

MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial

AVANT-PROPOS	2
I. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL »	3
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2007 : DES DÉPENSES LARGEMENT CONTRAINTE	3
1. <i>Une exécution budgétaire maîtrisée des crédits accordés en loi de finances initiale (LFI) pour 2007</i>	3
2. <i>Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2007</i>	4
B. UNE PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILEMENT MESURABLE	4
1. <i>L'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »</i>	5
2. <i>L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »</i>	5
C. EN ROUTE VERS LA RÉFORME ?	6
II. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	8
A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007	8
1. <i>Une consommation satisfaisante des crédits</i>	8
2. <i>Le recours à la fongibilité asymétrique</i>	9
3. <i>Une sous-consommation des crédits de personnel, en dépit de revalorisations indemnitaires</i>	10
B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2007	11
1. <i>Une évaluation de la performance complexe</i>	11
2. <i>Une performance en demi-teinte pour les CRTC</i>	11
3. <i>Des circonstances rendant difficile l'appréciation de la performance de l'action de conseil et d'expertise</i>	12
III. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	14
A. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007 CARACTÉRISÉ PAR LE RESPECT SCRUPULEUX DE LA LOI	14
1. <i>Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice 2007</i>	14
2. <i>Les données générales de l'exécution budgétaire</i>	15
3. <i>Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)</i>	15
4. <i>Un bilan d'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) en demi-teinte</i>	16
B. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS	17
1. <i>Les délais de jugement devant les cours administratives d'appel (CAA) et les tribunaux administratifs (TA) restent supérieurs à un an</i>	17
2. <i>La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue</i>	18
3. <i>La productivité des magistrats s'accroît sensiblement tandis que celle des agents de greffe se stabilise</i>	18

AVANT-PROPOS

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » est constituée de **trois programmes** : « Conseil économique et social », « Cour des comptes et autres juridictions financières », « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».

Au sein de ces programmes, s'est progressivement imposée **une logique de performance**, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives mettent d'autant plus aisément en œuvre la démarche de performance que celle-ci imprègne, depuis déjà un certain temps, leurs réflexions et leurs activités (préexistence de statistiques sur les délais de jugement par exemple). De même, la Cour des comptes et les autres juridictions financières ont amélioré leur mesure de la performance, selon les vœux exprimés par le Parlement. Enfin, le Conseil économique et social (CES) se prête volontiers au questionnement de votre rapporteur spécial, même si la fonction consultative de cette assemblée constitutionnelle rend mal aisée une mesure de la performance. Il a, d'ailleurs, engagé un « *processus de changement* » destiné à « *dépenser mieux* ».

Votre rapporteur spécial examinera successivement les trois programmes, une vision d'ensemble de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » pouvant difficilement être adoptée étant données **les spécificités de chacune des institutions qui la composent**.

I. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL »

Le programme 126 « Conseil économique et social » est **exclusivement consacré au Conseil économique et social (CES)**, assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics et représentant les différentes catégories socio-professionnelles de la Nation. Il a **pour finalité de permettre au CES d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution, à savoir assurer le concours de la société civile au processus de décision publique en matière de politique économique et sociale.**

Malgré la nature de ses activités (conseil, dialogue), le CES s'est engagé sur la voie de l'adaptation à la LOLF.

L'autonomie de gestion dont il bénéficie respecte la logique de rationalité budgétaire, comme en atteste cette année encore la bonne maîtrise de l'exécution budgétaire. Il est vrai que ses dépenses sont largement contraintes. Dans ce contexte, la mesure de la performance, toujours difficile à apprécier, tend néanmoins à s'améliorer.

A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2007 : DES DÉPENSES LARGEMENT CONTRAINTES

1. Une exécution budgétaire maîtrisée des crédits accordés en loi de finances initiale (LFI) pour 2007

Sur les 35,92 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) votés en LFI pour 2007, 28.546 euros en AE et 18.333 euros en CP ont fait l'objet d'annulations de crédits¹, soit moins de 0,1 % des crédits.

A la suite de cette régulation budgétaire en cours d'année, le montant **total des crédits ouverts en 2007 s'est élevé à 35, 89 millions d'euros en AE et 35, 90 millions d'euros en CP.**

Le taux de consommation global des crédits s'élève à 99,9 %, tant en AE qu'en CP. Il est à noter, toutefois, que le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement dépasse légèrement les 100 % (100,6 %). Ce dépassement de l'autorisation budgétaire initiale résulte de la faible visibilité d'imputation lors des retraits effectués sur ACCORD par le gestionnaire.

¹ 13.548 euros en AE et 3.333 euros en CP annulés par décret d'avance en date du 7 avril 2007, et 15.000 euros en AE et en CP annulés par décret d'avance en date du 26 octobre 2007.

