIRE.....	70
II.- A L'HEURE DU CHANGEMENT DE NOMENCLATURE, DES CREDITS EN HAUSSE MAIS DES DEFIS A RELEVIER	71
A.- MALGRE L'INCOHERENCE DE LA MISSION, UN EFFORT DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF AU SEIN DU PROGRAMME LUI-MEME.....	71
1.- Atouts et défauts de la maquette	71
2.- Un dispositif de mesure de la performance et une déclinaison opérationnelle du programme très satisfaisants	72
3.- La mesure perfectible de l'activité des magistrats et des rapporteurs	73
4.- La question en suspens du suivi des recommandations de la Cour	74
B.- DES CREDITS POUR 2006 QUI DOIVENT PERMETTRE DE PREPARER L'ACCROISSEMENT DES MISSIONS DE LA COUR	75
C.- LE CHANTIER DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	76
1.- Des emplois budgétaires aux ETPT.....	76
2.- Un grand nombre de mises à disposition et de détachements	78
3.- Une rémunération au mérite assez peu développée	79
4.- À brève échéance, le défi des retraites	79

CHAPITRE III CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : LA LOLF A PAS COMPTES	81
I.- IL RESTE UNE MARGE DE PROGRESSION POUR LA PLEINE APPLICATION DE LA LOLF	81
A.- LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL SE PRESENTE COMME « L'ASSEMBLEE DU PREMIER MOT »	81
1.- La mission du Conseil est clairement inscrite dans les textes	81
2.- Largement renouvelé en 2004, le Conseil a placé la nouvelle mandature sous le signe d'une reconnaissance accrue.....	83
3.- L'activité du Conseil économique et social demeure locale, nationale et internationale.....	84
B.- LE CES A PEINE A TROUVER SA PLACE DANS LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE	86
1.- La maquette : des rebondissements	86
2.- Les objectifs et indicateurs : des attermolements	87
II.- LA PROGRESSION DES CREDITS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL SUIT L'AUGMENTATION DES DEPENSES DE PERSONNEL	89
A.- L'EXECUTION EN 2004 ET 2005 TRES PROCHE DES PREVISIONS.....	89
1.- En 2004, transferts, reports et annulations se sont neutralisés	89
2.- En 2005, les investissements décalés au second semestre	90
B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2006 EN HAUSSE DE 7,3 % EN « NOMENCLATURE LOLF »	90
1.- Des crédits en hausse, une nomenclature nouvelle	90
2.- La prépondérance des dépenses de personnel.....	91
3.- La stabilité des dépenses de fonctionnement et d'investissement.....	93
EXAMEN EN COMMISSION	95
OBSERVATION.....	97

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

Seule la Présidence de la République, que ce soit directement ou *via* le Gouvernement, n'a pas daigné répondre, ni même faire état de la fin de non-recevoir opposée aux demandes de votre Rapporteur spécial, ce qui a motivé l'adoption par la Commission des finances de l'observation figurant à la fin du présent rapport.

INTRODUCTION

Cette année sont regroupés, pour leur examen, les crédits figurant au sein de la mission « Pouvoirs publics » d'une part, et au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'État » d'autre part. Il faut d'emblée préciser que ce rapprochement ne doit pas introduire de confusion entre ces deux missions nettement distinctes. Autrement dit, la mission « Conseil et contrôle de l'État » ne doit pas être perçue comme un « marchepied » vers la mission « Pouvoirs publics ».

La mission « Pouvoirs publics » regroupe sept dotations, c'est-à-dire des crédits du titre 1 que l'article 5 de la LOLF réserve aux Pouvoirs publics constitutionnels. Ce périmètre correspond à l'ancien titre II de l'ordonnance organique de 1959. Jusqu'à 2005, ces crédits étaient inscrits au budget des charges communes. Les dotations constituent une dérogation expresse au droit commun applicable aux crédits des programmes : elles sont affranchies des contraintes de performance et exclues des modalités de régulation budgétaire infra-annuelle. Les sept dotations présentées concernent la Présidence de la République, les Assemblées parlementaires (Assemblée nationale, Sénat et Chaîne parlementaire), le Conseil constitutionnel, la Haute Cour de justice (pour mémoire) et la Cour de justice de la République.

La mission « Conseil et contrôle de l'État » ne présente pas le même caractère dérogatoire. Créée par le Gouvernement en application de la déclaration du Premier ministre à l'occasion de la séance solennelle de la Cour des comptes du 9 mai dernier, elle **regroupe trois programmes**, respectivement intitulés « **Conseil d'État et autres juridictions administratives** », « **Cour des comptes et autres juridictions financières** » et « **Conseil économique et social** ». Elle constitue un curieux regroupement à partir d'un précédent projet de maquette budgétaire qui incluait logiquement le Conseil d'État et les autres juridictions administratives dans la mission « Justice », la Cour des comptes et les autres juridictions financières dans la mission « Gestion et contrôle des finances publiques » et qui plaçait les crédits du Conseil économique et social dans une mission « mono-programme » contraire à l'article 7 de la LOLF. Rattachés au Premier ministre, ces trois programmes devraient être exemptés de mise en réserve de crédits et bénéficier de modalités allégées de contrôle financier – ce qu'au demeurant son statut organique garantissait déjà au Conseil économique et social –, mais ils demeurent, pour le reste, soumis au même régime que les autres programmes du budget général, notamment en termes de gestion par la performance.

Outre l'évolution des crédits de ces deux missions, traditionnellement marquée par la stabilité, votre Rapporteur spécial souhaite analyser certaines incongruités propres à chacune d'elles.

PREMIERE PARTIE : LES DOTATIONS DES POUVOIRS PUBLICS POUR 2006

La LOLF était censée apporter une clarification quant au traitement budgétaire des Pouvoirs publics, en réaffirmant leur caractère exorbitant du droit commun des crédits, mais en identifiant une mission *ad hoc* au sein des dépenses de l'État. Il y avait tout lieu en effet de se réjouir que les moyens inscrits sur le titre II du budget et retracés jusqu'à présent dans le vaste ensemble de la section « Charges communes », soient regroupés, tout en conservant leur imputation sur un titre particulier – désormais le titre 1 –, dans une mission spécifique. Cette visibilité nouvelle devait utilement être complétée par les efforts accomplis par le Parlement pour introduire un minimum de transparence dans la connaissance de ces dotations, s'agissant des Pouvoirs publics autres que les assemblées parlementaires ⁽¹⁾. En effet, le I de l'article 115 de la loi de finances pour 2002 ⁽²⁾ dispose :

« I.– Est joint au projet de loi de finances de l'année, pour chacun des Pouvoirs publics, un rapport expliquant les crédits demandés par celui-ci.

« II.– Est jointe au projet de loi de règlement une annexe explicative développant, pour chacun des Pouvoirs publics, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux.

« III.– Les dispositions du présent article sont applicables pour la première fois aux lois de finances de l'année 2003. »

Las, si ces documents sont bien venus éclairer le législateur financier qui ne connaissait la justification des crédits demandés que de façon très sommaire, ils demeurent des outils rudimentaires, voire d'une rare indigence sur certains points. Par conséquent, la rédaction de l'article 51 de la LOLF pouvait laisser quelque espoir, qui prévoyait que soient jointes au projet de loi de finances de l'année « *des annexes explicatives développant [...] pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre* ». Or en fait de développement, le « bleu » présentant les crédits se résume à... deux tableaux quasi identiques **n'atteignant même pas le maigre degré de précision que constituaient les chapitres de l'ancienne nomenclature.**

Dans ces conditions, les annexes « jaunes » au projet de loi de finances demeurent indispensables cette année. **Il faut cependant souhaiter que dès la présentation du projet de loi de finances pour 2007 l'annexe « bleue » relative aux Pouvoirs publics soit réellement *explicative* et comporte, *a minima*, les informations contenues dans les « jaunes » actuels, faute de quoi le débat**

(1) Il faut rappeler que l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit, depuis l'origine, un rapport explicatif sur les crédits qu'elles demandent.

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

parlementaire sur ces dotations confinera à l'inanité. À quoi servent un Rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics » et un débat spécifique en séance publique si les informations fournies n'offrent aucun support à l'analyse ?

Pour dérogatoires qu'elles soient, les dotations n'excluent ni l'étude de leur montant, de leur composition et de leur évolution, ni la recherche d'une bonne gestion, soucieuse d'économiser les deniers publics.

LES DOTATIONS AU SENS DE LA LOLF

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

Bénéficient de cette dérogation les crédits des Pouvoirs publics (à savoir les crédits relevant du titre prévu au 1° du I de l'article 5 de la LOLF), soumis au principe de la séparation des pouvoirs, et jouissant, en conséquence, d'une autonomie financière difficilement conciliable avec l'obligation de définir des objectifs et des indicateurs. Ce traitement particulier a en effet pour objectif d'assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie des Pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* » (décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 25). Il permet également le respect de la règle selon laquelle « *les Pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* », règle considérée par le Conseil constitutionnel comme inhérente au principe d'autonomie financière, dans le considérant 47 de sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 relatif à l'article 115 précité de la loi de finances pour 2002 créant les annexes explicatives propres aux Pouvoirs publics.

Grâce aux réponses que certains des bénéficiaires d'une dotation ont bien voulu fournir à votre Rapporteur spécial en complément d'annexes parfois minces, les pages qui suivent décrivent l'évolution de ces crédits, traditionnellement assez stables. Si le Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République ont aimablement prêté leur concours à l'exercice démocratique de la transparence, la Présidence de la République n'a même pas daigné formaliser, si peu que ce soit, la fin de non-recevoir adressée à la Représentation nationale.

Le corollaire du bénéfice d'une dotation devrait être une plus grande rigueur dans la gestion de ces crédits, et non un sentiment d'irresponsabilité chez le gestionnaire.

CHAPITRE PREMIER PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE : LE REFUS DE LA TRANSPARENCE

L'autonomie financière est une chose ; l'opacité organisée ne devrait pas en découler nécessairement. Or il est difficile de qualifier autrement le refus de la Présidence de la République, ne serait-ce que d'accuser réception du questionnaire budgétaire au demeurant plutôt sommaire que votre Rapporteur spécial lui avait transmis le 5 juillet dernier. La lettre de relance du 17 octobre a connu le même sort.

C'est pourtant bien le même Président de la République qui déclarait, dans son message au Parlement du 19 mai 1995, sans qu'aucune prise de position publique ne soit venue depuis lors démentir ce propos :

« Pour ce qui est des finances publiques dont le contrôle constitue la tâche principale du Parlement, les moyens d'action dont disposent les assemblées devront être renforcés. [...] C'est pourquoi j'invite les assemblées à rechercher la meilleure adéquation entre le coût et l'efficacité des dépenses, à charge pour elles de se doter des moyens qu'elles estiment nécessaires. »

Apparemment, adresser un modeste questionnaire écrit à la Présidence a été considéré comme un moyen inapproprié. Un tel double langage, un tel mépris de la Représentation nationale sont inacceptables.

Votre Rapporteur spécial en est donc réduit à se reporter à l'annexe « jaune » précitée, ainsi qu'à quelques documents parlementaires.

I.- UNE STABILISATION APPARENTE DE LA DOTATION

A.- UN DECUPLEMENT DEPUIS 1995, UN EFFORT DE CLARIFICATION DEPUIS 2001

La dotation « officielle » de la Présidence de la République semble stabilisée depuis 2003, date à laquelle elle a atteint 31 millions d'euros. Elle s'est établie en 2004 à 31,34 millions d'euros, en 2005 à 31,9 millions d'euros (en hausse de 1,8 %, soit la prévision d'inflation du projet de loi de finances), et en 2006 elle augmenterait de 1,77 % pour représenter 32,47 millions d'euros.

En 1994, dernière année du second septennat de François Mitterrand, cette dotation représentait 3,31 millions d'euros. Depuis l'inauguration de ce qui devait être, comme nombre de commentateurs l'ont relevé, une « présidence modeste », ces crédits ont donc décuplé. Plusieurs facteurs se sont combinés pour aboutir à un tel résultat :

– le mouvement le plus notable, qu’il faut porter au crédit du Gouvernement de M. Lionel Jospin, a consisté à inclure dans le budget de leurs bénéficiaires les fonds spéciaux auparavant masqués. La dotation de la Présidence de la République est alors passée de 9,46 millions d’euros en 2001 à 15,1 millions d’euros en 2002 ;

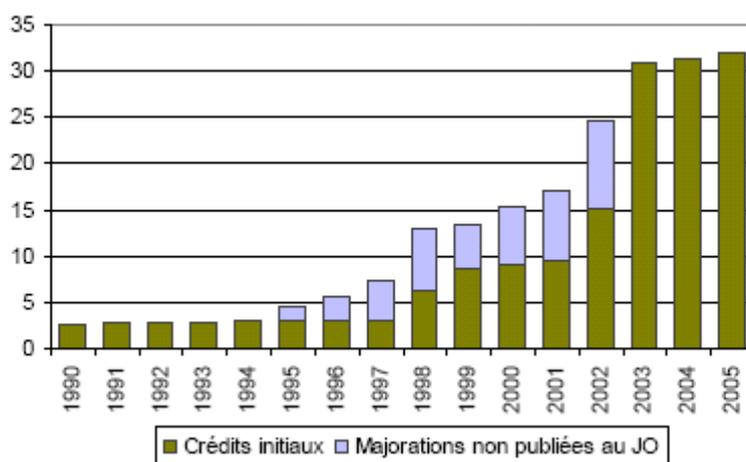
– la pratique condamnable qui consistait à majorer en cours d’année, par décret non publié au *Journal officiel*, les crédits inscrits sur le chapitre 20-12 – *Présidence de la République – Secrétariat général. Cabinet. État-major particulier. Services administratifs. Frais de mission et de documentation. Bibliothèque*, inaugurée en 1995, a pris fin en 2003. Ces majorations en gestion, qui rendaient particulièrement insincère le vote du Parlement en loi de finances initiale, ont porté sur 6,3 millions d’euros en 2000, 7,7 millions d’euros en 2001 et 9,5 millions d’euros en 2002 ;

– pour le reste en revanche, aucune explication certaine n’est disponible, réduisant l’analyse à de pures hypothèses, allant de l’augmentation du train de vie de la Présidence à la réintégration de dépenses jusqu’alors assumées par d’autres ministères.

Le graphique suivant illustre l’impressionnante progression des crédits expressément alloués à la Présidence sur le budget de l’État :

EVOLUTION DU BUDGET DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

(en millions d’euros)



Source : rapport spécial Charges communes de M. Daniel Garrigue sur le PLF 2005, doc. AN n° 1863 annexe 12.

B.- DES DOCUMENTS BUDGETAIRES PEU DISERTS SUR L’EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005 ET SUR LA DOTATION DEMANDEE POUR 2006

Sous le régime de l’ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, les crédits de la Présidence de la République étaient répartis en deux chapitres 20-11 et 20-12, les annexes explicatives au projet de loi de finances et au projet de

loi de règlement les classant, selon une comptabilité un peu plus étoffée, en section de fonctionnement et en section d'investissement.

1.- L'exécution 2004 fait l'objet d'un rapport *ad hoc*, l'exécution 2005 n'est pas connue à ce stade

Le tableau suivant reproduit les données issues du *Rapport relatif aux crédits accordés aux Pouvoirs publics* joint au projet de loi portant règlement définitif du budget de 2004 :

**PREVISION ET EXECUTION
DE LA DOTATION DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE EN 2004**

(en milliers d'euros)

Charges	Prévision	Exécution
I – Section de fonctionnement	30.273,5	30.185,5
60 Achats de biens et de fournitures	4.418,6	4.409,6
61-62 Services extérieurs	10.501,4	10.501,1
dont : – charges postales et de télécommunications	4.697,7	4.598,1
– entretien, maintenance	4.256,7	3.970,9
63 Impôts et taxes	790	790
64 Dotation du Président de la République	100,7	98,8
65 Charges de personnel	14.142,8	14.066,4
dont : – rémunérations et indemnités	11.140,1	10.974,4
– charges sociales diverses	2.824,3	2.765,8
67 Charges exceptionnelles	320	319,6
II – Section d'investissement	1.312,3	1.291,1
Total des charges (III = I + II)	31.585,8	31.476,6
Produits divers	250	333,4
Total des ressources (IV)	250	333,4
Dotation	31.335,8	
Charges nettes totales (III – IV)		31.143,2

Source : annexe au projet de loi de règlement pour 2004.

L'exécution a ainsi permis de dégager une économie de 192.600 euros (soit 0,6 % de la dotation initiale), somme qui, en vertu de la pratique découlant de l'autonomie financière n'a pas à être reversée au budget général. Elle est censée venir en déduction des besoins de financement de l'année suivante.

Parmi les informations fournies dans le rapport précité sur la gestion de crédits de 2004, on note :

– une progression sensible du budget consacré à l'entretien et à la maintenance, cependant sous-exécuté à hauteur de 286.000 euros, soit 6,7 %, et une économie de quelque 100.000 euros (soit 2,1 %) sur la ligne « charges postales et de télécommunications » ;

– une exécution conforme à la prévision du poste « Services extérieurs », qui est principalement composé des deux lignes précédentes. Par conséquent, les dépenses correspondant au reste du poste « Services extérieurs » – dont l’emploi est inconnu – ont représenté 1,93 million d’euros au lieu de 1,55 million d’euros ;

– une sous-exécution de la dotation personnelle du Président de la République à hauteur de 1,9 % ;

– s’agissant des crédits de personnel, une part non incluse dans les « rémunérations et indemnités », ni dans les « charges sociales diverses », qui était prévue à 178.000 euros et s’est élevée à 326.000 euros.

2.- La dotation pour 2006 est justifiée on ne peut plus succinctement

Le tableau suivant est extrait de l’annexe « jaune » jointe au projet de loi de finances pour 2006 :

DOTATION DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE DEMANDEE POUR 2006

(en milliers d’euros)

	Budget 2005	Budget 2006	Variation 2006/2005	
			en valeur absolue	en %
Charges				
1 Charges des services	16.641,7	16.953	311,3	1,87
Fonctionnement	14.920	14.920		
Achats de biens et fournitures	4.418,6	4.235		
Services extérieurs	10.501,4	10.685		
Équipement et travaux	1.721,7	2.033		
2 Dotation du Président de la République	100,7	100,7	0	0
3 Charges de personnels	14.397,4	14.657	259,6	1,8
Charges rémunérations et indemnités	11.483	11.700		
Charges sociales diverses	2.914,4	2.957		
4 Impôts et taxes	790	800	10	1,26
5 Charges exceptionnelles	320	320	0	0
Total des charges (I)	32.249,8	32.830,7	580,8	1,8
Ressources (II) Produits divers	350	365	15	4,29
Dotation				
Charges nettes totales (I-II)	31.899,8	32.465,7	565,8	1,77

Source : annexe « jaune » au projet de loi de règlement pour 2006.

Hommage ironique à l’entrée en vigueur de la LOLF ? L’annexe précitée indique que « *Les crédits nécessaires au fonctionnement de la Présidence de la République font l’objet d’un programme (sic) au sein de la mission “Pouvoirs publics”.* » Votre Rapporteur spécial ne veut y voir, de la part des services bénéficiaires d’une *dotation*, qu’un lapsus calami.

Par ailleurs, la présentation des crédits demandés pour 2006 est très légèrement modifiée : les charges ne sont plus ventilées selon une nomenclature comptable entre section de fonctionnement et d’investissement, mais selon l’équivalent d’actions au sens de la LOLF. En pratique, la section

d'investissement est transformée en une « sous-action » intitulée « Équipement et travaux » au sein de l'« action » intitulée « Charges des services ».

Les dépenses progresseraient, comme les dépenses affichées du budget général, de 1,8 % en 2006, et grâce à une évolution dynamique des ressources (4,29 %), l'ensemble de la dotation n'augmenterait que de 1,77 %, soit moins que l'inflation prévue.

Ces **ressources** de 365.000 euros en 2006 (soit 1,1 % du montant total de la dotation) ne sont constituées que de « produits divers », qui se traduiraient pour un programme du budget général par une prévision de rattachement de fonds de concours. Il s'agit en l'espèce, depuis plusieurs années, d'une part, des contributions des personnels de la Présidence au fonctionnement de la crèche, et d'autre part, des intérêts produits par les dépôts effectués sur le compte ouvert auprès du Trésor, depuis la décision du ministre de l'Économie et des finances du 15 juin 1981 d'y retracer toutes les opérations de dépenses et de recettes de la Présidence de la République.

Les cinq postes de **dépenses** appellent les commentaires suivants :

– les **charges de service**, en hausse de 1,87 % à 16,95 millions d'euros, représentent plus de la moitié des dépenses (51,6 % exactement). On aimerait savoir pourquoi les **achats de biens et fournitures** doivent baisser de 4,2 % l'an prochain. Est-ce l'effet de la « *démarche d'achat responsable au regard des contraintes environnementales, dont l'objectif est de réduire les déchets et effluents nocifs et la consommation d'énergie* » évoquée dans le rapport joint au projet de loi de règlement pour 2004, et que le rapport joint au présent projet de loi de finances dénomme « *la démarche d'éco-responsabilité engagée avec fruit en 2005* » ? Quant aux « **services extérieurs** » qui occasionnent des dépenses en hausse de 1,7 %, ils forment une masse de 10,69 millions d'euros qui ne comprend même plus, contrairement aux années précédentes, le détail en leur sein des charges postales et de télécommunications ainsi que des dépenses d'entretien et de maintenance. Tout juste peut-on lire que la progression attendue des moyens nécessaires en 2006 « *s'explique par le recours accru à l'externalisation des prestations informatiques et des contrôles techniques rendus nécessaires par les nouvelles normes de sécurité* ». Les **installations téléphoniques et informatiques** devraient, d'après les formules sibyllines employées, continuer à être rénovées. Enfin, sur les 2,03 millions d'euros de **crédits d'équipement et de travaux**, en hausse de 18,1 % par rapport à 2005 après une augmentation de 31,2 % l'an dernier, ne sont justifiés que 1,8 million d'euros, correspondant à l'achat d'ordinateurs, à la « *mise en conformité des réseaux de transport d'information* » et à la poursuite du plan de protection contre les risques d'inondation ;

– la **dotation du Président de la République** serait reconduite à 100.683 euros, qui était également le montant voté pour 2004 (la consommation s'étant alors établie à 98.814 euros). Là encore, outre le fait qu'elle comprenne « *les charges sociales* », il n'est pas permis de connaître le contenu exact de cette

enveloppe, de même qu'il n'existe aucun texte déterminant le traitement du Président. Sur ce point, en réponse à une question écrite de notre collègue René Dosière, le Premier ministre a fourni les éléments suivants : « *Le traitement attribué au Président de la République est traditionnellement liquidé sur la base du groupe hors échelle G de la grille des traitements de la fonction publique, d'un montant annuel de 79.133,70 euros brut. Les crédits nécessaires figurent dans le rapport particulier joint au projet de loi de finances. La totalité du traitement est soumise à l'impôt sur le revenu.* » « Sur la base » n'est pas des plus précis, un traitement n'inclut pas les primes, et les « crédits nécessaires » n'indiquent aucun montant explicite. Le fait que la dotation ne comprenne qu'un seul titre de dépenses, et par conséquent aucun titre spécifique aux dépenses de personnel, empêche d'en savoir davantage ;

– cette remarque vaut pour l'ensemble des **charges de personnel** mentionnées dans l'annexe « jaune ». La progression de 1,8 % de ces crédits, qui doivent représenter 14,66 millions d'euros en 2006, inclut-elle, comme dans tous les ministères désormais, les pensions ? Il est permis d'en douter, dans la mesure où la progression était déjà du même ordre entre 2004 et 2005, sans que les pensions aient alors à être prises en compte. Comment le rapport explicatif peut-il se borner à fournir un montant global, qui représente 44,6 % des dépenses, en indiquant qu'il sert à rémunérer des contractuels, à rembourser des mises à disposition, à payer des indemnités pour sujétions particulières et des charges sociales sans plus de précision ? Est-il impensable de pouvoir disposer d'un organigramme complet des services de la Présidence, des coûts associés et de leur imputation budgétaire ? Le site Internet www.elysee.fr ne détaille que la composition du cabinet du Président, de son état-major particulier et du secrétariat général du Conseil de sécurité intérieure, soit 56 personnes.

– la catégorie des **impôts et taxes**, en hausse de 1,26 % pour s'établir à 800.000 euros, comprend « *essentiellement la taxe sur les salaires, les impositions locales et la taxe sur les bureaux* ». Or le dernier alinéa du 1 de l'article 231 du code général des impôts dispose que « *les rémunérations payées par l'État sur le budget général sont exonérées de taxe sur les salaires lorsque cette exonération n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de la concurrence.* » Une explication plus détaillée serait donc souhaitable ;

– enfin, les **charges exceptionnelles**, qui resteraient stables en 2006 à 320.000 euros, correspondent pour 20.000 euros à des soutiens traditionnels « *aux œuvres sociales des écoles militaires et à des fondations reconnues d'utilité publique* », et pour 300.000 euros à des « *aides financières accordées, au nom du Chef de l'État, aux personnes en difficulté financière sur rapport des services sociaux locaux* ». Il y a dans cette expression comme un écho au droit de grâce dont dispose le Président de la République – dont l'assise est constitutionnelle –, un élément sans base juridique à verser au dossier de ceux qui considèrent que la fonction de Chef de l'État sous la V^e République n'est pas exempte de traits monarchiques.

