

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Jean-Claude FRÉCON

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	6
A. UN « RYTHME DE CROISIÈRE » DÉSORMAIS TROUVÉ	6
B. L'ADAPTATION DE CERTAINES RÈGLES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION	7
C. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION	8
II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	9
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS	9
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA FONCTION JURIDICTIONNELLE EN REPRÉSENTE 90 %.....	9
C. UNE ÉVOLUTION MAÎTRISÉE DES CRÉDITS.....	10
D. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOPJ EN TERMES D'EFFECTIFS NE SONT PAS ATTEINTS	11
E. L'AFFIRMATION D'UNE CULTURE DE LA PERFORMANCE AU SEIN DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	13
F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	14
III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL »	15
A. UN PROGRAMME « MONO-ACTION ».....	15
B. UNE AUTONOMIE DE GESTION ET DES SPÉCIFICITÉS FONCTIONNELLES LIMITANT L'IMPACT DE LA LOLF	15
C. UNE TRÈS FAIBLE PROGRESSION DES CRÉDITS POUR 2007 : + 0,6 %	16
D. UN PLAFOND D'EMPLOI INCHANGÉ À 162 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS (ETPT)	17
E. UNE ACTIVITÉ STABLE, GUIDÉE PAR DES OBJECTIFS ET MESURÉE PAR DES INDICATEURS INÉVITABLEMENT PEU « LOLFIENS »	17
1. Trois indicateurs pour l'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation ».....	17
2. Trois indicateurs pour l'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »	18
F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	20

IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	21
A. UN PROGRAMME RÉPONDANT À PLUSIEURS FINALITÉS	21
B. LA PRÉPONDÉRANCE DE L'ACTION « CONTRÔLE EXTERNE ET INDÉPENDANT DE LA RÉGULARITÉ ET DE L'EFFICACITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE ».....	22
C. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS : + 5, 8 %.....	22
D. UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS (+ 8 ETPT) ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL (+ 4,7 %) LIÉE À L'ADAPTATION À DE NOUVELLES MISSIONS ET AUX EFFETS DES RÉFORMES STATUTAIRES	23
1. <i>Les besoins résultant des nouvelles missions de certification dévolues à la Cour des comptes</i>	23
2. <i>L'impact des nécessaires réformes statutaires</i>	24
3. <i>L'importance des détachements et des mises à disposition</i>	25
4. <i>Une répartition des effectifs qui reflète le poids des actions du programme</i>	25
E. VERS DE NOUVEAUX PROGRÈS EN MATIÈRE DE MESURE DE LA PERFORMANCE	26
1. <i>Une mesure déjà pertinente</i>	26
2. <i>La recherche de nouvelles améliorations</i>	27
F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	28
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	29
EXAMEN EN COMMISSION	30

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Au sein des trois 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).

- Il convient d'accompagner **la Cour des comptes**, tant dans son souci d'**optimiser ses moyens avec ses nouvelles missions de certification** que dans sa préoccupation de **substituer une gestion directe de ses personnels à la politique actuelle de mise à disposition**.

- **Le non-respect des objectifs fixés par la LOPJ¹ en terme de création d'emplois en 2007** (déficit final de 54 postes de magistrats administratifs et de 84 postes d'agents de greffe) fait peser des **crainces sur la possibilité d'atteindre l'objectif de ramener à un an, fin 2007, les délais de jugement devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs**.

- Les spécificités inhérentes au rôle et aux fonctions du **Conseil économique et social** rendent **difficilement applicable une mise en œuvre stricte de la logique « lolfienne » de résultat**. Néanmoins, **des progrès peuvent encore être réalisés** en matière de renseignement des indicateurs de performance de ce programme (en prévision et en cible).

¹ *Loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002.*

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UN « RYTHME DE CROISIÈRE » DÉSORMAIS TROUVÉ

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

A l'origine de cette mission ont convergé plusieurs aspirations. Tout d'abord, il s'agissait d'**assurer le respect de la spécificité du Conseil économique et social (CES)**, consacrée par le titre XI de la Constitution. Il convenait, en outre, d'**assurer l'indépendance de la Cour des comptes**, en particulier vis-à-vis du ministère de l'économie et des finances. Un rattachement de la Cour des comptes à une mission relevant de ce ministère ayant, en effet, été envisagé. Un tel rattachement contrevenait, toutefois, au principe selon lequel les moyens du contrôleur ne peuvent pas dépendre du contrôlé. Aussi a-t-il été décidé de faire figurer la Cour des comptes, ainsi que les juridictions financières dont elle assure la gestion, dans une mission autonome. **Suivant des considérations analogues, le Conseil d'Etat, ainsi que les autres juridictions administratives, se sont vu intégrer au sein de cette mission**, votre commission des finances regrettant toutefois, à cette occasion, que les juridictions de l'ordre administratif soient ainsi séparées des juridictions de l'ordre judiciaire¹.

Après un « accouchement » que votre commission des finances a qualifié, l'année dernière, de « douloureux »², cette mission a, néanmoins, désormais trouvé son « rythme de croisière ».

Au sein des trois 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 oeuvre 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

¹ Notre collègue Roland du Luart a, ainsi, regretté le fait que les juridictions administratives aient été « sorties » de la mission « Justice » et a préconisé le regroupement dans une seule mission des juridictions judiciaires et administratives, avec une nécessaire adaptation en leur faveur de certaines règles budgétaires à leurs spécificités (Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005)).

² Sénat, rapport spécial n° 99 - Tome III - Annexe 6 (2005-2006).

Parlement. Plus spécialement, la Cour des comptes poursuit sa légitime « logique d'indépendance » en cherchant à substituer une gestion directe de ses personnels à une tradition de mise à disposition. Enfin, le CES se soumet volontiers aux interrogations de votre rapporteur spécial, même si la fonction consultative de cette assemblée constitutionnelle se prête mal à une mesure de la performance. Il a, d'ailleurs, engagé un « processus de changement » destiné à « dépenser mieux ».

B. L'ADAPTATION DE CERTAINES RÈGLES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION

Ces règles ont été notifiées par courriers du Premier ministre en date du 25 mai 2005 aux trois responsables de programmes¹. Elles tiennent, principalement, en trois points :

- pour **l'établissement du projet de budget, les règles seront communes aux trois programmes**. Une concertation directe sera organisée chaque année entre le ministre chargé du budget et chaque responsable de programme ;

- s'agissant de **l'exécution de la dépense, le CES** continuera à bénéficier, comme aujourd'hui, de procédures dérogatoires², avec notamment une absence de contrôle financier et de comptable public. Les deux autres programmes de la mission bénéficieront de procédures allégées. Concernant le contrôle financier, dans le cadre de sa réforme résultant du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005, le ministre chargé des finances établira en concertation un arrêté permettant un allègement très substantiel des contrôles *a priori*. Les contrôles du comptable public seront également allégés dans le cadre d'une procédure de contrôle hiérarchisé de la dépense ;

- enfin, les mises en **réserve de crédits** concernant le CES seront soumises à l'accord préalable de son président. Celles-ci n'affecteront pas les crédits ouverts à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat. S'agissant des crédits des autres juridictions financières et administratives, les mises en réserve de crédits seront soumises à l'accord du responsable de programme.

¹ M. Jean-Marc Sauvé pour le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », M. Jacques Dermagne pour le programme « Conseil économique et social » et M. Philippe Seguin pour le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

² Procédures prévues par l'ordonnance n° 58-1360 du 23 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

C. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficie de **468,3 millions d'euros de crédits de paiement**, dont 84 %¹ de frais de personnel (titre 2).

