



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 7

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Pierre BOURGUIGNON

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	9
I.– LE MAINTIEN DE BONS RÉSULTATS	10
A.– BILAN DE LA LÉGISLATURE : DES RÉSULTATS INCONTESTABLES	10
B.– ENGAGÉE DEPUIS 10 ANS, L'AMÉLIORATION RÉGULIÈRE ET NOTABLE DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE SEMBLE AVOIR ATTEINT UN PLATEAU	10
1.– Le délai prévisible moyen de jugement en progrès	11
2.– Un plateau semble avoir été atteint pour le délai moyen constaté par les citoyens	12
II.– DES RÉSULTATS PERMIS GRÂCE À UN ENGAGEMENT MASSIF DE L'ENSEMBLE DES PERSONNELS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	13
III.– LE PROJET DE BUDGET DU PROGRAMME 165 POUR 2012	14
A.– UN PROJET DE BUDGET QUI ÉCHAPPE À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE	14
B.– UNE GESTION DYNAMIQUE DES EMPLOIS	15
IV.– L'ÉVOLUTION INQUIÉTANTE DE NOUVEAUX CONTENTIEUX	16
1.– L'incidence de l'inversion de l'ordre d'intervention des juges (article 44 de la loi sur l'immigration)	17
2.– L'incidence financière de la délocalisation des audiences de reconduites à la frontière (article 48 de la loi)	17
CHAPITRE II : LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	19
I.– LA MISE EN ROUTE DES INDICATEURS	19
A.– DES RÉSULTATS OBÉRÉS PAR UNE ANNÉE DE TRANSITION	19
B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2012	20
II.– LES EMPLOIS	21
III.– LE PROBLÈME DE LA CAISSE DES RETRAITES	21

CHAPITRE III : LA COUR DES COMPTES ET LES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	23
A.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2012	23
B.– UN BUDGET STABLE POUR 2012	25
C.– LA RÉFORME INABOUTIE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	27
EXTRAIT DU COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 3 NOVEMBRE 2011 À 16 HEURES	29
EXAMEN EN COMMISSION	33
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35

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

Au 11 octobre 2011, 35 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial, soit un retard très inhabituel qui a compliqué la tâche du Rapporteur.

SYNTHÈSE

I.— Le programme n° 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* bénéficie de 344,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 337,99 millions d'euros en crédits de paiement. Il regroupe 3 640 emplois (+ 6 ETPT sur un an).

Le programme se caractérise par la quasi-stabilité des crédits demandés pour 2012. La montée en puissance du contentieux lié au droit au logement opposable et la progression soutenue du contentieux des étrangers justifient la poursuite du recrutement.

II.— Les crédits du programme n° 126 *Conseil économique, social et environnemental* se stabilisent à 37,42 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ce programme qui regroupe 162 emplois, chiffre identique depuis une vingtaine d'années, a désormais pris en compte les indicateurs issus de la réforme constitutionnelle.

III.— Les crédits du programme n° 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* se stabilisent également à 229,79 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 214,19 millions d'euros de crédits de paiement. Le programme regroupe 1 840 emplois, comme l'année précédente. La politique de requalification d'emplois des années précédentes n'est pas reconduite en 2012.

Le fait marquant concernant les juridictions financières est l'enlisement du projet de réforme des juridictions financières, voulu par le Président Philippe Séguin, et repris par l'actuel Premier Président. Certains aspects de cette réforme nécessaire devraient néanmoins être repris dans le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, actuellement en cours d'examen au Parlement. Cette réforme se traduirait notamment par une nouvelle organisation institutionnelle et géographique plus resserrée des juridictions financières et par un allègement du mode de fonctionnement des formations inter-juridictions.

INTRODUCTION

Si 2011 avait été une année de stabilisation et de transition, 2012 sera l'année du bilan de la législature pour les programmes de la mission.

Au sein du programme *Conseil économique social et environnemental*, les modifications induites par la révision constitutionnelle sont devenues effectives après l'adoption de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010. La composition du Conseil est profondément remaniée, et la saisine du Conseil par voie de pétition est désormais possible. Le Conseil a adapté ses indicateurs à cette réforme et, fait notable, aucun crédit supplémentaire n'a été demandé dans l'immédiat. La réforme devrait se faire à moyens constants, par le biais d'un redéploiement et d'une requalification des emplois.

Le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, actuellement en cours d'examen, devrait se substituer à la tentative autrement plus ambitieuse de réforme des juridictions financières et se traduire par des modifications institutionnelles pour le programme *Cour des comptes et autres juridictions financières*.

Le programme *Conseil d'état et autres juridictions administratives* est le seul à ne pas connaître de changements majeurs. L'effort budgétaire consenti afin de poursuivre la politique de recrutement est confirmé. 62 ETPT sont inscrits dans le présent projet de loi de finances, qui devraient permettre aux juridictions administratives de faire face à la montée en puissance de nouveaux contentieux, comme le droit au logement opposable, les évolutions de procédures dans le contentieux de l'éloignement et de la rétention des étrangers ainsi que la question prioritaire de constitutionnalité.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial souhaite de nouveau insister sur un point important et spécifique à la mission : l'application particulière de la régulation budgétaire. Selon un échange de courrier avec le Premier ministre en date du 25 mai 2005, le Conseil d'État et la Cour des comptes ne peuvent subir de mises en réserve. Quant au Conseil économique, social et environnemental, il doit donner son accord préalablement à toute mise en réserve.

Dans les faits, ce principe est soumis à un arbitrage du Premier ministre et les responsables des programmes doivent attendre l'avis favorable du contrôleur budgétaire et comptable. **C'est pourquoi le Rapporteur spécial tient à rappeler encore une fois l'importance d'une décision de principe sur l'application de la régulation budgétaire à la mission.**

CHAPITRE PREMIER : CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Pour le programme n° 165, *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, le projet de budget pour 2012 porte sur 344,93 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 349 millions d'euros en crédits de paiement (CP), y compris fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), contre 348,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 337,99 millions d'euros en crédits de paiement, y compris FDC et ADP ouverts dans la loi de finances pour 2011.

Les crédits de paiements augmenteraient de 3 % par rapport à 2011.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 2012 PAR TITRE ET PAR CATÉGORIE

Titres et catégories	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012
Titre 2. Dépenses de personnel	275 947 207	284 999 711	275 947 207	284 999 711
Rémunérations d'activité	180 167 065	183 877 529	180 167 065	183 877 529
Cotisations et contributions sociales	94 483 644	99 500 526	94 483 644	99 500 526
Prestations sociales et allocations diverses	1 296 498	1 621 656	1 296 498	1 621 656
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	61 031 899	50 719 040	50 084 624	51 423 095
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	61 031 899	50 719 040	50 084 624	51 423 095
Titre 5. Dépenses d'investissement	10 930 671	9 217 806	11 615 568	12 990 541
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	10 700 000	8 817 806	10 144 060	12 552 266
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	230 671	400 000	1 471 508	438 275
Titre 6. Dépenses d'intervention	350 000		350 000	
Transfert aux autres collectivités	350 000		350 000	
Total hors FDC et ADP prévus	348 259 777	344 936 557	337 997 399	349 413 347
FDC et ADP prévus au titre 2	22 867	22 867	22 867	22 867
Total FDC et ADP prévus	250 000	250 000	250 000	250 000
Total y.c. FDC et ADP prévus	348 532 644	345 209 424	338 270 266	349 686 214

Source : *Projet annuel de performances 2012.*

I.- LE MAINTIEN DE BONS RÉSULTATS

Le programme continue d'afficher de bons résultats, notamment en matière d'apurement du stock d'affaires enregistrées depuis plus de deux ans. Néanmoins les objectifs affichés pour la programmation pluriannuelle sont stabilisés dans un souci de réalisme. Seule la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), fait exception, à la fois en raison de ses résultats décevants et de ses objectifs ambitieux.