En définitive, il n'est pas exagéré de parler de dissimulation à propos de la dotation de la Présidence de la République. Votre Rapporteur ne conteste nullement la légitime autonomie financière du premier des Pouvoirs publics constitutionnels, mais plaide pour un minimum de transparence partout où elle est possible. Qu'un volant de crédits soit disponible de façon discrétionnaire, cela se conçoit ; qu'il faille, pour préserver cette discrétion, entretenir l'opacité sur la quasi-totalité de la dotation, est exagéré.

Le reproche ne peut qu'être aggravé lorsque l'insuffisante justification des crédits demandés se double de l'insincérité du périmètre retenu pour le calcul des dépenses.

II.- DE NOMBREUSES DEPENSES NON CONSOLIDEES

En dépit du décuplement des crédits évoqué plus haut, qui a ramené la dotation de la Présidence de la République vers davantage de vraisemblance en même temps qu'elle témoignait de la hausse importante des dépenses présidentielles, il est patent que la dotation présentée dans le présent projet de loi de finances est loin de constituer une budgétisation à coût complet.

A.- PRES DE 700 MISES A DISPOSITION NON REMBOURSEES

Grâce à l'opiniâtreté de certains parlementaires, dont notre collègue René Dosière, il est possible d'avoir aujourd'hui une idée du nombre de mises à dispositions dont bénéficie la Présidence de la République de la part des ministères, sans que cette information pourtant élémentaire ne soit consolidée dans le rapport censé expliciter les crédits de la Présidence.

Le tableau suivant rassemble les éléments de coût mentionnés dans des questions écrites parlementaires :

**EVOLUTION DU NOMBRE ET DU COUT DES PERSONNELS MIS A DISPOSITION
DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE**

(coût en milliers d'euros)

Ministère ou service	Nombre de mises à dispositions				Coût			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Défense	463 (1)	464	466		15.000	18.000	18.000	
Culture	74 (2)	74 (2)	78 (2)			1.824	2.319 (personnel)	
<i>Mobilier national</i>	19	19	19		7.154 (3)			
Économie, finances et industrie	54	54	56		2.157		2.239	
Intérieur	40 (4)		45 (4)				1.736	
Affaires étrangères		22			1.373 (personnel) + 8.446 (fonctionnement)	6.864 (fonctionnement)		
Équipement	7		9	11	262		341	361
Justice			6	8			330	490
Affaires sociales et santé	6	0	5		240	0	146	
Agriculture				4				145
Jeunesse et éducation nationale			1				27	

(1) dont 248 affectés à la compagnie de sécurité de la présidence de la République et 215 concourant au fonctionnement de l'Élysée.

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

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

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

Source : questions écrites parlementaires.

Ce tableau pourrait sans doute être complété par des éléments relatifs à la Mairie de Paris ou à l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

Votre Rapporteur spécial insiste sur le fait que ces mises à disposition sont gratuites, de l'aveu même des ministères concernés, et pèsent par conséquent uniquement sur leurs budgets respectifs. En « format LOLF », ces dépenses devraient être incluses dans les dépenses de titre 2 desdits ministères. Mais s'agissant de personnels pour la plupart affectés exclusivement à la Présidence de la République, il serait logique que cette dernière les prît en charge sur son propre budget.

L'annexe « jaune » indique que les charges de personnel qu'elle retrace comprennent le « remboursement des rémunérations allouées aux personnels mis à disposition de la Présidence par voie de convention ». À l'évidence, toutes les mises à disposition sont loin de faire l'objet d'une telle convention : l'ensemble des charges de personnel de la dotation (14,66 millions d'euros) est loin de suffire à la seule rémunération des personnels mis à disposition par le ministère de la Défense.

D'autres dépenses devraient également être réintégrées dans une dotation vraiment sincère ; elles comprennent à la fois du personnel qui n'est pas mis à disposition et des dépenses de fonctionnement.

B.- D'AUTRES DEPENSES MAL CONNUES

1.- Les gardes statiques au bénéfice de la Présidence de la République représentent une charge importante

Poursuivant l'idée « lolfienne » de cerner ce que pourrait être une dotation de la Présidence de la République à coût complet, votre Rapporteur spécial veut mentionner le poids des gardes statiques de fonctionnaires de police et de militaires de la gendarmerie bénéficiant à la Présidence de la République.

C'est ainsi que le rapport spécial de notre collègue Marc Le Fur sur la mission « Sécurité » du présent projet de loi de finances ⁽¹⁾ mentionne l'existence, au sein de l'Unité générale de protection de la Préfecture de police de Paris, de la Compagnie de garde de l'Élysée, forte de 221 fonctionnaires, qui garantit la garde rapprochée extérieure et la protection du Palais présidentiel. Cette Compagnie est la seule dont le volume d'activité augmente entre le 1^{er} semestre 2004 et le 1^{er} semestre 2005 ; il représente près de 11.000 « heures-fonctionnaires » par an.

Le même rapport spécial indique ⁽²⁾, pour la gendarmerie cette fois, la mobilisation permanente de 37 militaires pour assurer la garde de la résidence du Président de la République à Bity en Corrèze. À titre de comparaison, la garde de la sous-préfecture de Corte mobilise 4 gendarmes, celle de la résidence de l'ancien Premier ministre à Chasseneuil-du-Poitou concernait jusqu'en juin dernier 17 gendarmes, et celle des locaux du ministère de la Défense – l'« Îlot Saint-Germain » – 46 gendarmes.

2.- Les dépenses de fonctionnement de la Présidence sont manifestement sous-évaluées

L'annexe « jaune » précitée pêche également par omission s'agissant des dépenses de fonctionnement, tout particulièrement concernant les déplacements présidentiels.

Le détail des mises à disposition agrège quelques éléments de coût de fonctionnement émanant du ministère des Affaires étrangères. Il faut y ajouter la participation du ministère chargé de l'Outre-mer, qui a indiqué avoir versé à la Présidence de la République, pour la prise en charge de déplacements, 534.000 euros en 2001 et 530.000 euros chacune des deux années suivantes. Il faut surtout signaler l'existence de l'Escadron de transport, d'entraînement et de calibrage (ETEC) qui sert notamment aux déplacements du Président de la

(1) Doc. AN n° 2568, annexe 30, page 55.

(2) *ibid.*, page 58.

République, du Premier ministre et des ministres. Pour cette partie de sa mission, les données relatives à l'activité de l'escadron et à son coût, communiquées par le ministère de la Défense en réponse à une question écrite ⁽¹⁾ de notre collègue René Dosière, sont reproduites dans le tableau suivant :

**COÛT DE L'ETEC DANS SES MISSIONS DE TRANSPORT DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
ET DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT**

(coût en euros)

Type d'aéronef	Nombre (en 2002 et 2003)	Coût horaire moyen en 2001	Coût horaire moyen en 2002	Coût horaire moyen en 2003
Airbus A 319 CJ	2	Non livrés	4.050	4.050
Falcon 900	2	8.600	7.100	5.750
Falcon 50	4	3.700	4.450	4.090

Source : ministère de la Défense.

Cet escadron emploie 84 officiers et 217 autres personnels, pour un total de rémunérations et charges sociales de 9,06 millions d'euros en 2003. Avec 561 heures de vol en 2002 et 673 en 2003, la Présidence de la République a fait assumer à l'ETEC un coût d'environ 2,5 millions d'euros en 2002 et 2,75 millions d'euros en 2003.

Sans prétendre à l'exhaustivité, votre Rapporteur spécial veut enfin évoquer un poste de dépenses qui n'apparaît pas en tant que tel dans la dotation de la Présidence de la République : les résidences présidentielles. Il est douteux qu'un quelconque secret d'État justifie que l'on ne puisse connaître le coût de l'entretien des différentes résidences – outre le Palais de l'Élysée, il s'agit de l'Hôtel de Marigny, du château de Rambouillet, du Domaine national de Marly, du Fort de Brégançon et du Domaine de Souzy-la-Briche –, ni celui d'autres locaux comme ceux sis Quai Branly à Paris et qui, servant de siège aux services du Conseil supérieur de la magistrature, hébergent également des collaborateurs de la Présidence : ce petit sujet n'est pas mieux traité que les masses budgétaires plus importantes d'une dotation à bien des égards opaque.

(1) Question n° 54771, réponse publiée le 8 mars 2005.

CHAPITRE II

L'ÉVOLUTION LISSEE DES DOTATIONS ALLOUEES AUX ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES

L'Assemblée nationale et le Sénat sont depuis 1958 soumises à l'obligation d'établir un rapport sur l'évolution de leurs crédits, tâche confiée à une commission commune composée des deux collègues de questeurs et présidée par un président de chambre à la Cour des comptes. Ce rapport, qui prend lui aussi la forme d'une annexe « jaune », est bien plus disert que celui qui est consacré aux crédits des autres Pouvoirs publics.

Ce document est complété, dans chaque assemblée, par un rapport publié depuis 1993 à l'Assemblée et depuis 2003 au Sénat : le rapport de la Commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, prévu par le Règlement de l'Assemblée (article 16) et par le Règlement du Sénat (article 103).

Votre Rapporteur spécial, qui a pu apprécier la qualité des derniers documents publiés ⁽¹⁾, note que l'intérêt des rapports relatifs à l'exercice budgétaire n-1 serait encore renforcé s'ils pouvaient être disponibles avant le vote en première lecture des dotations des assemblées parlementaires pour l'année n + 1.

Le tableau suivant illustre l'alignement, voulu par les assemblées, du rythme de progression des dotations qui leur seront versées en 2006, sur le rythme de progression des dépenses de l'État tel qu'il résulte du présent projet de loi de finances. Il illustre également l'entorse à cette règle que représente la dotation spécifique à la chaîne parlementaire :

ÉVOLUTION DE L'ENSEMBLE DES BUDGETS DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

(en milliers d'euros)

	Dotation 2005	Variation 2005/2004 en %	Dotation 2006	Variation 2006/2005 en %
Dotation « Assemblée nationale »	493.300	1,8	502.179,4	1,8
Dotation « Sénat »	303.470,4	3,3	308.917,7	1,8
<i>dont</i> Action « Sénat »	290.640,1	3,36	295.903,8	1,81
Action « Jardin du Luxembourg »	11.352,4	1,8	11.514	1,42
Action « Musée du Luxembourg »	1.477,9	1,8	1.499,9	1,49
Dotation « La chaîne Parlementaire »	19.644,1	33,35	21.741	10,67
<i>dont</i> Action « LCP-AN »	9.439,5	35,7	11.000	16,53
Action « Public-Sénat »	10.204,6	31,25	10.741	5,26

Source : d'après les rapports joints au PLFR 2004 et au PLF 2006.

(1) Pour l'Assemblée, rapport d'information de M. Robert PANDRAUD, doc. n° 1931, novembre 2004. Pour le Sénat, rapport d'information de M. Marc MASSION, doc. n° 131 rectifié, décembre 2004 (ces rapports sont en ligne sur les sites Internet respectifs des assemblées).

I.- LES PRELEVEMENTS SUR LES DISPONIBILITES PERMETTENT DE MODERER L'EVOLUTION DES DOTATIONS VOTEES

En 2006 comme au cours des deux années précédentes, chacune des deux assemblées prévoit d'effectuer un prélèvement sur ses disponibilités pour couvrir les dépenses de l'exercice, ce qui montre que les deux chambres ne s'exonèrent pas des efforts de modération des dépenses publiques, quoique dans des proportions fort différentes. L'Assemblée opérera ainsi un prélèvement de 47,6 millions d'euros, en hausse de plus de 69 % par rapport à 2005, tandis que le Sénat mobilisera 5,5 millions d'euros, soit 46,6 % de moins qu'en 2005. Les deux dotations ne progresseront donc pas de plus de 1,8 % l'an prochain.

En revanche, les dépenses totales augmentent sensiblement, comme le montrent les deux tableaux suivants :

EVOLUTION DE LA DOTATION « ASSEMBLEE NATIONALE »

(en milliers d'euros)

	2005	2006	Variation en %
Charges			
I- Section de fonctionnement	489.374	503.802,2	2,95
60- Achats de biens et fournitures	8.158	8.282	1,52
61 et 62- Services extérieurs	47.844,1	53.246,4	11,29
63- Impôts et taxes	3.249	3.582	10,25
64- Charges de personnel	158.979,2	162.704,3	2,34
dont : - charges de rémunération	121.329,5	123.945	2,16
- charges sociales et diverses	37.649,7	38.759,3	2,95
65- Charges parlementaires	266.195,1	275.430,6	3,47
dont : - indemnités parlementaires	48.158,1	48.517,6	0,75
- charges sociales	61.563	61.194,3	- 0,6
- secrétariat parlementaire	139.575,7	147.366,7	5,58
- autres charges	16.898,3	18.352	8,6
67 & 69 - Charges exceptionnelles et imprévues	4.948,7	557	- 88,74
II- Section d'investissement	35.651,2	49.171,1	37,92
Total des charges (I)	525.025,2	552.973,3	5,32
Ressources			
Produits divers	3.573,4	3.189,4	- 10,75
Prélèvement sur les disponibilités	28.151,8	47.604,5	69,1
Total des ressources (II)	31.725,2	50.793,9	60,1
Dotation = charges nettes totales (I - II)	493.300	502.179,4	1,8

Source : annexe « jaune » au PLF 2006.

Sans prélèvement sur les disponibilités, les charges nettes s'établiraient à 549,78 millions d'euros et progresseraient ainsi de 5,43 % à périmètre constant par rapport à 2005. Autrement dit, les dépenses de l'Assemblée représenteront 109,5 % de la dotation versée par l'État en 2006, contre 105,7 % en 2005.

Pour le Sénat, le détail est le suivant :

EVOLUTION DE LA DOTATION « SENAT » (ACTION « SENAT »)

(en milliers d'euros)

	2005	2006	Variation en %
Section de fonctionnement			
I.- Charges	291.254,9	296.902,9	1,94
60 Achats de biens et fournitures	7.411,3	7.833	5,69
61 et 62 Services extérieurs	35.539,8	35.386,4	- 0,43
63 Impôts et taxes	949,4	913,1	- 3,82
64 Rémunérations et charges sociales	157.871,3	159.774,2	1,21
dont : - indemnités sénateurs	27.848,7	28.127,2	1
- charges de sécurité sociale, de prévoyance et de pension des sénateurs	8.463,6	8.750	3,38
- rémunération des personnels titulaire, stagiaire, contractuel et temporaire	101.677,1	102.223,1	0,54
- charges sociales, de prévoyance et de pension des personnels	18.614	19.424,1	4,35
- autres charges de personnel et autres charges sociales	1.267,9	1.249,8	- 1,43
65 Autres charges de gestion courante	89.482,1	92.995,2	3,93
dont : - aides à l'accomplissement du mandat parlementaire	87.100,6	90.292	3,66
- diverses autres charges de gestion courante	2.381,5	2.703,2	13,51
67 Charges exceptionnelles	1	1	-
II.- Produits divers	4.542,4	4.761,4	4,82
Charges nettes de fonctionnement (I-II)	286.712,5	292.141,5	1,89
Section d'investissement	14.127	9.213,5	- 34,78
dont : - constructions	8.594	3.749	- 56,38
- installations, matériels, outillage	1.305	1.346	3,14
- autres immobilisations corporelles	3.290	3.393,5	3,15
Total des deux sections	300.839,5	301.355	0,17
Prélèvement sur les disponibilités	- 10.199,4	- 5.451,2	- 46,55
Dotations du budget de l'État	290.640,1	295.903,8	1,81

Source : annexe « jaune » au PLF 2006.

Hors prélèvement sur les disponibilités, les charges nettes ne progresseraient que de 0,17 % entre 2005 et 2006. Ces dépenses nettes équivaldront à 101,8 % de la dotation inscrite au budget de l'État, contre 103,5 % en 2005.

II.- PARMI LES PRINCIPAUX POSTES DE DEPENSES, LE FORT DYNAMISME DE LA DOTATION ALLOUEE A LA CHAINE PARLEMENTAIRE

A.- DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE DANS LES DEUX ASSEMBLEES, UNE PAUSE DANS LES INVESTISSEMENTS AU SENAT

Au-delà des divergences comptables existant sur ce point entre les nomenclatures des deux assemblées, c'est bien le dynamisme des **dépenses de rémunération au sens large** qui est prépondérant parmi les principaux postes de dépenses : il représente dans les deux cas plus de 80 % du total des charges de fonctionnement.

En 2006, à l'Assemblée nationale, la rémunération des personnels augmentera de 2,34 %, les dépenses de sécurité sociale et de prévoyance de 3,24 % et les charges parlementaires de 3,47 %. Au Sénat, les rémunérations et charges sociales augmenteront de 1,21 % et les aides à l'accomplissement du mandat de 3,66 %.

Au titre des **charges de fonctionnement** de l'Assemblée, l'augmentation prévue de près de 10 % est due à l'extension des locaux et à ses répercussions en termes de locations, d'honoraires, de travaux d'entretien et de réparations. La hausse des charges de gestion courante atteindrait 13,5 % au Sénat.

Les **dépenses d'investissement** représenteront près de 50 millions d'euros à l'Assemblée, en hausse de 38 %. Sans les travaux de grande ampleur en cours, la dotation demeurerait quasiment stable en valeur. Les dépenses d'investissement du Sénat baisseront de près de 35 %, en raison de l'achèvement de la seconde tranche des travaux dans l'immeuble du 46, rue de Vaugirard, et ce malgré le report partiel de cette charge sur 2006, à hauteur de 1,47 million d'euros. Les autres investissements entrepris par le Sénat seront d'ampleur plus modeste.

Les dépenses comprises dans l'**action « Jardin du Luxembourg »** ne devraient s'accroître que de 1,42 % sous l'effet de la poursuite d'une évolution modérée des dépenses de personnel et d'une baisse des dépenses d'investissement.

Enfin, l'**action « Musée du Luxembourg »** connaîtra une hausse des dépenses d'investissement, à hauteur de 9,3 % pour un montant de 656.000 euros, en vue de l'achèvement de la climatisation des locaux et de l'installation d'un système de vidéosurveillance. Les dépenses de fonctionnement seraient en repli de 1,39 %, à 1,19 million d'euros.

Cette modération d'ensemble de l'évolution des dépenses qui devront être supportées par le budget de l'État l'an prochain est contredite par la forte augmentation de la dotation allouée à la chaîne parlementaire.

B.- UNE SEULE CHAÎNE PARLEMENTAIRE ?

On ne peut manquer de souligner la hausse de la dotation qui serait accordée l'an prochain à la double chaîne parlementaire, à raison de 16,5 % pour LCP-AN et de 5,3 % pour Public Sénat, après des rectifications intervenues en cours de gestion 2005 et ayant abouti à une hausse globale de 33,35 % pour prendre en compte les coûts de diffusion de la télévision numérique terrestre. Il faut par ailleurs noter que le coût de l'action « LCP-AN » dépassera en 2006 celui de l'action « Public Sénat ».

Votre Rapporteur spécial n'ignore pas les contacts que nouent les équipes de ces deux chaînes afin d'étudier les évolutions techniques auxquelles elles entendent procéder. Mais alors que leurs missions sont à l'évidence très proches et que, faut-il le rappeler, elles partagent un même canal de diffusion, ne pourrait-on

sérieusement mettre à l'étude un réel rapprochement des deux sociétés ? Les deux assemblées sont capables de faire fonctionner des offices parlementaires ; elles devraient parvenir à coiffer une seule et unique société de programmes de télévision. Le coût global de 21,7 millions d'euros qu'atteindrait la dotation des deux chaînes l'an prochain milite en ce sens. Votre Rapporteur spécial n'entend pas ici s'ériger en prescripteur, mais souhaite stimuler la réflexion.

CHAPITRE III

LA DOTATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL MARQUEE PAR LA MODERATION DE LA DEPENSE

L'article 16 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel dispose :

« Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil constitutionnel sont inscrits au budget général. Le président est ordonnateur des dépenses. »

Inscrits jusqu'à 2005 sur le titre II de la section « Charges communes », les crédits de la dotation « Conseil constitutionnel » figureront désormais au sein de la mission « Pouvoirs publics ».

Votre Rapporteur spécial veut souligner à nouveau l'exceptionnelle rapidité avec laquelle le Président du Conseil constitutionnel a bien voulu lui transmettre les réponses préparées par ses services : n'étant pas soumis, en tant que bénéficiaire d'une dotation, aux mêmes contraintes d'arbitrage que les responsables de programmes du budget général, il a eu l'obligeance de faire profiter le Parlement de cette situation favorable. Puissent tous les autres attributaires d'une dotation adopter une telle démarche à l'avenir.

I.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005

A.- 2004, EXERCICE CALME

Le tableau suivant retrace l'exécution des crédits accordés en 2004, qui est en ligne avec les prévisions :

EXECUTION DU BUDGET 2004 DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

(en milliers d'euros)

Chap.	Objet	LFI	Dépenses	Taux de consommation	Solde au 31 décembre
20-51	Rémunérations, frais de représentation et de mission des membres	1.640	1.525,5	93,02 %	114,5
20-52	Rémunérations, frais de formation et de mission des personnels	3.020	2.910,9	96,39 %	109,1
20-53	Fonctionnement général	875	836,3	95,58 %	38,7
Total		5.535	5.272,8	95,26 %	262,2

Source : Conseil constitutionnel.

Des reliquats sont constatés sur les trois chapitres :

– sur le chapitre 20-52, les crédits inscrits ont excédé les dépenses de 109.000 euros, en raison des départs en retraite de collaborateurs remplacés par un

seul recrutement permanent au service de la documentation et par des missions ponctuelles, notamment pour la mise à jour des bases de données informatiques. Par ailleurs, le budget réservé aux missions, colloques et formations des personnels a également dégagé un excédent de 17.000 euros ;

– sur le chapitre 20-53, l'économie de 39.000 euros résulte du report d'achats de matériel, dont un véhicule et du matériel informatique. Cette sous-exécution ne doit cependant pas occulter une dépense anticipée sur l'exercice 2005, à hauteur de 115.000 euros, afin de financer l'étude préalable à la restauration des façades pour 24.000 euros et de commencer la rénovation du hall d'accueil avec une première tranche de 34.000 euros ;

– sur le chapitre 20-51, les dépenses ont été inférieures de 115.000 euros aux crédits initiaux, ce qui s'explique par de moindres frais de représentation et de déplacement à l'étranger. Mais cette économie masque l'accroissement des rémunérations dû à deux événements : l'arrivée, parmi les nouveaux membres siégeant à partir de mars, d'un membre rémunéré à temps plein ⁽¹⁾, contrairement à son prédécesseur, et l'arrivée du membre de droit ⁽²⁾ rémunéré à partir de mai.

B.- L'EXERCICE 2005 MARQUE PAR DEUX DOTATIONS EXCEPTIONNELLES

Le tableau suivant décrit l'exécution des crédits votés en loi de finances pour 2005, au 30 juin :

EXECUTION DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (AU 30 JUIN 2005)

(en milliers d'euros)

Chap.	Objet	LF1	LFR	Dépenses	Taux de consommation	Dépenses 1 ^{er} semestre 2004
20-51	Rémunérations, frais de représentation et de mission des membres	1.633	0	802,4	49,14 %	741,1
20-52	Rémunérations, frais de formation et de mission des personnels	2.890	0	1.574,2	54,47 %	1.554,6
20-53	Fonctionnement général	785	0	346,6	44,15 %	373,6
	Dotations exceptionnelles	1.284	630 (1)	749,2	39,14 %	19 (2)
Total		6.592	630	3.472,4	52,68 %	

(1) par anticipation sur une ratification qui devrait intervenir en collectif de fin d'année.

(2) dépenses de travaux, qui se comparent avec la dotation exceptionnelle prévue en base 2005 pour des travaux de rénovation.

Source : Conseil constitutionnel.

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

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

1.- Travaux architecturaux et référendaires

Deux dotations exceptionnelles sont à noter à ce stade :

– l'une de 1,28 million d'euros, prévue dès le vote de la loi de finances de l'année, pour la restauration des façades rue de Montpensier. Ces travaux, qui devraient durer 8 mois, s'inscrivent dans le vaste programme de restauration du Palais Royal qui se poursuit depuis quelques années, rendu nécessaire par la vétusté de l'ensemble de ces immeubles et répondant ainsi aux injonctions de ravalement émises par la Ville de Paris, tant pour des questions de sécurité que d'esthétique ;

– l'autre de 630.000 euros, sollicitée par lettre du 9 mars 2005, pour l'organisation du référendum du 29 mai 2005 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Conseil constitutionnel étant chargé d'en attester la régularité et de rémunérer en particulier les magistrats délégués à cet effet. Au 30 juin, 535 magistrats sur les quelque 1.400 concernés avaient perçu leurs vacations et frais de déplacement pour un montant de 232.000 euros (soit une moyenne d'environ 433 euros par délégué). Cette dotation exceptionnelle devra être ratifiée par la prochaine loi de finances rectificative ; votre Rapporteur spécial espère qu'il sera alors tenu compte de la prévision d'exécution définitive afin que l'ouverture de crédits s'impute sur les économies dégagées en cours d'exercice.