Exécution budgétaire 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Ouverts en LFI 2007	Consommés en 2007	Annulés en 2007	Ouverts en 2007	Ouverts en LFI 2007	Consommés en 2007	Annulés en 2007	Ouverts en 2007
Programme 126 : « Conseil économique et social »	35,925	35,896	0,285	35,896	35,925	35,896	0,183	35,906
<i>dont titre 2</i>	<i>31,131</i>	<i>31,131</i>	<i>0,000</i>	<i>31,131</i>	<i>31,131</i>	<i>31,131</i>	<i>0,000</i>	<i>31,131</i>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil économique et social » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

2. Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2007

S'agissant des effectifs, votre rapporteur spécial constate, en exécution pour 2007, que le présent programme s'appuie sur un total de **158 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit un écart de 4 ETPT en moins par rapport au plafond d'emploi fixé** pour 2007. Cet écart correspond au recours, par le CES, à des emplois à temps partiels.

Sur les **31,13 millions d'euros de dépenses de personnel** prévus en LFI (soit 86 % du total des CP du présent programme), la totalité des crédits a été consommée. Ce niveau de consommation témoigne d'**un très bon calibrage des dépenses inscrites en LFI**.

Il convient de souligner que les dépenses de déplacement des membres du CES (1,84 million d'euros en 2007) ont, comme en 2006, été comptabilisées en dépenses de personnel (titre 2) **de manière erronée**. Elles correspondent, en effet, à des dépenses de fonctionnement et seront donc bien imputées, à compter de 2008, sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement).

Après prise en compte de cette mauvaise imputation comptable, une enveloppe de 640.000 euros non consommés en dépenses de personnel a pu, dans les faits, être utilisée en application du principe de **fongibilité**.

B. UNE PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILEMENT MESURABLE

Par nature, le CES, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, se prête mal à la mesure de la performance. Aussi, les indicateurs associés aux deux objectifs mesurent plus une activité qu'une performance à proprement parler.

1. L'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »

Cet objectif étant difficilement mesurable en termes de performance, le RAP reflète surtout l'activité du CES.

Ainsi, **le nombre d'avis rendus au gouvernement n'est pas complété par la liste des thèmes abordés**, alors que ces renseignements qualitatifs seraient nécessaires pour bien apprécier l'action du CES.

En outre, **il apparaît impossible de mesurer l'influence que ces avis peuvent avoir sur les politiques publiques du gouvernement**. Si en 2007 le CES a produit 4 avis sur saisine gouvernementale (soit un de moins qu'en 2006) et 16 avis sur auto-saisine (soit deux de moins qu'en 2006), il s'agit-là davantage d'une mesure de l'activité.

En revanche, la diffusion des avis du CES et le nombre d'abonnés au site, seul indicateur parfaitement renseigné en termes de prévisions et de cible, traduit **une amélioration notable de l'intérêt porté, via Internet, aux travaux du CES**. Le nombre d'abonnés à la lettre d'information Internet a, en effet, presque doublé entre 2006 et 2007, pour atteindre plus de **62.500 abonnés**. Un tel doublement avait d'ailleurs déjà été enregistré entre 2005 et 2006. Le nombre d'avis téléchargés a également largement dépassé la cible fixée pour 2007 en atteignant **342.621 téléchargements** contre 270.000 prévus.

2. L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »

Ce second objectif est mesuré par trois indicateurs d'inégale pertinence.

Tout d'abord, **l'indicateur mesurant le délai d'émission des avis rendus par le CES illustre la valeur de variable d'ajustement que représentent les avis rendus sur auto-saisine**. En effet, les avis sur saisine gouvernementale, traités en priorité, sont soumis à des délais fixés par le gouvernement lui-même. Ainsi, en 2007, ces délais ont augmenté de 40 jours par rapport à 2006 (123 jours en moyenne contre 83 jours en 2006), avec pour conséquence la diminution de 62 jours des délais des avis rendus sur auto-saisines (312 jours en moyenne contre 374 jours en 2006).

Dans son **rapport sur l'exécution budgétaire en 2007** du présent programme, **la Cour des comptes** propose de ne pas distinguer l'origine de la saisine, voire de restreindre l'analyse des délais aux seuls avis rendus sur saisine gouvernementale.

Votre rapporteur spécial n'adhère toutefois pas à cette préconisation, car le CES est tenu de rendre les avis sur saisine gouvernementale dans **un**

délaï impératif fixé par le gouvernement. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle votre rapporteur spécial avait préconisé l'abandon de l'indicateur « *Pourcentage d'avis rendus dans les délais* » qui atteignait chaque année 100 %¹.

Limiter la mesure des délais aux seuls avis commandés par le gouvernement serait trop réducteur. En effet, les avis produits sur saisine gouvernementale témoignent de l'intérêt du pouvoir exécutif pour les travaux du CES, quand ceux produits sur auto-saisine renvoient aux préoccupations exprimées par la société civile. Ce serait, de surcroît, méconnaître l'activité propre du CES en tant qu'assemblée constitutionnelle autonome.