A.- BILAN DE LA LÉGISLATURE : DES RÉSULTATS INCONTESTABLES

Sur un total de 347 millions d'autorisations de programme prévues en 2010, 345 millions, soit 99,4 % ont été consommés. Les crédits de paiement engagés, 322,3 millions d'euros, sont très proches des 322,9 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Dans cet ensemble, la fonction juridictionnelle de l'ensemble des cours administratives (Conseil d'État, cours d'appel et tribunaux administratifs) mobilise 212,1 millions d'euros, soit une part essentielle (67 %) des crédits, tandis que la Cour nationale du droit d'asile, rattachée au programme depuis 2009, bénéficie d'un plan d'action vigoureux qui porte à 20,8 millions d'euros les crédits de paiement engagés (16,9 millions votés en loi de finances 2010), soit une augmentation des dépenses de 23 %.

Sur l'architecture budgétaire du programme, la Cour des comptes remarque dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2011 les efforts faits en faveur de la réorganisation des services de gestion de l'ensemble des tribunaux administratifs et le regroupement de la fonction achat. La Cour observe des transferts importants du titre 3 vers le titre 5 à hauteur de 2,2 millions d'euros, afin de finaliser des dépenses non budgétées, à savoir l'installation du tribunal administratif de Montreuil, celui de Toulon en 2008 ainsi que l'extension des locaux de la Cour nationale du droit d'asile, grâce à l'utilisation de la fongibilité asymétrique.

B.- ENGAGÉE DEPUIS 10 ANS, L'AMÉLIORATION RÉGULIÈRE ET NOTABLE DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE SEMBLE AVOIR ATTEINT UN PLATEAU

Depuis le début de la législature, la juridiction administrative a fait face à la croissance régulière et importante du contentieux (+ 42 % en 10 ans). En 2010, les tribunaux administratifs ont à nouveau absorbé une croissance notable du contentieux (175 377 affaires enregistrées par les tribunaux administratifs) tout en assumant l'extension de leurs compétences avec la question prioritaire de constitutionnalité (289 QPC soumises au Conseil d'État depuis le 1^{er} mars 2010) ou la possibilité, pour les Présidents des assemblées parlementaires, de saisir le Conseil d'État pour avis sur des propositions de loi.

1.– Le délai prévisible moyen de jugement en progrès

En un an, le stock des affaires en instance a diminué de 8 % au Conseil d'État, de 1,3 % dans les cours administratives d'appel et de 6 % dans les tribunaux administratifs.

Ainsi que l'expose le tableau ci-après, l'objectif fixé par la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002 de ramener les délais de jugement à moins d'un an a été atteint pour les *délais prévisibles moyens de jugement*, qui s'établissent à 11 mois et 25 jours pour le Conseil d'État (moins un mois en un an), un an et 14 jours dans les cours d'appel, 11 mois dans les tribunaux administratifs (6 mois et 27 jours au tribunal administratif de Paris), mais encore à un an et trois mois à la Cour nationale du droit d'asile, alors que la cible ambitieuse fixée à l'horizon 2013 pour la CNDA est de réduire ce délai à 6 mois. Le Rapporteur spécial relève que le délai de jugement par le Conseil d'État pour les questions prioritaires de constitutionnalité est de trois mois.

ÉVOLUTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DU CONTENTIEUX PAR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES (2005-2010)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Conseil d'État</i>						
Affaires enregistrées brutes	12 572	11 578	11 745	11 840	11 361	10 268
Affaires enregistrées nettes	11 196	10 271	9 627	10 250	9 744	9 374
Affaires jugées	11 270	11 242	9 973	10 304	10 059	10 105
Affaires en stock	10 089	8 567	8 201	8 149	7 916	7 284
Affaires par magistrat	70	80	85	86	83	80
Délai prévisible moyen de jugement	1 an et 5 jours	9 mois et 19 jours	10 mois	9 mois et 15 jours	9 mois et 15 jours	9 mois
<i>Cours administratives d'appel</i>						
Affaires enregistrées brutes	20527	21602	26908	29733	29268	27774
Affaires enregistrées nettes	20208	21083	26554	27802	28059	27408
Affaires jugées	23553	25890	25716	27235	28202	27784
Affaires en stock	31861	27153	28062	25825	28814	28831
Affaires par magistrat	98,15	104,28	105,9	109,24	115,42	114,49
Délai prévisible moyen de jugement	1a 4m 7j	1a 0m 18j	1a 1m 3j	1a 0m 21j	1a 0m 8j	1a 0m 14j
<i>Tribunaux administratifs</i>						
Affaires enregistrées brutes	167 150	172 557	175 165	181 815	180 246	183 283
Affaires enregistrées nettes	156 994	166 785	170 014	176 313	172 195	175 377
Affaires jugées	155 562	164 342	175 011	183 811	187 236	187 061
Affaires en stock	210 043	211 990	206 676	198 791	184 623	173 246
Affaires par magistrat	260,94	257,93	262,29	275,03	276,33	268,75
Délai prévisible moyen de jugement	1a 4m 6j	1a 3m 14j	1a 2m 5j	1a 0m 29j	11m 25j	11m 3j

Source : Conseil d'État.

La juridiction administrative a poursuivi depuis 2009 une politique ambitieuse de modernisation de son organisation et de ses méthodes de travail. Depuis le début de la législature, la programmation du budget pluriannuel 2009-2011 a permis d'inscrire la démarche de rénovation dans la durée. La programmation 2011-2013 doit permettre de parachever cette rénovation indispensable à l'efficacité de son action.

Le renforcement des moyens alloués à l'occasion du budget pluriannuel 2009-2011, couplé à l'exceptionnel engagement des magistrats et des agents de greffes, a permis d'atteindre globalement l'objectif majeur assigné à la juridiction administrative de ramener à 1 an le délai prévisible moyen de jugement. **Au début des années 2000, ce délai était d'environ 2 ans en première instance et de plus de 3 ans en appel.** Cette réduction est d'autant plus spectaculaire que de 2000 à 2010, le contentieux a progressé de 55 % en première instance et de 66 % en appel.