Les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent plus de 50 % des crédits de la mission, tandis que ceux attribués au CES pèsent pour moins de 10 %.

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2007 (3)	Total 2007 (2) +(3)
	Ouverts en LFI 2006 (1)	Demandés pour 2007 (2)	Variation 2007/2006 (2) / (1)		
165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	238,176 <i>194,410</i>	250,734 <i>205,496</i>	5,3% <i>5,7%</i>	0,443 <i>0,023</i>	251,177 <i>205,519</i>
126 Conseil économique et social <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	35,626 <i>30,776</i>	35,856 <i>31,131</i>	0,6% <i>1,2%</i>	0,000 <i>0,000</i>	35,856 <i>31,131</i>
164 Cour des comptes et autres juridictions financières <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	171,678 <i>149,871</i>	181,710 <i>156,900</i>	5,8% <i>4,7%</i>	2,790 <i>1,000</i>	184,500 <i>157,900</i>
Mission "Conseil et contrôle de l'Etat" <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	445,480 <i>375,057</i>	468,300 <i>393,527</i>	5,1% <i>4,9%</i>	3,233 <i>1,023</i>	471,533 <i>394,550</i>

¹« Programme 165 » : 81,9 % ; « Programme 126 » : 87,3 % ; « Programme 164 » : 86,5 %.

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

A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS

Le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » a **pour objet le respect du droit par les administrations**, au travers d'**activités contentieuses, de conseil ou d'expertise**. Il inclut, outre le Conseil d'Etat, 8 cours administratives d'appel (CAA) et 37 tribunaux administratifs (TA), dont 9 dans les collectivités d'outre-mer.

L'activité de conseil par le Conseil d'Etat comporte, notamment, l'examen des projets de loi, d'ordonnances, de décrets en Conseil d'Etat, ainsi que des projets d'actes communautaires. Le Conseil d'Etat peut être saisi par le gouvernement et les autres juridictions administratives par les préfets de toute difficulté d'ordre juridique ou administratif.

Le responsable de ce programme est le vice-président du Conseil d'Etat, **M. Jean-Marc Sauvé**.

B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA FONCTION JURIDICTIONNELLE EN REPRÉSENTE 90 %

L'action de soutien pèse pour un cinquième du programme. Après ventilation de ses crédits de paiement, il ressort que **la fonction juridictionnelle représente 90 %** du présent programme. Les crédits de paiement consacrés à cette fonction juridictionnelle sont, par ailleurs, dédiés aux deux tiers aux tribunaux administratifs.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat	20,9	8,3%	29,8	11,9%
Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel	44,1	17,5%	53,0	21,1%
Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs	114,6	45,6%	142,0	56,6%
Fonction consultative	8,8	3,5%	12,3	4,9%
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et aux collectivités	11,3	4,5%	14,0	5,6%
Soutien	51,5	20,5%	0,0	0,0%
Ensemble	251,2	100,0%	251,2	100,0%

C. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DES CRÉDITS : + 5,1 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent programme comporte, hors fonds de concours, 252,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et **251,2 millions d'euros en crédits de paiement**, en progression respectivement de 2,5 % et de 5,1 % par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2006.

Tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, il bénéficie de **fonds de concours** à hauteur de 0,442 million d'euros, soit un recul de 22,8 % par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2006. Ces fonds proviennent essentiellement du produit de la vente d'arrêts et de conclusions par le Conseil d'Etat, ainsi que de la participation financière des collectivités territoriales à certaines opérations immobilières concernant les cours et tribunaux de l'ordre administratif. **La diffusion gratuite sur internet des bases de données juridiques explique la diminution progressive de cet apport.**

La dotation relative aux **frais de justice** correspond à **8,86 millions d'euros**, après un réajustement de 1,24 million d'euros au regard du montant alloué dans le projet de loi de finances initiale pour 2006. Cet accroissement de 14,1 % de la dotation laisse, toutefois, planer **un doute sur la sincérité budgétaire** de ce poste, dans la mesure où la consommation de ces crédits en 2005 était déjà de 8,19 millions d'euros avec un taux de croissance de 12 %¹.

¹ Une simulation de l'évolution de ces frais, avec pour hypothèses de départ une consommation initiale en 2005 de 8,19 millions d'euros et un taux de croissance de 12 % en 2006 et 2007

Ces frais de justice correspondent, pour une part essentielle, aux frais postaux, aux frais de papier et aux frais de traduction qui sont engagés par le Conseil d'Etat. Si, en volume, ils ne sont pas du même ordre de grandeur que ceux supportés par les juridictions judiciaires (420 millions d'euros en loi de finances initiales pour 2006), il n'est pas douteux de penser que le Conseil d'Etat et les juridictions administratives auront à cœur de contenir leur évolution, à l'heure où **l'ordre judiciaire s'est lui-même engagé dans un stratégie fructueuse en la matière** (après une croissance exponentielle au cours des dernières années, que notre collègue Roland du Luart avait soulignée en 2005¹, ces frais tendent, en effet, désormais à être maîtrisés de manière satisfaisante). Des économies ont, d'ailleurs, d'ores et déjà été réalisées concernant les envois en recommandés en 2006².

Par ailleurs, à partir du 1^{er} novembre 2006, entrera en fonctionnement le tribunal administratif (TA) de Nîmes (dont le coût total des travaux se sera monté à 5,5 millions d'euros), tandis qu'**un nouveau TA sera créé à Toulon en 2008**, qui nécessite une autorisation d'engagement budgétisée à 1,6 million d'euros pour 2007 afin de couvrir l'investissement immobilier. Ces deux programmes ont vocation à se compléter pour « désengorger » les juridictions proches de la Méditerranée (TA de Nice et TA de Montpellier).

L'évolution notable des crédits de ce programme s'accompagne, toutefois, d'une réflexion approfondie, menée conjointement par le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives, pour instaurer **un contrôle de gestion** sur leurs budgets de fonctionnement. Un progiciel d'élaboration budgétaire et de contrôle de gestion a, ainsi, été déployé, courant 2006, dans les services gestionnaires du Conseil d'Etat et dans toutes les juridictions administratives.

D. LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LOPJ EN TERMES D'EFFECTIFS NE SONT PAS ATTEINTS

Représentant 81,8 % des crédits de paiement de ce programme, **les crédits de personnel** progressent de 11 millions d'euros (+ 5,4 %) pour s'établir à **205,4 millions d'euros**.

Le programme 165 bénéficie, notamment, de **3 millions d'euros pour la création d'emplois au titre de la LOPJ**³.

(identique à celui observé en 2005 et inférieur à celui de 17 % enregistré en 2004), aboutit à une estimation de 10,27 millions d'euros de crédits consommés au cours de l'exercice 2007.

¹ Rapport d'information n° 478 (2004-2005) « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion ».

² Le système de la lettre remise contre signature s'est progressivement substituée à l'envoi en recommandé, dégageant ainsi une économie estimée, par le Conseil d'Etat, à 35 % sur le poste des envois.

³ Loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, concernant les années 2003 à 2007.

Cet effort se révèle, toutefois, **insuffisant pour satisfaire aux objectifs fixés par la LOPJ**, qui prévoyait la création de 480 emplois dans les juridictions administratives entre 2003 et 2007. Au cours de cette période, ce sont, finalement, 342 emplois qui auront été créés, soit **un taux de création des emplois prévus de seulement 71,2 %**.