L'indicateur mesurant l'assiduité aux réunions traduit bien le degré d'implication des membres du CES. Cette année encore, les résultats sont en légère diminution (82 % d'assiduité en plénière contre 85 % en 2006 et 87 % en 2005). En réunion de section, le pourcentage est de 62 % en 2007 (contre 63 % en 2006 et 64 % en 2005).

La Cour des comptes a également proposé, dans son rapport sur l'exécution budgétaire pour 2007 précité, de ne plus distinguer les types de réunions sur lesquelles s'appuie cet indicateur. **Votre rapporteur spécial considère qu'ignorer la distinction entre les réunions de sections et les réunions en plénière n'est pas justifiée.** Il convient, en effet, de ne pas méconnaître les méthodes de travail des assemblées. Une réunion de section (de même qu'une réunion de commission dans les assemblées législatives) n'a, en effet, pas la même vocation qu'une réunion plénière (qui s'apparente davantage à la séance publique dans une assemblée parlementaire), puisque c'est au sein de la première que s'exerce en grande partie la réalité du travail de l'institution.

L'indicateur rendant compte **des échanges d'expériences avec les institutions étrangères**, exprimés par le nombre de délégations étrangères reçues, ne traduit pas réellement la performance du CES et une augmentation de la valeur de cet indicateur ne constitue pas un but en soi. Il convient toutefois de relever une augmentation significative de cette variable en exécution 2007 : 27 délégations reçues contre 9 en 2005 et 20 en 2006.

Les indicateurs de performance devraient connaître de nouveaux changements lors de l'élaboration du PLF pour 2009 mais ce ne sont pas là les seuls aspects du CES qui devraient prochainement évoluer. En effet, l'institution elle-même est engagée sur la voie de la réforme.

C. EN ROUTE VERS LA RÉFORME ?

Si le CES n'est pas concerné par le vaste chantier de modernisation porté par la révision générale des politiques publiques (RGPP), il pourrait

¹ *Sénat, rapport spécial n° 99 (2005-2006) – tome III – annexe 6 (p.17).*

l'être par la réforme des institutions voulue par le Président de la République et actuellement en cours de discussion¹.

Auditionné le 12 septembre 2007 par le **Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République**, présidé par M. Edouard Balladur, M. Jacques Dermagne, président du CES, avait déjà préconisé un certain nombre de mesures afin de moderniser le fonctionnement du CES, d'en renforcer la mission consultative et d'en assurer une meilleure représentativité. Il avait, d'ailleurs, souhaité, à cette occasion, que de telles **évolutions soient mises en œuvre à effectif constant, ce dont votre rapporteur spécial s'était alors félicité**².

Le projet de loi constitutionnelle sur la réforme des institutions, adopté avec modification par le Sénat le 24 juin 2008 en première lecture, porte plusieurs axes de réforme du CES :

- **la possibilité de saisine du CES par voie de pétition**, qui aura pour but de faciliter l'intervention directe de la « société civile » dans le débat public. Cette perspective avait été évoquée par le président du CES lors de son audition devant le « Comité Balladur » précitée. Une loi organique déterminerait les conditions dans lesquelles le CES pourrait être saisi (conditions de recevabilité de la pétition, thèmes sur lesquels il sera habilité à se prononcer, délais pour rendre l'avis) ;

- **l'extension du champ de compétences du CES au domaine environnemental**. Cette proposition a été initialement formulée par le groupe V (« Construire une démocratie écologique ») du processus dit du « Grenelle de l'environnement », puis reprise par le « Comité Balladur », qui souhaitaient tous deux donner à la consultation du CES, pour tout texte environnemental, un caractère obligatoire. Le projet de loi constitutionnelle rend, en l'état, cette consultation facultative.

Ce chantier de réformes pourrait se poursuivre par le dépôt d'un projet de loi organique visant à **améliorer la représentativité du CES** en réactualisant sa composition.

Votre rapporteur spécial sera donc très attentif aux évolutions que pourra connaître le CES dans les mois à venir.

¹ *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République, adopté par le Sénat, en première lecture, le 24 juin 2008.*

² *Sénat, rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 6 (p.20).*

II. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » correspond au budget de **la Cour des comptes et des 26 chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**.

Les crédits du présent programme sont gérés au sein d'un budget opérationnel de programme (BOP) central. Les crédits déconcentrés au niveau des CRTC ont fait l'objet de délégations au sein de BOP locaux.

La LOLF a induit **un système de contrôle de gestion et une déconcentration des crédits de fonctionnement** fondée sur un principe de responsabilité accrue des gestionnaires, en particulier dans les CRTC.

En outre, les crédits du présent programme sont assujettis à un **contrôle simplifié** puisqu'ils ne sont soumis qu'à l'avis du contrôleur financier et non à son visa.