2.- Un plateau semble avoir été atteint pour le délai moyen constaté par les citoyens

Cette réduction des délais de jugement rencontrera bientôt ses limites : le juge administratif doit parvenir à concilier l'impératif de célérité avec l'impératif tout aussi essentiel de qualité de la justice rendue. Mais la célérité est également un indicateur de qualité dans notre monde ou une situation injuste crée forcément des dommages. Une décision tardive lèse le citoyen qui se retourne contre un service public, un requérant qui conteste une sanction administrative, une commune qui doit défendre un projet créateur d'emploi contre la multiplication de recours dilatoires, ou des riverains qui veulent protéger leur environnement contre un équipement public utile mais perturbant par exemple. **Le Rapporteur spécial estime qu'un État de droit ne saurait s'affirmer sans une justice sereine mais réactive.**

En effet, les résultats du nouvel indicateur *Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires* institué en 2009, qui mesurent le temps de la justice ressenti par le citoyen sont moins bons. Ils restent supérieurs à 2 ans dans les tribunaux administratifs, un an et 5 mois au Conseil d'État, un an et un mois dans les cours administratives d'appel, et un an et 2 mois à la CNDA, pour une cible de 11 mois en 2013. Ce délai concerne les affaires ordinaires et exclut le contentieux de référé ou les affaires réglées par ordonnance. **Comme cet indicateur mesure le temps de la justice ressenti par nos concitoyens c'est sur celui-ci que doit désormais porter l'effort d'amélioration.**

En ce qui concerne le nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'État ou des juridictions administratives, seules les cours administratives d'appel améliorent un bilan qui augmente de 109 à 120 affaires entre 2008 et 2010.

Le Rapporteur spécial tient à souligner la progression du nombre d'affaires réglées par les agents du greffe et la contribution croissante de ceux-ci à l'amélioration de la productivité de la justice administrative.

II.- DES RÉSULTATS PERMIS GRÂCE À UN ENGAGEMENT MASSIF DE L'ENSEMBLE DES PERSONNELS DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Ces améliorations ont été obtenues par un engagement de l'ensemble des personnels des tribunaux administratifs, et grâce à une substantielle revalorisation sur trois ans du régime indemnitaire des magistrats administratifs, puisque le taux moyen de primes est passé de 37 % du traitement brut de chaque magistrat en 2002 à 61 % en 2010.

Le tableau ci-joint présente le bilan des créations d'emploi depuis le début de la législature.

CRÉATIONS D'EMPLOIS DANS LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES (2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	LFI 2011(*)	PLF 2012
Magistrats	21 (10,5 ETP)	29 (14,5 ETP)	30 (15 ETP)	20 (10 ETPT)	30 (15 ETPT)	5 (2,5 ETPT)
Fonctionnaires	28 (14 ETP)	28 (14 ETP)	30 (15 ETP)	30 (15 ETPT)	40 (20 ETPT)	20 (10 ETPT°)
Total	49 (24,5 ETP)	57 (28,5 ETP)	60 (30 ETP)	50 (25 ETPT)	70 (35 ETPT)	25 (12,5 ETPT)

*LFI 2011 et transferts en gestion.

Source : Conseil d'État.

En loi de finances initiale pour 2011, 40 emplois (20 ETPT) ont été créés. À ces créations s'ajoutent 30 emplois (15 ETPT) transférés en gestion 2011 depuis le ministère de l'Intérieur afin de renforcer la capacité de jugement de la Cour nationale du droit d'asile.

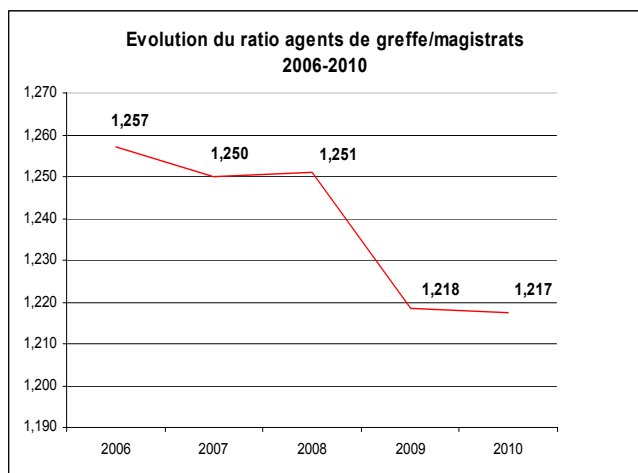
Dans le présent projet, le Conseil d'État a obtenu la création de 5 emplois de magistrats pour les juridictions, 15 emplois de rapporteur pour la CNDA ainsi que 5 emplois d'agent de greffe pour les juridictions. Ces emplois, créés à mi-année, représentent 12,5 ETPT nouveaux.

Le Rapporteur spécial note que le nombre d'affaires réglées par agent de greffe a augmenté de 421 à 449 de 2009 à 2011, et qu'une nouvelle charte relative à la double gestion des personnels d'emploi de greffe par le Conseil d'État et le ministère de l'Intérieur, en vigueur depuis 1991, a été signée le 16 décembre 2010. Cette charte s'attache notamment à améliorer la mise en œuvre des actes de gestion liés à la mobilité dans un contexte de réorganisation de la fonction « ressources humaines » au sein du ministère de l'Intérieur.

S'agissant du déroulement de carrière des agents, le principe des listes séparées déterminées au niveau local pour l'établissement des listes de propositions à l'avancement de grade ou de promotion de corps et pour le calcul des réductions d'ancienneté est réaffirmé.

La charte rappelle le droit d'accès des agents de greffe à l'intranet des préfectures et institue une carte d'identité professionnelle précisant la double appartenance des agents de greffe afin de leur faciliter l'accès aux locaux du ministère de l'Intérieur.

Toutefois le ratio du nombre d'agent de greffe par magistrat s'est dégradé au cours de la législature, comme l'indique le graphique ci-dessous.



Méthode de calcul : Ratio = effectif théorique d'agents de greffe / effectif théorique de magistrats.
Source : Conseil d'État.

III.- LE PROJET DE BUDGET DU PROGRAMME 165 POUR 2012

A.- UN PROJET DE BUDGET QUI ÉCHAPPE À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Dans le présent projet, le budget du programme 165 est fixé à 345,21 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 349,68 millions d'euros en crédits de paiement, soit une légère diminution (-1%) des autorisations d'engagement (AE) et une progression (3,4%) des crédits de paiements (CP) par rapport au projet de loi de finances pour 2011.

Entre la loi de finances pour 2011 et le projet de loi de finances pour 2012, les crédits de personnel du titre 2 progressent de 3,3 %. Hors compte d'affectation spéciale *Pensions*, la progression du titre 2 est contenue à 2,5 %. Pour ce qui concerne les crédits hors titre 2, on constate, entre 2011 et 2012, une diminution de 16,7 % des autorisations d'engagement et une progression de 4,4 % des crédits de paiement. La baisse des autorisations d'engagement s'explique essentiellement par une progression exceptionnelle de l'enveloppe antérieure en 2010 et 2011, destinées à assurer la budgétisation des baux de la juridiction administrative.

En 2012, deux mesures de périmètre font progresser les loyers budgétaires du programme de 757 100 euros. Hors loyers budgétaires, les évolutions entre 2011 et 2012 des crédits hors titre 2 sont de -17,8 % en autorisations d'engagement et de +3,2 % en crédits de paiement.

Au total, les crédits du programme, hors CAS *Pensions* et loyers budgétaires, diminuent de 2,9 % en autorisations d'engagement et progressent seulement de 2,5 % en crédits de paiement.