Alors que la LOPJ projetait la création de 210 emplois de magistrats administratifs et de 270 emplois d'agents de greffe, **le déficit final s'élève à 54 postes de magistrats administratifs et 84 postes d'agents de greffe**.

Un constat similaire peut être dressé s'agissant des postes d'assistants de justice, 210 postes ayant été créés sur 230 prévus par la LOPJ.

Votre commission des finances avait déjà exprimé ses craintes, l'an dernier, au regard du non-respect des objectifs assignés par la LOPJ à ce programme en terme d'effectifs, en particulier concernant les greffiers.

Ce retard est d'autant plus regrettable que le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives se voient soumises, outre la pression de l'augmentation continue du contentieux, à **de nouvelles contraintes en 2007**. Ainsi, les dispositions de différents textes de loi¹ ou d'ordonnance² ont confié à un magistrat administratif la présidence des chambres de discipline des différentes professions de santé et entreront en vigueur à la fin de l'année 2006. Elles entraîneront une consommation de 10 emplois temps plein travaillé ETPT supplémentaires de magistrats.

Par ailleurs, comme il est de tradition au Conseil d'Etat, certains de ses membres sont **mis à disposition ou en détachement**. Au 31 juillet 2006, sept d'entre eux étaient mis à disposition de la Présidence de la République, du Premier ministre ou de cabinets ministériels, tandis que soixante-huit étaient en détachement (dont vingt-quatre dans des administrations centrales et dix dans des organisations internationales).

Il convient, toutefois, de souligner que le présent programme bénéficie d'**un transfert de six ETPT**, correspondant à trois ETPT précédemment mis à disposition, respectivement, par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances dans le cadre du fonctionnement de **la Commission pour la transparence financière de la vie politique**.

Enfin, il sera procédé, en 2007, à **une revalorisation du régime indemnitaire des magistrats administratifs et des cours administratives d'appel pour un montant global de 1,2 millions d'euros**³ (soit 0,5 % du

¹ Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, loi n° 2004-806 relative à la politique de santé publique.

² Ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

³ Une première revalorisation du taux moyen budgétaire de l'indemnité forfaitaire à hauteur de 51 % sera mise en œuvre en 2007, une partie de cette augmentation étant autofinancée sur les crédits du programme.

total des crédits de personnel), compte tenu, notamment, des importants efforts de productivité réalisés par les magistrats administratifs pour réduire l'ancienneté du stock des affaires en instance et les délais de jugement.

E. L’AFFIRMATION D’UNE CULTURE DE LA PERFORMANCE AU SEIN DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

La poursuite de **l’augmentation du contentieux administratif (+ 14 % en 2003, + 16 % en 2004 et + 5 % en 2005)**¹ confirme **la pertinence de l’objectif principal** du programme de **ramener à un an**, au lieu de 18 mois, fin 2007, **les délais de jugement** devant les cours administratives d’appel et les tribunaux administratifs, comme cela est déjà le cas au Conseil d’Etat. Afin d’atteindre cet objectif, plusieurs leviers sont utilisés : rémunération au mérite, recrutement d’assistants de justice, contrats d’objectifs conclus avec les cours administratives d’appel et des tribunaux administratifs (Orléans dès 2003, Montpellier en 2006).

Au sein de ce programme, **l’acclimatation à la culture des indicateurs de performance** s’est faite sans difficulté particulière, la référence à des délais moyens de jugement étant déjà utilisée, depuis plusieurs années, par le Conseil d’Etat pour son rapport annuel.

Ce constat est d’autant plus remarquable que, comme pour le programme 126 « Conseil économique et social », **la fonction consultative ne se prête guère à la mesure de la performance.**

Néanmoins, **ce programme s’est enrichi, cette année, d’une nouvelle dimension en vue de tenter d’évaluer la performance de la fonction consultative**, grâce à l’objectif 4 « Assurer l’efficacité du travail consultatif ». Cet objectif est assorti d’un **indicateur présentant la proportion de textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d’Etat.**

Au-delà de cette innovation, **il faut également se féliciter de l’évolution très favorable des indicateurs mesurant l’efficacité des juridictions** (objectif 3). En effet, dans les tribunaux administratifs, des efforts de productivité avaient déjà été réalisés depuis plusieurs années grâce, notamment, au développement des procédures à juge unique (60 % des décisions rendues), au recrutement d’assistants de justice et à l’amélioration de l’outil informatique. Pourtant, en 2005, pour faire face à une forte augmentation du contentieux, les tribunaux administratifs sont parvenus à franchir un nouveau palier **en dépassant, lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, la cible fixée pour 2007** (261 affaires réglées par

¹ En données nettes des séries.

magistrat en 2005 pour une cible de 240 prévue en 2007, et 185 affaires réglées par agent de greffe pour une cible de 180 en 2007).

F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **Les crédits de paiement de ce programme connaissent une augmentation notable : + 5,1 %.**

- **Un doute subsiste sur la sincérité de l'évaluation des frais de justice**, dont la dotation s'élève à 8,86 millions d'euros.

- **Les objectifs fixés par la LOPJ en termes de création d'emplois ne seront pas respectés en 2007.** En particulier, malgré la création de 342 emplois au final, il manquera 54 postes de magistrats administratifs et 84 postes d'agents de greffe.

- Etant donnés les efforts importants de productivité réalisés, **une revalorisation du régime indemnitaire des magistrats administratifs et des cours administratives d'appel** est prévue, pour un montant global de 1,2 million d'euros.

- La poursuite de **l'augmentation du contentieux administratif (+ 14 % en 2003, + 16 % en 2004 et + 5 % en 2005)¹** confirme **la pertinence de l'objectif principal** du programme de **ramener à un an**, au lieu de 18 mois, fin 2007, **les délais de jugement** devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

- Il convient de se féliciter que le programme se soit enrichi, cette année, d'**un nouvel objectif** : « **Assurer l'efficacité du travail consultatif** ». Cet objectif est assorti d'un indicateur présentant la proportion de textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'Etat.

- Il faut saluer **l'évolution très favorable des indicateurs mesurant l'efficience des juridictions**, les tribunaux administratifs étant parvenus à dépasser, dès 2005, la cible qui leur était fixée pour 2007 en matière de nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe.

¹ En données nettes des séries.

III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL »

A. UN PROGRAMME « MONO-ACTION »

Le programme 126 « Conseil économique et social » est **exclusivement consacré au Conseil économique et social (CES) et a pour finalité de permettre au CES d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution.**

Le CES, assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics et représentant les différentes catégories socio-professionnelles de la Nation, **favorise la collaboration et la participation de la société civile aux choix de politique économique et sociale.** Au service de la démocratie participative, le CES émet des avis, sur saisine gouvernementale ou sur autosaisine. Il examine et suggère les adaptations économiques et sociales rendues nécessaires, notamment, par les techniques nouvelles. En outre, il contribue au renforcement des échanges avec les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Enfin, le CES exerce depuis quelques années une action internationale, par le biais de l'Association des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires.

Il est composé de **231 membres (ou conseillers)**¹, émanant de 18 groupes de représentation, avec un mandat de 5 ans. Il comprend, également, **72 membres de section (ou experts)** désignés par le Premier ministre, pour 2 ans.

Le programme 126, qui ne fait l'objet d'**aucun détail en actions**, a pour responsable le président du CES, **M. Jacques Dermagne.**

B. UNE AUTONOMIE DE GESTION ET DES SPÉCIFICITÉS FONCTIONNELLES LIMITANT L'IMPACT DE LA LOLF

Le CES bénéficie, depuis sa création, d'**une forte autonomie de gestion**, son organisation budgétaire et financière étant régie par deux textes : l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CES et le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CES.