A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007

1. Une consommation satisfaisante des crédits

En LFI pour 2007, 181,9 millions d'euros d'AE et de CP ont été votés, montants auxquels il convient d'ajouter 2,9 millions d'euros au titre des fonds de concours et des attributions de produits, soit un total de 184,79 millions d'euros.

Des **mouvements de crédits** intervenus en cours d'année ont modifié ces montants, par voie réglementaire ou législative.

Ainsi, 20,2 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en AE¹ et 8,32 millions d'euros en CP² par décret de virement et arrêté de report.

A l'inverse, les annulations de crédits ont porté, d'une part, sur 5 millions d'euros d'AE et de CP en loi de finances rectificative³ et, d'autre part, sur 0,15 million d'euros en AE et 0,08 million d'euros en CP par décret d'avance.

¹ Dont 16,95 millions d'euros de report d'AE liés à la mise en œuvre progressive de la rénovation de la « Tour des archives ».

² Dont 5,01 millions d'euros découlant du report des fonds de concours perçus au titre de la rémunération des services de commissariats aux comptes de l'ONU.

³ Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

Exécution budgétaire 2007

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Ouverts en LFI 2007*	Ouverts en 2007	Annulés en 2007	Total Crédits ouverts*	Consommés en 2007	Ouverts en LFI 2007*	Ouverts en 2007	Annulés en 2007	Total Crédits ouverts*	Consommés en 2007
Cour des comptes et autres juridictions financières	184,787	20,198	-5,146	197,049	184,456	184,787	8,324	-5,085	188,026	173,167
dont titre 2	156,900	1,946	-5,000	153,846	146,435	156,900	1,946	-5,000	153,846	146,435

* y compris fonds de concours et attribution de produits

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Cour des comptes et autres juridictions financières » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

En exécution 2007, **184,46 millions d'euros ont été consommés en AE et 173,2 millions d'euros en CP**, soit des taux d'exécution s'élevant respectivement à 99,8 % et 93,5 % par rapport aux crédits ouverts en LFI. Au regard du total des crédits ouverts, le niveau de consommation des crédits s'élève à, respectivement, 93,6 % des AE et 93,5 % des CP.

Par rapport à l'exercice 2006, **la consommation des crédits du présent programme a progressé de + 9,4 % en AE et + 5,9 % en CP.**

Si, globalement, l'exécution des crédits du présent programme est conforme aux autorisations accordée par la LFI, il est à noter, toutefois, que le **taux d'exécution des dépenses de fonctionnement, en AE, et des dépenses d'investissement, en AE et en CP, dépasse les 100 %** (en AE, respectivement 104,7 % et 432 % pour les titres 3 et 5, et en CP, 121,9 % pour le titre 5). Ces surconsommations ont été couvertes par des reports d'AE et de CP. Plus précisément, l'importante différence entre la consommation d'AE en dépenses d'investissement et l'autorisation donnée en LFI est due aux reports d'AE liées à la mise en œuvre de la rénovation de la Tour des archives, bâtiment central de la Cour des comptes.

2. Le recours à la fongibilité asymétrique

Pour la première fois, il a été recouru à un mouvement de fongibilité asymétrique au sein du programme « Cour des comptes et juridictions financières ».

Le montant des crédits « fongibilisés » s'est élevé à **3 millions d'euros en AE**, soit 1,9 % des crédits du titre 2. Ces crédits ont été affectés pour la plus grande part (2,4 millions d'euros) **au financement de la réhabilitation de la Tour des Archives.**

3. Une sous-consommation des crédits de personnel, en dépit de revalorisations indemnitaires

S'agissant des effectifs, cette année encore on constate un écart entre le nombre d'ETPT réalisés et le plafond d'emploi fixé par la LFI. En 2007, cet **écart représente 80 ETPT de moins que le plafond** (1.771 ETPT contre 1.851 ETPT votés en LFI).

Corrélativement, sur les 157,9 millions d'euros de dépenses de personnels prévus en LFI (soit près de 85 % du total des crédits du programme), **146,4 millions d'euros ont été consommés (en AE et en CP), soit un taux de consommation de 93,3 %.**

L'écart d'ETPT le plus significatif se situe pour les agents de catégorie A+ (41 sur 80 ETPT) et s'explique par trois facteurs principaux :

- un effet de lissage des recrutements sur la période budgétaire : les recrutements des contractuels A + pour les nouvelles missions de certification incombant à la Cour des comptes ont été effectués progressivement tout au long de l'année ;

- la persistance de sous-effectifs de magistrats localisés dans certaines régions moins attractives ;

- la nécessité de maintenir un niveau d'emploi inférieur au plafond afin de **prévenir d'éventuelles réintégrations imprévues**. En effet, sur les 405 membres du corps des magistrats de la Cour des comptes, **160 exercent leurs activités à l'extérieur** (dans le cadre de mises à disposition et de détachements).