UN DÉMÉNAGEMENT SANS CONCERTATION

Le Rapporteur spécial doit faire état des conditions précipitées de la relocalisation de certains services du Conseil d'État, en raison de la résiliation anticipée, par une décision du 27 décembre 2010 du ministre chargé du Budget, du bail des locaux anciennement occupés au sein du « Louvre des entreprises » par le Conseil, trois ans avant le terme du bail. Suite au caractère précipité de cette décision, le relogement des services rue de Richelieu donne lieu à des frais de remise en état et des coûts de travaux d'aménagement du nouvel immeuble, situé au 98/102 rue de Richelieu.

En conséquence, **les économies issues du différentiel entre les deux loyers ne suffiront pas à compenser, même sur une période de plusieurs dizaines d'années, les dépenses générées par l'opération de déménagement**, tout en gênant le bon fonctionnement de certains services du Conseil d'état comme le bureau des référés.

B.- UNE GESTION DYNAMIQUE DES EMPLOIS

Le projet de budget triennal 2011–2013 du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives* prévoyait la création de 90 emplois sur la période : 40 ETP en 2011 (20 magistrats pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, 10 magistrats et 10 personnels de catégorie A pour la CNDA) ; 30 ETP en 2012, dont 20 rapporteurs pour la CNDA et 5 magistrats et 5 agents de greffe pour les tribunaux administratifs et les cours administratives et 20 ETP en 2013, dont 10 rapporteurs pour la CNDA et 10 pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (5 magistrats et 5 agents de greffe).

La mise en œuvre, début 2011, d'un plan d'action destiné à renforcer la capacité de jugement de la CNDA se traduira par la création de 15 emplois supplémentaires sur la période, portant le total des créations d'emplois destinés à la Cour à 65. De plus, le rythme de ces créations a été accéléré, à la demande du gouvernement. Alors que le plan initial prévoyait la création de 20 emplois en 2011, 20 en 2012 et 10 en 2013, il en a été créé 50 dès 2011, et il en sera créé 15 en 2012.

Les créations d'emplois réalisées dans le cadre de ce plan d'action sont financées par un transfert dans le présent projet de 28 ETPT, et de 1,9 million d'euros, en provenance du programme 303 *Immigration et asile*.

Par ailleurs, un transfert sortant de 2 ETPT et de 0,084 million d'euros, à destination du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, est également inscrit au projet de loi de finances pour 2012. Les emplois ainsi transférés sont destinés à renforcer les équipes du service facturier créé auprès des services du Premier ministre suite au rattachement au service facturier des services du Premier ministre du centre de services partagés (CSP) créé au Conseil d'État dans le cadre du déploiement de Chorus au sein de la juridiction administrative.

Le plafond d'emplois du programme est porté à 3 614 ETPT en 2012, avant transferts, et à 3 640 ETPT après transferts, soit une évolution de 62 ETPT par rapport au plafond 2011. Cette évolution s'explique par :

- l'extension en année pleine des créations d'emplois 2011 : 23 ETPT ;
- les créations d'emplois 2012 : 13 ETPT ;
- le solde des transferts d'emplois s'élève à 26 ETPT.

IV.– L'ÉVOLUTION INQUIÉTANTE DE NOUVEAUX CONTENTIEUX

La montée en puissance de nouveaux contentieux comme le droit au logement opposable a donné lieu à une progression des requêtes de 57 % entre 2009 et 2011, et les litiges relatifs au revenu actif de solidarité ont doublé de 2009 à 2010. Les contentieux liés à la récente loi sur l'immigration font l'objet de mise en garde des magistrats comme des syndicats entendus par le Rapporteur spécial lors de ses auditions. Ces derniers évaluent la charge de travail supplémentaire à 90 ETPT.

Les effets de la loi n° 2011-672 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité du 16 juin 2011 sont de deux ordres :

1.– L'incidence de l'inversion de l'ordre d'intervention des juges (article 44 de la loi sur l'immigration)

L'inversion de l'ordre d'intervention des juges des libertés et de la détention et du juge de la reconduite va avoir des conséquences sur le nombre de requêtes présentées devant le juge de la reconduite. En effet, les juges des libertés et de la détention, saisis de l'ensemble des mesures de mise en rétention, statuaient en moyenne sur 40 000 mesures par an. Les tribunaux administratifs enregistraient de leur côté à peine 10 000 recours contre les décisions de reconduites. Ainsi, tous les étrangers mis en rétention ne faisaient pas forcément de recours contre la décision de reconduite à la frontière dont ils faisaient l'objet.

Alors que les juges de la reconduite seront les premiers juges auxquels les étrangers pourront faire recours, une augmentation du nombre des recours contre ces décisions est prévue devant les tribunaux administratifs de l'ordre de 10 à 15 000, soit une augmentation des affaires enregistrées de + 6 à 8 % par rapport aux 190 000 requêtes enregistrées en 2010 dans les tribunaux administratifs, tout contentieux confondus.

2.– L'incidence financière de la délocalisation des audiences de reconduites à la frontière (article 48 de la loi)

Le coût pour les juridictions administratives de la délocalisation des audiences de reconduites à la frontière n'a pas été chiffré par le gouvernement. Ce coût, difficile à évaluer, comprendra nécessairement :

– le coût de la construction de salles d'audience à proximité des centres de rétention et de locaux équipés et les charges liées à la sécurisation des audiences ;

– les frais de longs déplacements : restauration et hébergement des magistrats et des agents de greffe dus à la longueur des audiences. Par exemple, pour le centre de rétention administrative de Mesnil-Amelot, les magistrats de Melun sont à 1 h 30 du centre de rétention administrative. On rappellera également pour mémoire que la délocalisation des audiences dans ce centre de rétention administrative n'a pas été mise en application par les juges judiciaires car la police refuse d'assurer la sécurité de la salle d'audience.

*

* *

CHAPITRE II : LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République a modifié profondément le Conseil économique et social (CES). Elle est reprise dans le titre XI de la Constitution (articles 69 à 71). La loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, entrée en vigueur le 1er octobre 2010, est venue préciser le nouvel ensemble :

Le Conseil économique et social est désormais le Conseil économique, social et environnemental (CESE), et s'adjudge un nouveau champ de compétence essentiel. Les plans ou projets de loi de programmation doivent lui être soumis obligatoirement pour avis. Le CESE peut également être saisi par voie de pétition, avec 500 000 signatures. Si le nombre de ses membres est resté stable à 233 membres, le renouvellement de deux tiers de ses membres a pris du temps et obéré les résultats de 2010.

I.- LA MISE EN ROUTE DES INDICATEURS

A.- DES RÉSULTATS OBÉRÉS PAR UNE ANNÉE DE TRANSITION

En ce qui concerne les indicateurs de performance, les résultats sont encore mitigés pour l'année 2010.