¹ Dont 163 désignés par les organisations socioprofessionnelles et 68 nommés par le gouvernement.

Si les nouvelles règles budgétaires et financières introduites par la LOLF pourraient conduire à des modifications de l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958, **son positionnement institutionnel et son autonomie ne doivent, cependant, pas être remis en cause.**

A titre d'illustration de cette spécificité, il convient de remarquer que le CES n'est raccordé au logiciel ACCORD-LOLF que pour effectuer des retraits de fonds périodiques alimentant sa trésorerie, et que, s'agissant du suivi budgétaire et comptable, **il « échappe » aux logiciels de la comptabilité publique.**

Plusieurs facteurs, ayant trait à son budget (structure « mono-action », faible montant, relative rigidité de la dépense) comme à la nature même de ses activités difficilement chiffrables en termes de coûts (conseil, dialogue), n'incitent pas le CES à se doter d'une véritable comptabilité analytique. Toutefois, et même si elle ne constitue pas un véritable contrôle de gestion, le CES dispose d'une capacité d'analyse par fonction qui lui permet d'assurer **un suivi maîtrisé de ses dépenses.**

En outre, afin de mieux utiliser les moyens qui lui sont alloués et dans le cadre de la mise en application de la LOLF, le CES a poursuivi le « **processus de changement** », dénommé PASCALL¹ et engagé en 2005 au terme d'un audit interne sur les différentes fonctions législatives et administratives. Ce dispositif a instauré une réflexion sur **la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des carrières**, sur les procédures internes ainsi que sur le fonctionnement des sections. Conçu comme une « pépinière d'idées de changement », PASCALL a débouché sur une **rationalisation et une mutualisation des moyens**, notamment par restructuration de certains services (service des conseillers, renforcement du service du budget, de la comptabilité et de la trésorerie, repositionnement des fonctions « voyages » et « pensions »).

C. UNE TRÈS FAIBLE PROGRESSION DES CRÉDITS POUR 2007 : + 0,6 %

Le programme 126 s'élève à **35,85 millions d'euros**, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, en progression de seulement 0,23 millions d'euros (+ **0,6 %**) par rapport au projet de loi de finances initiale pour 2006.

Cette augmentation porte presque exclusivement sur le titre 2 (dépenses de personnel), qui regroupe les dépenses liées aux membres du CES et au personnel *stricto sensu* et qui représente 86 % des crédits du programme. Ce titre augmente de 0,35 million d'euros (+ 1,15 %) en raison de

¹ « PASCALL » : *Projet d'amélioration des services et de consolidation des activités législatives et logistiques.*

l'augmentation de la valeur du point fonction publique, de l'impact des mesures du « Plan Jacob¹ » et de l'augmentation des taux de charges du personnel.

En revanche, **les crédits du titre 3** (dépenses de fonctionnement), qui représentent 10,39 % du budget du CES, **connaissent une diminution** de 0,12 million d'euros (- 3,24 %) par rapport aux crédits ouverts pour 2006.

D. UN PLAFOND D'EMPLOI INCHANGÉ À 162 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS (ETPT)

Malgré la poursuite de l'enrichissement des activités du CES (communication et relations internationales, notamment), **le nombre d'agents constituant le personnel du CES est globalement stable depuis 20 ans**. Une utilisation judicieuse des nouvelles technologies ainsi qu'un effort de mutualisation des ressources ont, en effet, permis de significatifs gains de productivité, ce dont il faut se féliciter.

Pour 2007, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, reste inchangé par rapport au plafond autorisé pour 2006, soit **162 ETPT**.

E. UNE ACTIVITÉ STABLE, GUIDÉE PAR DES OBJECTIFS ET MESURÉE PAR DES INDICATEURS INÉVITABLEMENT PEU « LOLFIENS »

Par nature, **le CES, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, se prête mal à la mesure de la performance** : « *les chiffres ne remplacent jamais les idées* ».

Aux **deux objectifs relativement évidents** assignés à ce programme, sont associés **des indicateurs mesurant plus une activité qu'une performance**.

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

Le premier objectif de ce programme est d'« *Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation* ».

Il est assorti de trois indicateurs :

¹ *Protocole d'accord signé le 25 janvier 2006 sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique.*

- « *Avis rendus au gouvernement* » : cet indicateur quantifie le cœur même de l'activité du CES¹, mais, contrairement aux préconisations formulées par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, **il n'est toujours pas complété par la liste des thèmes abordés**, renseignements qualitatifs qui seraient pourtant utiles pour apprécier l'action du CES. En outre, le CES ne dispose pas vraiment de « marge de manœuvre » sur le nombre d'avis rendus sur saisine gouvernementale, qui reflète plutôt la volonté du gouvernement de l'associer plus ou moins à ses choix. Enfin, cet indicateur ne mesure pas l'influence que ces avis peuvent avoir sur les politiques publiques du gouvernement. Afin de nuancer ce propos, il convient, néanmoins, de souligner **le soin apporté aux réponses au questionnaire budgétaire** adressé au CES par votre rapporteur spécial, tant sur l'opportunité de saisines gouvernementales sur certains textes que sur les suites données aux recommandations du CES ;

- « *Etre un lieu d'échange et de dialogue* » : cet indicateur est « lourd » puisqu'il se décline en cinq sous-indicateurs. Si les trois premiers sont liés au rôle constitutionnel du CES et inhérents à sa nature d'assemblée (se réunir et auditionner), les deux derniers, relatifs aux colloques², retracent, en revanche, une activité plus « facultative » ;

- « *Diffusion des avis du CES et nombre d'abonnés au site* » : révélateur de la notoriété des travaux du CES, cet indicateur est le seul parfaitement renseigné en termes de prévisions et de cible. Ses résultats traduisent, d'ailleurs, **une amélioration notable de l'intérêt porté, sur le net, aux travaux du CES**³.

2. Trois indicateurs pour l'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »

Le second objectif de ce programme est d'assurer le bon fonctionnement de l'institution et s'accompagne de trois indicateurs :

- « *Délai d'émission des avis* » : cet indicateur, dans le projet de loi de finances pour 2006, donnait un pourcentage d'avis rendus dans les délais fixés par le gouvernement et ne laissait aucune marge de progression (résultat de 100 % en 2004, pour 4 avis). Il a été **modifié, conformément aux préconisations de votre rapporteur spécial formulées l'année dernière, pour afficher un délai de réponse en nombre de jours**. Il convient, cependant, de relever que les avis sur saisine gouvernementale, traités en

¹ En 2005, 6 avis sur saisine gouvernementale, 13 sur autosaisine, et 2 études.

² En 2005, 65 colloques tenus au CES, dont 19 organisés par le CES ou en partenariat.