2.- Des rémunérations non directement liées à l'activité des membres

Ce sujet relève indubitablement du Conseil lui-même, mais votre Rapporteur spécial a souhaité se pencher sur la question de la rémunération due à un membre du Conseil constitutionnel lorsque celui-ci a sollicité une mise en congé.

Telle est la situation dans laquelle s'est trouvée Mme Simone Veil durant le mois de mai dernier⁽¹⁾, pendant la campagne précédant le référendum du 29 mai, après avoir obtenu l'accord du Président du Conseil constitutionnel. Prévue par l'article 4 du décret n° 59-1292 du 13 novembre 1959 sur les obligations du Conseil constitutionnel, la mise en congé n'y est toutefois évoquée que pour le cas où un membre sollicite un mandat électif ; elle est alors de droit. Dans le silence des textes, il faut donner acte au Conseil d'avoir choisi cette procédure. Votre Rapporteur spécial n'entend pas non plus suivre ceux des commentateurs qui estiment que Mme Veil aurait manqué à ses obligations de discrétion quant aux questions relevant de la compétence du Conseil : elle avait indiqué qu'elle ne prendrait aucune part aux délibérations relatives au scrutin, la décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 sur la compatibilité du Traité avec la Constitution étant indifférente en l'espèce. Le fonctionnement du Conseil n'a pas davantage été altéré, puisque l'article 14 de l'ordonnance précitée fixe à sept

(1) *Mme Veil a pris part à la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 mais ni à celle du 28 avril (n° 2005-514 DC), ni à celles des 3, 19 et 25 mai et 1^{er} juin relatives au référendum ; elle a siégé à nouveau pour les décisions rendues le 22 juin.*

– sauf cas de force majeure – le nombre minimum de conseillers présents pour qu’une décision soit valide. Pour s’en tenir au strict aspect budgétaire du sujet, il conviendrait qu’une doctrine soit établie afin que soient connues toutes les implications de ce précédent, même s’il est incontestable que l’indemnité est due à un membre *ès qualités*, et non en application de la règle du service fait existant dans le droit de la fonction publique.

Quoi qu’il en soit, ce cas particulier et temporaire ne peut être dissocié de celui du membre de droit, lequel dispose de plusieurs autres sources de revenus, notamment des pensions dues au titre d’anciennes responsabilités publiques et d’anciens mandats électifs, et n’a siégé qu’à l’occasion du prononcé de 10 décisions ⁽¹⁾ sur les 71 qui ont été rendues depuis mai 2004.

II.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2006 MARQUENT UN SOUCI DE BONNE GESTION

Votre Rapporteur spécial salue le souci de transparence qui anime le Conseil constitutionnel dans les détails fournis sur ses crédits, qu’il s’agisse de la répartition de ses collaborateurs permanents ou de la ventilation des dépenses de fonctionnement, suivies de façon analytique, par trimestre.

A.- LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DE LA DOTATION DE BASE, UNE DOTATION EXCEPTIONNELLE RAISONNABLE

La dotation demandée pour 2006 s’élève, hors éléments exceptionnels, à 5,31 millions d’euros, soit une stabilité en valeur par rapport à la dotation « de base » votée pour 2005, après une baisse de 4,1 % (toujours hors dotation exceptionnelle) entre 2004 et 2005. Le tableau suivant retrace cette évolution :

(1) Les 1^{er} juillet, 29 juillet (1 des 3 décisions), 23 et 29 décembre 2004, 13 janvier, 22 juin et 22 juillet 2005.

EVOLUTION DE LA DOTATION « CONSEIL CONSTITUTIONNEL »

(en milliers d'euros)

Actions	Membres		Personnels		Fonctionnement		Totaux par action		
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	Variation 06/05
1. Contrôle des normes	1.183,5	802,5	1.320	1.000	55	40	3.380,5	3.258,75	- 3,6 %
2. Élections		401,25	182	566	10 630 (1)	25 424 (2)			
3. Relations extérieures formation	449,5	451,25	515	434	130	130	1.094,5	1.015,25	- 7,2 %
4. Entretien travaux			155	149	50 1.284 (3)	50	205	199	- 2,9 %
5. Frais généraux			718	739	540	520	1.258	1.259	0
Totaux	1.633	1.655	2.890	2.888	2.699	1.189	7.222	5.732	- 20,6 %
<i>hors dotations exceptionnelles</i>					785	765	5.308	5.308	0

(1) dotation exceptionnelle pour l'organisation du référendum du 29 mai 2005.

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

(3) dotation exceptionnelle pour le ravalement des façades de la rue de Montpensier.

Source : annexes « jaunes » aux PLF 2005 et 2006.

Votre Rapporteur spécial note avec intérêt que l'une des réponses à son questionnaire fait apparaître que « *La modération des dépenses est un objectif auquel le Conseil constitutionnel s'attache particulièrement depuis 2004.* » Ce qui peut s'observer dans les recrutements de personnel comme dans le suivi des dépenses de fonctionnement ou dans l'augmentation de l'activité à moyens courants constants.

B.- LA MODERATION DES RECRUTEMENTS ET LA RATIONALISATION DES REMUNERATIONS DES MEMBRES

Alors que les dépenses de rémunération du Président et des membres ⁽¹⁾ devraient s'élever à 1,655 million d'euros en 2006 au lieu de 1,63 million d'euros en 2005, sous l'effet de la revalorisation de la valeur du « point fonction publique » (0,5 % en février et juillet 2005), les dépenses relatives aux personnels représenteront 2,888 millions d'euros, en très légère baisse par rapport aux 2,89 millions d'euros de 2005.

1.- Une équipe réduite

Deux agents partant à la retraite à la fin de 2005, une secrétaire et un agent de sécurité, ne seront pas remplacés en 2006. Un seul recrutement est prévu : celui d'un ingénieur qualifié en sécurité des systèmes informatiques.

(1) Les rémunérations prévues par l'article 6 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 précitée sont égales aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'État classés hors échelle : la lettre G pour le Président et la lettre F pour les membres, les indemnités étant réduites de moitié pour les membres qui continuent d'exercer une activité compatible avec leur fonction, ce qui est aujourd'hui le cas pour un seul des membres qui conserve sa charge de professeur d'université. S'y ajoutent les indemnités de fonction.

Au 1^{er} janvier 2005, le Conseil constitutionnel comptait 57 collaborateurs rémunérés à titre principal par l'institution auxquels s'ajoutaient 10 rapporteurs adjoints, 2 conseillers techniques, des stagiaires (au nombre de 1 à 3 de façon permanente, de niveau DEA et doctorat, présents pour des périodes de 1 à 3 mois), ainsi que des collaborateurs occasionnels : traducteurs, professeurs, responsables de missions techniques, photographes, etc. La répartition en était la suivante :

**REPARTITION DES PERSONNELS EMPLOYES PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL
au 1^{er} janvier 2005**

Position	Nombre	Emploi	Catégorie	Statut
Auprès des membres	8	Secrétaires	1 cat. A 7 cat. B	1 cat. B détachée du ministère délégué au Budget 7 contractuelles
	7	Chauffeurs	1 gendarme 6 cat. C	Gendarme : mis à disposition contre remboursement Cat. C : contractuels
	5	Intendance (1 majordome, 2 cuisiniers, 1 huissier, 1 lingère)	5 cat. C	1 huissier détaché du ministère de la Culture 4 contractuels
Secrétariat général	1	Secrétaire général	Cat. A	Détaché du Conseil d'État
	3	Secrétaires	Cat. B	Contractuelles assurant aussi le secrétariat de deux membres et d'un conseiller technique
	2	Huissiers	Cat. C	Contractuels
Service juridique	2	Magistrats (1 judiciaire, 1 administratif)	Cat. A	Détachés du ministère de la Justice
	1	Administrateur de l'Assemblée nationale	Cat. A	Mis à disposition contre remboursement
	3	Secrétaires	Cat. B	Contractuelles assurant parallèlement le secrétariat de 2 membres
Conseillers et rapporteurs	2	Conseillers techniques		Rémunérés à titre accessoire
	10	Rapporteurs adjoints	Cat. A	5 maîtres des requêtes au Conseil d'État et 5 conseillers référendaires à la Cour des comptes
Service du greffe et de l'informatique	1	Chef de service	Cat. A	Contractuel
	2	Collaborateurs	Cat. A	Contractuels
	1	Commandant	Cat. A	Mis à disposition par le ministère de la Défense
	1	Collaborateur	Cat. A	Mis à disposition par le ministère de l'Intérieur
Service des relations extérieures	1	Chef de service	Cat. A	Détaché du ministère de l'Éducation nationale
	2	Chargées de mission	Cat. A	Contractuelles
	1	Secrétaire	Cat. B	Contractuelle
Service de la documentation, de la bibliothèque et de l'Internet	1	Chef de service	Cat. A	Contractuel
	1	Collaborateur	Cat. A	Contractuel
	2	Secrétaires	Cat. B	Contractuelles
	1	Collaborateur	Cat. A	Détaché du ministère de la Recherche
Service administratif et financier	1	Collaborateur	Cat. A	Détaché des services du Premier ministre
	1	Chef de service	Cat. A	Détaché du ministère de l'Éducation nationale
	4	Secrétaires	Cat. B	Contractuelles
	1	Agent de sécurité	Cat. C	Contractuel
Autres services	1	Responsable intérieur	Cat. C	Contractuel assurant parallèlement les fonctions de chauffeur du Secrétaire général
	2	Hôtesse d'accueil	Cat. B	Détachées de La Poste
	6	Femmes de ménage	Cat. C	À temps partiel

Source : Conseil constitutionnel.

Il convient de noter que, outre les 3 membres et les 10 personnels détachés ainsi que tous les contractuels, par définition rémunérés par le Conseil constitutionnel, seuls 2 des 4 personnels mis à disposition du Conseil ne font pas

l'objet d'un remboursement au ministère d'origine, et ce jusqu'en mai et septembre 2006 respectivement. On est donc très près de la budgétisation à coût complet.

En 2006, les personnels ne seraient plus que 55, dont 18 de catégorie A, 18 de catégorie B et 19 de catégorie C.

2.- Les rémunérations des membres alignées sur le droit commun depuis 2001

Depuis une décision ministérielle du 4 février 1960 jamais publiée, ni *a fortiori* codifiée, l'indemnité perçue par les membres du Conseil constitutionnel n'était regardée comme appartenant à la catégorie des traitements et salaires qu'à concurrence de 50 % de son montant.

Par lettre du 15 janvier 2001 au secrétaire général du Gouvernement, le Conseil constitutionnel a demandé qu'il soit mis fin à une situation qu'il considérait comme contraire au principe de l'égalité devant l'impôt, dont il est le gardien constitutionnel, et que le régime fiscal des membres soit aligné sur le droit commun.

Le tableau suivant résume le régime antérieur à 2001 et celui qui lui a succédé :

EVOLUTION DU CALCUL DE LA REMUNERATION DES MEMBRES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Avant 2001	Nouveau régime
Traitement : lettre G pour le président, lettre F pour les membres	Traitement : lettre G pour le président, lettre F pour les membres
Indemnité représentative de frais de 50 %	Prime de 80 % (alignement sur le Vice-président du Conseil d'État)
50 % de l'indemnité allouée exonérée d'impôt et de cotisations sociales (mais total soumis à CSG et CRDS)	Ensemble de la rémunération soumis à l'impôt et aux cotisations sociales

Source : d'après le Conseil constitutionnel.

Ce nouveau calcul de la rémunération des membres a fait l'objet d'une décision budgétaire modificative : 457.000 euros ont été perçus par le Conseil constitutionnel en janvier 2002. Pour 2006 ne sont pas envisagées de mesures affectant les traitements ou indemnités des personnels ou des membres autres que celles résultant des éventuelles revalorisations des traitements de la fonction publique.

Quant aux cotisations sociales payées par le Conseil, elles s'établissaient, pour 2004, dernier exercice clos, à près de 780.000 euros, tous statuts et catégories confondus, en progression de 3,1 % sur un an.

C.- MODERATION DU FONCTIONNEMENT, MISE A NIVEAU DES EQUIPEMENTS

Le tableau suivant agrège les trois catégories de moyens de fonctionnement que distingue le Conseil constitutionnel dans ses statistiques et retrace leur évolution de 2001 au dernier exercice clos :

ÉVOLUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (en milliers d'euros)

	2001	2002	2003	2004
<i>Dépenses de fonctionnement relatives aux membres</i>				
Frais de représentation	98,4	96,9	98	79,2
Frais de déplacement et de formation	37,3	50,2	40,6	29,5
<i>Dépenses de fonctionnement relatives aux personnels</i>				
Frais de déplacement et de formation	19,6	18,6	32	19,4
Documentation, abonnements, publications (recueils, cahiers)	108,4	111,7	123,4	119,5
Fournitures de bureau, matériel, mobilier	98,4	77,2	83,8	73,2
Dépenses d'informatique	101,4	124,1	120,4	108,1
<i>Moyens généraux de fonctionnement</i>				
Dépenses du parc automobile	135,2	125	97,6	61,1
Entretien de l'immeuble	91,3	43,5	27,4	67,1
Fonctionnement, fluides, maintenance, impôts, taxes	224,7	224,8	205,2	221,8
Total	914,7	872	828,4	778,9

Source : d'après le Conseil constitutionnel.

La simple lecture du tableau précédent conduit à souligner la décreue régulière des moyens de fonctionnement : - 4,7 % en 2002, - 5 % en 2003, - 6 % en 2004. Inégale selon les postes, la baisse est plus marquée encore en 2004, s'agissant notamment des frais de représentation et de déplacement des membres, alors que le membre de droit a décidé de participer aux travaux du Conseil à compter du mois de mai.

Au titre des dépenses d'informatique, votre Rapporteur spécial note qu'il est envisagé pour l'année 2006 de changer l'ensemble des serveurs désormais obsolètes, tant du point de vue matériel que logiciel. Cette opération va durer plusieurs mois ; elle est prévue dès la fin de l'année 2005. Par ailleurs, comme chaque année, le tiers du parc de 66 ordinateurs individuels sera renouvelé. Cette charge s'ajoutera aux autres charges d'investissement dont l'évolution est elle aussi maîtrisée (par exemple, 2004 n'a connu aucune acquisition de véhicule, une première en dix ans).

Toutefois, une **dotation exceptionnelle de 424.000 euros** est demandée pour 2006, afin de préparer l'élection présidentielle qui doit être organisée en 2007. Des investissements sont en effet nécessaires :

- en informatique, dès 2006, pour 260.000 euros ;
- en matériel hors informatique, un premier photocopieur (32.000 euros) ;

– pour divers travaux d’aménagement relatifs à la sécurité des « parrainages » des candidats, 50.000 euros ;

– pour l’impression des reçus-dons et l’acquisition de machines pour traiter ces reçus, 50.000 euros ;

– pour la mise en place de l’observatoire de la presse quotidienne régionale, 32.000 euros.

D.- UNE MEILLEURE EFFICIENCE, UNE EFFICACITE A MESURER

La stabilisation des moyens de fonctionnement du Conseil constitutionnel est aussi intéressante en ce qu’elle témoigne d’un souci d’efficience de la part du Conseil, compte tenu du léger accroissement tendanciel de son activité, dont témoignent les statistiques rassemblées dans le tableau suivant :

STATISTIQUES D’ACTIVITE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Nombre de décisions par catégorie de décision

	Total	Loi ordinaire	Loi organique	Traité	Règlements des assemblées	Loi du pays	<i>Sous-total contrôle des normes</i>	Déclassement	Élection du Président de la République	Élections à l’Assemblée nationale	Élections au Sénat	Référendum	Divers élections	<i>Sous-total élections</i>	Déchéance	Incompatibilité	Nomination de membres	Autres nominations	Décisions d’organisation interne
2000	43	13	2			1	16	3		7	1	8	1	17	1		2	4	
2001	45	11	5				16	1	2	9	5		2	18	3		3	3	1
2002	173	7	1		1		9	2	28	123	1		2	154				8	
2003	149	20	4		1		25	2		120			1	121				1	
2004	49	15	2	1	2		20	2		2	13		1	16	1	2	4	2	2
2005 (1)	38	10	3	1	2		16	4		6	1	7	1	15				3	
Total	494	76	17	2	6	1	102	14	30	267	21	15	8	341	5	2	9	21	3

(1) au 1^{er} novembre.

Source : Conseil constitutionnel.

La tendance est bien globalement à la hausse, une fois neutralisées les décisions liées aux élections. Les saisines du Conseil constitutionnel n’étant pas de son propre fait, il ne serait pas pertinent de se servir du tableau ci-dessus pour bâtir un quelconque « indicateur de performance ». En revanche, les délais nécessaires au prononcé des décisions sont un excellent indicateur, et le tableau suivant en donne une première approche sur les dix dernières années :

**DELAI MOYENS ENTRE LES SAISINES ET LES DECISIONS
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL (1995 – 1^{er} AOUT 2005)**

Type de décisions	Délai moyen en jours
DC01 (Traités)	26
DC02 (Règlements)	12
DC03 (Lois organiques)	16
DC04 (Lois ordinaires)	21
DC05 (Lois du pays)	21
Délai moyen pour les DC	19
AN (élections législatives)	90
SEN (élections sénatoriales)	54
L (Déclassés)	13
I (Incompatibilités)	63
D (Déchéances)	27
Délai moyen pour toutes les décisions	34

Source : Conseil constitutionnel.

Votre Rapporteur spécial se félicite que le Conseil, sans que rien ne l’y oblige, s’attache à mesurer son efficacité – *via* les délais moyens associés à ses décisions – et son efficience – *via* la modération de ses dépenses de fonctionnement en particulier.

CHAPITRE IV LA COUR DE JUSTICE DE LA REPUBLIQUE : LE COUT DE L'AUTONOMIE

Instituée par l'article 67 de la Constitution, la Haute Cour de justice n'est plus compétente, en vertu de l'article 68 dans sa rédaction issue de la réforme constitutionnelle de 1993 ⁽¹⁾, que pour juger le Président de la République. N'ayant jamais eu à fonctionner, il est normal qu'elle ne soit pas dotée en loi de finances, comme il est normal qu'un support budgétaire existe pour parer à toute éventualité. C'est dans cette même logique qu'il est procédé, à chaque renouvellement total ou partiel des assemblées, à l'élection des parlementaires qui composent la Haute Cour.

La loi constitutionnelle précitée de 1993 est celle qui a créé la Cour de justice de la République, en insérant dans la Constitution un Titre X « De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement », composé des articles 68-1 et 68-2, auxquels la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 a ajouté un article 68-3 pour étendre les compétences de la Cour aux faits commis avant sa création.

La Cour de justice de la République comprend une formation de jugement, une commission des requêtes et une commission d'instruction. La formation de jugement est composée de douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées, et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour. Le ministère public est assuré par le procureur général près la Cour de cassation, assisté du premier avocat général et d'un avocat général. On peut regarder la Cour de justice de la République, dans sa composition qui mêle juges parlementaires élus et magistrats professionnels, comme un compromis entre une justice purement politique, que représente la Haute Cour de justice, et la soumission des ministres à la justice ordinaire.

I.- UNE DOTATION COMPOSEE A PRES DE 45 % DE DEPENSES DE LOYER

A.- UNE NOMENCLATURE A ORGANISER

Lors de sa création, la Cour de justice de la République n'était pas considérée comme un pouvoir public constitutionnel relevant du titre II du budget de l'État – titre 1 à compter de 2006. Qu'elle le soit devenue par la suite est l'un des traits essentiels de son autonomie, la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 ayant par ailleurs caractérisé, avec sa composition détaillée et la procédure applicable devant elle, son statut de juridiction d'exception.

(1) Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

La dotation inscrite au sein de la mission « Pouvoirs publics » ne fait pas l'objet d'une décomposition en actions ; la nomenclature issue de l'ordonnance de 1959 partageait les crédits en deux chapitres, numérotés 20-62 et 20-63, respectivement intitulés « fonctionnement » et « frais de justice ». Quant à l'annexe budgétaire « jaune » relative aux Pouvoirs publics, elle ventile les crédits en 20 rubriques.

Votre Rapporteur spécial se permet de suggérer, à compter de la présentation des documents budgétaires de l'an prochain, un découpage de la dotation en cinq actions, numérotées dans le tableau suivant, qui reprend également les « sous-actions » que deviendraient les rubriques actuelles :

Le tableau suivant retrace l'évolution de ces crédits :

EVOLUTION DE LA DOTATION « COUR DE JUSTICE DE LA REPUBLIQUE »

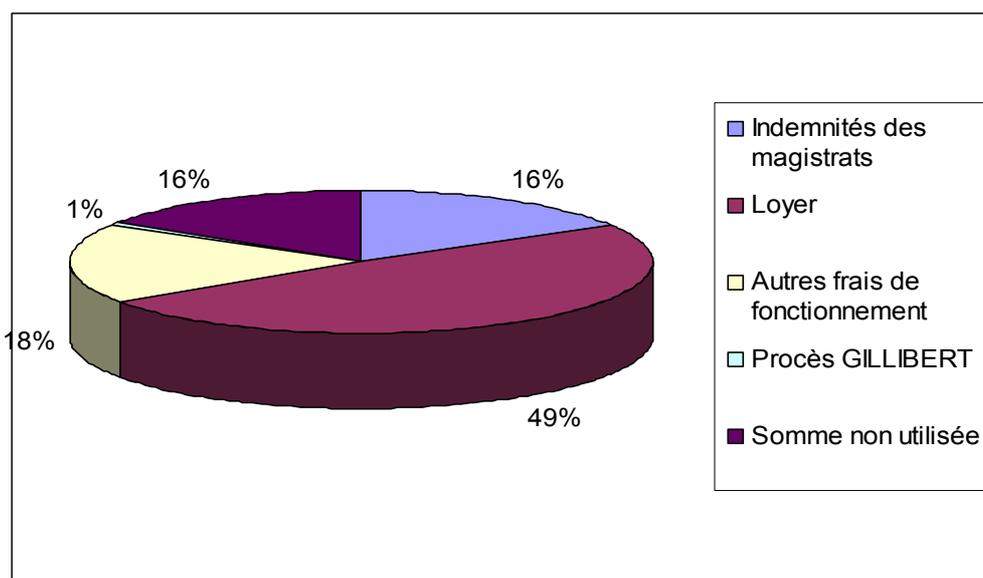
(en milliers d'euros)

	Exécution 2004	Prévision 2005	Prévision 2006	Variation 2006/2005
1. Loyer	380,1	380	421,4	10,9 %
2. Indemnités des magistrats	125,3	165	130	- 21,2 %
3. Autres dépenses de fonctionnement	138,4	170,9	164,5	- 3,7 %
<i>dont : énergie (gaz, électricité)</i>	11,9	14	14	0
<i>eau</i>	4,3	4,2	4,5	7,1 %
<i>téléphone</i>	15,1	19	22	15,8 %
<i>frais postaux</i>	2,8	3	6	50 %
<i>meublement et matériel de bureau</i>	0,9	5	5	0
<i>fournitures de bureau</i>	21,9	13	17	30,7 %
<i>documentation</i>	12,8	12,5	14	12 %
<i>nettoyage des locaux</i>	2,2	3,2	3	- 6,3 %
<i>autres prestations</i>	5,6	5	5	0
<i>informatique</i>	9,3	40	15	- 62,5 %
<i>entretien des véhicules et carburant</i>	8,6	10	11	10 %
<i>frais de représentation</i>	7,7	7	7	0
<i>travaux rénovation intérieure</i>	0	10	10	0
<i>entretien installations techniques</i>	20,4	17	22	29,4 %
<i>matériel technique (Canon)</i>	12,2	1	2	100 %
<i>entretien locaux et matériel</i>	2,6	7	7	0
4. Procès	5,5	-	-	-
Sous-total	649,2	715,9	715,9	0
5. Frais de justice	45,1	230	230	0
Total général	694,3	945,9	945,9	0

Source : rapports joints au PLFR 2004 et au PLF 2006.

Le graphique suivant illustre le poids respectif des principales catégories de dépenses de la Cour en 2004 :

LE BUDGET 2004 DE LA COUR DE JUSTICE DE LA REPUBLIQUE



Source : Cour de justice de la République.

B.- UN EXCEDENT SYSTEMATIQUE, LE POIDS DU LOYER

La dotation demandée *via* le ministère du Budget a globalement tendance à diminuer ces dernières années. Le montant de 945.900 euros inscrit pour 2006 est la reconduction de la dotation votée pour 2005 et représente une baisse de quelque 55.000 euros par rapport à 2004. La consommation des crédits qui s'est alors établie à 694.300 euros a dégagé **un excédent de 121.400 euros qui a été reversé au Trésor**, ce qui est la pratique constante observée par la Cour de justice de la République. Ce fait mérite d'être souligné car il constitue l'exception plutôt que la règle parmi les Pouvoirs publics.