Le nombre restreint de saisines gouvernementales est resté stable à deux en 2010, puis est remonté à 4 en 2011. Du fait du retard dans les nominations des conseillers, les auto-saisines ont diminué de moitié, de 24 en 2009 à 11 en 2010. Le nombre des réunions a diminué entre les deux mandatures, comme les auditions des membres du CESE devant le Parlement, qui a baissé de 14 à 7 en 2010. Les dépenses de fonctionnement par membre ont légèrement augmenté depuis 2009, passant de 18 345 à 18 896 euros. En ce qui concerne les relations avec la société civile, le seuil de 500 000 signatures se montre élevé pour la mise en œuvre du droit de pétition. Toutefois, ce fléchissement des indicateurs sera compensé par la remise en route des activités au titre de l'année 2011 qui se distinguera notamment par l'apport de recettes propres.

B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2012

PRÉSENTATION PAR ACTION ET PAR TITRE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2012

Autorisations d'engagement						
Numéro et intitulé de l'action/ sous-action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Total pour 2012	FDC et ADP attendus en 2012
01	Représentation des activités économiques et sociales	23 640 268	1 944 875		25 585 143	
02	Fonctionnement de l'institution	5 759 913	3 000 000	1 050 000	9 809 913	600 000
03	Communication et international	1 611 019	420 000		2 031 019	500 000
Total		31 011 200	5 364 875	1 050 000	37 426 075	1 100 000

Crédits de paiement						
Numéro et intitulé de l'action/ sous-action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Total pour 2012	FDC et ADP attendus en 2012
01	Représentation des activités économiques et sociales	23 640 268	1 944 875		25 585 143	
02	Fonctionnement de l'institution	5 759 913	3 000 000	1 050 000	9 809 913	
03	Communication et international	1 611 019	420 000		2 031 019	500 000
Total		31 011 200	5 364 875	1 050 000	37 426 075	1 100 000

Source : PAP 2012.

Le budget du Conseil économique, social et environnemental est largement un budget de personnel qui utilise d'ailleurs la fongibilité asymétrique depuis quelques années pour rénover le prestigieux bâtiment du célèbre architecte Augustin Perret, décoré de fresques du non moins célèbre artiste français Martial Raysse, et dont la salle de conférences, offerte par la Suède, a été conçue par un architecte suédois. Les prochains travaux prévus sont la rénovation de la terrasse, afin d'améliorer le restaurant, qui pourrait être ouvert au public, ainsi que la sonorisation de l'hémicycle. Le CESE a d'ailleurs pris à son compte le concept de Maison des citoyens, engagé par son nouveau président M. Jean Paul Delevoye, pour accueillir conférences, concerts et mêmes défilés de mode en 2011.

Le Rapporteur spécial estime que cette piste pourrait être explorée ; le CESE pourrait jouer de sa proximité géographique et architecturale avec la Cité de l'architecture et du patrimoine, le musée de la Marine au Trocadéro et de ses magnifiques locaux pour animer et rentabiliser ceux –ci, en dehors des sessions de travail, dans un quartier extrêmement prisé de Paris.

II.— LES EMPLOIS

Le plafond d'emplois est fixé à 162 ETPT, dont 145 titulaires : il est globalement stable depuis 20 ans, malgré la mise en place de l'Aménagement et la réduction du temps de travail, l'enrichissement de l'activité de l'institution, la création de nouveaux services et des deux délégations et l'intégration de nouvelles missions prévues par la loi organique de 2010.

Au 1^{er} avril 2011, l'âge médian des fonctionnaires du Conseil économique, social et environnemental était de 49 ans et par catégorie, 50 ans pour les administrateurs, 51 ans pour les attachés, 50 ans pour les secrétaires administratifs et 45 ans pour les adjoints administratifs.

Compte tenu de la taille de l'institution, de la structure de ses emplois, ainsi que, dans la perspective des changements institutionnels qui se répercuteront, une stabilisation du plafond d'emplois en ETPT (162) est proposée. **En réalité le Rapporteur spécial constate que de nombreux postes restent vacants chaque année.** Au 30 juin 2011, 142,7 ETP étaient occupés. Les vacances concernent principalement les catégories C.

Depuis 2008, qui est la première année où les rémunérations des personnels ont été distinguées des indemnités des conseillers et des frais de déplacement de ces derniers, il est apparu que le montant accordé au titre des rémunérations des personnels était insuffisant (dépassement de 2 à 3 %). Dans sa présentation du programme à l'occasion du projet annuel de performances 2012, le Président Delevoye a rappelé que les impératifs de maintien des dépenses, de la transparence et de l'exemplarité devant être privilégiés, il a demandé **un audit à la Cour des comptes en 2012, afin de constater également le bon usage des recettes de valorisation du Palais d'Iéna.**

III.— LE PROBLÈME DE LA CAISSE DES RETRAITES

Par ailleurs, le financement de la Caisse de retraites n'est pas assuré par la collecte des cotisations des membres.

La Cour des comptes a depuis l'origine appelé l'attention sur la situation du fonds de réserve qui sert à financer en partie les retraites des conseillers. Elle a rappelé, lors de son dernier contrôle, la nécessaire réforme du dispositif, qui passe par une remise en cause des sources de financement mais également par les conditions d'attribution et le montant des pensions versées aux conseillers.

Le Rapporteur spécial remarque qu'une remise en cause des conditions d'attribution et du montant des pensions versées s'avère inéluctable pour ce système déficitaire. Il souligne que le CESE s'est attaqué courageusement à la résorption du problème.

Le montant des pensions prévues en 2011, en raison du renouvellement des membres du Conseil s'élève à 11,9 millions d'euros, avec une situation du fonds de réserve des retraites du CESE, qui a accusé une diminution inquiétante de 21 millions d'euros en 2007 à 12,5 millions d'euros en 2010. Le bureau du Conseil a adopté en juin 2011 les mesures d'augmentation des cotisations et d'allongement progressif de l'âge de la retraite qui s'imposaient, alignant le régime des membres du CESE sur celui de la fonction publique.

NOMBRE DE PENSIONS DU 1^{ER} JUILLET 2009 AU 1^{ER} JUILLET 2011

	2009	2010	2011
Pensions viagères normales	542	535	626
Pensions de réversion	232	239	236
Pensions d'orphelins	13	12	13
(dont pensions temporaires)	(5)	(5)	(6)
Total	787	786	875

MONTANT MOYEN MENSUEL DES PENSIONS SERVIES AU 1^{ER} JUILLET 2011 :

(en euros)

Pensions viagères normales	1 215
Pensions de réversion	790
Pensions d'orphelins infirmes	546
Pensions temporaires d'orphelin	222
Allocations d'études	206

Avec les mesures adoptées en juin-juillet 2011 et l'apport des recettes de valorisation, le fonds devrait être suffisant pour atteindre l'année 2017. Le Conseil a modifié en 2011 le règlement intérieur de la Caisse de retraite. Il s'est tout d'abord rapproché des règles de la fonction publique (durée de cotisation, taux des annuités, montant des cotisations) et a largement diminué les avantages des conseillères mères de famille. Une contribution de sauvegarde basée sur le montant brut des pensions distribuées a été instaurée (y compris pour les pensions d'ores et déjà liquidées).

Ces réformes, ainsi que les financements provenant des opérations de location du Palais d'Iéna, ont permis de ramener le déséquilibre de la Caisse en 2025 de 4,5 millions d'euros à 1,5 million d'euros.