³ Il convient, toutefois, de préciser que le « bleu budgétaire » comporte une erreur sur la périodicité indiquée (qui est annuelle, et non pas mensuelle comme mentionné dans le document), erreur rectifiée par M. Jacques Dermagne lors de son audition par votre rapporteur spécial.

priorité, sont soumis à des délais fixés par le gouvernement lui-même. La « marge de manœuvre » du CES étant ainsi très limitée sur ces avis, l'intérêt de cet indicateur semble donc discutable ;

- « *Assiduité aux réunions* » : le taux de présence veut mesurer le degré d'implication des membres du CES dans le rôle qui leur a été confié. Naturellement partiel, il est néanmoins nécessaire. En la matière, les performances enregistrées ont nettement progressé¹, traduisant **un effort d'assiduité** malgré le fait que, le plus souvent, les membres du CES exercent une autre activité (chefs d'entreprises, syndicalistes, responsables d'associations ...) ;

- « *Echanges d'expériences avec les institutions étrangères* » : exprimé sous forme d'un nombre de délégations étrangères reçues, cet indicateur **s'interprète difficilement** et rend nécessaire un complément d'information (pays concernés, buts poursuivis, retombées observées), déjà préconisé par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006. En tout état de cause, si votre rapporteur spécial avait déjà souligné, l'an dernier, qu'une augmentation de la valeur de cet indicateur ne pouvait constituer un but en soi, il convient de relever sa notable diminution en 2005 (9 délégations reçues contre 24 en 2004).

¹ 87 % de présents en plénières et 64 % en section, contre 73 % de présents en plénières et 50 % en section en 2004. Cet accroissement n'est, d'ailleurs, pas sans conséquences budgétaires, l'assiduité ayant un coût (frais de déplacements, présence).

F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Ce programme connaît une très faible progression de ses crédits pour 2007 : une enveloppe globale de **35,85 millions d'euros, en hausse de seulement 0,65 %** par rapport à 2006. Les dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel, enregistrent même une légère diminution de 0,12 million d'euros, soit - 3,24 %.

- Le plafond d'emplois reste stable à 162 ETPT.

- Le CES commence à toucher **les dividendes de son processus de conduite du changement (PASCALL)** qui a débouché sur une rationalisation et une mutualisation des moyens (restructurations de services, repositionnement de fonctions).

- Comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné en 2005, **la fonction consultative du CES se prête mal à la logique « lolfienne » de résultat** : aussi les objectifs peinent-ils à refléter une véritable stratégie et les indicateurs, en dépit de quelques améliorations, mesurent plus une activité qu'une performance.

- Comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné en 2005, **il est regrettable que les indicateurs ne soient que trop rarement renseignés en prévision pour 2006, pour 2007 et en cible** (à l'exception de l'indicateur « *Diffusion des avis du CES et nombre d'abonnés au site* »).

- En dépit des préconisations de l'Assemblée nationale¹ et de votre commission des finances², **aucun indicateur ne rend compte des relations avec le Parlement, ni de l'efficacité de la gestion interne du CES.**

- Il convient, toutefois, de **saluer la qualité des réponses fournies au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, traduisant un réel effort de la part du CES pour compléter l'information du Parlement.**

- **Un indicateur mesurant les retombées médiatique des travaux du CES pourrait, à l'avenir, être construit** à partir du panorama de presse que réalise le CES.

¹ Assemblée nationale, rapport d'information n° 2161 XII^{ème} législature.

² Sénat, rapport spécial n° 99 - Tome III - Annexe 6 (2005-2006).

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

A. UN PROGRAMME RÉPONDANT À PLUSIEURS FINALITÉS

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » répond aux prescriptions des articles XIV¹ et XV² de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il englobe **la Cour des comptes et les 26 Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**.

S'agissant de la Cour des comptes, le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution énonce qu'elle « *assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ». En outre, la LOLF, en son article 58, introduit deux nouvelles **attributions d'assistance du Parlement à la Cour** :

- le dépôt d'un **rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement**, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, par mission et par programme ;

- **la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat**.

Parallèlement, l'article 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale confie à la Cour des comptes, outre l'établissement du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la mission de **certifier les comptes combinés des branches du régime général de la sécurité sociale**.

Le Premier président de la Cour des comptes, **M. Philippe Séguin**, est responsable du présent programme.

¹ L'article XIV proclame que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

² L'article XV énonce que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

B. LA PRÉPONDÉRANCE DE L'ACTION « CONTRÔLE EXTERNE ET INDÉPENDANT DE LA RÉGULARITÉ ET DE L'EFFICACITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE »

L'action de soutien pèse pour le quart du programme. Après ventilation de ses crédits de paiement, il ressort trois actions de politique publique de poids budgétaires inévitablement très inégaux. Ainsi, l'action « Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique » représente, à elle seule, 57,6 % des crédits de paiement de l'ensemble du programme.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2007	Part dans le programme
Contrôle externe et indépendant des comptes publics	40,7	22,1%	53,6	29,1%
Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique	79,7	43,2%	106,2	57,6%
Conseil d'expertise	18,3	9,9%	24,7	13,4%
Soutien aux activités des juridictions financières	45,8	24,8%	0,0	0,0%
Ensemble	184,5	100,0%	184,5	100,0%

C. UNE PROGRESSION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS : + 5,8 %

Le présent programme, dont **plus de 86 % des crédits concernent le personnel**, s'appuie, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, sur une enveloppe de **181,7 millions d'euros¹**, en progression de 5,8 % par rapport au budget accordé pour 2006.

L'accroissement des crédits, d'un montant total de 10 millions d'euros, est réparti comme suit : 7 millions d'euros pour les dépenses de rémunération (création d'emplois, mesures catégorielles et évolution du point fonction publique), 1,7 million d'euros pour les dépenses de fonctionnement et 1,3 million d'euros pour les dépenses d'investissement.

¹ Somme à laquelle il convient d'ajouter 2,79 millions d'euros au titre des fonds de concours (dont la part essentielle provient de crédits issus de la rémunération de services rendus au titre du Commissariat aux comptes des comptes de l'ONU et de l'UNESCO), soit un total de 184,5 millions d'euros.

La LOLF a induit des modifications dans la gestion interne des juridictions financières, avec notamment la mise en œuvre d'**un système de contrôle de gestion** et d'**une déconcentration des crédits de fonctionnement**. Cette déconcentration est fondée sur un principe de responsabilité accrue des gestionnaires, en particulier dans les CRTC, qui bénéficient d'une véritable délégation de crédits au sein de budgets opérationnels de programme (BOP) locaux.

Il convient, en outre, de relever que 2007 sera l'année de **célébration du bicentenaire de la création de la Cour des comptes et du vingt-cinquième anniversaire des CRTC**, manifestations pour lesquels une dépense prévisionnelle de **0,4 million d'euros** est prévue.

D. UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS (+ 8 ETPT) ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL (+ 4,7 %) LIÉE À L'ADAPTATION À DE NOUVELLES MISSIONS ET AUX EFFETS DES RÉFORMES STATUTAIRES

Pour 2007, le **plafond d'emploi** autorisé pour le présent programme est fixé à **1.851 ETPT**, soit une progression de 8 ETPT par rapport à l'exercice 2006 (création de 10 ETPT de catégorie A + et disparition de 2 ETPT de catégorie C).

Parallèlement, les **dépenses de titre 2 (dépenses de personnel)** passent de 149,8 millions d'euros à **156,9 millions d'euros**, soit une hausse de 4,7 %. Cette augmentation résulte essentiellement de l'accroissement du poste « Prestations sociales et allocations diverses », de 0,5 million d'euros en loi de finances initiale pour 2006 à 1,2 million d'euros pour 2007, en lien avec le transfert en gestion de 401 ETPT, auparavant mis à disposition des juridictions financières par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et du budget d'action sociale qui leur est relatif.

1. Les besoins résultant des nouvelles missions de certification dévolues à la Cour des comptes

La Cour des comptes s'est récemment vu attribuer deux nouvelles missions d'assistance au Parlement qui nécessitent l'attribution de moyens supplémentaires.