Le trait caractéristique de cette dotation est **le poids des dépenses de loyer**, qui représentaient en 2005 environ 40 % de la dotation, et atteindraient une part de près de 45 % en 2006. *A contrario*, ce pourcentage reflète la modicité des autres charges. Il faut par ailleurs souligner que le Service des domaines, en dernier lieu à l'occasion de la renégociation du bail en 2003, a validé le montant de ce loyer. Cependant, une telle situation milite, selon votre Rapporteur spécial, pour une réflexion sur le sujet.

À l'origine, la Cour de justice de la République était hébergée dans l'enceinte de la Cour de cassation. Son installation dans des locaux indépendants a été une préoccupation légitime de son premier Président. La contrepartie en est, depuis lors la charge croissante du loyer payé pour l'occupation de l'immeuble de quelque 800 m² sis 21, rue de Constantine, dans le VII^e arrondissement de Paris. Sans remettre en cause le principe de cette implantation distincte, qui est consubstantiel à l'autonomie de la Cour en tant que pouvoir public, on pourrait envisager une solution à terme plus économe des deniers publics. **Pourquoi, par exemple, ne pas envisager une location avec option d'achat ?** La pérennité de

la Cour de justice de la République plaide pour une telle procédure, dont il semble d'ailleurs qu'elle ait été envisagée à l'origine sans recueillir l'assentiment du ministère des Finances. Votre Rapporteur spécial souhaite que cette possibilité soit sérieusement réexaminée.

L'autre poste principal de dépenses est logiquement constitué des indemnités des magistrats, ce qui là encore traduit le coût de l'autonomie de l'institution.

II.- DES DEPENSES D'INDEMNITES QUI POURRAIENT ETRE CORRIGÉES A LA MARGE

A.- DES DEPENSES PEU CORRELEES AVEC L'ACTIVITE DE LA COUR

Les dépenses de personnel fluctuent assez peu d'une année sur l'autre, ce qui peut surprendre à première vue, car l'activité de la Cour de justice de la République, elle, fluctue – du moins celle de la formation de jugement. Le tableau suivant met en regard ces éléments depuis 2001 :

EVOLUTION DES INDEMNITES DES MAGISTRATS ET DE L'ACTIVITE DE LA COUR DE JUSTICE DE LA REPUBLIQUE

(indemnités en milliers d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005 (1)
Indemnités versées	139,19	127,67	126,22	125,25	165
Nombre de procès	0	0	0	1	0
Nombre de requêtes reçues	32	34	37	37	97
Nombre de requêtes examinées	59	40	43	36	92
Nombre d'instructions en cours	4	4	2	5	4
Nombre d'instructions closes	0	0	3	1	0

(1) prévisions.

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

Depuis la création de la Cour de justice de la République, 789 requêtes ont été enregistrées, 12 procédures instruites et 3 procès tenus (en 1999, 2000 et 2004).

B.- UN REGIME INDEMNITAIRE DIFFERENCIE

La **formation de jugement**, ainsi qu'il a été dit, comprend 6 députés titulaires et 6 députés suppléants, 6 sénateurs titulaires et 6 sénateurs suppléants, élus par leurs pairs après chaque renouvellement de l'assemblée considérée, ainsi que 3 magistrats titulaires et 3 magistrats suppléants, élus pour 3 ans par leurs pairs parmi les magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation.

La **commission des requêtes** est composée de 7 membres titulaires : 3 conseillers à la Cour de cassation dont l'un exerce les fonctions de président, 2 conseillers d'État et 2 conseillers maîtres à la Cour des comptes. Ces magistrats, ainsi que les 3 suppléants – un par juridiction – sont élus pour 5 ans par leur juridiction d'origine.

La **commission d'instruction** est composée de 3 membres titulaires et 3 suppléants, conseillers à la Cour de cassation, dont l'un exerce les fonctions de président. Tous sont élus pour 3 ans par leurs pairs.

Avec le président et les membres du parquet général évoqués plus haut, les membres qui viennent d'être cités sont les seuls à être rémunérés sur les crédits de la Cour de justice de la République. Tous les autres personnels, à savoir le greffier en chef de la Cour de cassation, qui est de droit greffier en chef de la Cour de justice de la République, le greffier en chef délégué qui assure le secrétariat général de la Cour, ainsi que tous les autres personnels nécessaires au fonctionnement de celle-ci (secrétaires, chauffeurs, gardien...), sont mis gratuitement à sa disposition. Si l'on veut bien considérer en outre que tous les magistrats, du président et du procureur général aux membres de la commission des requêtes et de la commission d'instruction, ainsi que les greffiers en chef, ne travaillent qu'à temps partiel pour la Cour de justice de la République, mais que les bureaux disponibles dans les locaux de cette dernière peuvent pallier le manque de bureaux à la Cour de cassation, on aboutit à la conclusion suivante : la dotation ici commentée ne reflète pas le coût complet de la Cour de justice de la République, partiellement supporté par la mission « Justice », mais elle permet aussi quelques économies de frais de fonctionnement sur les crédits de ladite mission.

Les indemnités dues aux membres de la formation de jugement et des deux commissions, versées trimestriellement et soumises à CSG, CRDS et contribution de solidarité, sont fixées par le décret n° 95-692 du 9 mai 1995 et résumées dans le tableau suivant :

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

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

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

Afin de mieux lier le versement des indemnités au fonctionnement effectif de la Cour, votre Rapporteur spécial estime opportun, sinon de généraliser le système de vacations journalières, à tout le moins d'aligner le mode de versement des indemnités du président et du procureur général, respectivement sur celui des présidents des deux commissions et sur celui du premier avocat général, quitte à conserver le taux de 20 % pour leur calcul. Il n'est d'ailleurs pas certain qu'en pratique cette modification réglementaire ait un réel impact sur les dépenses, mais il s'agit d'une question de principe.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 10 novembre 2005, la Commission des finances a examiné les crédits de la mission « Pouvoirs publics ».

Votre Rapporteur spécial, au terme de son exposé, a indiqué, de même que **M. Thierry Carcenac** au nom du groupe socialiste, qu'il s'abstiendrait sur les crédits de la mission.

Votre Rapporteur spécial a ensuite proposé à la Commission d'adopter une observation regrettant l'absence de réponse au questionnaire relatif à la dotation « Présidence de la République ». **Le Président Pierre Méhaignerie** ayant considéré que l'observation serait susceptible d'être adoptée à l'unanimité si elle était limitée à sa première phrase, du fait du caractère polémique de la seconde, visant un « manque délibéré à la transparence », votre **Rapporteur spécial** a accepté d'en modifier le texte en conséquence.

La Commission a donc *adopté* à l'unanimité, sur proposition de votre Rapporteur spécial, l'observation dans la rédaction suivante : « *La commission des Finances, de l'économie générale et du plan regrette que le Rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics » n'ait pu obtenir quelque réponse que ce soit à la partie de son questionnaire relative à la dotation « Présidence de la République ».* »

Puis elle a *adopté* les crédits de la mission « Pouvoirs publics » et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.

SECONDE PARTIE : LA MISSION « CONSEIL ET CONTROLE DE L'ÉTAT », CURIEUX HYBRIDE BUDGETAIRE

La mission « Conseil et contrôle de l'État » est de création récente, et unilatérale. En effet, alors que rien dans le processus de mise en œuvre de la LOLF ne la laissait présager, et alors que l'entorse à la LOLF que constituait le projet de mission « mono-programme » pour le Conseil économique et social devait plutôt être réglé par un rattachement à la mission « Direction de l'action du Gouvernement », cette nouvelle mission est apparue à l'occasion du discours lu au nom du Premier ministre au cours de la séance solennelle de la Cour des comptes du 9 mai dernier, en quelque sorte comme un fait du prince. Le discours du Premier ministre s'adressait en effet en ces termes au Premier président de la Cour des comptes :

« Monsieur le Premier président, vous aviez exprimé lors de la séance solennelle de janvier dernier, des préoccupations quant à l'indépendance de la Cour, dans le contexte nouveau créé par la loi organique relative aux lois de finances. Je vais y répondre aujourd'hui. J'ai été convaincu par vos analyses. Des tâches nouvelles incombant à la Cour en termes de certification des comptes de l'État et d'évaluation de la performance. Ces missions nouvelles font partie de cette réforme de grande ampleur qu'est la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances d'août 2001. [...] »

« Je sais que le Président de la République lui-même a été attentif à votre demande, convergente avec celle du Conseil d'État. C'est pourquoi j'ai décidé de faire procéder à une modification de la structure du projet de loi de finances qui sera présentée à l'automne au Parlement. »

Et le Premier ministre de préciser l'architecture de la mission alors baptisée « Conseil et contrôle des Pouvoirs publics » en trois programmes : « Conseil d'État et autres juridictions administratives », « Conseil économique et social » et « Cour des comptes et autres juridictions financières ». Sont également mentionnés, outre le rattachement spécifique de ce dernier programme au ministre délégué chargé des relations avec le Parlement, d'importantes dérogations au droit commun : « l'autonomie de discussion dont doivent bénéficier ces institutions dans leur relation avec le ministère des finances », dont bénéficiait déjà le Conseil économique et social en vertu de son statut particulier, mais aussi pour « la Cour des comptes, comme le Conseil d'État, [...] une exonération de mise en réserve », et enfin pour les trois programmes, des « dispositions spécifiques en matière de gestion budgétaire ». Sans doute fallait-il percevoir dans cette dernière annonce l'allègement du contrôle financier dont vont bénéficier les programmes pilotés par le Conseil d'État et la Cour des comptes, le Conseil économique et social en étant déjà exempté.

Depuis lors, les modalités d'exonération de la mise en réserve ont été précisées ; il en résulte que, si le Conseil d'État et la Cour des comptes ne doivent pas voir leurs crédits affectés par un quelconque gel, les autres juridictions administratives et financières seront soumises au même régime que le Conseil économique et social : un accord préalable du responsable de programme sur les mises en réserve envisagées.

Le discours du Premier ministre concluait : « *Que tous voient dans cette décision la volonté du Président de la République et du Gouvernement de faire de leur indépendance un élément fondamental du bon fonctionnement de la République.* » Voire ! Car l'indépendance du Conseil d'État, de la Cour des comptes et du Conseil économique et social n'est pas à démontrer, et ne l'était pas davantage sous le régime de l'ordonnance organique de 1959⁽¹⁾. Et l'argument – au demeurant discutable dans sa portée – des activités nouvelles créées par la LOLF, ne vaut que pour la seule Cour des comptes. Mais le « *bon fonctionnement de la République* » ne paraît pas précisément, à ce stade, résulter de la création de ce qu'il faut bien appeler un « hybride budgétaire ».

Certes, la création de cette mission *ad hoc* ne présente pas que des inconvénients :

– elle règle le problème, au regard de la LOLF, de la mission « mono-programme » que devait constituer, selon la maquette de janvier 2005, le Conseil économique et social (même si d'autres solutions pouvaient être imaginées) ;

– elle répond à une légitime préoccupation de la Cour des comptes qui voulait voir réaffirmée son indépendance tant à l'égard du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif, ce que le Premier président Philippe Séguin a traduit par le concept d'« *équidistance* » entre ces deux pouvoirs, qui a fait florès. La Cour, qui se voit confier de nouvelles tâches par la LOLF dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement, et en particulier la production du rapport d'exécution joint au projet de loi de règlement ainsi que la lourde responsabilité de certifier les comptes de l'État, a voulu trouver dans la décision précitée du Conseil constitutionnel sur la LOLF la justification d'un traitement budgétaire particulier. Ces obligations nouvelles incombant à la Cour, dit le Conseil, « *doivent être interprétées au regard du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, aux termes duquel : " La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances " ; que, par suite, il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de*

(1) Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs eu l'occasion de le rappeler dans sa décision relative à la LOLF (n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001), considérant 105 : « il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions » et considérant 106 : « Considérant qu'en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Constitution garantit son indépendance par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif ».

faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs »⁽¹⁾. Donnait-on ainsi mandat au Premier président pour demander un statut budgétaire dérogatoire ? Le Gouvernement et le Président de la République ont bien voulu s'en laisser convaincre.

Cependant, la mission « Conseil et contrôle de l'État » pose peut-être plus de problèmes qu'elle n'en résout :

– elle apparaît malencontreusement comme un intermédiaire entre les Pouvoirs publics constitutionnels bénéficiaires de dotations et le droit commun des programmes du budget de l'État, alors que le Conseil économique et social avait, sagement, renoncé à revendiquer ce statut et que la catégorie des Pouvoirs publics est fermée ;

– le choix du Premier ministre comme autorité de rattachement ne fait de celui-ci qu'un responsable virtuel, puisqu'il laissera toute autonomie budgétaire et toute autonomie de gestion aux trois responsables de programme ;

– l'outil du plafond ministériel d'autorisations d'emplois, l'une des avancées de la LOLF, ne jouera pas ici puisque le plafond sera situé au niveau du programme. La marge de manœuvre s'en trouve réduite d'autant pour les ministres de la Justice et des Finances ;

– la gestion des détachements et des mises à disposition, à laquelle le Conseil d'État et la Cour des comptes en particulier vont devoir faire face, requiert des compétences que seules possédaient les anciens ministères de rattachement ;

– le Conseil d'État et les autres juridictions administratives sont soustraites au périmètre de la mission « Justice » en pleine exécution d'une loi de programmation, et alors que certains crédits ne peuvent être fractionnés entre deux missions. C'est ainsi que les crédits de l'aide juridictionnelle devant les juridictions administratives, les crédits d'action sociale au profit des magistrats administratifs et des agents du Conseil d'État ainsi que le traitement des dossiers de pensions de ces personnels continueront à relever de la Chancellerie ;

– de même, la Cour des comptes et les autres juridictions financières continueront à s'appuyer sur la direction du Personnel et de la modernisation de l'administration de Bercy pour leur politique immobilière, leur politique de formation et une partie de l'action sociale. De nombreuses délégations de gestion sont en cours de négociation ;

La Cour de cassation a même sollicité de rejoindre cette mission, décidément curieuse. Quelle appellation eût-elle alors reçu ? Les juridictions judiciaires eussent-elles suivi ce mouvement budgétaire de grande ampleur ? On voit par là les difficultés que porte en germe la création de cette mission. La principale, en définitive, tient à la double fonction qu'occupent le Conseil d'État

(1) *Même décision, considérant 107.*

comme la Cour des comptes : une fonction d'assistance, de conseil et de contrôle vis-à-vis des Pouvoirs publics ⁽¹⁾ – d'où la dénomination initiale de la mission dans le discours du Premier ministre –, et une fonction de « tête de réseau », l'un à la tête des juridictions administratives, l'autre à la tête des juridictions financières. Une mission regroupant Conseil économique et social et Cour des comptes (sans les juridictions financières) pouvait se concevoir ; elle présentait les deux avantages cités plus haut. À la rigueur, la présence supplémentaire du Conseil d'État (sans les juridictions administratives), disposant lui aussi d'un corps de fonctionnaires distinct, pouvait également se concevoir. Mais même si les « têtes de réseau » recrutent leurs propres agents et remplissent des missions particulières, la raison a commandé de ne pas séparer le Conseil et la Cour des autres juridictions. Entre deux maux, la scission des réseaux de juridictions ou la création d'un hybride budgétaire, c'est le moindre qui a été choisi.

*

Votre Rapporteur spécial, on l'aura compris, n'approuve pas entièrement le choix du Gouvernement quant à la soudaine apparition de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Pour autant, par esprit de responsabilité et après avoir rencontré les trois responsables de programme que sont M. Renaud Denoix de Saint-Marc, Vice-président du Conseil d'État, M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes et M. Jacques Dermagne, Président du Conseil économique et social, il n'entend pas « tuer dans l'œuf » cette construction budgétaire encore fragile, et préfère lui laisser le bénéfice du doute, quitte à revoir sa position l'an prochain, au terme de près d'une année de fonctionnement de ce nouveau régime, qui retiendra naturellement toute son attention.

(1) *Encore que le Conseil d'État n'exerce de fonction de « Conseil » qu'au profit du seul Gouvernement.*

CHAPITRE PREMIER

CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES : LA LOI DE PROGRAMMATION NE SERA PAS RESPECTEE

Au-delà de la question cruciale cet automne de la place nouvelle occupée par le Conseil d'État et les autres juridictions administratives dans la maquette budgétaire, qui vient d'être évoquée, l'examen de l'évolution de leurs crédits est marquée par la présentation du programme en application de la LOLF, mais aussi par les éléments de contexte que sont l'évolution dynamique du contentieux et l'exécution ralentie de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

I.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005 EST TRIBUTAIRE DE LA REGULATION BUDGETAIRE

A.- EN 2004, LA REGULATION BUDGETAIRE A FORTEMENT FREINE LES INVESTISSEMENTS

Le tableau suivant détaille l'exécution des crédits votés en 2004 sur le budget de la Justice et destinés aux juridictions administratives :

EXECUTION DES CREDITS DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EN 2004

LFI 2004	Reports	Transferts, virements et répartitions	Fonds de concours	Annul.	Crédits gelés au 31/12/2004	LFR 2004	Total crédits ouverts	Dépenses	Taux de conso (%)
20.121.445		22.000					20.099.445	19.182.468	95,4
40.058.474							40.058.474	39.009.859	97,4
21.941.244							21.941.244	21.840.074	99,5
388.724		22.000					410.724	395.700	96,3
497.815							497.815	494.061	99,2
83.007.702							83.007.702	80.922.161	97,5
9.667.118		75.000	22.868				9.764.986	9.720.218	99,5
19.287.784		75.000					19.212.784	19.070.614	99,3
5.265.421							5.265.421	4.898.848	93
34.220.323			22.868				34.243.191	33.689.680	98,4
265.119							265.119	236.355	89,2
1.780.618							1.780.618	1.601.422	89,9
2.045.737							2.045.737	1.837.777	89,8
2.571.247							2.571.247	2.461.118	95,7
6.915.020							6.915.020	7.286.364	105,4
9.486.267							9.486.267	9.747.482	102,8
453.024							453.024	396.195	87,5
1.326.736							1.326.736	1.331.981	100,4
1.779.760							1.779.760	1.728.176	97,1
3.836.296	254.265	223.860	134.230	- 20.604			4.428.047	4.165.216	94,1
13.076.966	202.482	208.967	62.382	- 170.234			13.380.563	13.226.715	98,9
6.246.000	544.413	90.573		- 984.000			5.896.986	5.158.299	87,5
23.159.262	1.001.160	523.400	196.612	- 1.174.838			23.705.596	22.550.230	95,1
4.267.048						795.000	5.062.048	7.315.974	144,5
137.966						236.060	374.026	374.026	100
24.561	274.561			- 274.561			24.561		0
2.338.000	641.979	405.000		-	- 654.427		2.183.000	2.177.848	99,8

				547.552					
9.962.000	119.251	405.000	368.164	—	— 693.700		7.710.645	7.496.656	97,2
12.300.000	761.230		368.164	—	— 1.348.197		9.893.645	9.674.504	97,8
				2.187.552					
170.428.626	2.036.951	523.400	587.644	—	— 1.348.197	1.031.060	169.622.533	167.840.011	98,9
				3.636.951					

Le taux de consommation des **crédits de personnel** s'est élevé à 95,4 %. La situation du chapitre 31-51, support des rémunérations principales et de NBI, a été particulièrement tendue. Celle du chapitre 31-52 (dépenses indemnitaires) a été conforme à la situation enregistrée les années précédentes. Les dépenses de cotisations sociales (chapitre 33-90) ont excédé les crédits disponibles de 2,7 %, soit un peu moins de 300.000 euros.

Les **crédits de fonctionnement**, tant pour le Conseil d'État que pour les juridictions administratives, ont fait l'objet d'une gestion particulièrement heurtée du fait de décisions successives de gel partiel des reports en juillet, et de dégel partiel en septembre, couplées à des annulations pour le reste des crédits gelés.

Sur ce chapitre 34-51, le Conseil d'État a dû faire face à des dépenses imprévues, et les juridictions ont enregistré la création de la Cour administrative d'appel de Versailles, le 1^{er} septembre 2004, pour un montant global de 1,06 million d'euros. Quant à l'article 30 du chapitre, support des dépenses d'informatique, il a subi une annulation de 980.000 euros, soit près de 16 % de la dotation initiale.

Au titre des **frais de justice** (chapitre 37-11), malgré un abondement de 795.000 euros en loi de finances rectificative de fin d'année, la dotation a été insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins du Conseil d'État et des autres juridictions, qui étaient en augmentation de 17,3 % par rapport à 2003. La hausse des frais de justice est imputable, d'une part, à l'accroissement du nombre d'affaires traitées par les juridictions administratives en 2004, et d'autre part, à l'application en année pleine de l'augmentation des tarifs postaux intervenue le 1^{er} juin 2003. En effet, le poste de dépenses « frais postaux » représente, en 2004, près de 91 % de la consommation sur le chapitre 37-11. Des réflexions sont actuellement en cours afin de parvenir à une meilleure maîtrise des coûts. En particulier, le Conseil d'État expérimente en 2005, la dématérialisation des procédures contentieuses relatives au contentieux fiscal en cassation. Le développement des « télérecours », qui permettra l'envoi de courriers par voie électronique, devrait aboutir à réduire considérablement les frais d'affranchissement. La disparition du caractère évaluatif de ces crédits au 1^{er} janvier 2006 condamne cette réforme à la réussite.

Le même problème se pose, certes à degré moindre, concernant les **dépenses de réparation civile et de mise en jeu de la responsabilité de l'État** (chapitre 37-91). En loi de finances initiale pour 2004, le montant des crédits ouverts s'élevait à quelque 138.000 euros ; la consommation a été de plus de

374.000 euros. Ce déficit, à vrai dire chronique, s'explique principalement par les condamnations prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme pour délais excessifs de jugement devant les juridictions administratives. Elle nécessite un effort important des juridictions pour réduire les délais de jugement. Un indicateur de performance *ad hoc* devrait permettre de mieux contrôler ce risque. Il convient néanmoins de préciser que la diligence apportée au traitement des dossiers de mise en jeu de la responsabilité de l'État a entraîné une quasi-disparition des cas de règlement de pénalités de retard depuis deux ans.

S'agissant des **crédits d'investissement** du chapitre 57-51, par rapport aux années antérieures, le budget 2004 se caractérisait par une forte progression des crédits votés en loi de finances (12,3 millions d'euros), prenant en compte, pour la première année, les moyens d'actions donnés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice pour accueillir les nouveaux effectifs de magistrats et personnels de greffe. Las, gels et annulations ont fortement perturbé la gestion :

– au mois de juin, sont intervenus des gels de crédits de paiement à hauteur de 3,25 millions d'euros sur la dotation initiale, et sur l'intégralité des reports (soit 761.000 euros), c'est-à-dire au total 30 % des crédits disponibles. Les autorisations de programme ont été gelées à hauteur de 20 % (3,49 millions d'euros) ;

– en septembre, les crédits de paiement ont fait l'objet de dégels pour 475.000 euros et d'annulations pour 2,19 millions d'euros, laissant 1,35 million d'euros gelés jusqu'à la fin de l'exercice, les autorisations de programme demeurant elles aussi gelées jusqu'au 31 décembre.

Les ajustements sur les crédits de paiement grandement nui à la programmation annuelle dans la mesure où ils ont laissé planer l'incertitude jusqu'au mois de juin. De ce fait, plusieurs opérations immobilières ont dû être reportées : la rénovation des installations électriques et des locaux sanitaires du TA de Rennes, la rénovation des locaux du greffe et de l'accueil du TA de Melun, la rénovation et la mise en conformité du bâtiment principal du TA de Marseille, les travaux d'extension de la CAA de Marseille et la création d'un ascenseur à la CAA de Nantes. Le dégel des crédits de paiement, survenu tardivement dans l'année, n'a pas permis de lancer d'opérations importantes.