*

* *

CHAPITRE III : LA COUR DES COMPTES ET LES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Le contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique représente à lui seul près de la moitié des activités des juridictions financières. À cette mission première de la Cour des comptes s'ajoutent le conseil, l'expertise et l'évaluation des politiques publiques.

Le contexte actuel des finances publiques renforce le rôle des juridictions financières qui devient crucial pour assurer l'information du Parlement, du gouvernement et du citoyen au travers de nombreuses nouvelles missions. Celles-ci recouvrent notamment des rapports transmis conformément aux dispositions de l'article 58 de la LOLF (58-3°, 58-4°, 58-5° et 58-6°), des articles 132-2-1 et 132-3 du code des juridictions financières (CJF), des nouvelles enquêtes sollicitées par le Parlement dites « de l'article 58-2° », de la publication du rapport annuel et des rapports « thématiques », ainsi que par le suivi des observations et recommandations formulées dans ce cadre.

Toutefois, ainsi que l'a souligné le Conseil constitutionnel, cette mission d'information doit s'exercer dans les limites de la liberté de programmation des travaux des juridictions financières, garantie de leur indépendance.

L'objectif assigné pour 2012, au titre de la performance de la gestion publique, intègre la révision des pratiques de programmation axée sur une plus grande sélectivité et une priorité donnée aux contrôles sur les principaux risques financiers et de gestion, sans pour autant négliger la nécessité d'une rotation régulière des contrôles.

Le suivi des recommandations formulées par les juridictions financières devrait traduire une amélioration de l'efficacité de la gestion publique et de la pertinence des observations formulées dans le cadre des contrôles ou des rapports d'information entrepris dans le cadre d'une procédure de demande d'avis au titre du 2° de l'article 58 de la LOLF.

A. – LE PROJET DE BUDGET POUR 2012

Dans le cadre de l'exécution de la loi de finances votée, et afin de conforter l'indépendance de la Cour des comptes, le Premier ministre a fait bénéficier celle-ci de la levée de la réserve de précaution en début de gestion ; par ailleurs celle-ci n'envisage pas l'utilisation de la fongibilité asymétrique au sein du programme 164.

PRÉSENTATION PAR ACTION ET PAR TITRE DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2012

(en euros)

Autorisations d'engagement							
Numéro et intitulé de l'action/ sous-action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2012	FDC et ADP attendus en 2012
01	Contrôle externe et indépendant des comptes publics	44 129 786	1 400 000			45 529 786	
02	Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	106 693 532				106 693 532	
03	Conseil et expertise	10 427 292				10 427 292	522 000
04	Soutien aux activités de juridictions financières	24 951 018	26 059 281	455 000	50 000	51 515 299	60 000
Total		106 201 628	27 459 281	455 000	50 000	214 165 909	582 000

Crédits de paiement							
Numéro et intitulé de l'action/ sous-action		Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total pour 2012	FDC et ADP attendus en 2012
01	Contrôle externe et indépendant des comptes publics	44 129 786	1 400 000			45 529 786	
02	Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	106 693 532				106 693 532	
03	Conseil et expertise	10 427 292				10 427 292	522 000
04	Soutien aux activités de juridictions financières	24 951 018	26 144 240	780 600	50 000	51 925 858	60 000
Total		106 201 628	27 544 240	780 600	50 000	214 576 468	582 000

Source : *Projet annuel de performances 2012.*

Le jugement des comptes, activité du cœur des missions de la Cour, représentera environ un cinquième de l'activité des juridictions financières. Le conseil et l'expertise, au titre desquels figure l'évaluation des politiques publiques, pourraient constituer un peu moins de 10 % de l'activité des juridictions financières.

Les moyens prévus pour l'année 2012 s'inscrivent dans le cadre assigné par la programmation triennale 2011-2013 et doivent permettre, à périmètre constant, aux juridictions financières d'assurer l'exercice de leurs missions actuelles.

Ces moyens n'incluent pas les conséquences budgétaires de l'adoption du projet de loi portant répartition du contentieux et allègement de certaines procédures juridictionnelles, dont certaines dispositions doivent permettre d'améliorer les modalités de fonctionnement des juridictions financières.

B.– UN BUDGET STABLE POUR 2012

Les autorisations d'engagement demandées s'élèvent à 214,16 millions d'euros (-7 %) et les crédits de paiement à 214,57 millions d'euros, soit une évolution très faible de 0,1 %. Les dépenses de personnel demandées augmentent de 3 % et s'élèvent à 186 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement diminuent de 3 %, tandis que les dépenses d'investissement diminuent de 81 % en crédits de paiement et passent de 3,96 millions d'euros à 780 000.

L'élaboration du budget pluriannuel 2011-2013 n'intégrait pas l'impact de la réforme des juridictions financières dont le projet de loi, déposé en octobre 2009, était alors encore en cours d'examen par le Parlement. Le plafond d'emplois du programme 164 demeure donc stable à 1 840 ETPT. Toutefois, en raison du comblement des vacances des emplois de magistrats, le solde des entrées et des sorties est égal à 17 ETP.

Le tableau ci-après rend compte de la diminution du nombre de titulaires depuis 2007.

**TABLEAU DE CONSOMMATION DES EMPLOIS EN ETPT DE 2007 À 2011
SITUATION PRÉVISIONNELLE AU 31 DÉCEMBRE DE CHAQUE ANNÉE**

		Contractuels		Total
		art. 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ⁽¹⁾	art. 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 ⁽²⁾	
Nombre d'agents employés en ETPT	2007	1 735	45	1 790
	2008	1 754	49	1 821
	2009	1 739,76	56	1 800,9
	2010	1 734,5	54	1 803
	2011	1 715,09	56,85	1 787,7

⁽¹⁾ article 4 : contractuels de catégories A+, A et B.

⁽²⁾ article 6 : contractuels de catégorie C et catégorie C de moins de dix mois (« vacataires d'été »).

Le plafond d'emplois pour l'ensemble des juridictions financières a été porté à 1 841 en LFI 2009 et ramené à 1 840 en LFI 2010.

Conformément à l'arbitrage du Premier ministre d'août 2010, les emplois pour la cour des Comptes et autres juridictions financières sont fixés à 1 840 ETPT pour les années 2011 à 2013.

Source : cour des Comptes.

En 2012, le plafond demandé pour le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* s'élève à un coût total toutes charges incluses de 186,2 millions d'euros. Il correspond à 1 840 ETPT dont :

– 730 ETPT de catégorie A+ (dont 593 magistrats, 77 rapporteurs, 8 agents administratifs et 52 contractuels) ;

– 357 ETPT de catégorie A (dont 6 contractuels) ;

– 379 ETPT de catégorie B (dont 3 contractuels) ;

– 374 ETPT de catégorie C (dont 18 contractuels).

Le plafond d'emplois est réparti entre 1 761 agents titulaires et 79 agents contractuels. **Le nombre de postes non pourvu en chambre régionale des comptes manifeste les difficultés de recrutement qui se posent depuis plusieurs années en raison de la faiblesse des sorties de l'Ena et du nombre de magistrats à l'extérieur du corps.**

L'âge moyen de l'ensemble des agents du programme *cour des Comptes et autres juridictions financières* est de 49,5 ans.