L'analyse de la répartition des 1.771 ETPT du présent programme indique **une exécution inégale entre les différentes actions**. Ainsi, le nombre d'ETPT réalisé pour l'action de contrôle externe et indépendant des comptes publics atteint 120,5 % du nombre d'ETPT prévus (487 contre 404), quand celui dévolu à l'action de conseil et d'expertise est inférieur de plus de 50 % à la prévision (96 ETPT réalisés contre 201 prévus).

Etant donnée cette ventilation en exécution, **votre rapporteur spécial s'interroge sur d'éventuels sous-effectifs au sein du programme.**

S'agissant des **éléments salariaux**, l'incidence financière de **l'harmonisation du régime indemnitaire des agents des catégories B et C**, induite par la création du corps spécifique aux juridictions financières s'est élevée à **0,48 million d'euros**.

B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2007

L'exercice budgétaire 2007 a été marqué par **la poursuite de la montée en charge des nouvelles missions incombant à la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale**. Dans ce contexte, le renseignement des indicateurs a permis à votre rapporteur spécial de mettre en lumière certains points qui ont retenu son attention.

1. Une évaluation de la performance complexe

La définition d'indicateurs pertinents pour mesurer la performance sur les trois objectifs correspondant aux principales missions de la Cour des comptes et des CRCT (**le contrôle de la régularité des comptes publics, l'amélioration de la gestion publique et les relations avec les responsables nationaux, locaux et les citoyens**) est complexe.

En effet, la qualité d'un rapport ou la part imputable aux travaux des juridictions financières dans l'amélioration de la gestion publique sont difficilement mesurables par des indicateurs.

Pour autant, cette année encore, il y a lieu de se féliciter du fait que **les juridictions financières se sont inscrites avec succès dans une démarche de performance**.

2. Une performance en demi-teinte pour les CRTC

A la lecture du RAP, il apparaît que les performances des CRTC sont, dans l'ensemble, **stables bien qu'elles soient en deçà des prévisions escomptées**, dans tous les indicateurs. Certains indicateurs connaissent, toutefois, un recul sensible des performances.

Ainsi, s'agissant de l'indicateur 1.1, « *Proportion de la masse financière jugée, certifiée ou fiabilisée* », la performance enregistrée est de **18,3 % au lieu de 21 % prévus dans le PAP 2007 et de 22,7 % réalisés en 2006**. Le RAP justifie ce recul par le fait que le contrôle de certains gros comptes a été étalé sur deux années.

Votre rapporteur spécial note, à l'inverse, que **les performances de la Cour des comptes sur cet objectif ont dépassé les prévisions** (19,3 % réalisés en 2007 contre 10,1 % réalisés en 2006 et 18 % prévus). Cette performance est d'autant plus remarquable qu'elle n'inclue pas la certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale, activité qui a mobilisé prioritairement les moyens humains de la Cour des comptes afin de réaliser à 100 % cette mission à laquelle cette juridiction financière est tenue.

S'agissant de l'indicateur 2.1, « *Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières* », le ratio réalisé **atteint 15,3 %, soit 1,1 point de mieux qu'en réalisation 2006.**

Enfin, l'indicateur 2.2, « *Masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés* » indique que **les performances des CRTC sont inférieures de 25 % aux prévisions, mais qu'elles sont tout de même supérieures de 6,5 % à la réalisation de 2006.**

Les performances **moyennes enregistrées sur ces deux derniers indicateurs** s'expliquent là encore par la nécessité d'étaler sur deux ans le contrôle de certains gros comptes mais aussi par **l'association croissante des CRTC aux enquêtes de la Cour des comptes, en particulier s'agissant des évaluations de politiques publiques.** Ces nouvelles missions semblent accaparer les ressources des CRTC normalement dévolues aux tâches de contrôles des organismes publics.

Votre rapporteur spécial est toutefois amené à s'interroger sur les raisons de cette stagnation de la performance des CRTC : est-elle due au manque d'effectifs alors même que les CRTC connaissent un net accroissement de leurs missions ?

Les performances des CRTC sont, néanmoins, meilleures dans les deux derniers indicateurs. Ainsi, le léger recul par rapport à l'exécution précédente dans les activités de conseil et d'expertise (8,9 % en 2007 soit 0,3 point de moins qu'en 2006), s'explique par une baisse des saisines budgétaires, et le pourcentage de travaux réalisés dans les délais enregistre une meilleure performance qu'en 2005 et 2006 (91 % en 2007, soit + 7 points par rapport à 2006).

3. Des circonstances rendant difficile l'appréciation de la performance de l'action de conseil et d'expertise

Votre rapporteur spécial constate que les performances réalisées dans le cadre des activités de conseil et d'expertise, incluant l'assistance au Parlement en application des articles 58-1 et 58-2 de la LOLF, dont il avait constaté l'an dernier une montée en puissance, lui apparaissent plus difficilement appréciable à la lecture des indicateurs du RAP pour 2007.