B.- EN 2005, QUELQUES INSUFFISANCES RESTENT A RESORBER

Le tableau suivant fait le point à mi-année de l'exécution de crédits votés en loi de finances pour 2005 :

EXECUTION 2005 (AU 30 JUIN)

(en euros)

Titre Chapitre Article	LFI 2005	Reports	Transferts, virements et répartitions	Fonds de concours	Total crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation (%)	Solde au 31/6/2005
3151-10	20.308.161				20.308.161	9.707.390	47,8	10.600.771
3151-21	41.184.079				41.184.079	20.341.205	49,4	20.842.874
3151-22	22.476.871				22.476.871	11.329.684	50,4	11.147.187
3151-61	390.668				390.668	192.095	49,2	198.573
3151-62	545.937				545.937	272.783	50	273.154
Sous total	84.905.716				84.905.716	41.843.157	49,3	43.062.559
3152-10	9.840.087			22.868	9.862.955	3.052.091	30,9	6.810.864
3152-21	20.388.043				20.388.043	7.940.751	38,9	12.447.292
3152-22	5.609.200				5.609.200	2.441.725	43,5	3.167.475
Sous total	35.837.330			22.868	35.860.198	13.434.568	37,5	22.425.630
3196-31	286.108				286.108	115.262	40,3	170.746
3196-32	1.888.451				1.888.451	944.587	50	943.864
Sous total	2.174.559				2.174.559	1.059.849	48,7	1.114.710
3390-31	2.725.065				2.725.065	1.324.014	48,6	1.401.051
3390-32	8.033.186				8.033.186	4.191.165	52,2	3.842.021
Sous total	10.758.251				10.758.251	5.515.179	51,3	5.243.072
3391-31	204.577				204.577	101.629	49,7	102.948
3391-32	645.066				645.066	274.526	42,6	370.540
Sous total	849.643				849.643	376.155	44,3	473.488
3451-10	4.332.775	1.001.518	49.403	81.883	5.366.773	1.943.308	36,2	3.423.465
3451-20	13.925.356	153.848	49.403		14.128.607	5.786.057	41	8.342.550
3451-30	6.096.000				6.096.000	1.220.687	20	4.875.313
Sous total	24.354.131	1.155.366		81.883	25.591.380	8.950.052	35	16.641.328
3711-40	5.367.048				5.367.048	3.897.346	72,6	1.469.702
3791-16	287.966				287.966	168.946	58,7	119.020
4111-31	9.501				9.501	0	0	9.501
5751-10	2.675.000	659.578			3.334.578	265.880	8	3.068.698
5751-20	7.725.000	907.759	867.000		7.765.759	876.392	11,3	6.889.367
Sous	10.400.000	1.567.337	867.000		11.100.337	1.142.272	10,3	9.958.065

total								
Total	174.944.145	2.722.703	867.000	104.751	176.904.599	76.387.524	43,2	100.517.075

Source : Conseil d'État.

Le taux de consommation de l'ensemble des **crédits de personnel** s'élève, au premier semestre 2005, à 46,2 % des crédits ouverts. Les calendriers propres de la consommation des rémunérations principales et des primes suivent l'évolution constatée les années précédentes. Concernant les crédits de vacances (chapitre 31-96), la dotation 2005 doit permettre le recrutement de 15 assistants de justice supplémentaires dans les juridictions administratives. Malgré un taux de renouvellement important dans cette population, le taux de consommation au premier semestre s'établit à 48,7 % des crédits ouverts, confirmant l'importance de ce type de recrutement pour l'activité des juridictions administratives.

En matière de cotisations sociales (chapitre 33-90), la consommation du premier semestre 2005, qui représente déjà 51,3 % des crédits ouverts, pourrait préfigurer un déficit sur cette ligne en fin de gestion, comme en 2004. Cette dotation, structurellement déficitaire, fait l'objet d'une remise à niveau dans le projet de loi de finances pour 2006. Quant aux dépenses de prestations sociales (chapitre 33-91), en 2005, le transfert du paiement de certaines prestations sociales aux caisses d'allocations familiales, qui a été accompagné par le transfert des crédits correspondants, a entraîné une diminution de moitié de la consommation. Toutefois, à périmètre constant, le niveau de consommation de la dotation au premier semestre 2005 (46 %) est relativement stable par rapport à celui observé au premier semestre 2004 (44 %).

Concernant les **moyens de fonctionnement du Conseil d'État** (chapitre 34-51, article 10), les crédits votés en loi de finances sont en augmentation de 12,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Cette augmentation est principalement destinée à faire face à l'augmentation du loyer des locaux qu'occupe le Conseil d'État pour ses services administratifs dans le centre d'affaires du Louvre à l'occasion du renouvellement du bail intervenant le 1^{er} juillet 2005. Elle doit également permettre d'améliorer l'offre de formation dans la juridiction administrative. L'effet de ces mesures se fera ressentir au second semestre de 2005, ce qui explique qu'au 30 juin le taux de consommation ne soit que de 39,1 %.

S'agissant des **dépenses de fonctionnement des juridictions** (article 20 du même chapitre), la dotation initiale, en hausse de 6,5 % par rapport à 2004, répondait au besoin de faire face à la fois à l'augmentation des effectifs et à l'extension des locaux de plusieurs juridictions, ces mesures étant elles-mêmes rendues indispensables par la hausse du contentieux. La consommation sur le premier semestre 2005, qui est de 42,8 % des crédits ouverts, illustre la structure linéaire et ajustée de la dépense des juridictions.

Le budget destiné aux **dépenses informatiques** a subi une diminution de 2,4 % par rapport à la dotation 2004 ; si la consommation effective au 30 juin

n'est que de 22,2 % des crédits ouverts, en revanche le niveau des engagements s'établit à près de 75 % de la dotation.

Les crédits votés sur le chapitre 37 11 (frais de justice) sont en augmentation de 25,8 % en 2005, mais malgré cet abondement, la consommation du premier semestre atteint déjà 72,6 % de la dotation. Ces crédits, qui deviennent limitatifs en 2006, font l'objet d'une remise à niveau dans le présent projet de loi de finances. La même remarque vaut pour les crédits du chapitre 37-91, qui bien que doté d'un montant de crédits qui représente plus du double du montant inscrit en 2004, affiche à mi-année un taux de consommation de 58,7 %.

Enfin, les **crédits d'investissement** ont subi une diminution de 16,3 % en base 2005 par rapport à 2004. Cette dotation a, en outre, été gelée en début d'année à hauteur de 1,1 million d'euros. La régulation budgétaire intervenue en 2004 a contraint le Conseil d'État à reporter au premier semestre de 2005 la mise en place de certaines opérations nouvelles, ce qui a entraîné un certain retard dans la consommation des crédits de paiement, qui s'établit, au 30 juin, à 11,4 % des crédits ouverts. Un rattrapage de consommation devrait se produire au second semestre de 2005, puisque la mise en place technique et juridique de ces opérations est maintenant achevée.

II.- LA PRESENTATION « EN FORMAT LOLF » DES CREDITS POUR 2006 NE DOIT PAS MASQUER L'EXECUTION TRES RALENTIE DE LA LOPJ

A.- LA NOUVELLE NOMENCLATURE EST PERFECTIBLE

La transposition des crédits de la nomenclature de l'ordonnance de 1959 à la nomenclature matricielle de la LOLF a été réalisée en deux étapes : la répartition des crédits par nature, avec le passage des chapitres et articles aux titres et catégories, n'a pas posé de difficulté ; la ventilation par actions s'est arrêtée sur la nomenclature suivante :

- 1.- fonction juridictionnelle : Conseil d'État
- 2.- fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel
- 3.- fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs
- 4.- fonction consultative
- 5.- fonction « études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités »
- 6.- fonction soutien

Les **crédits de rémunération** des personnels (titre 2) sont répartis sur toutes les actions du programme en fonction des effectifs participant à chacune de ces actions.

La répartition concernant les autres titres est plus aléatoire : les **crédits de titre 3 (fonctionnement courant et immobilier)** des juridictions sont imputés sur les actions qui leur sont spécifiques, intitulées « *fonction* juridictionnelle », tandis que les mêmes dépenses, lorsqu'elles sont relatives au Conseil d'État, sont imputées sur l'action de soutien du programme. Cette action reçoit également les crédits de fonctionnement centraux communs aux trois niveaux de juridiction, les crédits de fonctionnement informatique, les frais de justice et les réparations civiles. On admettra que cette répartition, si elle présente sans doute des avantages pratiques pour les gestionnaires, ne rend pas la nomenclature particulièrement transparente.

La même difficulté existe avec les **crédits d'investissement (titre 5)** qui, lorsqu'ils sont liés aux opérations immobilières effectuées dans les cours administratives d'appel ou les tribunaux administratifs, sont affectés à l'action juridictionnelle correspondante, tandis qu'ils s'imputent sur l'action de soutien lorsqu'ils concernent le Conseil d'État, conjointement avec les crédits d'acquisition d'immobilisations pour les trois niveaux de juridiction (véhicules, mobiliers) et les crédits d'investissement informatique.

Sur ces deux titres 3 et 5, il conviendrait soit d'affiner la nomenclature en scindant l'action de soutien pour identifier clairement les réelles fonctions transversales et le soutien spécifique à telle ou telle catégorie de juridictions, soit de rebaptiser les actions à périmètre constant, soit d'imputer les dépenses de titre 3 et de titre 5 relatives au Conseil d'État sur les actions n° 1 et n° 4 (fonction juridictionnelle et fonction consultative) au prorata du volume d'activité que représentent ces deux fonctions pour le Conseil.

Enfin, les crédits d'intervention du titre 6, résiduels, recouvrent le remboursement des charges afférentes aux emprunts émis par les collectivités territoriales et sont entièrement affectés à l'action juridictionnelle des tribunaux administratifs. Là encore, un tel traitement ne se justifie que si l'action juridictionnelle du Conseil d'État regroupe d'autres types de dépenses que celles de titre 2 ; à défaut, il faudrait pouvoir imputer ces crédits d'intervention rattachés aux tribunaux sur une action de soutien ou une sous-action de soutien spécifique.

En tentant de trouver un compromis, dans la répartition des crédits, entre le critère du niveau de juridiction et le critère de la nature des dépenses, la nomenclature du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » ne donne pas une image suffisamment fine du coût associé à l'activité de chaque juridiction, qu'il faut reconstituer à partir des éléments de justification des crédits figurant dans le projet annuel de performances.

B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2006 PROGRESSED DE MANIERE EXOGENE

Le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs bénéficieraient en 2006 d'un budget de 246,28 millions d'euros en

autorisations d'engagement et de 238,41 millions d'euros en crédits de paiement, répartis entre les actions suivantes :

EVOLUTION DES CREDITS DU CONSEIL D'ETAT ET DES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

(en millions d'euros)

Action	AE		CP	
	2005	2006	2005	2006
Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	17,47	21,16	17,47	21,16
Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel	31,22	41,96	31,97	41,9
Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs	91,61	108,55	87,08	106,95
Fonction consultative	6,2	7,86	6,2	7,86
Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	7,73	10,54	7,73	10,54
Soutien	42,65	56,21	43,12	49,99
Totaux	196,88	246,29	193,58	238,41

Source : d'après le PAP « Conseil et contrôle de l'État » pour 2006.

1.- Les crédits de personnel augmenteraient assez mécaniquement de 15 millions d'euros.

a) Des revalorisations communes à toute la fonction publique, une série d'alignements par le haut sur d'autres corps de l'État

L'augmentation des dépenses de personnel s'explique, pour un montant de 10,35 millions d'euros, par des mesures transversales communes à l'ensemble de la fonction publique : évolution du point fonction publique, évolution des bas salaires, financement des nouvelles cotisations sociales, etc. Par ailleurs, a été obtenue une consolidation des emplois vacants et la création d'emplois au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice pour un montant de 2,72 millions d'euros.

Concernant les emplois, le Conseil d'État bénéficiera de 4 ETP supplémentaires, qui correspondent à des situations de maintien au-delà de la limite d'âge de 65 ans. Par ailleurs, 11 ETP inoccupés au 31 décembre 2005 sont conservés pour permettre d'assurer la gestion du corps dont le taux de renouvellement est difficilement maîtrisable. Dans les juridictions administratives, 10 ETP de magistrats administratifs inoccupés au 31 décembre 2005 sont conservés pour la même raison. Ces juridictions bénéficieront de la création de 26 ETP dans le cadre de l'application de la LOPJ (*cf. infra*).

Le présent projet de loi de finances prévoit également des **mesures catégorielles** à hauteur de 2 millions d'euros. Les indemnités des membres du Conseil d'État seront revalorisées à hauteur de 960.000 euros afin d'aligner leur régime indemnitaire sur celui des membres de la Cour des comptes, à la suite de la revalorisation obtenue en 2005. Les magistrats administratifs bénéficieront pour leur part des mesures suivantes :

– attribution de points de nouvelle bonification indiciaire pour les vice-présidents de tribunaux administratifs afin d’aligner leurs rémunérations sur celles des présidents de section des chambres régionales des comptes (556.000 euros) ;

– financement de la réforme statutaire du début de carrière des conseillers de tribunaux administratifs (110.000 euros) ;

– revalorisation des indemnités des commissaires du Gouvernement (92.000 euros).

Les dotations indemnitaires des agents de greffe des juridictions administratives seront revalorisées afin de garantir la parité entre les primes qu’ils perçoivent et les primes perçues par les personnels de préfecture qui appartiennent au même corps.

b) Des régimes indemnitaires reconnaissant le mérite individuel

– Les indemnités des membres du Conseil d’État

Le régime indemnitaire des membres du Conseil d’État fait depuis longtemps une très large place au mérite. Ceux-ci perçoivent une indemnité forfaitaire fixe ainsi qu’une prime de rendement, dont le niveau varie de 0 à 35 %, en fonction du nombre et de la qualité des dossiers traités au cours d’un trimestre. La prime forfaitaire représente globalement 17 % des indemnités perçues, la prime de rendement 83 %.

En outre, sur la base d’une mesure obtenue en loi de finances pour 2005, une rémunération variable pour l’encadrement supérieur va être instituée au Conseil d’État. Des objectifs sont assignés aux présidents de section, ainsi qu’aux présidents adjoints de la section du contentieux.

– Les indemnités des magistrats administratifs

Le régime indemnitaire des magistrats, composé d’une part fixe et d’une part variable, a été réformé afin de renforcer la modulation en fonction du mérite. Ainsi, la part variable de l’indemnité, accordée en fonction du mérite, n’a cessé de croître, pour passer de 8 % de la masse budgétaire des traitements bruts au 1^{er} juillet 2003 à 10 % au 1^{er} juillet 2004. Dans les cours administratives d’appel et les tribunaux administratifs, le taux réel de part variable servie en 2004 a évolué entre un minimum de 1,38 % et un maximum de 13,35 % du traitement. Ainsi, sur 751 magistrats, 316 d’entre eux, soit 42,1 %, ont perçu le taux moyen de 9 %, 313 magistrats, soit 41,6 %, ont bénéficié d’une part variable modulée à la hausse, (dont le taux était donc supérieur au taux moyen de 9 %) et 122 magistrats, soit 16,2 %, ont perçu un taux de primes modulé à la baisse, c’est-à-dire inférieur à 9 %. Le détail de la ventilation de ces primes figure dans le tableau suivant :

REPARTITION DES PRIMES MODULEES EN FONCTION DU MERITE

Tranches des taux de part	Cours administratives d’appel	Tribunaux administratifs
---------------------------	-------------------------------	--------------------------

variable servis en 2004	Nombre de magistrats	% de l'effectif	Nombre de magistrats	% de l'effectif
1,38 % à 4,99 %	2	1 %	9	1,6 %
5 % à 8,49 %	19	10 %	41	7,3 %
8,50 % à 8,99 %	29	15,3 %	22	3,9 %
9 %	53	27,9 %	263	46,9 %
9,01 % à 9,49 %	45	23,7 %	99	17,7 %
9,50 % à 10,99 %	39	20,5 %	115	20,5 %
11 % à 13,35%	3	1,6 %	12	2,1 %
Total	190	100 %	561	100 %

Source : Conseil d'État.

Une réforme de l'évaluation et de la notation des magistrats a par ailleurs été mise en œuvre en 2004, dans la ligne tracée par le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.

c) Un plafond d'autorisation d'emplois qui exclut les conseillers d'État en service extraordinaire

Afin de déterminer le « socle » des ETPT inscrits dans le présent projet de loi de finances, certaines règles ont été appliquées aux constatations issues de l'exercice 2004. Les principales modifications apportées par l'entrée en vigueur de la LOLF sont les suivantes : les conseillers d'État en service extraordinaire ne seront pas pris en compte dans les plafonds d'emplois, alors qu'ils occupent actuellement un poste budgétaire ; à l'inverse, les conseillers d'État et les magistrats maintenus au-delà de la limite d'âge ainsi que les assistants de justice et les vacataires, qui n'occupent pas d'emplois budgétaires actuellement, seront pris en compte pour le calcul des plafonds d'emplois

Moyennant ces conventions, les ETPT rémunérés par le programme s'élevaient à 2.801,25 à la fin de 2004 et devraient atteindre 2.857 à la fin de 2005. le tableau suivant ventile les ETPT pour 2006 :

REPARTITION DES ETPT DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES » PAR ACTION ET PAR CATEGORIE

	Membres du Conseil d'État	Magistrats de l'ordre administratif	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	Total par action
Action juridictionnelle du Conseil d'État	122		26	16	46		210
Action juridictionnelle des cours administratives d'appel	4	244	60	31	173		512
Action juridictionnelle des tribunaux administratifs		662	85	47	543		1 337
Action consultative	47	1	4	5	17		74
Action études, expertise et services rendus aux administrations	34	35	1	41	4		115
Action soutien	12	22	118	171	254	11	588

Total par catégorie de personnel	219	964	294	311	1 037	11	2 836
---	------------	------------	------------	------------	--------------	-----------	--------------

Source : Conseil d'État.

Par ailleurs, 7 membres du Conseil d'État sont mis gracieusement à la disposition du cabinet de la Présidence de la République ou de membres du Gouvernement, 8 autres agents étant dans cette même position statutaire. Le Conseil bénéficie, sans remboursement, de 12 mises à disposition. 4 magistrats administratifs font l'objet d'une mise à disposition.

Enfin, s'agissant des détachements, ils concernent actuellement 61 membres du Conseil d'État et 144 magistrats des cours et tribunaux. En sens inverse, le Conseil bénéficie de 2 détachements dans le corps des membres du Conseil d'État et de 19 détachements dans les autres corps, les cours administratives d'appel bénéficient de 4 détachements (ainsi que de 26 agents de greffe détachés) et les tribunaux administratifs de 54 détachements (ainsi que de 38 agents de greffe).

2.- Les crédits de fonctionnement et d'investissement seraient mis à niveau pour 3,7 millions d'euros

L'essentiel de l'évolution des crédits de fonctionnement et d'investissement est lié à la remise à niveau de la dotation des frais de justice, qui augmentera de 2,34 millions d'euros. La mise en œuvre de la LOLF oblige enfin les gestionnaires à un minimum de sincérité : ces crédits deviendront limitatifs alors qu'ils étaient, sous le régime de l'ordonnance de 1959, évaluatifs. À plus de 90 %, ils serviront au paiement des dépenses d'affranchissement dans le cadre de l'instruction des affaires devant les juridictions administratives. On a vu combien la dotation avait été déficitaire en 2004 ; elle s'élèverait à 7,7 millions d'euros en 2006. De la même manière, il était nécessaire de remettre à niveau les crédits de réparation civile pour délai excessif de jugement devant les juridictions administratives. Ces crédits désormais limitatifs augmenteront de 460.000 euros pour atteindre 750.000 euros l'an prochain.

L'augmentation des autres dépenses de fonctionnement et d'investissement représentera 890.000 euros, et sera principalement destinée à financer l'ouverture d'un nouveau tribunal administratif à Nîmes à compter du 1^{er} septembre 2006.

C.- L'EXECUTION DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE EST TRES RALENTIE

La loi d'orientation et de programmation pour la justice⁽¹⁾ demeure le cadre de référence budgétaire jusqu'en 2007. Le tableau suivant retrace son exécution s'agissant de l'aspect le plus emblématique : les créations d'emplois.

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

EXECUTION DE LA LOPJ POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

(en nombre d'emplois créés)

	2003	2004	2005	2006	Cumul 2003- 2006	Cumul en %	Reste à ouvrir
Magistrats et agents de greffe	100	91	45	25	261	54 %	219
Assistants de justice	170	15	15	3	203	88 %	27
Total	270	106	60	28	464	65 %	246

Source : d'après le Conseil d'État.

Les données cumulées montrent ainsi une exécution de la LOPJ qui s'élèverait à deux tiers à la fin de 2006 en termes de créations d'emplois, soit un an avant l'échéance prévue, qui ne sera donc pas respectée. Le nouveau TA de Nîmes (18 ETP) pourra néanmoins être ouvert en 2006.

En moyens de fonctionnement, la même loi prévoyait 114 millions d'euros de crédits de paiement entre 2003 et 2007 ; le cumul 2003-2006 représenterait 101,8 millions d'euros, soit 89 % du total. En moyens d'investissement, afin de permettre la réhabilitation, l'extension ou le relogement des juridictions, 92 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 53,5 millions d'euros de crédits de paiement étaient prévus ; à la fin de 2006, le taux de réalisation serait de 55 % en autorisations d'engagement et 70 % en crédits de paiement.

III.- LE CONTEXTE D'UNE FORTE AUGMENTATION DU CONTENTIEUX, AU CŒUR DU DEFI DE LA GESTION PAR LA PERFORMANCE

A.- LE CONTENTIEUX DES ETRANGERS, PRINCIPALE SOURCE DU FORT ACCROISSEMENT DE L'ACTIVITE...

La période récente se caractérise par une augmentation soutenue du contentieux administratif : le nombre d'affaires enregistrées devant les tribunaux a progressé de 14 % en 2003 et de 16 % en 2004, alors que la loi de programmation couvrant les années 2003 à 2007 (*cf. supra*) tablait sur un rythme annuel de 5 %. La hausse la plus spectaculaire concerne le contentieux des étrangers, et tout particulièrement celui des reconduites à la frontière, qui a augmenté de 50 % entre 2003 et 2004 et de 21 % entre septembre 2004 et septembre 2005.

1.- La place prépondérante du contentieux des étrangers dans le flux des affaires

Le tableau suivant illustre l'importance relative des différents types de contentieux soumis au Conseil d'État et aux juridictions administratives :

REPARTITION DES AFFAIRES ENREGISTREES DANS LES JURIDICTIONS EN 2004

Type de contentieux	Conseil d'État		Cours administratives d'appel		Tribunaux administratifs	
	Nombre d'entrées	% du total des entrées	Nombre d'entrées	% du total des entrées	Nombre d'entrées	% du total des entrées
Étrangers	3.942	32,65 %	2.114	14,27 %	38.636	23,79 %
Fonctionnaires et agents publics	1.560	12,92 %	1.693	11,43 %	27.592	16,99 %
Fiscal	1.188	9,84 %	4.461	30,12 %	22.631	13,93 %
Urbanisme et aménagement	512	4,24 %	1.292	8,72 %	10.779	6,64 %
Environnement	147	1,22 %	187	1,26 %	1.307	0,8 %
Autres	51	0,42 %	45	0,3 %	734	0,45 %

Source : Conseil d'État.

Le poids du **contentieux des étrangers** est manifeste. Sur les 38.636 requêtes concernant ce contentieux devant les tribunaux administratifs, la plupart concernaient les refus de titre de séjour et les mesures d'éloignement, 16.592 requêtes étant dirigées contre des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière. Ces contentieux croissent plus vite que les autres : + 51 % pour les reconduites contre + 17,71 % pour l'ensemble des requêtes. Au total, ils représentent près du quart des affaires, en moyenne, cette proportion approchant la moitié pour des tribunaux comme ceux de Paris, Cergy-Pontoise, Melun ou Marseille.

Le transfert du Conseil d'État vers les cours administratives d'appel, à compter du 1^{er} janvier 2005, de l'appel du contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, entraîne une augmentation sensible du nombre d'affaires nouvelles enregistrées par les cours, que l'on peut déjà constater sur les résultats du 1^{er} semestre de 2005 : sur 10.391 requêtes nouvelles enregistrées durant cette période, soit 36,42 % de plus par rapport à la même période de l'année 2004, 2.400 concernent les reconduites à la frontière, c'est-à-dire près du quart du volume global des entrées. Cette proportion approche même la moitié pour les cours administratives d'appel de Paris et de Versailles.

Il faut se féliciter de ce que le Conseil d'État poursuive une action auprès du ministère de l'Intérieur afin d'assurer une meilleure application du droit en ce qui concerne les arrêtés de reconduite à la frontière. En effet, les affaires enregistrées par les juridictions administratives ont fortement augmenté en raison de la multiplication des arrêtés de reconduite à la frontière « par voie postale » – qui ne sont pas notifiés directement aux intéressés mais font seulement l'objet d'un courrier –, alors que le taux d'exécution de ces arrêtés est très faible.

De même, observant que le **contentieux de la fonction publique** pèse de manière importante sur les juridictions administratives, le Conseil d'État tente de mettre en place des solutions juridiques pour éviter que les litiges entre l'administration et ses agents ne débouchent sur un contentieux, par exemple sur le thème de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière de

pensions de retraite, qui n'est réglé que pour l'avenir par l'article 136 de la loi de finances rectificative pour 2004.