Tout d'abord, dans le cadre de la LOLF, l'article 58 lui confie une **mission de certification des comptes de l'Etat**, pour laquelle la Cour des comptes s'est attachée à renforcer ses moyens humains par redéploiements internes (en affectant des magistrats, des rapporteurs et des assistants à des tâches de certification) ce qui a permis de couvrir près de la moitié des besoins estimés. Toutefois, des apports supplémentaires ont été jugés nécessaires avec,

en 2006, **20 emplois créés pour lesquels les procédures de sélection se poursuivent** afin de compléter les effectifs. Pour remplir sa mission de certification des comptes de l'Etat, la Cour des comptes a décidé d'engager une politique de **recrutement d'« experts »¹ issus du secteur privé et encadrés par des magistrats.**

Par ailleurs, dans le cadre de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des comptes a reçu pour mission de **certifier les comptes des organismes nationaux du régime général de sécurité sociale.** Cette nouvelle tâche nécessitera, elle aussi, des moyens supplémentaires. Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit ainsi la **création de 10 postes** (de niveau A+), **dont 2 autofinancés par redéploiement interne.** Ici aussi, la Cour des comptes conduit une politique d'« experts », dix d'entre eux devant être dédiés à la certification des comptes des organismes nationaux du régime général de sécurité sociale.

Au-delà d'un renforcement des effectifs², ces nouvelles missions conduisent à **recourir à des méthodes différentes et normées** (audit des systèmes d'information, des procédures, analyse des risques, tests et sondages, dans le cadre de travaux étroitement planifiés) et impliquent, également, **d'appréhender dans leur ensemble les circuits comptables complexes de l'Etat et des branches du régime général de la sécurité sociale, ainsi que d'innombrables opérations.** Elles représentent donc un défi en termes de méthode, de compétence et d'organisation que devra relever la Cour des comptes.

2. L'impact des nécessaires réformes statutaires

Si les 1.851 ETPT du programme incluent les 401 ETPT mis à disposition des juridictions financières par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie³, ce qui représente un premier pas vers l'indépendance vis-à-vis de Bercy, une modification des statuts de ces personnels est nécessaire, dans la mesure où **l'autonomie budgétaire des juridictions financières implique une gestion directe des personnels.**

Une première évolution statutaire a eu lieu, en 2006, par **la loi n° 2006-769 du 1^{er} juillet 2006 réformant le code des juridictions financières.** Ce texte prévoit la mise en œuvre de mesures statutaires, (principalement de dispositions en matière d'avancement de grade et

¹ Recrutés à temps plein sous contrat à durée déterminée de 3 ans, ces « experts » font bénéficier la Cour des comptes de leurs compétences en matière d'audit. Trente-cinq seront, au total, dédiés à la certification des comptes de l'Etat.

² Au total, le nombre d'ETPT employés à la certification est estimé à une centaine (45 experts, 20 magistrats et une trentaine d'assistants).

³ Soit 100 postes de catégorie A, 176 postes de catégorie B et 125 postes de catégorie C.

d'amélioration de la carrière du corps) **concernant les magistrats et les conseillers-maîtres en service exceptionnel**, et aura un impact financier estimé à hauteur de **0,1 million d'euros**¹.

S'agissant des personnels de **catégorie B et C** (819 agents au total), **il est prévu la création de corps administratifs et techniques propres aux juridictions financières** d'ici la fin de l'année. Ces corps remplaceront les corps actuels, qui ne concernent jusqu'à présent que la Cour des comptes, et assureront aux personnels un véritable déroulement de carrière. S'agissant des personnels de **catégorie A**, (721 agents de catégorie A + et 311 agents de catégorie A), une réflexion est en cours, sans qu'aucune piste ne soit écartée : création de corps spécifiques aux juridictions financières ou rattachement à d'autres corps. **Une analyse des besoins d'emploi est actuellement menée** et ses conclusions devraient être connues en 2007. **Le coût prévisionnel** de ces mesures est évalué à **0, 4 million d'euros**.

3. L'importance des détachements et des mises à disposition

Après examen des effectifs du programme, le nombre de mises à dispositions et de détachements apparaît considérable :

- **ETPT originaires d'autres administrations et contribuant à la mise en œuvre du programme** : au sein de la **Cour des comptes**, le nombre de détachements se porte à 213 ETPT et celui des mises à disposition à 68, pour un total de **281 ETPT**. Au sein des **CRTC**, le nombre de détachements s'élève à 427 et celui des mises à disposition à 339, soit un total de **766 ETPT**. Ainsi, **sur les 1.851 ETPT du programme, 1.047 (soit 56,6 %) sont originaires d'autres administrations que les juridictions financières ;**

- **magistrats (en ETPT) exerçant des fonctions à l'extérieur du programme** : s'agissant de la **Cour des comptes**, on dénombre **14 ETPT**, dont 6 exerçant en cabinets ministériels. Concernant les **CRTC**, le nombre se porte à **6 ETPT**. Au total, ce sont donc **20 ETPT** qui exercent des fonctions à l'extérieur du programme.

4. Une répartition des effectifs qui reflète le poids des actions du programme

Les **1.851 équivalents temps plein travaillés (ETPT) du programme**, se répartissent de la manière suivante entre les quatre actions du programme :

¹ Une partie de cette réforme avait déjà été financée sur la loi de finances pour 2006.

- Action 1 « *Contrôle externe et indépendant des comptes publics* », correspondant au **contrôle de la régularité** de plus de 1.100 comptes publics nationaux par la Cour des comptes et de plus de 40.000 comptabilités locales par les CRTC. Cette action recouvre en outre les missions de **certification des comptes de l'Etat et du régime général de la Sécurité sociale** respectivement dévolues par la LOLF et la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 : **21,8 % des emplois du programme** ;

- Action 2 « *Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique* », rassemblant le **contrôle de la qualité** de la gestion et du bon emploi des fonds publics par la Cour des comptes (organismes de sécurité sociale et entreprises publiques y compris) et par les CRTC (collectivités territoriales, établissements publics locaux et tout organisme privé bénéficiant de concours publics). Elle constitue, en terme quantitatif, la première activité des juridictions financières et mobilise **44,7 % des emplois du programme** ;

- Action 3 « *Conseil et expertise* », comprenant notamment l'assistance au Parlement et au gouvernement par la Cour des comptes, mais également l'expertise internationale, à travers les missions de commissariats au compte exercées par les juridictions financières dans plusieurs organismes internationaux (UNESCO, Interpol) : **10,9 % des emplois du programme** ;

- Action 4 « *Soutien aux activités des juridictions financières* » qui regroupe les activités d'état major assurées par le Premier président assisté du secrétariat général de la Cour des comptes et, pour certaines de ses attributions, du procureur général : **22,6 % des emplois du programme**.

E. VERS DE NOUVEAUX PROGRÈS EN MATIÈRE DE MESURE DE LA PERFORMANCE

1. Une mesure déjà pertinente

La LOLF a incité les juridictions financières à mettre en place une véritable **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**, ainsi qu'un **contrôle de gestion**, contrepartie indispensable de l'autonomie budgétaire.

Cette année encore, il y a lieu de se féliciter de ce que les juridictions financières, Cour des comptes y compris, **s'inscrivent dans une démarche de performance**.

Les deux indicateurs sur l'efficience des fonctions de « Soutien » dans les juridictions financières **apparaissent toujours excellents**, qu'il s'agisse de celui sur le poids de la masse salariale de la fonction « Soutien » par rapport à la masse salariale globale des juridictions financières ou de celui du poids de la « dépense soutien » par rapport à l'ensemble des crédits des juridictions financières.