Par catégorie d'emplois, la situation démographique des agents est la suivante :

– la moyenne d'âge des magistrats à la Cour des comptes est de 54 ans et celle des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes de 51,2 ans ;

– la moyenne d'âge des personnels administratifs diffère légèrement selon qu'ils sont en service à la Cour des comptes ou dans les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) :

- pour les agents titulaires et non titulaires de catégorie A, la moyenne d'âge est de 47,3 ans à la Cour et de 46,7 ans dans les CRTC ;
- pour les agents titulaires et non titulaires de catégorie B, la moyenne d'âge est de 49,6 ans à la Cour et de 50,3 ans dans les CRTC ;
- enfin, pour les agents titulaires et non titulaires de catégorie C, la moyenne d'âge est de 48,1 ans à la Cour et de 48,3 ans dans les CRTC.

Le coût moyen annuel indiciaire et indemnitaire prévisionnel (y compris les cotisations sociales employeur, mais hors contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions* et hors catégorie 23) s'établit pour chaque catégorie d'emplois en 2011 de la manière suivante :

- catégorie A + : 113 288 euros ;
- catégorie A : 63 585 euros ;
- catégorie B : 48 021 euros ;
- catégorie C : 35 891 euros.

Toutes les auditions auxquelles a procédé le Rapporteur spécial lui ont confirmé la particularité du mode de gestion des chambres régionales et territoriales des comptes dont un peu plus d'un tiers exercent leur activité hors juridiction, en détachement ou en disponibilité. Sur un plan méthodologique, la forte rotation des effectifs observée au sein de ces corps rend difficile l'exercice de prévision de flux d'entrée et de sorties temporaires, mais également la détermination d'un coût d'entrée et d'un coût de sortie.

C.– LA RÉFORME INABOUTIE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Le Rapporteur spécial avait suivi avec attention les péripéties du projet de loi de réforme des juridictions financières. Celui-ci répondait au souhait du Premier Président Philippe Séguin.

Le Gouvernement n'a jamais inscrit à l'ordre du jour ce projet de loi, amendé en pleine concertation par les Commissions des Lois et des Finances. Toutefois le nouveau projet de loi de répartition du contentieux, actuellement en cours d'examen, reprend un dispositif essentiel de la réforme.

Les **articles 24 *quater* à 24 *vicies*** (nouveaux) du projet de loi de répartition du contentieux et d'allègement de certaines procédures juridictionnelles, adoptés à l'initiative du président de la commission des Lois, M. Jean-Luc Warsmann, reprennent les dispositions adoptées le 15 septembre 2010 à l'occasion de l'examen du projet de loi portant réforme des juridictions financières (texte adopté n° 2790).

Les dispositions adoptées par la commission des Lois dans le cadre de ce nouveau texte reprennent l'ensemble des dispositions relatives à l'organisation des juridictions financières et les règles de procédures applicables. En revanche, les dispositions de nature statutaire ou concernant la responsabilité des comptables publics, notamment des ministres, n'ont pas été reprises, même si la question de la remise du débet du comptable par le ministre a été évoquée en commission des Lois.

Le nouveau projet de loi fait de la Cour des comptes une juridiction unique d'où relèveront, en plus des comptables, les ordonnateurs et les gestionnaires. Il vise à adapter le mode de fonctionnement des formations inter-juridictions, qui seront désormais aptes à conduire les travaux, mener la contradiction et délibérer sur leurs résultats et non plus par l'intermédiaire de chacune des juridictions concernées, comme c'est le cas actuellement et permettra au Gouvernement de diminuer le nombre de chambres régionales dans la limite de 20 chambres minimum.

*

* *

EXTRAIT DU COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 3 NOVEMBRE 2011 À 16 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

Conseil et contrôle de l'État

M. Yves Censi, *président*. Nous en venons à la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

M. Pierre Bourguignon, *rapporteur spécial pour le Conseil et le contrôle de l'État*. Après les réformes, l'année 2012 sera celle du bilan de la législature, monsieur le ministre chargé des relations avec le Parlement.

Le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » bénéficie de 344,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 337,99 millions d'euros en crédits de paiement. Il regroupe 3 640 emplois – plus 6 ETPT sur un an. Ce programme se caractérise par la quasi-stabilité des crédits demandés pour 2012. La diminution notable du délai prévisible moyen de jugement, qui est passé de un an et huit mois en 2001 à onze mois en 2010, s'est accompagnée d'un accroissement régulier et important du contentieux soumis aux tribunaux administratifs : plus 42 % en dix ans. Les résultats sont donc incontestables, et il convient de saluer l'engagement de l'ensemble des personnels des tribunaux administratifs au service de la modernisation de leur institution. La justice s'est ainsi modernisée tout en tenant de meilleurs délais, ce qui est important car, pour être sereine, la justice doit être réactive.

La montée en puissance de nouveaux contentieux liés au droit au logement opposable, la progression soutenue du contentieux des étrangers depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à l'immigration et à l'intégration et la charge pesant sur la Cour nationale du droit d'asile justifient cependant la poursuite du recrutement.

Les crédits du programme « Conseil économique, social et environnemental » se stabilisent à 37,42 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ce programme, qui regroupe 162 emplois, chiffre identique depuis une vingtaine d'années, a désormais enfin pris en compte les indicateurs issus de la réforme constitutionnelle. Le Conseil économique, social et environnemental pourra ainsi montrer qu'il peut être un lieu de débat, de réflexion et de proposition.

Les crédits du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » se stabilisent à 229,79 millions d'autorisations d'engagement et à 214,19 millions de crédits de paiement. Le programme regroupe 1 840 emplois, comme l'année précédente. Les difficultés de recrutement des chambres régionales ne sont guère résolues. Il reste 11 % de postes non pourvus, en partie en raison des retards de la réforme envisagée des juridictions financières et d'une pyramide des âges défavorable.

La politique de requalification des emplois des années précédentes n'a pas été reconduite pour 2012. Donc, la création des corps propres aux juridictions financières est achevée. Le fait marquant est l'enlisement du projet de réforme des juridictions financières, réforme voulue par le président Séguin et reprise par l'actuel Premier président, Didier Migaud. Certains aspects de cette réforme nécessaire devaient néanmoins être repris dans le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures

juridictionnelles. Je dis « devaient », car dans le projet de loi adopté hier par la Commission des lois, en lecture définitive, et que nous examinerons en séance le 16 novembre, ne subsistent du projet Warsmann que la perspective de limiter à vingt le nombre des chambres régionales et le nouveau rôle donné aux formations inter-juridictionnelles, ce qui n'est pas une gigantesque avancée !

On peut s'interroger sur le caractère précipité de la résiliation du bail liant le Conseil d'État au Louvre des entreprises, résiliation résultant d'une décision du ministère du budget du 27 décembre 2010 immédiatement applicable. Un nouveau bail a été conclu pour des locaux situés beaucoup plus loin, rue de Richelieu, mais il se trouve que les dépenses engendrées par le déménagement et les frais de remise en état des locaux seront nettement supérieures aux économies issues du différentiel entre les loyers, sans parler des difficultés de gestion du travail due à l'éloignement sur lesquelles le vice-président du Conseil d'État a appelé l'attention du ministre. Je souhaiterais donc avoir des précisions sur cette question.