2.- Le poids croissant du contentieux est une tendance de fond

L'évolution du contentieux doit s'apprécier globalement avant que puisse être mesurée sur ce fondement l'efficacité du Conseil d'État et des juridictions administratives. Les tableaux et développements qui suivent visent à dresser cet état des lieux.

a) Pour le Conseil d'État

EVOLUTION DE L'ACTIVITE CONTENTIEUSE DU CONSEIL D'ÉTAT

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (1)
Affaires enregistrées brutes	12.800	12.793	11.471 (2) (3)	10.213	12.868	5.952
Affaires enregistrées nettes	12.274	12.642	11.281 (2) (3)	9.905	12.074	5.582
Affaires jugées (net)	12.236	12.553	11.402 (3)	11.135	11.001	6.002
Affaires en stock au 31/12 (net)	10.159	10.227	10.190	8.993	10.122	9.727
Affaires par membres affectés à la section du contentieux	non disponible	non disponible	non disponible	69	69	non disponible
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (net)	10 mois	10 mois	11 mois	12 mois (4)	13 mois (4)	non disponible

(1) du 1/1/05 au 30/06/05

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

(3) la réforme de la procédure de règlement des questions de compétence minore ce chiffre d'environ 1 500 affaires par rapport à 2001

(4) le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est calculé hors affaires de reconduite à la frontière à compter de 2003 pour prendre en compte les incidences du transfert de l'appel de ce contentieux aux cours administratives d'appel à compter du 1^{er} janvier 2005.

Source : Conseil d'État.

De 1999 à 2001, le nombre d'**affaires enregistrées** est resté à un niveau élevé (plus de 12.000 affaires par an) en raison de l'importance du contentieux des étrangers puis a nettement diminué en 2002 et 2003, mais cette diminution n'est qu'apparente. En effet, la réforme de la procédure de règlement des questions de compétence à l'intérieur de la juridiction administrative intervenue par décret du 19 avril 2002 et entrée en vigueur au 1^{er} juin 2002 minore le chiffre des entrées 2002 d'environ 1.500 affaires par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, si l'année 2001 avait été marquée par le contentieux des élections municipales et cantonales de mars, et par l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2001, des dispositions de la loi du 30 juin 2000 relative au référé administratif, l'année 2002, quant à elle, a connu un accroissement de ses entrées de 901 affaires de pensions militaires d'invalidité, du fait de la suppression de la commission spéciale de cassation des pensions par la loi du 17 janvier 2002. En fait, l'année 2002 se caractérise plutôt par une certaine stabilité des entrées. En 2003, l'apparente diminution du chiffre traduit plutôt une stabilité des entrées par rapport à 2002 et aussi par rapport à 2001. En revanche, l'année 2004 connaît une très forte augmentation du nombre

des pourvois en cassation, due notamment à l'entrée en vigueur, au 1^{er} septembre 2003, du décret du 24 juin 2003, qui prévoit que pour certains litiges de faible importance les tribunaux administratifs statuent désormais en premier et dernier ressort : les jugements correspondants peuvent être contestés non plus par la voie de l'appel devant les cours administratives d'appel mais par la voie de la cassation devant le Conseil d'État. Les résultats des six premiers mois de l'année 2005 laissent présager une stabilisation des entrées mais celle-ci dissimule deux mouvements. La réforme de l'appel en matière de contentieux contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005, entraîne une diminution des appels portés devant le Conseil d'État. Mais, dans le même temps, le nombre de pourvois introduits contre les arrêts des cours administratives d'appel et les jugements des tribunaux administratifs rendus en premier et dernier ressort augmente de manière importante.

Concernant les **affaires jugées**, on constate qu'entre 2000 et 2001, leur nombre redevient nettement supérieur à celui de l'année précédente, ce qui permet de rééquilibrer le rapport entre les entrées et les sorties. En 2002 et 2003, le nombre des affaires jugées a diminué, mais comme pour les entrées il faut souligner que ce chiffre est minoré du fait de la réforme de la procédure de règlement des questions de compétences à l'intérieur de la juridiction administrative. Pour 2004, le nombre d'affaires jugées reste sensiblement au même niveau.

S'agissant du **nombre d'affaires en stock**, il a diminué de moitié entre 1995 et 2003. En 2004 il connaît une sensible augmentation mais reste néanmoins inférieur à la capacité annuelle de jugement. Par ailleurs, le stock s'est considérablement « rajeuni » car il comprend désormais un moins grand nombre d'affaires anciennes. Le Conseil d'État poursuit ses efforts pour que la part des affaires enregistrées depuis plus de trois ans soit ramenée à 1 % et celle des affaires enregistrées depuis plus de deux ans et depuis moins de trois ans soit ramenée entre 2 et 3 %. Le délai moyen prévisible de jugement des affaires en stock, hors les affaires relatives aux arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, a, lui, augmenté.

b) Pour les cours administratives d'appel

EVOLUTION DE L'ACTIVITE CONTENTIEUSE DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (1)
Affaires enregistrées brutes	17.803	17.468	16.557	16.436	14.813	10.391
Affaires enregistrées nettes	16.540	15.375	15.267	15.640	14.347	10.224
Affaires jugées (net)	12.906	12.928	14.281	16.700	19.829	11.849
Affaires en stock au 31/12 (net)(4)	37.723	40.073	40.968	40.058	35.031	33.505
Affaires réglées par magistrat (effectif réel moyen) en données nettes	90,96	83,71	87,59	92,54	96,47	Non disponible
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (net)	2 ans et 11 mois	3 ans et 1 mois	2 ans et 10 mois	2 ans et 5 mois	1 an et 9 mois	ND

Source : Conseil d'État.

Du fait du transfert échelonné de l'appel des recours pour excès de pouvoir, les cours administratives d'appel ont connu une forte progression du nombre annuel d'**affaires enregistrées** : un triplement entre 1992 et 2000. Cette progression, qui s'était déjà ralentie en 2000, s'est pour la première fois inversée en 2001, avec une diminution de 7 % du nombre des entrées. Après 2 années de relative stabilité, le nombre d'affaires nouvelles a connu une nouvelle baisse de plus de 8 % pour l'année 2004, pour partie, en raison de la réforme de l'appel issue du décret précité du 24 juin 2003. Toutefois, le transfert du Conseil d'État vers les cours administratives d'appel, à compter du 1^{er} janvier 2005, de l'appel du contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière entraîne une augmentation sensible, que l'on peut constater sur les résultats du 1^{er} semestre.

Le volume des **affaires traitées** a progressé de plus de 224 % entre 1995 et 2004. Après une certaine stabilisation en 2001, il connaît depuis 2002 une forte progression. Cette amélioration très sensible s'explique notamment par la création des cours administratives d'appel de Marseille en 1997, puis de Douai en 1999. Le 1^{er} septembre 2004, une nouvelle cour administrative d'appel a été installée à Versailles pour permettre d'alléger la charge reposant sur celle de Paris.

En termes de **stock**, en 2004, pour la deuxième année consécutive, les juridictions d'appel ont traité plus d'affaires qu'elles n'en ont reçues, permettant ainsi une diminution du nombre des affaires en instance. L'accroissement de l'activité des juridictions d'appel se traduit par une amélioration importante du délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, qui diminue de 7 mois par rapport à celui constaté en 2003.

c) Pour les tribunaux administratifs

EVOLUTION DE L'ACTIVITE CONTENTIEUSE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (1)
Affaires enregistrées brutes	126.410	134.560	118.106	138.060	162.508	84.044
Affaires enregistrées nettes	113.059	123.354	112.703	128.422	149.008	77.874
Affaires jugées (net)	118.991	120.773	118.915	127.035	137.189	81.279
Affaires en stock au 31/12 (net)(4)	201.534	203.303	196.068	197.913	209.439	205.127
Affaires réglées par magistrat (effectif réel moyen) en données nettes	219,11	221,08	208,99	222,46	239,75	ND
Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (net)	1 an, 8 mois	1 an 8 mois	1 an 8 mois	1 an 7 mois	1 an et 6 mois	ND

Source : Conseil d'État.

Le nombre annuel d'**affaires enregistrées** en données nettes s'est accru de plus de 54 % au cours des dix dernières années. Depuis l'année 2003, on constate à nouveau une très forte progression des entrées, liée notamment à l'augmentation du contentieux des étrangers et du contentieux des pensions. En particulier, ce dernier contentieux a augmenté de 175 % en 2003 par rapport à 2002, pour atteindre près de 11.000 requêtes enregistrées dans l'année, en raison des refus systématiques opposés par les administrations, en contradiction avec la

jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et celle du Conseil d'État, aux fonctionnaires masculins demandant à bénéficier des mêmes avantages en matière de retraite que les fonctionnaires féminins. Le même phénomène peut être observé en 2004.

Le nombre d'**affaires jugées** s'est accru de façon quasi continue de 1994 à 2004. Il est ainsi supérieur de plus de 65% en 2004 à celui relevé dix ans auparavant. Cette évolution reflète à la fois les effets du renforcement des effectifs de magistrats et l'amélioration de la productivité au sein des juridictions. Pour la première fois sur la période, le ratio des affaires jugées sur les affaires enregistrées a dépassé en 2000 les 100 %, atteignant 105 %, soit une augmentation de 9 points par rapport à 1999. Depuis l'année 2003, le nombre d'affaires réglées a, de nouveau, fortement progressé mais dans une proportion moindre que celui des affaires enregistrées. De ce fait, le ratio précité a été ramené à 92 % en 2004.

L'année 2000 a enregistré, pour la première fois, une baisse du **stock** de près de 4 %, inversant ainsi la tendance observée sur la décennie. Cette évolution favorable ne s'est pas poursuivie en 2001, en raison notamment du volume important du contentieux électoral. Depuis 2003, le déséquilibre constaté entre les affaires enregistrées et les affaires traitées entraîne une nouvelle augmentation des stocks, qui, avec plus de 209.000 affaires en instance au 31 décembre 2004, repasse fortement au-dessus de la barre des 200.000 affaires, et ce malgré une nette augmentation de la productivité des juridictions. Depuis 2000, le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock se stabilise autour d'1 an et 6 mois : cette évolution rend compte à la fois de la permanence de l'effort de productivité des juridictions, mais également des limites rencontrées, face à une reprise de l'augmentation du nombre d'affaires enregistrées depuis 2003.

Dans ce contexte, le choix des objectifs et des indicateurs figurant dans le projet annuel de performances est tout à fait pertinent : il est centré sur l'amélioration des délais de jugement conjuguée avec le souci de maintenir la qualité des décisions rendues.

B.- ... EST AU CŒUR DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES JURIDICTIONS

Conformément à l'esprit de la LOLF, le Conseil d'État a souhaité mettre en place des objectifs et des indicateurs reflétant sa performance et non sa simple activité et pouvant être contrôlés dès l'année 2006. Selon la réponse fournie au questionnaire écrit de votre Rapporteur spécial, « *Dans une première étape de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, il a donc été décidé de ne mettre en place des objectifs et des indicateurs que pour la dimension relative au contrôle juridictionnel de l'État* ». En effet, l'activité de conseil et d'expertise du Conseil d'État et des autres juridictions administratives se prête plus difficilement à une analyse de la performance car il n'est pas simple d'évaluer la qualité et la pertinence des avis rendus. Le Conseil d'État continue

néanmoins à réfléchir à l'élaboration d'indicateurs pertinents pour l'élaboration des prochains projets annuels de performance.

En ce qui concerne la dimension relative au contrôle de l'État, le Conseil d'État a fixé trois objectifs : réduire les délais de jugement, maintenir la qualité des décisions juridictionnelles et améliorer l'efficacité des juridictions. Ces objectifs ont été approuvés par la mission d'information sur la LOLF constituée au sein de votre Commission de finances.

Le défi majeur auquel est actuellement confrontée la juridiction administrative est la **réduction des délais de jugement**. Cet objectif a d'ailleurs été fixé par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002. Mais l'effort ainsi conduit ne doit pas se réaliser au détriment de la qualité des décisions rendues, d'où la fixation d'un objectif lié à la qualité des décisions juridictionnelles. Enfin, la justice administrative doit être efficace et améliorer la productivité du travail juridictionnel.

Deux indicateurs ont été ajoutés aux indicateurs déjà présentés à la Mission d'information sur la LOLF. Par ailleurs, pour améliorer la lisibilité du projet annuel de performances, le Conseil d'État a choisi de regrouper certains indicateurs par échelon de juridiction dans un indicateur unique. Au total, on compte 9 indicateurs. Le Conseil d'État, tenant compte des remarques de la Mission d'information, a fixé des cibles pour 2006 et 2007.

Quatre indicateurs concernent les délais de jugement. Deux indicateurs portent sur les délais moyens de jugement des affaires devant les trois niveaux de juridiction et le délai moyen de l'instance pour les affaires de cassation devant le Conseil d'État. Deux indicateurs portent sur le stock des affaires anciennes. À cet égard, **un indicateur sur la proportion d'affaires de plus de deux ans a été ajouté.** Cet indicateur pondère l'indicateur sur les délais moyens de jugement qui comprend des affaires jugées en urgence et des affaires dont le jugement intervient plus tardivement.

Trois indicateurs concernent les taux d'annulation des jugements et arrêts par les juridictions supérieures afin de s'assurer que l'augmentation du nombre d'affaires jugées ne s'effectue pas au détriment de la qualité des jugements rendus.

Deux indicateurs mesurent l'efficacité du Conseil d'État et des autres juridictions administratives. Un premier indicateur mesure la productivité des magistrats, en indiquant le nombre d'affaires réglées par membre de la juridiction. Cet indicateur doit évidemment être interprété avec discernement en tenant compte de la difficulté des dossiers traités. **Un indicateur a été ajouté pour mesurer l'efficacité des agents de greffe.**

Signe de la pertinence de l'instauration d'un dispositif de mesure de la performance, la faiblesse des moyens nouveaux déployés dans le cadre de la LOPJ, qui s'ajoute à une augmentation du volume du contentieux plus dynamique

que prévue, se répercute instantanément sur les indicateurs : alors que la LOPJ avait fixé comme objectif de ramener à un an, fin 2007, les délais de jugement devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, comme c'est déjà le cas devant le Conseil d'État, cette cible semble pouvoir être tenue pour le Conseil d'État et approchée pour les cours administratives d'appel mais elle ne pourra l'être pour les tribunaux administratifs. Les cibles ont par conséquent été revues. À cet égard, votre Rapporteur spécial insiste sur le fait que, si révision des cibles il y a, par souci de sincérité budgétaire, elle doit s'effectuer en toute transparence et figurer explicitement dans le projet annuel de performances, sans quoi la notion même de gestion par la performance appréciée sur plusieurs années serait vidée de son sens.

Concernant la **déclinaison opérationnelle des objectifs et indicateurs**, et **bien que le choix ait été fait de ne constituer qu'un seul budget opérationnel de programme** ⁽¹⁾, le Conseil d'État a passé avec les cours administratives d'appel des contrats d'objectifs et de moyens qui déterminent leur budget de fonctionnement, qu'il s'agisse des créations d'emplois, de l'affectation d'assistants de justice, des investissements immobiliers, du fonctionnement courant ou encore des moyens informatiques. Signés pour 5 ans entre le Vice-président du Conseil d'État et le président de chaque cour à la fin de l'année 2002, certains ont depuis lors fait l'objet d'avenants.

En contrepartie de ce renforcement des moyens, chaque cour s'engage à poursuivre les efforts entrepris en vue d'améliorer l'efficacité des méthodes de travail et la célérité dans le traitement des dossiers. Le contrat précise les objectifs que la cour se propose d'atteindre à l'issue de la période. Au vu des statistiques d'activité analysées plus haut, les contrats d'objectifs donnent des résultats très encourageants... à condition que la contrepartie en termes de moyens supplémentaires soit bien honorée et non tributaire de la régulation budgétaire.

La signature de contrats d'objectifs avec certains tribunaux administratifs est envisagée. Ainsi, le Conseil d'État envisage de signer un contrat d'objectifs et de moyens avec les juridictions du sud-est de la France à l'occasion de la création des deux nouvelles juridictions prévues par la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

(1) Ce BOP est subdivisé en 98 unités opérationnelles, à raison d'une par juridiction (cour ou tribunal), par service gestionnaire du Conseil d'État et par préfet responsable de la paye des agents de greffe.

CHAPITRE II

COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIERES : LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN QUESTION

I.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005

A.- EN 2004, DES MOUVEMENTS CLASSIQUES EN GESTION

Le tableau suivant retrace les mouvements intervenus en gestion au sein de ce qui était alors l'agrégat 11 de la section budgétaire « Économie, finances et industrie » :

EXECUTION DES CREDITS DE LA COUR DES COMPTES ET DES JURIDICTIONS FINANCIERES EN 2004

(en milliers d'euros)

Chapitre	LFI 2004 en CP	Transferts, virements, répartitions	Annulations en cours de gestion	Crédits reportés n-1	Ouverture de crédits en cours d'année	Total crédits ouverts	Dépenses	Taux de consommation (en %)	Solde au 31/12
31-91	61.006,18	- 8.444,71				52.561,47	52.350,76	99,6	210,71
31-93	26.469,29	- 271,52				26.197,77	26.189,49	100	8,28
31-97	150,37					150,37	124,8	83	25,56
33-90	6.389,55	3,55				6.393,1	6.758,49	105,7	- 365,39
33-91	1.029,38	1,55				1.030,93	977,64	94,8	53,29
33-92	21,03	1,95				22,99	17,5	76,1	5,49
34-97	16.315	- 6,77	- 1.84,67	3.865,29	1.858,4	20.187,25	16.718,69	82,8	3.468,33
37-91	-					0	21,59		- 21,59
57-90	2.150	- 1.800	- 915,39	4.170,1	850	4.454,71	3.684,39	82,7	770,32
Total	113.530,8	- 10.515,95	- 2.760,06	8.035,39	2.708,4	110.998,59	106.843,53	96,3	4.155,05

Source : Cour des comptes.

Les mouvements de crédits les plus importants intervenus en gestion ont concerné les **transferts et virements** pour un total de 10,51 millions d'euros, soit 9,3 % des crédits votés ; ce total se décompose en un décret de virement d'un montant de 1,1 million d'euros sur le chapitre 31-91 – *Juridictions financières. Rémunérations principales* et de 500.000 euros sur le chapitre 31-93 – *Juridictions financières. Indemnités et allocations diverses*, le solde recouvrant plusieurs arrêtés de transfert. En particulier, sur le chapitre 57-90 – *Équipements administratifs et techniques*, est intervenu un transfert vers les crédits de la direction des personnels, de la modernisation et de l'administration du ministère des Finances pour 1,8 million d'euros, dont 1,45 million d'euros pour la maîtrise d'ouvrage de l'opération de relogement de la chambre régionale des comptes de Haute-Normandie et 350.000 euros pour l'opération de rénovation de l'immeuble des archives dit « Chicago » de la Cour des comptes.

Au titre des **annulations**, le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 a concerné pour 1,65 million d'euros le chapitre 34-97 – *Juridictions financières. Moyens de fonctionnement* et pour 915.000 euros les crédits d'investissement. Une mesure de gel transformée en une annulation en fin de gestion a amputé les crédits

de fonctionnement d'un montant supplémentaire de 200.000 euros. Les annulations ont ainsi porté sur 11,3 % des moyens de fonctionnement votés en loi de finances initiale.

Les **reports** de crédits de 2003 sur 2004 ont représenté 3,86 millions d'euros en moyens de fonctionnement, provenant essentiellement (à hauteur de 2,4 millions d'euros) du fonds de concours institué par décret n° 2001-823 du 5 septembre 2001 pour rattacher les ressources en provenance de l'ONU dont le Premier président de la Cour est l'un des trois commissaires aux comptes jusqu'en juin 2010. Le solde de 1,46 million d'euros s'est réparti en 1,38 million de crédits de la Cour et 80.000 euros de crédits des chambres régionales et territoriales des comptes. Un montant de 860.000 euros a été annulé par la suite. Sur le titre V, les reports ont porté pour 3,87 millions d'euros sur les crédits de la Cour et pour 300.000 euros sur les crédits des chambres régionales et territoriales. Au total, les reports ont représenté 7,1 % des crédits votés.

Quant aux **ouvertures de crédits** en cours d'année (2,4 % des crédits votés), elles ont concerné le fonds de concours précité pour 1,85 million d'euros et le collectif de fin d'année pour 850.000 euros (350.000 euros pour l'opération des archives et 500.000 euros pour la climatisation de la Grand'chambre de la Cour).

Les soldes constatés en fin de gestion concernaient principalement les crédits du fonds de concours pour un montant de 3,15 millions d'euros ainsi que, pour 310.000 euros, les crédits de fonctionnement. Le solde pour le titre V s'est élevé à 700.000 euros pour la Cour des comptes, du fait d'opérations engagées mais non mises en paiement au titre de l'année 2004.

B.- EN 2005, L'EXONERATION DE TOUTE REGULATION BUDGETAIRE

Le tableau suivant retrace l'exécution des crédits à mi-année, selon la nomenclature remaniée en loi de finances pour 2005, qui comprend notamment un chapitre expérimental 39-06 *Programme « Juridictions financières »* support de dotations globalisées :

**EXECUTION DES CREDITS DE LA COUR DES COMPTES ET DES AUTRES JURIDICTIONS
FINANCIERES AU 30 JUIN 2005**

(en milliers d'euros)

Titre Chapitre	LFI	Transferts reports	Fonds de concours	Total crédits ouverts	Dépenses	Taux de consom- mation	Solde au 30/06/05
33-92	21,03			21,03	3,6	17,1 %	17,43
37-91					3,28		
39-06, art 01	99.169,26			99.169,26	45.225,65	45,6 %	53.943,61
Total dépenses de personnel	99.190,3			99.190,3	45.229,26	45,6 %	53.961,04
39-06, art 02	17.146	3.464,53	884,52	21.495,05	10.981,89	51,1 %	10.513,16
57-90	1.700	808	0	2.508	1.046,55	41,7 %	1.461,46
Total autres dépenses	18.846	4.272,53	884,52	24.003,05	12.028,44	50,1 %	11.974,62

Source : Cour des comptes.

À nouveau en 2005, les mouvements les plus importants en gestion concernent les transferts et reports, le total de 4.27 millions d'euros recouvrant pour l'essentiel les reports relatifs au fonds de concours à hauteur de 3,15 millions d'euros. Les juridictions financières n'ont pas de contrat de gestion avec le ministère du Budget au titre des reports de la gestion 2004 et tous les reports ont été accordés.

Votre Rapporteur spécial souligne que les juridictions financières n'ont pas connu d'annulation ni même de gel à ce jour en 2005. Faut-il y voir l'inutilité d'un traitement budgétaire différencié à compter de 2006 ou bien, au contraire, une forme d'application par anticipation de ce nouveau statut dérogatoire ?

**II.- A L'HEURE DU CHANGEMENT DE NOMENCLATURE, DES CREDITS EN
HAUSSE MAIS DES DEFIS A RELEVER**

**A.- MALGRE L'INCOHERENCE DE LA MISSION, UN EFFORT DE MISE EN
ŒUVRE DE LA LOLF AU SEIN DU PROGRAMME LUI-MEME**

1.- Atouts et défauts de la maquette

L'attitude dubitative de votre Rapporteur spécial quant à la pertinence de la mission « Conseil et contrôle de l'État » dans la forme proposée ne l'empêche pas de saluer, au sein du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », la répartition des crédits en actions : effectuée de façon entièrement thématique, elle donne systématiquement la priorité aux activités menées plutôt qu'aux structures, en distinguant l'activité de « Contrôle externe et indépendant des comptes publics », celle de « Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique », celle de « Conseil et expertise » et une fonction de soutien.

On doit néanmoins regretter que les crédits de fonctionnement et d'investissement soient en totalité regroupés au sein de l'action de soutien du programme ; par conséquent, il faut souhaiter que dès l'an prochain soit accompli un effort de budgétisation à coût complet par action.