En revanche, trois indicateurs appellent quelques remarques.

S'agissant de **l'indicateur mesurant la proportion des entités contrôlées par rapport à l'ensemble du champ de contrôle**, la question de la cohérence d'unité de mesure peut être soulevée, cet indicateur étant exprimé avec un simple nombre pour la Cour des comptes mais en pourcentage pour les CRTC.

S'agissant de l'indicateur relatif aux **masses financières contrôlées par rapport au nombre de jours travaillés**, là encore, l'unité de mesure diffère puisqu'elle s'exprime en « jours par rapport » pour la Cour des comptes (ce qui mériterait quelques précisions méthodologiques, bien qu'il s'agisse d'une unité de mesure traditionnelle à la Cour des comptes) et en « euro par jour » pour les CRTC (ce qui semble plus conforme à la mesure recherchée par l'indicateur).

Enfin, l'indicateur concernant la **proportion des travaux réalisés dans les délais légaux ou réglementaires impartis** affiche une cible de 95 % quand le même indicateur affichait 100 % dans le projet de loi de finances initiale pour 2006. Cette correction traduit uniquement la volonté d'introduire un plus grand réalisme dans cette cible en tenant compte d'inévitables retards, échappant parfois aux juridictions financières (retards d'autres administrations se répercutant « en bout de chaîne » sur les juridictions).

2. La recherche de nouvelles améliorations

En matière d'amélioration de la prise en compte de la performance, il convient de relever qu'un **groupe de travail interne**, associant des représentants de la Cour et des CRTC, mène actuellement une **réflexion sur l'adéquation des indicateurs à la mesure de la performance en vue du projet de loi de finances pour 2008**.

F. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La progression significative des **crédits de paiement (+ 5,8 %)** **procède pour les deux tiers de mesures de personnel** (création d'emplois, mesures catégorielles et augmentation de la valeur du point de la fonction publique).

- Il conviendra d'être attentif à **l'évolution des statuts des personnels mis à disposition des juridictions financières par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**, ainsi que de leurs incidences en matière de gestion des ressources humaines.

- **En concertation avec la Cour des comptes**, il conviendra de **veiller à l'adéquation des moyens avec ses nouvelles missions : certification des comptes de l'État et certification des comptes du régime général de la sécurité sociale**.

- Enfin, si **la démarche de performance** engagée par les juridictions financières **mérite d'être saluée**, il sera porté une attention particulière aux conclusions du **groupe de travail chargé d'améliorer les indicateurs de performance lors du projet de loi de finances pour 2008**.

LES MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible**, de **400.000 euros** les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **minoré** les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » de **489.103 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des ouvertures de crédits prévues par cette même seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- 295.909 euros sur le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » ;

- 30.908 euros sur le programme « Conseil économique et social » ;

- 162.286 euros sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Votre commission des finances vous propose l'adoption des crédits de la mission ainsi modifiés.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 24 octobre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Jean Claude Frécon, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a rappelé que la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » était constituée de trois programmes : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », « Conseil économique et social », « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Il a expliqué qu'au travers de cette mission, il s'agissait d'assurer le respect de la spécificité du Conseil économique et social (CES) et de préserver l'indépendance de la Cour des comptes, en particulier vis à vis du ministère de l'économie et des finances. Il a ajouté qu'un rattachement de la Cour des comptes à une mission relevant de ce ministère avait été un temps envisagé, mais qu'un tel rattachement contrevenait au principe selon lequel les moyens du contrôleur ne pouvaient pas dépendre du contrôlé. Il a indiqué que, suivant des considérations analogues, le Conseil d'Etat, ainsi que les autres juridictions administratives, s'étaient vus intégrés au sein de cette mission, et que la commission avait, à cette occasion, regretté que les juridictions de l'ordre administratif aient été ainsi séparées des juridictions de l'ordre judiciaire.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a observé qu'après un « accouchement » que la commission avait qualifié, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, de « douloureux », cette mission avait désormais trouvé son « rythme de croisière ».

Il a souligné qu'au sein des trois programmes s'était progressivement imposée une logique de performance, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la LOLF.

Il a rappelé que la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » bénéficiait de 470,4 millions d'euros de crédits de paiement, et que 83,6 % de ces crédits correspondaient à des frais de personnel.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a observé que les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentaient plus de 50 % des crédits de la mission, tandis que ceux attribués au CES pesaient pour moins de 10 %.

Il a examiné, tout d'abord, le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », dont le responsable est le vice président du Conseil d'Etat, M. Jean-Marc Sauvé.

Il a indiqué que ce programme était doté de 251,1 millions d'euros en crédits de paiement, la fonction juridictionnelle absorbant 90 % de cette enveloppe. Il a précisé qu'il s'agissait là d'une évolution significative des crédits (+ 5,1 % par rapport à 2006).

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a déclaré que la dotation relative aux frais de justice correspondait à 8,86 millions d'euros, après un réajustement de 1,24 million d'euros au regard du montant alloué dans le projet de loi de finances initiale pour 2006. Il a remarqué que cet accroissement de 14,1 % de la dotation laissait, toutefois, planer un doute sur la sincérité budgétaire de ce poste, dans la mesure où la consommation de ces crédits en 2005 était déjà de 8,19 millions d'euros avec un taux de croissance de 12 %. Il a, cependant, indiqué que le responsable du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », M. Jean-Marc Sauvé, lui avait confirmé que la dotation prévue pour 2007 serait respectée.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a ajouté qu'il convenait de souligner l'augmentation notable des crédits mais aussi la réflexion approfondie, menée conjointement par le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives, pour instaurer un contrôle de gestion sur leurs budgets de fonctionnement. Il a indiqué qu'un progiciel d'élaboration budgétaire et de contrôle de gestion avait, d'ailleurs, été déployé, courant 2006, dans les services gestionnaires du Conseil d'Etat et dans toutes les juridictions administratives.

Il a, en outre, rappelé la distinction existant entre les frais de justice relevant de l'ordre judiciaire et ceux inhérents à l'ordre administratif.

Il a rappelé que l'effort réalisé pour la création d'emplois, au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), s'élevait pour 2007 à 3 millions d'euros. Il a déploré, à cet égard, l'insuffisance de cette enveloppe pour satisfaire aux objectifs fixés par la LOPJ, qui avait prévu la création de 480 emplois dans les juridictions administratives entre 2003 et 2007. Il a indiqué qu'au cours de cette période seulement 342 emplois auraient été créés, avec un manque de 54 postes de magistrats administratifs et de 84 postes d'agents de greffe.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a jugé ce retard d'autant plus regrettable que le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives s'étaient vus soumis, outre la pression de l'augmentation continue du contentieux, à de nouvelles contraintes. A ce titre, il a rappelé que les dispositions de différents textes de loi ou d'ordonnance, confiant à un magistrat administratif la présidence des chambres de discipline des

différentes professions de santé, entreraient en vigueur dès la fin de l'année 2006, et qu'elles entraîneraient une consommation de dix emplois temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires de magistrats.

Il a estimé que la poursuite de l'augmentation du contentieux administratif (+ 5 % en 2005) confirmait la pertinence de l'objectif principal du programme consistant à ramener à un an, au lieu de dix-huit mois, fin 2007, les délais de jugement devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, comme c'était déjà le cas au Conseil d'Etat.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a considéré qu'au sein de ce programme l'acclimatation à la culture des indicateurs de performance s'était faite sans difficulté particulière, la référence à des délais moyens de jugement étant déjà utilisée, depuis plusieurs années, par le Conseil d'Etat pour son rapport annuel. Il a ajouté que ce constat était d'autant plus remarquable que, comme pour le programme « Conseil économique et social », la fonction consultative ne se prêtait guère à la mesure de la performance.