Cette difficulté s'explique notamment par un réajustement du champ de l'indicateur 3.1 « *Activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise* » qui, contrairement à l'exécution 2006, **ne prend plus en compte les enquêtes issues de l'article 58-2 de la LOLF.**

En effet, ces saisines étant d'un nombre conséquent (depuis l'entrée en application de la LOLF, cinq enquêtes en vertu de cet article ont chaque année été ainsi réalisées à la demande de votre commission) et leur vocation rejoignant celle du deuxième objectif (relatif à la performance de la gestion

publique), **il est apparu logique de les comptabiliser dans l'objectif 2** afin de ne pas vider l'indicateur de son sens. Les saisines de la Cour des comptes en vertu de l'article 58-1 de la LOLF demeurent comptabilisées dans l'indicateur de conseil et d'expertise, même s'il convient de rappeler que leur nombre est, à ce stade, extrêmement limité.

Les enquêtes conduites par la Cour des comptes, en vertu des articles 58-1 et 58-2 de la LOLF, à la demande de la commission des finances du Sénat

Le recours à l'article 58-1 de la LOLF a donné lieu, depuis l'entrée en application de la LOLF, à deux contrôles (effectués en 2005) ayant débouché sur la publication de deux rapports d'information :

- **la direction des constructions navales** : rapport d'information n° 405 (2004-2005) de notre collègue Yves Fréville ;

- **l'institut national de recherches archéologiques préventives** : rapport d'information n° 440 (2004-2005) de notre collègue Yann Gaillard.

Pour 2008, deux contrôles sont en cours :

- **Immigration économique : difficultés et enjeux d'une réforme**, rapport d'information n° 414 (2007-2008) de notre collègue André Ferrand (déposé le 25 juin 2008) ;

- **le financement des chambres des métiers et de l'artisanat**, à la demande de notre collègue Eric Doligé.

Le recours à l'article 58-2 est plus fréquent. Chaque année depuis 2005, **cinq enquêtes** ont été menées en vertu de cet article à la demande de la commission des finances du Sénat et ont donné lieu à publication d'un rapport d'information.

En 2007, elles ont concerné :

- **l'EMOC** (Etablissement public de maîtrise d'ouvrage culturel) : rapport d'information n° 382 (2006-2007) de notre collègue Yann Gaillard;

- **l'évolution des retraites militaires depuis la professionnalisation** : rapport d'information n° 236 (2007-2008) de nos collègues François Trucy et Yves Fréville ;

- **le service des pensions de l'Etat** : rapport d'information n° 27 (2007-2008) de notre collègue Thierry Foucaud ;

- **la gestion des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux, et l'efficacité des principaux d'entre eux** : rapport d'information n° 8 (2007-2008) de notre collègue Marie-France Beaufile ;

- **les crédits d'intervention de la politique de la ville** : rapport d'information n° 71 (2007-2008) de nos collègues Philippe Dallier et Roger Karoutchi.

En outre, **les performances de la Cour dans l'indicateur 3.2 mesurant le pourcentage de rapports rendus dans les délais n'ont pu être valablement renseignées**. L'année 2007 a, en effet, connu une longue période de suspension des travaux parlementaires en raison des élections présidentielle et législatives, ce qui a entraîné un allongement des délais de remise des

rapports, en concertation au cas par cas avec les commissions des deux assemblées. Les délais impartis à la Cour se sont donc avérés plus longs que les délais légaux initiaux.

*

* *

En conclusion, il apparaît que les crédits du présent programme ont fait l'objet d'une consommation satisfaisante ce dont **votre rapporteur spécial se félicite**.

Votre rapporteur spécial tient, par ailleurs, à renouveler ses compliments quant au **soin apporté à la rédaction du RAP**, principalement dans la justification au premier euro. Néanmoins, il aurait souhaité plus de détails dans l'explication des mouvements de crédits et l'emploi de la fongibilité asymétrique.

Il se félicite que la Cour des comptes et les juridictions financières se soient inscrites dans **la démarche de performance** induite par la LOLF, en dépit des spécificités de l'activité de ces juridictions. Ainsi, les **indicateurs reflètent bien les performances** enregistrées au cours de l'année et leurs **renseignements sont très complets**.

La lecture du RAP montre **une certaine stabilisation des performances des CRTC en 2007**. Ce constat conduit votre rapporteur spécial à s'interroger sur une **éventuelle corrélation avec l'exécution des d'effectifs réalisée en 2007, inférieure à la prévision, alors même que leurs missions s'enrichissent**. Aussi, votre rapporteur spécial attachera, au cours des prochains exercices, une attention toute particulière à la bonne adéquation des moyens aux missions des juridictions financières.

III. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

A. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE 2007 CARACTÉRISÉ PAR LE RESPECT SCRUPULEUX DE LA LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2007

1. Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice 2007

En exécution 2007, le schéma de gestion des crédits a repris les mêmes modalités qu'en 2006. Le présent programme ne comprend qu'**un budget opérationnel de programme (BOP)**. Ce BOP est lui-même subdivisé en **96 unités opérationnelles (UO)**, à raison d'une UO par juridiction, par

service gestionnaire du Conseil d'Etat et par préfet responsable de la paye des agents de greffe.

Le BOP de la justice administrative a ainsi été administré par le secrétaire général du Conseil d'Etat. Le secrétaire général a lui-même délégué à chaque président de juridiction, en leur qualité d'ordonnateur secondaire, un budget de fonctionnement accompagné de moyens en personnels, en informatique et en immobilier. Cette délégation a eu pour contrepartie **une batterie d'objectifs** à atteindre, préalablement définie lors d'un dialogue de gestion.

2. Les données générales de l'exécution budgétaire

Les conditions générales d'exécution budgétaire du présent programme sont présentées dans le tableau suivant.

Données générales d'exécution du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives »

(en euros)

Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
253 025 402	250 881 257	246 768 133	247 406 641	97,5 %	98,6 %

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » annexé au projet de loi de règlement pour 2007

3. Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)

Le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ne présente **aucun écart significatif entre les inscriptions en loi de finances initiale (LFI) pour 2007 et les besoins réels constatés au cours de l'exercice.**

La consommation des AE et des CP ressort, en clôture d'exercice, à un niveau très satisfaisant. Ainsi, le taux d'exécution des AE est-il de 97,5 %, tandis que celui des CP frôle les 100 % en atteignant 98,6 %.

Contrairement à l'exercice 2006¹, **les dépenses de personnel (titre 2) sont demeurées dans l'enveloppe initiale** : 201,8 millions d'euros consommés en CP sur un montant initial de 205,5 millions d'euros (soit un taux de consommation de 98,2 %).

De même, **les dépenses de fonctionnement (titre 3)** respectent l'autorisation accordée en LFI avec un total de 32,6 millions d'euros consommés en CP pour une prévision de 33,2 millions d'euros. Leur taux de consommation s'élève ainsi à 98,2 %.

Les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, pour leur part, **un léger dépassement sur l'enveloppe initialement allouée** en CP (12,2 millions d'euros) avec une consommation finale de 13 millions d'euros (soit un taux de consommation de 106,6 %). Ce dépassement s'explique essentiellement par la nécessité de financer certaines mesures jugées comme prioritaires et a été couvert par un mouvement de fongibilité entre le titre 3 et le titre 5. En particulier, **l'opération d'extension de la cour d'appel (CA) de Marseille, initialement prévue pour 2006, a pu être réalisée en 2007.**

4. Un bilan d'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) en demi-teinte

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) avait fixé comme objectif, sur un horizon de 5 ans (2003-2007), aux juridictions administratives de ramener à un an les délais de jugement devant les tribunaux administratifs (TA) et les cours administratives d'appel (CAA). Ce délai était déjà respecté par le Conseil d'Etat. En contrepartie de cet objectif, **la LOPJ prévoyait une augmentation des effectifs des juridictions administratives.**

Les créations d'emplois dans les juridictions administratives au titre de la LOPJ entre 2003 et 2007

	Objectif fixé par la LOPJ	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Taux de réalisation
Créations d'emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT)	480	100	91	45	50	49	335	69,8 %

Source : Conseil d'Etat

¹ Rapport n° 393 (2006-2007) sur le règlement du budget 2006, Tome II – Contributions des rapporteurs spéciaux.

En termes de création d'emplois, **l'objectif fixé par la LOPJ n'a donc été rempli qu'à 69,8 %**. Ainsi, à l'issue de la programmation, votre rapporteur spécial **tire un bilan en demi-teinte** du renforcement des effectifs des juridictions administratives au titre de cette loi.

Ce déficit en créations d'emplois est d'autant plus regrettable que la LOPJ se fondait, en outre, sur une augmentation du nombre d'affaires soumises aux juridictions administratives de 5 % par an entre 2002 et 2007. Or, **le taux annuel de progression du nombre de ces affaires s'est en fait élevé à près de 9 %**. Il en a donc résulté **une pression plus forte que prévu** sur les juridictions administratives.

B. UNE PERFORMANCE EN PROGRÈS

1. Les délais de jugement devant les cours administratives d'appel (CAA) et les tribunaux administratifs (TA) restent supérieurs à un an

L'évolution des délais moyens de jugement des affaires constatés en 2007 sont globalement satisfaisants pour les trois niveaux de juridictions (Conseil d'Etat, CAA et TA) avec toutefois quelques nuances.