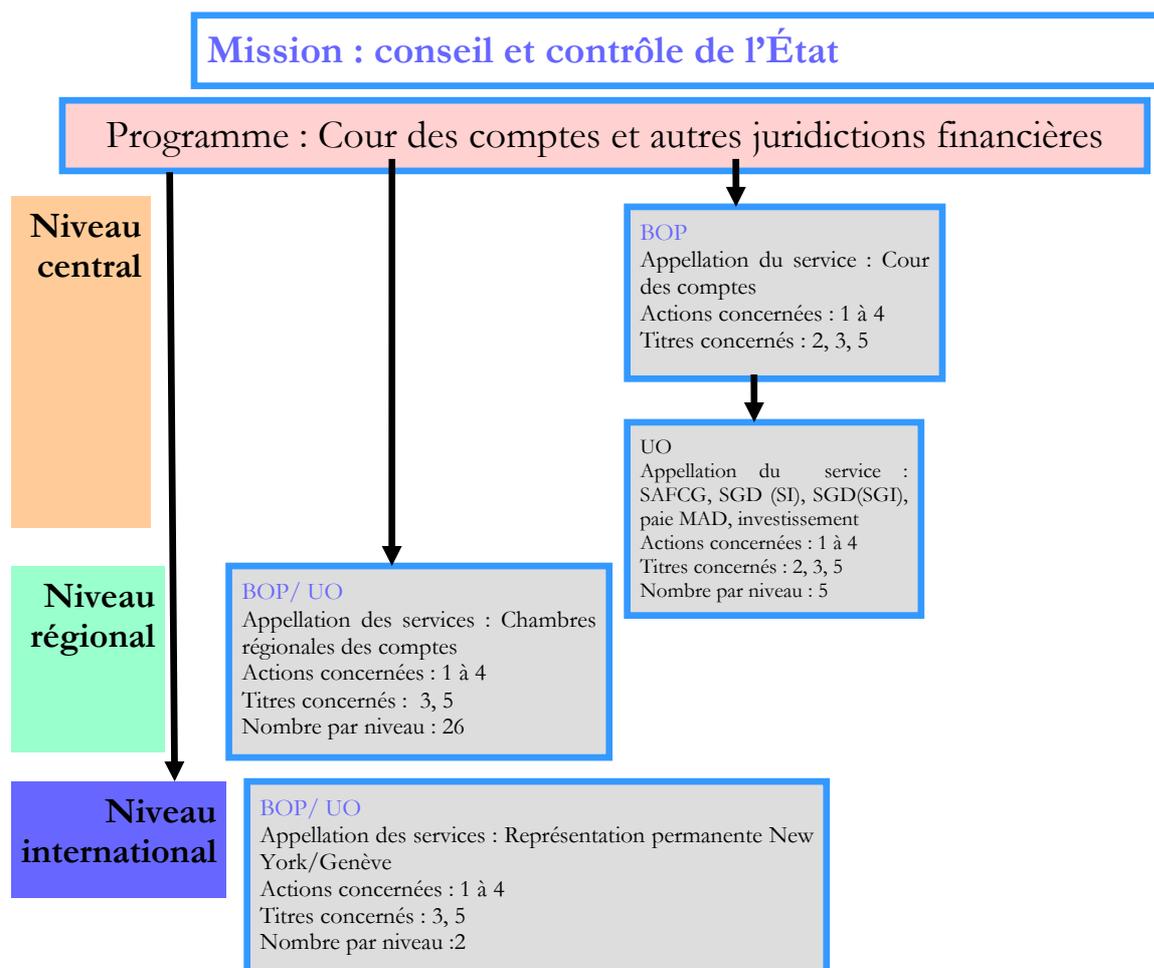
2.– Un dispositif de mesure de la performance et une déclinaison opérationnelle du programme très satisfaisants

Deux points sont à saluer dans le PAP pour 2006 : d'une part, le choix des objectifs et indicateurs du programme, qui montre une grande expertise sur cette question, et d'autre part, la définition de 26 budgets opérationnels de programme (BOP) régionaux.

Clairement explicitée dans le projet annuel de performances, la démarche stratégique dans laquelle s'inscrit le programme vise à améliorer la gestion publique, à affirmer l'identité professionnelle des juridictions financières et garantir la qualité de leurs travaux, à rendre l'institution plus transparente et plus compréhensible pour les contrôles et le public, et enfin à mieux intégrer l'action européenne et internationale.

Pour la mise en œuvre de sa déclinaison opérationnelle, le programme sera géré au sein d'un BOP central pour la gestion des crédits de la Cour des comptes et des autres juridictions financières. Les crédits déconcentrés au niveau des 26 chambres régionales et territoriales des comptes feront l'objet de délégations au sein de BOP locaux. Dans le cadre d'un dialogue de gestion formalisé pour l'année 2006, seront précisés les éléments devant être échangés et transmis entre le responsable de programme et les responsables de BOP, notamment les restitutions destinées à alimenter les projets et rapports annuels de performance, en tenant compte de l'expérience de dialogue de gestion menée en 2005 avec trois chambres régionales des comptes.

Le schéma suivant décrit l'architecture projetée des budgets opérationnels de programme :



Source : Cour des comptes.

3.– La mesure perfectible de l'activité des magistrats et des rapporteurs

L'activité des magistrats financiers gagnerait sans doute à être mieux mesurée, en particulier à la Cour des comptes. En effet, la seule donnée connue est l'obligation faite aux magistrats et rapporteurs de fournir 200 journées de travail à la juridiction. Il n'existe pas de règle de partage entre les contrôles, chacun devant en principe connaître successivement de chacun des métiers de la Cour.

En réponse à une question de votre Rapporteur spécial, la Cour indique que globalement, calculée en termes de communications directement issues des travaux, l'activité de la Cour se répartit de la façon suivante : 20 % d'assistance au Parlement en application de l'article 58 de la LOLF et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, 20 % de travaux à vocation comptable, 50 % de travaux au titre du contrôle de la gestion publique et 10 % de travaux divers (commissariat aux comptes, organes associés, etc.). La part de l'activité d'assistance au Parlement est cependant en voie d'accroissement, notamment du fait de la prochaine mise en œuvre des nouvelles missions confiées par la LOLF à la Cour. Cette dernière précise : « *Il faut rappeler que chaque contrôle ou chaque enquête de la Cour peut avoir plusieurs utilisations et que de nombreux travaux sur la gestion sont, in fine, communiqués au Parlement soit par*

la voie des référés transmis aux commissions des finances, soit par la voie des publications. »

Le rapport d'activité des juridictions financières joint au rapport public 2004 qui a été rendu public en février 2005 donne le détail de l'activité de la Cour, des chambres régionales des comptes ainsi que de la Cour de discipline budgétaire et financière. Les tableaux suivants en résument les principales données chiffrées, s'agissant de la Cour elle-même :

LES COMMUNICATIONS ADMINISTRATIVES DE LA COUR DES COMPTES

Nature de la communication	Nombre de communications adressées				
	2000	2001	2002	2003	2004
Référé	39	49	27	39	41
Communications du procureur général	97	141	103	122	88
Lettres du président	211	231	269	316	235
Rapports particuliers	32	36	35	34	33
Relevés de constatations provisoires	288	252	345	238	239
SOUS-TOTAL	667	709	779	749	636
Communications du Procureur général demandées par les CRTC	37	43	14	33	48
Affaires pénales transmises par la Cour	3	4	7	2	4
Affaires pénales transmises par les CRTC	43	26	15	22	26
TOTAL GÉNÉRAL	750	782	815	806	714

JUGEMENT DES COMPTES : LES ARRÊTS DE LA COUR DES COMPTES

Arrêts	308	425	378	377	373
Arrêts d'appel	44	76	52	39	40
Amendes	5	11	5	2	3
Gestion de fait	30	32	24	22	14
Arrêts de débet	70	85	34	20	34

Source : Cour des comptes.

4.– La question en suspens du suivi des recommandations de la Cour

Nos collègues Yves Jégo et Jean-Louis Dumont avaient, dans un rapport d'information publié en mai dernier ⁽¹⁾, émis une série de propositions concernant le suivi des préconisations de la Cour des comptes, en appelant de leurs vœux une amélioration de la formulation de ses recommandations, une meilleure prise en compte de ses observations par les administrations et un resserrement de ses relations avec le Parlement.

En écho à ce rapport, la Cour a indiqué que l'énoncé de recommandations, qui était systématique dans les rapports publics, le deviendrait dans les autres communications administratives de la Cour, même si ses travaux n'ont pas pour

(1) doc. AN n° 2298.

seule vocation d’aboutir à des recommandations. Des analyses critiques suffisent parfois. Par ailleurs, la Cour précise qu’elle n’entend aucunement se lier par des accords ou des négociations avec les personnes qu’elle contrôle, et souhaite conserver sa liberté de critique pleine et entière. Enfin, dès cette année, le rapport public annuel comportera une partie consacrée aux effets des interventions de la Cour. Introduite dans le rapport annuel, cette partie, insérée jusque-là dans le rapport d’activité, donnera lieu à réponse de la part des entités concernées. Le Parlement et le public disposeront ainsi d’une information complète sur les suites données aux travaux majeurs de la Cour.

B.- DES CREDITS POUR 2006 QUI DOIVENT PERMETTRE DE PREPARER L’ACCROISSEMENT DES MISSIONS DE LA COUR

Le tableau suivant décrit la progression des crédits qui interviendrait entre 2005 et 2006 :

EVOLUTION DES CREDITS DE LA COUR DES COMPTES ET DES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIERES

(en millions d’euros)

Action	AE		CP	
	2005	2006	2005	2006
Contrôle externe et indépendant des comptes publics	29,75	39,08	29,8	39,08
Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l’efficacité de la gestion publique	67,12	76,54	67,29	76,54
Conseil et expertise	14,12	14,99	14,14	14,99
Soutien aux activités des juridictions financières	23,24	40,63	23,31	40,63
Totaux	134,23	171,24	134,54	171,24

Source : d’après le PAP « Conseil et contrôle de l’État » pour 2006.

La hausse de près de 30 % des moyens ouverts en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement, hors toute loi de programmation, doit être soulignée, et mise en regard des missions nouvelles qui attendent la Cour des comptes.

Le coût moyen par ETP des dépenses de l’action « Contrôle externe et indépendant des comptes publics » s’élèvera à 99.178 euros charges patronales incluses, celui de l’action « Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l’efficacité de la gestion publique » à 92.444 euros, celui de l’action « Conseil et expertise » à 74.563 euros, et celui de l’action de soutien à 97.296 euros, ce qui est une autre façon de mesurer le poids relatif des actions présenté dans le PAP.

Les **crédits de personnel** s’élèveront à 149,87 millions d’euros, en incluant les nouvelles cotisations sociales introduites dans le présent projet de loi de finances relatives aux pensions civiles et aux prestations familiales notamment.

Les **autres crédits de fonctionnement** demandés atteignent 19,67 millions d’euros, dont 8 millions d’euros au titre des frais de charges de structure, 4 millions d’euros pour l’informatique et 1,41 million d’euros au titre du financement des missions d’expertise liées à la certification des comptes de l’État.

Les principales évolutions des crédits demandés en 2006 concernent les mesures du titre 2. Elles recouvrent, classiquement, des mesures générales et des mesures catégorielles. Les mesures générales sont l'évolution du point fonction publique (pour 303.000 euros), l'impact des nouvelles cotisations familiales (pour 2,94 millions d'euros) et la prise en compte des pensions civiles et allocations temporaires d'invalidité (pour 34,43 millions d'euros). Les mesures catégorielles représenteront 1,04 million d'euros, dont 303.000 euros pour les primes des magistrats des juridictions financières, 200.000 euros pour la revalorisation des primes des conseillers maîtres en service extraordinaire, 75.000 euros pour le plan de qualification des personnels administratifs et techniques, 43.000 euros pour la revalorisation des primes des personnels des chambres régionales et territoriales et 31.000 euros pour la revalorisation de l'allocation complémentaire de fonction.

S'agissant des **crédits de fonctionnement**, ils passeront de 16,67 millions d'euros (hors réserve parlementaire) à 19,9 millions d'euros. Les mesures nouvelles concernent essentiellement des crédits mobilisés en vue de la célébration du bicentenaire de la Cour des comptes en 2007 (pour 800.000 euros), en vue de l'aménagement de la CRC de Haute-Normandie dans de nouveaux locaux (pour 100.000 euros) et au titre du fonctionnement du Conseil des prélèvements obligatoires (pour 80.000 euros), organisme placé auprès de la Cour des comptes qui doit prochainement remplacer le Conseil des impôts, avec les atouts supplémentaires d'un statut législatif, d'une composition étoffée et d'un champ de compétences élargi. Le décret d'application de la loi n° 2005- 358 du 20 avril 2005 n'est pas encore paru.

Quant aux **crédits d'investissement**, ils se maintiendront à 1,7 million d'euros, comme en 2005, et permettront de financer les opérations des chambres régionales et territoriales propriétaires. À la Cour des comptes, les travaux de ravalement de la Cour intérieure du palais Cambon, la climatisation de la Grand'chambre et des travaux de sécurité des installations électriques seront réalisés en 2006.

En dernier lieu, il faut signaler deux cessions immobilières récentes de la Cour dans le centre de Paris dans des conditions avantageuses, pour 6,3 millions d'euros, opérations qui témoignent d'un souci de bonne gestion patrimoniale de la part de la Cour des comptes, et dont votre Rapporteur spécial estime qu'elles devraient, par conséquent, bénéficier partiellement à la Cour elle-même en retour, dans les crédits qui lui seront alloués en loi de finances pour 2006 ou bien en collectif de fin d'année 2005.

C.- LE CHANTIER DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1.- Des emplois budgétaires aux ETPT

À côté de la mise en œuvre de missions nouvelles confiées par la LOLF, un autre défi est à relever, qui concerne la gestion interne des corps de personnels

concourant à l'accomplissement des quatre actions du programme. Placée à la tête d'un programme autonome, la Cour des comptes va devoir assumer une importante charge en termes de gestion des ressources humaines, elle qui sur 396 magistrats théoriquement affectés n'en dispose que de 213 en service à la Cour, et qui accueille 401 équivalents temps plein travaillé en provenance du ministère des Finances.

Le plafond des ETPT s'établit ainsi à 1.843, en hausse de 416 par rapport à 2005. Les principales évolutions sont les suivantes :

– la catégorie A+ qui regroupe tous les emplois de magistrats passera de 690 personnes en 2005 à 711 en 2006. Cette augmentation se justifie principalement par la création de 20 emplois consacrés à la mission de certification des comptes de l'État ;

– l'augmentation des trois autres catégories (A, B et C) est due à l'inscription au sein du programme de tous les personnels faisant l'objet du transfert des directions du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, soit les 401 ETPT susmentionnés (dont 100 de catégorie A, 176 de catégorie B et 125 de catégorie C), diminués des 5 postes transférés au titre de l'abandon de la mission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses du FEOGA (soit 3 de catégorie A et 2 de catégorie B).

Bien que le projet annuel de performances ne fasse pas apparaître de classification par métier, il est possible de détailler comme suit la répartition des emplois par action :

Action n° I : Contrôle externe et indépendant des comptes publics	
Catégorie A+	204 magistrats de la Cour et rapporteurs (administrateurs civils...)
Catégorie A	66 Assistants de vérification ; inspecteurs du trésor ou des impôts...
Catégorie B	57 Contrôleurs, secrétaires administratifs...
Catégorie C	67 Adjoint administratifs, huissiers, magasiniers
Action n° II : Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	
Catégorie A+	408 magistrats et rapporteurs
Catégorie A	114 Assistants de vérification, attachés d'administration, inspecteurs du trésor ou des impôts
Catégorie B	140 Contrôleurs, secrétaires administratifs...
Catégorie C	67 Adjoint administratifs, agents de constatation des impôts, huissiers, magasiniers
Action n° III : Conseil et expertise	
Catégorie A+	92 magistrats et rapporteurs
Catégorie A	11 Assistants de vérification ; attachés d'administration, inspecteurs du trésor ou des impôts...
Catégorie B	48 Contrôleurs, secrétaires administratifs...
Catégorie C	50 Adjoint administratifs, huissiers, agents de recouvrement du trésor, huissiers magasiniers...
Action n° IV : Soutien aux activités des juridictions financières	
Catégorie A+	7 magistrats et administrateurs civils et contractuels
Catégorie A	120 attachés d'administration, inspecteurs du trésor ou des impôts
Catégorie B	48 Contrôleurs, secrétaires administratifs...
Catégorie C	50 Adjoints administratifs, magasiniers...

2.– Un grand nombre de mises à disposition et de détachements

Au 31 décembre 2004, 10 magistrats de la Cour des comptes étaient **mis à disposition** à l'extérieur du programme. Tous exerçaient leurs fonctions dans des cabinets ministériels. En outre, un magistrat de chambre régionale des comptes est mis à disposition du ministère des affaires étrangères pour exercer ses fonctions à la Commission européenne.

En revanche, le programme accueille de nombreux personnels mis à disposition, quelques-uns dans le cadre de la mobilité statutaire, mais la grande majorité venant du ministère des Finances. Cette situation n'est que le produit de l'histoire : la Cour des comptes a toujours géré très peu de corps en propre en dehors de celui des magistrats. De surcroît, au moment de la création des chambres régionales des comptes, il n'avait été prévu aucun corps pour les personnels autres que les magistrats, de sorte que l'ensemble des personnels assistants de vérification et administratifs sont en position de détachement ou mis à disposition. Des conventions de gestion ont été établies entre la Cour et les directions concernées du ministère des Finances. Les mises à disposition font l'objet, jusqu'à présent, d'un remboursement sur la base indiciaire des agents, et d'un remboursement forfaitaire pour ce qui concerne leur régime indemnitaire.

La répartition des 104 agents mis à disposition de la Cour est la suivante : 42 catégorie A, 25 de catégorie B et 37 de catégorie C. Les 399 agents mis à disposition des CRC sont 135 de catégorie A, 159 de catégorie B et 105 de catégorie C.

D'autre part, 119 magistrats de la Cour des comptes sont en **détachement** à l'extérieur, dont 27 sont dans les chambres régionales des comptes pour exercer les fonctions de président de CRC ou de vice-président de la chambre régionale d'Ile-de-France et 11 au titre de la mobilité. La durée moyenne des détachements est de 4 ans et demi. Les rémunérations sont rattachées aux programmes des établissements d'accueil. Les détachements à l'extérieur concernent 75 magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes, dont 13 au titre de la mobilité. La durée moyenne des détachements est de 4 ans.

En sens inverse, à la Cour des comptes, 207 personnes sont accueillies en détachement, dont 48 détachées dans le statut d'emploi de rapporteur et 80 dans celui d'assistant. Les autres accueils en détachement concernent les personnels administratifs. Dans les chambres régionales et territoriales, 431 personnes sont actuellement en détachement dont 50 pour exercer les fonctions de magistrat.

On mesure au vu de ces chiffres l'ampleur de la tâche que représente la gestion de ces effectifs pour les responsables de BOP et le responsable du programme. On n'oubliera pas pour autant la richesse que représente une telle « respiration » des effectifs.

3.– Une rémunération au mérite assez peu développée

Alors que, comme pour le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives », les dépenses de personnel représentent une part prépondérante des crédits demandés – plus de 87 % s'agissant du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » –, le levier des rémunérations au mérite n'y est pas utilisé dans les mêmes proportions. Il est pourtant très cohérent avec la promotion d'une gestion par la performance.

C'est pourquoi il conviendra de suivre avec intérêt la mise en œuvre renouvelée de la prime de rendement trimestrielle en vigueur à la Cour, calculée en fonction de la quantité et de la qualité du travail fourni, pondérée par la durée de présence dans le grade et harmonisée par l'autorité hiérarchique.

4.– À brève échéance, le défi des retraites

Dans les dix prochaines années, une centaine de magistrats de la Cour des comptes seront atteints par la limite d'âge, ce qui représente la moitié des magistrats actuellement en activité ou maintenus en activité au-delà de la limite d'âge. C'est à partir de 2010 qu'auront lieu le plus grand nombre de départs. Pour les magistrats des chambres régionales des comptes, 140 départs sont à prévoir dans les dix ans, ce qui représente également la moitié des effectifs de magistrats en activité. Enfin, 220 départs de personnel administratif des juridictions financières sont prévus d'ici 2015. Toutefois, ces statistiques n'intègrent pas les 400 personnes mises à disposition qui sont comptabilisées dans leur administration d'origine.

Ce dernier défi n'est pas le moindre pour le responsable du programme. À l'heure où le nombre de recrutements à l'issue de l'ENA tend à diminuer, se répercutant mécaniquement sur le nombre de recrutements au tour extérieur, cette situation laisse présager, à moyen terme, l'organisation de concours exceptionnels ou l'intégration dans le corps des magistrats de personnels extérieurs, des administrateurs civils par exemple.

CHAPITRE III

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL : LA LOLF A PAS COMPTES

I.- IL RESTE UNE MARGE DE PROGRESSION POUR LA PLEINE APPLICATION DE LA LOLF

À l'évidence, la mise en œuvre de la LOLF ne va pas sans difficulté pour le Conseil économique et social, mais votre Rapporteur spécial, pour s'en être entretenu en toute franchise avec le Président Jacques Dermagne et ses collaborateurs, doit à la vérité de dire qu'on peut trouver au Conseil beaucoup de « circonstances atténuantes » en l'espèce. Le rappel de son rôle et de ses missions est un préalable utile à la poursuite du débat sur la place de cette institution dans la nouvelle organisation du budget de l'État, que votre Rapporteur spécial avait déjà ouvert dans ses deux précédents rapports sur ce thème, lorsqu'il était en charge du suivi des crédits des services généraux du Premier ministre, le budget du CES s'y rattachant alors.

A.- LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL SE PRESENTE COMME « L'ASSEMBLEE DU PREMIER MOT »

1.- La mission du Conseil est clairement inscrite dans les textes

L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social ⁽¹⁾, d'ailleurs repris dans le projet annuel de performances, résume bien sa mission :

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

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

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

La participation du Conseil économique et social, sous la forme consultative, à l'élaboration de la loi et, par conséquent, les relations entre le Conseil et les assemblées parlementaires sont fixées, d'une part, par les articles 69 et 70 de la Constitution et, d'autre part, par les articles 2 et 5 de cette ordonnance du 29 décembre 1958. La Constitution prévoit ainsi, au premier alinéa de l'article 69, que « le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son

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

avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. » L'article 70 instaure une obligation de consultation du Conseil qui s'applique à « *tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique et social* ».

Le Conseil constitutionnel a rappelé l'obligation de consultation du Conseil économique et social dans sa décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 par laquelle il a censuré l'article 12 de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. En effet, l'article 70 de la Constitution n'avait pas été respecté puisque le projet, même s'il n'était pas présenté comme tel lors de son dépôt, relevait bien de la catégorie des lois de programme :

« 13. Considérant [...] que, s'il était loisible au Gouvernement d'associer le Parlement à la politique qu'il entend mettre en œuvre dans le domaine de l'éducation par une loi de programme plutôt qu'en faisant usage des prérogatives qui lui sont reconnues par les premier et dernier alinéas de l'article 49 de la Constitution, il devait, dès lors, respecter la procédure prévue à cet effet ;

« 14. Considérant, en l'espèce, que, dès le dépôt du projet dont est issue la loi déférée sur le bureau de la première assemblée saisie, le rapport annexé à celle-ci se rattachait à la catégorie des lois de programme ; qu'en effet, bien qu'ayant fait l'objet de nombreux amendements parlementaires au cours de son examen, il a toujours eu pour objet de faire approuver par le Parlement des dispositions dénuées d'effet juridique, mais fixant des objectifs qualitatifs et quantitatifs à l'action de l'État en matière éducative ; que, dès lors, en vertu de l'article 70 de la Constitution, il aurait dû être soumis pour avis au Conseil économique et social ; que l'omission de cette formalité substantielle a entaché la régularité de la procédure mise en œuvre pour son approbation ;

« 15. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 12 de la loi déférée, qui approuve le rapport annexé, est contraire à la Constitution ; ».

S'agissant des conditions dans lesquelles le Conseil économique et social peut être entendu dans l'une ou l'autre des assemblées parlementaires, le deuxième alinéa de l'article 69 de la Constitution indique « *qu'un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.* » Pour l'application de ce dispositif, lorsque le Conseil économique et social a rendu un avis sur un projet de loi dont il a été saisi par le Premier ministre, son Président informe les présidents des deux assemblées que le rapporteur se tient à leur disposition.

Par une heureuse formule, la Président Jacques Dermagne se plaît à qualifier le Conseil d'« assemblée du premier mot », ce qui souligne son rôle consultatif et non décisionnaire, et ce qui reflète son rôle d'observateur ou « d'éclaireur ». Pour mener à bien cette tâche, le Conseil s'appuie sur ses 231 membres répartis en 18 groupes de représentation. Le critère prédominant est celui de la catégorie socio-professionnelle : agriculture, artisanat, associations, les cinq organisations syndicales représentatives des salariés, coopération, entreprises privées, entreprises publiques, mutualité, professions libérales, UNAF, UNSA. Mais d'autres critères entrent en ligne de compte afin de diversifier et de compléter la composition du Conseil, et il existe ainsi les groupes « Français

établis hors de France et épargne logement » et « Représentants de l'outre-mer », ainsi que des personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel, au nombre de 40 depuis la loi organique précitée de 1984. En outre, 72 membres de sections, désignés par décret pour 2 ans, tiennent après de celles-ci un rôle d'expert. Cette composition n'a pas changé depuis 20 ans ; tel est d'ailleurs l'un des chantiers institutionnels en gestation.

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

2.- Largement renouvelé en 2004, le Conseil a placé la nouvelle mandature sous le signe d'une reconnaissance accrue

C'est un renouvellement de près de 60 % de ses membres qu'a connu le Conseil économique et social en septembre 2004. Il a réélu à sa tête, le 21 septembre, le Président sortant, et il a depuis lors défini les objectifs de la nouvelle mandature 2005-2009 en s'attachant à la rationalisation de ses travaux au moyen d'une solide méthodologie. En effet, selon les réponses fournies à votre Rapporteur spécial, « *le Président et le bureau ont souhaité, sans nuire à leur diversité, mieux structurer les travaux de l'assemblée afin de rendre la démarche de l'institution plus lisible et plus efficace pour les Pouvoirs publics comme pour le citoyen.* » On peut noter de manière incidente que, si le Conseil cherchait à définir une stratégie à inscrire dans son projet annuel de performances, elle est ici toute trouvée. Cet objectif de rationalisation a conduit à développer deux initiatives nouvelles :

- la création d'un comité stratégique du bureau de telle sorte qu'au-delà de l'actualité des problèmes, le Conseil ait un fil conducteur global de l'ensemble des travaux ;

- la création d'un comité du rapport, de telle sorte qu'au-delà du rapport annuel des travaux réalisés sujets après sujets, les grandes lignes de réflexions du Conseil économique et social puissent émerger.