Dans les juridictions financières, la pyramide des âges est défavorable et la moyenne d'âge est de plus de cinquante ans pour les magistrats. De nombreux emplois ne sont pas pourvus – environ 11 % en chambres régionales – alors que les missions des juridictions financières ne cessent de s'étoffer et que la politique de requalification des emplois ne sera pas poursuivie. Qu'envisage donc le Gouvernement, hormis la « technique » du tour extérieur ?

Je souhaiterais, enfin, avoir des informations concernant l'activité de la Cour nationale du droit d'asile qui a bénéficié de 65 nouveaux ETPT pour les années 2011-2012.

M. Michel Diefenbacher. Je ne reviendrai pas sur l'amélioration de la « productivité » des juridictions administratives et financières évoquée par le rapporteur spécial et qui est une conséquence positive de la LOLF.

Ma question concerne la Cour nationale du droit d'asile. Le contentieux de l'asile augmente fortement depuis quelques années, mais les moyens de la Cour ne suivent pas. Il en résulte un allongement marqué des délais de jugement – le délai moyen était de quinze mois l'année dernière. L'objectif est ambitieux puisqu'il s'agit de revenir à six mois en 2012. Quels sont les moyens prévus pour que la Cour nationale du droit d'asile puisse relever ce défi ?

M. Jean-Claude Mathis. Depuis la réforme de 2008, le Conseil constitutionnel a désormais à juger des questions prioritaires de constitutionnalité. Pouvez-vous, monsieur le ministre, dresser un bilan de la mise en œuvre de cette réforme et de ses incidences sur les effectifs, donc sur le budget du Conseil ?

Au cours des deux dernières années, des voix se sont élevées dans notre assemblée pour réclamer la suppression du Conseil économique, social et environnemental. Au regard de son budget – le CESE a d'ailleurs connu des difficultés pour financer sa caisse de retraite –, pouvez-vous nous éclairer sur l'utilité réelle du Conseil et sur l'effectivité de la prise en compte de ses avis ?

M. Patrick Ollier, ministre chargé des relations avec le Parlement. M. Bourguignon est expert en la matière et la pertinence de son analyse ne m'a pas surpris. Je n'y ai pas relevé de critiques fortes portant sur les différents budgets soumis à son examen et je le remercie d'avoir évoqué les progrès qui ont été réalisés.

Je veux néanmoins souligner que le CESE se trouve dans une situation très particulière. En effet, la nouvelle mandature a réalisé, dès sa mise en place, fin 2010, sous l'autorité du président Delevoye appuyé par l'administration, une réforme très rapide – moins de deux mois – du règlement intérieur du Conseil, ce qui a permis à celui-ci de commencer ses

travaux dès le début 2011. Dix saisines gouvernementales ont ainsi été transmises depuis le début de l'année, contre deux en 2010. Ont également été lancés, dès le début de cette mandature, la réforme du régime des retraites des membres, l'encadrement strict des frais de déplacement des conseillers, la modification des règles de contrôle du présentisme qui se traduit par l'accroissement des pénalités financières pour absence – certains feraient bien de s'en inspirer ! –, la rénovation des services de la communication, y compris intranet et internet, la mise en œuvre d'une politique de valorisation du palais – 1 153 382 euros obtenus à ce jour en 2011 – et l'ouverture du Palais d'Iéna en tant que Maison des citoyens. Cela montre bien la volonté du président Delevoye et de son équipe, que je tiens à féliciter, de rendre le CESE plus efficace.

En 2012, les crédits du programme « Conseil économique, social et environnemental » seront de 37,4 millions d'euros, contre 37,5 millions d'euros en 2011, ce qui traduit une légère diminution. Je me réjouis de l'évolution impulsée au CESE.

J'en viens à l'opération de déménagement du Conseil d'État vers le site Richelieu. Dans le cadre des orientations de la politique immobilière de l'État, France Domaine a décidé de résilier prématurément, avant son expiration prévue en 2014, le bail relatif aux surfaces occupées actuellement par le Conseil d'État au sein du Louvre des entreprises, et l'on peut comprendre pourquoi. Conformément aux stipulations du bail, la résiliation a été faite avec un préavis de six mois, et le bail a donc pris fin le 30 juin 2011. De nouveaux locaux ont été trouvés en avril 2011 au 98-100 de la rue de Richelieu, dans le 2^e arrondissement de Paris, pris à bail par le Conseil d'État, avec la collaboration de France Domaine, à compter du 1^{er} juillet 2011. Les travaux qui doivent préalablement être réalisés devraient permettre une entrée dans les lieux début 2012.

Cette opération, décidée après l'élaboration de la programmation budgétaire triennale 2011-2013, n'a pu faire l'objet d'aucune budgétisation. Sa mise en œuvre a donc nécessité un abondement du budget du Conseil d'État en gestion 2011 et en PLF 2012. Ainsi, la loi de finances rectificative de 2011, d'un montant de 70 millions d'euros, uniquement en autorisations d'engagement, a permis la signature du bail et sa budgétisation pour neuf ans, ainsi que quelques dépenses, notamment des travaux à engager avant la fin de l'année 2011 pour permettre de rentrer dans les lieux début 2012.

Ce déménagement conduit à une diminution du coût moyen au mètre carré, qui passe de 565 euros hors taxes pour ce qui était du bâtiment du Louvre, à 398 euros pour le bâtiment pris à bail rue de Richelieu, soit un montant correspondant aux exigences de France Domaine concernant les prix moyens des locations dans Paris.

M. Richard Mallié. Cela aurait coûté encore moins cher de l'autre côté du périphérique !

M. Patrick Ollier, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* M. le rapporteur spécial et M. Diefenbacher ont évoqué la Cour nationale du droit d'asile. Des efforts ont bien été faits, mais il faut raccourcir les délais de jugement. En 2011, 15 ETPT supplémentaires ont été prévus, nombre qui est porté à 28 pour 2012, et le budget du programme est abondé de 0,4 million d'euros. Cela devrait permettre de réduire les délais de jugement qui étaient encore de douze mois en juin 2011, l'objectif étant de les porter à six mois en 2012.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition du ministre chargé des relations avec le Parlement, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 3 novembre 2011), sur les crédits des missions Pouvoirs publics et Conseil et contrôle de l'État, la commission des Finances examine les crédits de ces missions.

Après avoir examiné les crédits de la mission Pouvoirs publics, la Commission examine les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État.

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

**ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

M. Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'État, M. Christophe Devys, secrétaire général, M. Stéphane Verclytte, secrétaire général adjoint

M. Jean-Yves Bertucci, Cour des comptes Île de France

Mme Michèle de Segonzac, TA de Paris

M. Bernard Foucher, Président de la Cour administrative d'appel de Douai

M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, accompagnée de M. Gérard Terrien, secrétaire général et de M. Jean-Yves Marquet, secrétaire général adjoint

M. Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, accompagné de M. Christian Leroux, directeur de cabinet

Mme Marion Jaffré, secrétaire général adjointe à l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)