Devant le Conseil d'Etat, le délai moyen se stabilise autour de dix mois. Cependant, l'augmentation de la proportion des affaires relatives aux arrêts des CAA dans l'ensemble des dossiers réglés par le Conseil d'Etat en cassation (51 % des affaires réglées en 2007 contre 41 % en 2006) a eu pour conséquence une hausse du délai moyen de l'instance pour les affaires de cassation. Les requêtes relatives aux arrêts des CAA présentent en effet un degré de difficultés plus élevé que les autres pourvois. Afin de prendre des dispositions pour faire diminuer ce délai spécifique de jugement, des groupes de travail ont été mis en place au Conseil d'Etat courant 2007. Votre rapporteur spécial sera attentif aux conclusions que ces groupes pourraient être amenés à rendre.

Devant les CAA, le délai de jugement s'est établi, en 2007, à un an, un mois et trois jours. Ce délai est supérieur à celui enregistré en 2006 (un an et dix-huit jours) mais demeure très proche de la cible fixée par le PAP pour 2007 (un an et un mois). Il convient, à cet égard, de relever la très forte progression des entrées contentieuses au deuxième trimestre de l'année 2007 qui a eu pour conséquence de porter l'augmentation globale du contentieux à 26 % sur l'année alors que le PAP pour 2007 prévoyait une hausse de seulement 13 %. Enfin, il faut rappeler que le délai de jugement devant les CAA était en 2002 de trois ans.

Devant les TA le délai moyen s'est élevé à un an deux mois et cinq jours contre un an trois mois et quatorze jours en 2006. Cette performance va bien au-delà de la prévision arrêtée par le PAP pour 2007 (un an et cinq mois). A la fin de l'année 2007, une seule juridiction, le TA de

Basse-Terre (Guadeloupe) affichait un délai moyen supérieur à deux ans. Dans ce dernier cas, la contreperformance s'explique notamment par une situation de sous-effectifs au cours de l'exercice : 4,4 ETPT ont contribué à l'activité de la juridiction contre une prévision de 6 ETPT.

Enfin, **la proportion des affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans connaît une évolution favorable.** Elle a, en effet, été ramenée à 9,9 % dans les CAA, soit un niveau de résultat d'ores et déjà supérieur à celui fixé pour 2008, et à 23,4 % dans les TA, contre 28 % en 2005 et 24 % en 2006. La légère dégradation de cet indicateur pour le Conseil d'Etat (8,3 % en 2007 contre 7 % en 2006) résulte de l'augmentation, déjà évoquée précédemment par votre rapporteur spécial, de la part des pourvois en cassation présentant des difficultés particulières.

2. La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue

Les taux d'annulation des décisions rendues par une juridiction de niveau inférieur sont satisfaisants.

Ces taux se maintiennent en-deçà des plafonds définis par le PAP pour 2007, à l'exception du taux d'annulation par le Conseil d'Etat des jugements des TA (18 % en 2007 contre 18,7 % en 2006). Le glissement de ce dernier taux s'explique par l'annulation d'une série comportant un nombre important d'affaires (110).

Votre rapporteur spécial se félicite de constater que l'augmentation du nombre d'affaires jugées ne s'est donc pas traduite par une moindre qualité des décisions rendues par les juridictions administratives quel que soit leur niveau.

3. La productivité des magistrats s'accroît sensiblement tandis que celle des agents de greffe se stabilise

L'efficacité des juridictions est mesurée dans le RAP par le nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe. De ce point de vue, **votre rapporteur spécial considère que la productivité des magistrats s'est sensiblement accrue au cours de l'exercice 2007 tandis que celle des agents de greffe s'est, globalement, stabilisée.**

Au Conseil d'Etat, le nombre moyen d'affaires traitées par membre de cette juridiction s'est élevé à 85 contre 80 en 2006 et une prévision de 75 dans le RAP pour 2007.

La productivité administrative atteint, en outre, les objectifs assignés aux CAA : **106 affaires traitées par magistrat** contre 104 en 2006. Un tel résultat a été obtenu en dépit d'un sous-effectif conjoncturel des magistrats affectés dans les CAA en 2007.

Dans les **tribunaux administratifs, la réalisation en 2007 (262 affaires traitées par magistrat)** est également légèrement supérieure à celle de 2006 (258 affaires traitées par magistrat).

La productivité constatée en 2007 des agents de greffe est, toutefois, moins satisfaisante que celle des magistrats. En effet, **au Conseil d'Etat 123 affaires ont été réglées par agent de greffe en moyenne, contre 134 en 2006**. De même, dans les CAA et dans les TA cette productivité a fléchi avec, respectivement, 76 affaires traitées et 182 affaires traitées contre 78 et 179 affaires traitées en 2006.

Votre rapporteur spécial suivra avec attention l'évolution de cette productivité au cours du prochain exercice, sans perdre de vue qu'elle dépend pour beaucoup d'une optimisation du rapport entre le nombre de magistrats administratifs et le nombre de greffiers.