La méthodologie s'appuiera sur les éléments suivants :

- le souci d'une interaction constante entre l'économique et le social, ce qui implique d'analyser avec la même acuité tant les conséquences économiques et financières des mesures sociales que les conséquences sociales des propositions à caractère économique ;

- le renforcement de la capacité d'anticipation du Conseil, en assurant une fonction de veille sur les différents agendas politiques (national, européens,

internationaux) et en réalisant un travail prospectif sur les transformations à l'œuvre dans la société ;

– le suivi plus systématique des politiques publiques, notamment en s'interrogeant sur les suites réservées aux propositions faites par le Conseil économique et social, mais également sur leur pertinence à l'épreuve du temps.

Par ailleurs, la réflexion de fond entamée par le bureau CES sur la société civile et les conditions de sa représentation se poursuivra en 2006 dans le cadre d'une convention signée avec le Collège de France.

3.- L'activité du Conseil économique et social demeure locale, nationale et internationale

Dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'organe consultatif, précisée par la loi organique selon les conditions précitées, le Conseil a rendu quatre avis à la demande du Gouvernement, sur les conséquences sociales de la mondialisation, sur les entreprises et les simplifications administratives, sur l'insertion professionnelle des jeunes diplômés et sur le projet de loi d'orientation agricole. Le tableau suivant résume son activité depuis 2003 :

ACTIVITE RECENTE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

	Nombre d'avis adoptés	Nombre d'études	Total	dont saisines gouvernementales	Nombre de personnes entendues en audition	Nombre d'interventions ministérielles
2003	25	2	27	9 avis	235	14
2004	21	4	25	4 avis	117	11
2005 (1)	11	1	12	4 avis	145	10

(1) au 31 juillet.

Source : Conseil économique et social.

L'activité de conseil au Parlement a été plus discrète sur la période récente, puisqu'après l'audition en séance publique à l'automne 2004, au Sénat puis à l'Assemblée nationale, d'un membre du CES sur le projet de loi de programmation relatif à la cohésion sociale, et cinq auditions par les commissions permanentes et une mission d'information, aucune audition n'a été organisée durant le premier semestre de 2005. Un rapporteur du Conseil s'est toutefois exprimé en séance publique au début du débat sur le projet de loi d'orientation agricole pour exposer l'avis du CES.

Conformément aux dispositions de l'article 4 de l'ordonnance précitée du 29 décembre 1958 ⁽¹⁾, le Gouvernement a fait part au Conseil économique et social dans le courant du premier semestre de 2005 des suites données à ses avis rendus

(1) « Chaque année, le Premier ministre fait connaître la suite donnée aux avis du Conseil économique et social. »

en 2004 et relatifs aux relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie, aux droits d'auteur, aux débouchés non alimentaires des produits agricoles ainsi qu'à l'avenir des contrats de plan État-régions.

Lorsque le Conseil s'est lui-même saisi, il a souvent traité de sujets d'actualité en relation notamment avec le débat européen. Il se félicite ainsi, avec raison, d'avoir rendu un avis très précoce, équilibré et critique sur la proposition de directive sur les services dans le marché intérieur avant que ne se déclenche la polémique sur ce texte à l'occasion de la campagne référendaire. Avec l'avis sur les perspectives financières de l'Union européenne rendu public en mai dernier, il s'est inscrit dans le débat sur le budget de l'Union après l'élargissement.

La dimension territoriale et l'avenir de l'agriculture constituent deux autres lignes de force de la réflexion du CES qui ont encore marqué le début de l'année 2005 avec un avis sur l'intercommunalité et un avis sur la maîtrise du foncier rural.

Dans le champ des **relations avec les Conseils économiques et sociaux régionaux** (CESR), si aucun lien institutionnel n'existe, les liens informels n'ont cessé de se renforcer ces dernières années. C'est ainsi qu'après le forum du 10 juin 2004, au cours duquel l'ensemble des conseillers économiques et sociaux régionaux et nationaux avaient été réunis au Palais d'Iéna pour une réflexion sur les « *Territoires de demain : vers de nouveaux processus de décisions* », l'initiative a été renouvelée le 28 septembre dernier. Cette II^e Convention nationale avait pour thème « *La place de la société civile organisée dans la démocratie* », et l'organisation d'une telle manifestation devrait devenir régulière. Il faut également noter que l'assemblée des CESR a son siège dans les locaux du Conseil économique et social.

Les **relations internationales** font aussi partie des activités du Conseil. À côté de ses engagements bilatéraux, l'événement marquant de 2005 aura été le 9^e Congrès mondial des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires qui s'est tenu à Paris les 9 et 10 juin derniers, au terme de la présidence française de l'Association internationale des CES entamée au printemps 2003. Deux grandes questions ont été débattues par les congressistes : le statut et la condition de la femme dans le monde d'une part, et l'organisation mondiale des échanges au bénéfice de tous, d'autre part. Cette réflexion commune alimentera les prochaines interventions des représentants de l'Association devant l'ECOSOC des Nations Unies dans le cadre des engagements internationaux de lutte contre la pauvreté. Un moment fort du Congrès aura été la table ronde organisée entre six personnalités dans l'esprit du *World Economic Forum* de Davos et du Forum social mondial de Porto Alegre, où les points de vue se sont vivement confrontés.

Au cours de la présidence française de l'Association, douze pays supplémentaires sont venus la rejoindre ; ce regroupement international de la société civile compte aujourd'hui 66 membres, et en application du principe de

« rotation continentale » de la présidence, la Chine a succédé à la France pour un mandat de deux ans.

B.- LE CES A PEINE A TROUVER SA PLACE DANS LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE

1.- La maquette : des rebondissements

Sans s'étendre trop longuement sur un thème qu'il a déjà eu l'occasion de traiter, votre Rapporteur spécial veut succinctement rappeler la position atypique et assez instable dans laquelle se trouve le Conseil économique et social au regard de la LOLF. En premier lieu, le CES, bien qu'étant cité dans la Constitution et se rapprochant beaucoup d'une assemblée parlementaire de par son fonctionnement et son organisation interne, ne peut prétendre au statut de Pouvoir public que la LOLF réserve aux institutions dont les dotations figurent dans la première partie du présent rapport spécial. Il est en effet « *auprès des Pouvoirs publics une assemblée consultative* », aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée du 29 décembre 1958, et ne saurait, révérence gardée, être qualifié de « pouvoir » au sens constitutionnel du mot. Au demeurant, le Conseil économique et social a lui-même renoncé à revendiquer ce statut.

Jusqu'au mois de mai dernier, il était prévu que le Conseil soit isolé au sein d'une mission « mono-programme » contraire à la lettre même de l'article 7 de la LOLF, qui fait obligation à toute politique publique identifiée à une mission d'être ventilée en plusieurs programmes. Votre Rapporteur spécial avait formulé des recommandations à ce sujet l'an dernier, et la Mission d'information sur le suivi de la LOLF constituée au sein de votre Commission des finances avait dans tous ses travaux dénoncé cette entorse à la loi organique, qui ne concernait, au sein du budget général, que le seul CES.

Une solution peu satisfaisante a été trouvée depuis lors avec la création de la mission « Conseil et contrôle de l'État » dont il faut, au risque de lasser, rappeler le manque de cohérence interne. Au moins le grief du programme unique disparaît-il, et le Conseil économique et social voit dans le même temps son régime budgétaire dérogatoire confirmé : son Président est responsable du programme, et l'absence de contrôle financier trouve un écho au sein des deux autres programmes de la mission, « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Il appartient désormais au Conseil économique et social d'identifier des actions au sein de son programme, quoi qu'en pensent ses services. Les suggestions du rapport spécial de l'an dernier valent toujours : représentation des activités économiques et sociales ; fonctionnement de l'institution ; politique de communication.

Par ailleurs, une modification pour coordination s'impose désormais dans l'ordonnance portant loi organique relative au CES : son article 23, dont le caractère organique n'a jamais été validé par le Conseil constitutionnel et dont le caractère de disposition ordinaire ne fait guère de doute, dispose en effet au premier alinéa que « *Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil sont inscrits, par chapitre, au budget du Premier ministre ; ils y forment une section spéciale.* » Une formule comme « Les crédits nécessaires au Conseil pour atteindre les objectifs de performance qui lui sont assignés relèvent du Premier ministre » semblerait appropriée à votre Rapporteur spécial. Toutefois, on peut raisonnablement attendre le nécessaire « toilettage » d'ensemble de ce texte de référence pour modifier cet article. La formulation proposée vise aussi à crever l'abcès de fixation qu'a fini par devenir la mise en place par le Conseil d'un dispositif de mesure de la performance.

2.- Les objectifs et indicateurs : des attermoissements

Dans les réponses au questionnaire écrit de votre Rapporteur spécial mais aussi jusque dans le « bleu », on trouve trace de ce qu'il faut bien appeler l'agacement manifesté par le Conseil économique et social face aux sollicitations de la direction de la Réforme budgétaire ou du Parlement notamment, le pressant de bâtir un dispositif de mesure de la performance de son action. La rencontre entre votre Rapporteur spécial et le Président Jacques Dermagne a nettement confirmé ce point de vue.

À vrai dire, la tâche n'est pas aisée et l'on perçoit bien, intuitivement, combien les buts poursuivis par l'institution cadrent mal avec des grilles statistiques. Cependant, il a toujours été admis que les objectifs et les indicateurs ne devaient pas être pris pour davantage que ce qu'ils sont : des données contingentes, mesurables, éventuellement partielles, centrées sur l'efficacité socio-économique ou l'efficacité d'une politique publique. Sans doute la pertinence de la perception par le CES de l'état de la société française sur un sujet donné ne peut-elle être mesurée, mais demande-t-on au Conseil d'État – pour citer une institution qui figure dans la même mission – de bâtir un indicateur sur sa capacité à bien juger au nom du peuple français ?

Cet exemple volontairement caricatural devrait amener le Conseil économique et social à poursuivre dans la voie qu'il a commencé à tracer à l'occasion de l'élaboration du projet annuel de performances pour 2006. Le tableau suivant reprend les objectifs et indicateurs retenus :

DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

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

Source : d'après le PAP « Conseil et contrôle de l'État » pour 2006.

Ce tableau appelle quatre séries de remarques :

– par rapport aux projets antérieurs, a été ajouté l'indicateur n° 4 pour tenir compte des préconisations de la Mission de suivi de la LOLF, ainsi que l'indicateur n° 5, qui est pertinent ;

– trop nombreuses sont les simples données d'activité, même si elles peuvent être acceptées dans un souci de prise en compte de la spécificité du CES ;

– des améliorations marginales pourraient être apportées aux indicateurs proposés, comme par exemple, s'agissant du n° 6, le nombre de personnels du Conseil économique et social parlant une langue étrangère, qui mesurerait la qualité de la formation professionnelle ;

– aucun indicateur d'efficience n'est présenté, alors qu'il s'agit d'une dimension essentielle de la performance. Les données sont, de surcroît, simples à rassembler, et elles valoriseraient d'autant plus l'institution que celle-ci paraît gérée de façon tout à fait raisonnable. Ainsi, le nombre de conseillers et d'agents titulaires au sein du CES est stable depuis 20 ans, alors que l'activité de l'institution s'est développée et diversifiée. En outre, le budget de fonctionnement a évolué moins vite que l'inflation depuis 2001.

Par conséquent, il existe encore une marge de progression dans l'acceptation et la mise en œuvre de la LOLF par le Conseil économique et social ;

votre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager l'institution, qui en a la pleine capacité, à persévérer dans cette tâche.

II.- LA PROGRESSION DES CREDITS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL SUIT L'AUGMENTATION DES DEPENSES DE PERSONNEL

A.- L'EXECUTION EN 2004 ET 2005 TRES PROCHE DES PREVISIONS

1.- En 2004, transferts, reports et annulations se sont neutralisés

L'exécution en 2004 des dépenses de personnel et de fonctionnement s'est soldée par une consommation de crédits inférieure de quelque 26.500 euros aux crédits ouverts. Pour les dépenses en capital, les crédits de paiements non consommés en clôture d'exercice 2004 s'élèvent à 10.300 euros ; ils ne concernent que les reports en caisse. Ces crédits ont été consommés durant l'exercice 2005.

Le tableau suivant retrace l'ensemble des mouvements constatés :

EXECUTION BUDGETAIRE 2004 DES CREDITS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

(en milliers d'euros)

Chapitres	Crédits ouverts	Transferts Reports	LFR	Crédits consommés	Reliquats
Chapitre 31-01 – Indemnités des membres du Conseil et des sections	20.405		- 500	19.905	0
Chapitre 31-11 – Dépenses de personnel	8.397			8.377	20
Chapitre 34-01 – Dépenses de matériel	3.030	150		3.174	6
Total titre III	31.832	150	- 500	31.456	26
Chapitre 57-01 – Équipement administratif	950	350		1.290	10
Total général	32.782	500	- 500	32.746	36

Source : Conseil économique et social.

Le chapitre 31-01 a donné lieu en cours d'année à un gel de crédits de 1,16 million d'euros, qui s'est traduit en loi de finances rectificative de fin d'année⁽¹⁾ par une annulation de 500.000 euros. Cette annulation de crédits a été supportée par la subvention à la caisse de retraite des anciens membres du Conseil économique et social.

Le chapitre 34-01 a bénéficié d'un transfert de 150.000 euros de crédits du ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche par arrêté du 14 mai 2004, afin de couvrir la prise en charge, dans les limites de ces crédits, des dépenses liées au fonctionnement du Comité d'initiative et de proposition pour l'avenir de la recherche, comité chargé par le ministère délégué à la Recherche d'élaborer des propositions et d'organiser en octobre 2004 les Assises nationales de la recherche. Les dépenses réglées à ce titre se sont élevées à 143.954 euros ; le solde a été reversé au budget général.

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

Sur le chapitre 57-01, les mouvements en cours d'année ont concerné un report de crédits de paiement de l'exercice 2003 vers 2004, pour un montant de 350.000 euros.

2.- En 2005, les investissements décalés au second semestre

Aucun mouvement de crédits n'avait été constaté au 30 juin dernier, les crédits ouverts s'élevant à 32,46 millions d'euros sur le titre III et à 1 million d'euros sur le titre V, soit un total général en hausse de 2,06 % par rapport aux crédits votés pour 2004.

Le tableau suivant compare la consommation des crédits à mi-année en 2004 et en 2005 :

CONSOMMATION DES CREDITS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL AU 30 JUIN
(en milliers d'euros)

	2004		2005	
	€	%	€	%
Chapitre 31-01 - Indemnités des membres	10.200	50	9.620	46,9
Chapitre 31-11 - Dépenses de personnel	4.000	47,6	4.280	48,2
Chapitre 34-01 - Dépenses de matériel	1.500	50,2	1.520	49,4
Total titre III	15.700	49,3	15.420	47,5
Chapitre 57-01 - Équipement administratif	400	30,8	0	0
Total général	16.100	49,1	15.420	46,1

Source : Conseil économique et social.

Le chapitre 31-01 a fait l'objet d'un gel de crédits d'1 million d'euros, qui a été transformé en annulation à hauteur de 500.000 euros par le décret n° 2005-1362 du 3 novembre 2005, ce montant devant se traduire par une réduction à due concurrence de la subvention au fonds de réserve des retraites des anciens membres.

L'absence de consommation des crédits du chapitre 57-01 au premier semestre devrait être résorbée au deuxième semestre, les travaux de rénovation du troisième étage du Conseil n'ayant véritablement démarré qu'au début de l'été.

B.- LES CREDITS DEMANDES POUR 2006 EN HAUSSE DE 7,3 % EN « NOMENCLATURE LOLF »

1.- Des crédits en hausse, une nomenclature nouvelle

Le tableau suivant détaille l'évolution des crédits du CES entre 2005 et 2006, par titre et par catégorie, pour la seule action du programme :

EVOLUTION DES CREDITS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

(en millions d'euros)

Titre et catégorie	AE		CP	
	2005	2006	2005	2006
Dépenses de personnel	28,49	30,78	28,49	30,78
<i>dont rémunérations d'activité</i>	<i>21,48</i>	<i>22,02</i>	<i>21,48</i>	<i>22,02</i>
Dépenses de fonctionnement	3,6	3,73	3,6	3,73
Dépenses d'investissement	1	1	1	1
Totaux	33,08	35,5	33,08	35,5

Source : d'après le PAP « Conseil et contrôle de l'État » pour 2006.

Avec 86,7 % des dépenses du programme, le titre 2 accapare l'essentiel des marges de manœuvre disponibles. C'est ainsi que la hausse globale des crédits constatée résulte d'une part de l'augmentation de la valeur du point servant au calcul des traitements de la fonction publique, et d'autre part, pour 1,74 million d'euros, d'un transfert de crédits précédemment inscrits au budget des charges communes et relatifs aux pensions des personnels titulaires. Par ailleurs, La NBI a été étendue aux deux chefs de service exerçant les fonctions de directeur au CES.

2.- La prépondérance des dépenses de personnel

Sous le régime de l'ordonnance organique de 1959, le Conseil économique et social disposait en 2005 de 149 emplois budgétaires auxquels s'ajoutaient 22 emplois contractuels, soit 171 emplois au total. Dans le cadre de la mise en place de la LOLF, le Conseil économique et social disposera en 2006 d'un plafond d'emplois égal à 162 ETPT. Cette réduction en termes d'emplois concerne très largement les contractuels, la plupart étant affectés à des tâches spécialisées et à temps très partiel. Au 30 juin 2005, les effectifs réels d'agents titulaires en ETPT atteignent 142,1.

Les 149 emplois budgétaires de 2005 se répartissent entre 35 emplois de catégorie A, 18 de catégorie B et 96 de catégorie C, la ventilation en ETPT étant la suivante en 2005 et 2006 :

**EVOLUTION DES EMPLOIS
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

(en millions d'euros)

Catégorie	Estimation 2005	2006
Catégorie A +	20	16
Catégorie A	15	19
Catégorie B	18	18
Catégorie C	92	92
Contractuels	14	17
Totaux	159	162

Source : d'après le PAP « Conseil et contrôle de l'État » pour 2006.

Deux créations de poste sont prévues par transformation d'emploi au titre du budget 2006 : une transformation d'emploi d'attaché principal en emploi de conseiller d'administration correspondant à l'exercice d'une responsabilité et d'une technicité particulières dans l'administration des sections, et une transformation d'emploi de chef de service intérieur en emploi de secrétaire administratif, puis la création à partir de ce dernier emploi d'un poste de vérificateur de travaux permettant de détacher le technicien supérieur d'études et de fabrication du ministère de la défense qui occupe cette fonction indispensable au CES depuis plus de dix ans, dans le cadre d'un détachement sur contrat faute de corps d'accueil correspondant à sa grille indiciaire dans les services de notre assemblée.

Le Conseil économique et social met gratuitement deux attachés principaux de catégorie A à disposition d'autres organismes et bénéficie de dix mises à disposition non remboursées, dont sept au cabinet du Président. Par ailleurs, deux adjoints administratifs sont détachés par le Conseil, qui bénéficie de 22 détachements.

Le Conseil s'est donné pour objectif la maîtrise prévisionnelle de ses effectifs, malgré un nombre limité d'emplois et une grande diversité de corps. Les effectifs du Conseil économique et social sont stables depuis 20 ans grâce à des redéploiements et à l'enrichissement des tâches des agents, et cela malgré l'accroissement sensible et diversifié des actions du CES. La mise en adéquation des disponibilités et des besoins, la stimulation de la motivation et la reconnaissance de l'investissement personnel, ainsi que l'entrée en vigueur en 2005 des nouvelles modalités d'évaluation et notation du personnel du CES prises en application du décret du 29 avril 2002, devraient constituer à la fois un outil et un levier pour une meilleure convergence entre les intérêts et attentes des agents et les besoins de l'institution.

Le Conseil économique et social dispose d'un **régime de retraite** autonome. Pour 2004, les dépenses de la Caisse propre au Conseil se sont élevées à 9,09 millions d'euros, montant en progression de 4,97 % par rapport à l'année précédente. Pour 2005, le coût des pensions devrait être de l'ordre de 10,08 millions d'euros. Cette hausse sensible des dépenses est liée à la fin de la mandature 1999-2004 qui a mécaniquement entraîné une augmentation du nombre de pensionnés. La subvention accordée à la Caisse par le Conseil s'est élevée en 2004 à 3,02 millions d'euros, contre 3,33 millions d'euros l'année précédente. Pour 2006, le coût total des pensions peut être estimé à 10,10 millions d'euros.

Le portefeuille de la Caisse de retraites, géré par une filiale de la Caisse des dépôts, IXIS AM, est au 30 juin 2005 de 24,3 millions d'euros. En 2004, ce portefeuille a dégagé 0,74 million d'euros de produits financiers.

3.- La stabilité des dépenses de fonctionnement et d'investissement

Les **dépenses de fonctionnement** resteront stables à périmètre constant par rapport à 2005. Elles s'établiraient en 2006 à 3,73 millions d'euros, dont 1,04 million d'euros de dépenses de logistique, 980.000 euros de dépenses liées aux locaux (fluides, maintenance), 400.000 euros pour les dépenses informatiques et 300.000 euros pour les dépenses de communication ; par ailleurs, 45.000 euros ont été transférés du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, afin de payer les dépenses de fonctionnement du Comité de gestion du plan de cohésion sociale installé dans les locaux du CES.

Enfin, les **dépenses d'investissement** consistent à entretenir le palais d'Iéna, siège du Conseil économique et social ; 988.000 euros ont été dépensés à cette fin en 2004, et il devrait en coûter 1 million d'euros pour chacune des deux années 2005 et 2006.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 10 novembre 2005, la Commission a examiné les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Après l'intervention de **votre Rapporteur spécial**, la Commission a examiné un amendement de M. Pierre Albertini visant à supprimer le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives ». **Son auteur** a rappelé que dans la maquette proposée au Parlement lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2005, les juridictions administratives constituaient l'un des programmes de la mission « Justice », dont il est le Rapporteur spécial. Les raisons en étaient simples : du point de vue du justiciable, il n'y a pas de différence entre le fait d'avoir affaire à une juridiction administrative ou bien à une juridiction judiciaire. Dans les deux cas, le jugement est prononcé au nom du peuple français. D'ailleurs, la loi d'orientation et de programmation pour la justice traite à la fois des juridictions judiciaires et des juridictions administratives et leur assigne des objectifs similaires en termes de délais de jugement et d'optimisation de la gestion.

Le rattachement à la mission « Conseil et contrôle de l'État » est dû à la conjonction de deux facteurs : d'une part, la volonté du Gouvernement de ne pas isoler la Cour des comptes et le Conseil économique et social ; d'autre part, l'avantage vu par le Conseil d'État à être rattaché au Premier ministre plutôt qu'au ministère de la Justice. Cette décision est regrettable à plusieurs titres :

– la fonction consultative ne concerne que le Conseil d'État, l'activité des tribunaux administratifs en ce domaine étant marginale. Or, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel représentent l'essentiel des crédits du programme ;

– la maquette proposée nuit à l'image de la justice et au sens de l'autorisation parlementaire relative aux crédits de la justice ;

– une telle vision est anachronique et en complet décalage avec les critiques récurrentes de la Cour européenne des droits de l'homme sur le double rôle du Conseil d'État, à la fois conseil du Gouvernement et juridiction suprême de l'ordre administratif.

Il est souhaitable que cette anomalie soit réparée dès la loi de finances pour 2006, première année de mise en œuvre de la LOLF, faute de quoi serait créé un fâcheux précédent. La force d'inertie de l'administration aura ensuite tôt fait de perpétuer cette situation critiquable.

Votre Rapporteur spécial s'est déclaré sceptique quant à l'argument tiré de l'intérêt du justiciable. En effet, des juridictions spécialisées, comme les conseils de prud'hommes ou les tribunaux des affaires de sécurité sociale, ne figurent pas au sein de la mission « *Justice* », sans que cela nuise à l'intérêt des justiciables. Il est par ailleurs nécessaire de laisser vivre la maquette existante, quitte à réexaminer la situation l'an prochain. Enfin, le Gouvernement a-t-il prévu l'amendement symétrique consistant à réintégrer le programme « Conseil et contrôle de l'État » au sein de la mission Justice ?

M. Pierre Albertini a répondu que, si l'inclination personnelle du Garde des Sceaux allait en ce sens, telle n'était pas la position collégiale du Gouvernement.

La Commission a alors *rejeté* l'amendement.

Votre Rapporteur spécial s'en remettant à la sagesse, la Commission a *adopté* les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.

OBSERVATION

La commission des Finances, de l'économie générale et du plan, regrette que le Rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics » n'ait pu obtenir quelque réponse que ce soit à la partie de son questionnaire relative à la dotation « Présidence de la République ».

N° 2568-23 – Rapport de M. Pierre Bourguignon au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 23 : Pouvoirs publics, Conseil et contrôle de l'Etat (M. Pierre Bourguignon)