Il a salué l'évolution très favorable des indicateurs mesurant l'efficacité des juridictions, les tribunaux administratifs étant parvenus à dépasser, dès 2005, la cible qui leur avait été fixée pour 2007 en matière de nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe.

S'agissant du programme « Conseil économique et social », **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a fait observer qu'il ne faisait l'objet d'aucun détail en actions. Il a indiqué que le responsable en était le président du CES, M. Jacques Dermagne.

Il a rappelé que le CES bénéficiait, depuis sa création et encore maintenant sous l'empire de la LOLF, d'une forte autonomie de gestion. Il a fait valoir que du fait du faible montant de son budget, de la relative rigidité de la dépense, et de la nature même de ses activités difficilement chiffrables en termes de coûts, tels que le conseil ou le dialogue, le CES n'était pas incité à se doter d'une véritable comptabilité analytique. Toutefois, il a remarqué que, même si elle ne constituait pas un véritable contrôle de gestion, le CES disposait d'une capacité d'analyse par fonction qui lui permettait d'assurer un suivi maîtrisé de ses dépenses. Il a relevé, par ailleurs, que le CES avait poursuivi le « processus de changement » qui avait été engagé depuis 2005 et avait permis d'élaborer une stratégie de rationalisation et de mutualisation des moyens. Il a cité en exemples, notamment, la restructuration des services des conseillers, le renforcement du service du budget, de la comptabilité et de la trésorerie, et le repositionnement des fonctions « voyages » et « pensions ».

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a constaté que ce programme connaissait une très faible progression de ses crédits (+ 0,6 %) et qu'il s'élevait, pour 2007, à 35,8 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Il a ajouté que, par nature, le CES, assemblée consultative, se prêtait mal à la mesure de la performance.

Il a regretté que, par conséquent, les objectifs assignés à ce programme peinaient à refléter une véritable stratégie, et que les indicateurs, en dépit de quelques améliorations, mesuraient toujours plus une activité qu'une performance.

Il a déploré, par ailleurs, que ces indicateurs n'aient été que trop rarement renseignés tant en prévision pour 2006 et 2007 qu'en cible.

De même, **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a constaté qu'en dépit des préconisations de l'Assemblée nationale et de la commission en 2005, aucun indicateur ne rendait compte de l'efficacité de la gestion interne du CES. Il a tenu, toutefois, à relativiser cette critique au regard de la qualité des réponses fournies au questionnaire budgétaire et a salué le réel effort de la part du CES pour compléter l'information du Parlement.

Par ailleurs, il a regretté, à l'instar du président du CES, les relations trop épisodiques entre le CES et le Parlement.

Il a, enfin, souhaité qu'à l'avenir un indicateur mesurant les retombées médiatiques des travaux du CES soit construit.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a, ensuite, examiné le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », dont il a précisé que le responsable était le Premier président de la Cour des comptes, M. Philippe Séguin.

Il a indiqué que ce programme, dont plus de 86 % des crédits concernaient le personnel, s'appuyait, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, sur une enveloppe de 181,7 millions d'euros, en progression de 5,8 % par rapport au budget accordé pour 2006.

Il a constaté que, pour 2007, le plafond d'emploi autorisé était fixé à 1.851 emplois temps plein travaillés (ETPT).

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a fait observer que la Cour des comptes s'était récemment vu attribuer deux nouvelles missions d'assistance au Parlement, qui nécessitaient l'attribution de moyens supplémentaires : la mission de certification des comptes de l'Etat, dans le cadre de la LOLF, et la mission de certification des comptes des organismes nationaux du régime général de sécurité sociale.

Il a souligné que, dans cette perspective, la Cour des comptes s'était attachée à renforcer ses moyens humains par, d'une part, des redéploiements internes (en affectant des magistrats, des rapporteurs et des assistants à des tâches de certification), ce qui avait permis de couvrir près de la moitié des

besoins estimés, et, d'autre part, par une politique de recrutement d'« experts » issus du secteur privé et encadrés par des magistrats.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a ajouté que, si les 1.851 ETPT du programme incluaient les 401 ETPT mis à disposition des juridictions financières par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ce qui représentait un premier pas vers l'indépendance vis-à-vis de Bercy, une modification des statuts de ces personnels était nécessaire, dans la mesure où l'autonomie budgétaire des juridictions financières impliquait une gestion directe des personnels.

S'agissant des personnels de catégorie B et C (819 agents au total), il a relevé que la création de corps administratifs et techniques propres aux juridictions financières était prévue d'ici la fin de l'année. S'agissant des personnels de catégorie A (721 agents de catégorie A et 311 agents de catégorie A+), il a précisé qu'une réflexion était en cours.

Il a salué la démarche de performance engagée par les juridictions financières et a préconisé de porter une attention particulière aux conclusions du groupe de travail chargé d'améliorer les indicateurs de performance lors du projet de loi de finances pour 2008.

En conclusion, **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter sans modification les crédits demandés pour la mission et chacun de ses programmes. Il s'est également félicité de la qualité et du sérieux des réponses au questionnaire budgétaire, ainsi que pour l'accueil qui lui avait été réservé lors de ses visites aux responsables de programmes.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur l'objectif de performance relatif à la réduction des délais de jugement du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ». Il a relevé, en particulier, que l'indicateur de « délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock » dans les tribunaux administratifs, qui était d'un an, quatre mois et six jours en 2005, subissait une dégradation, puisqu'il était estimé à un an et cinq mois en prévision pour 2006, et à un an, six mois et quinze jours en prévision cible pour 2007.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a souligné que l'objectif principal de ce programme consistait à réduire ces délais d'ici à la fin de l'année 2007.

M. Jean Arthuis, président, a estimé qu'il ne considérait pas, pour sa part, ce délai comme une véritable performance. Il a déploré un « manque d'ambition » du programme et a indiqué que six mois lui paraissaient un délai moins insupportable du point de vue de l'utilisateur.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a considéré qu'il s'agissait d'une prévision très exigeante, a fortiori dans le contexte du déficit de recrutement de magistrats par rapport aux dispositions de la loi de programmation pour la justice (LOPJ). Il a, en outre, fait observer que ce délai d'un an avait été fixé l'an dernier avec l'accord de M. Jean Arthuis, président.

M. François Marc a également regretté ce délai d'un an, qui lui semblait trop long.

M. Jean Arthuis, président, a insisté sur la nécessité de le réduire et a encouragé M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, à plaider pour la fixation d'un délai de six mois lors du prochain projet annuel de performances (PAP).

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, s'est interrogé quant au caractère opérationnel d'une telle exigence de délai, alors même que la prévision initiale d'un an n'était pas encore atteinte.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que le Parlement ne pouvait donner son accord sur un sujet aussi sensible, et a relevé que la demande de frais de rémunération de personnel du programme concernant les juridictions administratives connaissait une hausse significative de 5,7 %.

M. Jean-Jacques Jégou a proposé d'inciter les juridictions administratives à atteindre un objectif plus raisonnable.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a fait valoir qu'il demanderait des engagements supplémentaires en la matière, tout en saluant les progressions déjà accomplies par ces objectifs de performance.

La commission a alors décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

Réunie le jeudi 23 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.