

N° 156

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Charles GUENÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beaufiles, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	8
A. LA CRÉATION D'UN QUATRIÈME PROGRAMME.....	8
B. LE POIDS DU PROGRAMME « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS » : PLUS DE 50 % DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	8
C. L'ADAPTATION DE CERTAINES RÈGLES D'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AUX SPÉCIFICITÉS DE LA MISSION.....	9
D. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SUR LA PÉRIODE 2013-2015.....	10
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	11
II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	12
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : LE RESPECT DU DROIT PAR LES ADMINISTRATIONS.....	12
B. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PLUS DE 90 % DES MOYENS.....	13
C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS : + 1,4 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT.....	13
D. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS.....	14
E. LA MODERNISATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA).....	15
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »	21
III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE)	22
A. LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME.....	22
1. <i>Les finalités du programme</i>	22
a) Favoriser le dialogue social et la consultation des « forces vives ».....	22
b) Une structuration en trois actions.....	23
2. <i>La composition du CESE</i>	24
3. <i>Une autonomie de gestion et des spécificités fonctionnelles limitant l'impact de la LOLF</i>	25

B. UNE DIMINUTION DE 0,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2014.....	25
C. LES MESURES D'ÉCONOMIES MISES EN PLACE PAR LE CESE	26
1. Une réforme désormais assimilée à moyens constants	26
2. Les réponses apportées au financement de la Caisse de retraites.....	27
3. Les recettes tirées des opérations de valorisations du Palais d'Iéna.....	28
D. LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS (- 3 EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ).....	29
E. ANALYSE DES PERFORMANCES DES SIX INDICATEURS DU PROGRAMME.....	29
1. Objectif 1 « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »	30
2. Trois indicateurs pour l'objectif 2 « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »	31
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	33
IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	34
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME	34
B. LA STRUCTURATION DU PROGRAMME.....	36
1. Sept actions reflétant les missions des juridictions financières.....	36
2. La répartition des crédits par action	37
C. UN BUDGET EN DIMINUTION : - 1,8 % EN AE ET - 0,9 % EN CP	38
1. Une diminution « optique » observée sur tous les titres de dépenses... ..	39
2. ...pour l'essentiel imputable à la création du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)	39
3. ... et à la stabilité des moyens humains du programme.....	40
4. Le faible impact de la réforme des juridictions financières sur le budget du programme.....	41
a) Le chiffre pour 2014.....	42
b) Le bilan global de la restructuration territoriale des CRC.....	43
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMBITIEUSE.....	44
1. Des objectifs fidèles aux missions stratégiques essentielles des juridictions financières	44
2. Des performances très satisfaisantes.....	45
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 340 « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »	47
V. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ».....	48
A. UN ORGANISME INDÉPENDANT RÉPONDANT À UNE DOUBLE MISSION	48
1. La composition : un pôle d'expertise.....	48
2. Les avis du HCFP.....	49
a) Rendre un avis sur le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement	49
b) Rendre un avis sur la cohérence des objectifs annuels avec les objectifs pluriannuels de finances publiques.....	49

B. UN PROGRAMME MONO-ACTION : 0,82 MILLION D'EUROS DE BUDGET	50
C. UN PLAFOND D'EMPLOIS FIXÉ À 3 ETPT	51
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE A MINIMA.....	51
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » compte un programme supplémentaire pour 2014 : le programme 340 « Haut Conseil des finances publiques ». **Le Haut Conseil des finances publiques** (HCFP) ne représente toutefois qu'une part très marginale des crédits de la mission (0,2 %).

- **Les délais de jugement des juridictions administratives** tendent à se stabiliser à un niveau satisfaisant. A cet égard, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) commence à « toucher les dividendes » de sa modernisation et du renforcement de ses effectifs depuis 2010. Elle voit son délai de jugement continuer de reculer.

- **La réforme des juridictions financières** est en voie d'achèvement. Son coût sera finalement de 7,19 millions d'euros en crédits de paiement (CP) cumulés de 2012 à 2016.

- Votre rapporteur spécial se félicite que la réforme du **CESE** ait été menée à « **budget constant** ». La situation de la caisse de retraites du Conseil est en outre en voie de consolidation.

- Votre rapporteur spécial vous propose d'**adopter sans modification** les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. LA CRÉATION D'UN QUATRIÈME PROGRAMME

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » était constituée de **trois programmes** : le programme 126 « Conseil économique, social et environnemental »¹, le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » et le programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».

La création, par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, du **Haut Conseil des finances publiques (HCFP)** a induit une modification de l'architecture de la mission. Celle-ci s'enrichit en effet dans le présent projet de loi de finances (PLF) pour 2014 du programme 340 « Haut Conseil des finances publiques ».

Au regard des missions assignées au HCFP (*cf. infra*), **votre rapporteur spécial estime cohérent le choix de ce positionnement au sein de la présente mission.**

Il rappelle toutefois que, dans l'esprit de la LOLF, **la création d'un programme est d'autant plus pertinente que celui-ci comporte plusieurs actions et présente une surface financière suffisante.**

B. 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 **633,6 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**², dont 84,1 %³ de frais de personnel (titre 2).

Les crédits affectés au programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » représentent **59,2 % des crédits de la mission, ceux de la Cour des comptes et des autres juridictions financières 34,3 %**, tandis que ceux attribués au Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'atteignent que 6,3 % du total. Le HCFP ne représente qu'une part très marginale de ces crédits (0,2 %).

¹ Initialement intitulé « Conseil économique et social ».

² Y compris fonds de concours attendus.

³ Programme 165 : 82,7 % ; programme 126 : 85,8 % ; programme 164 : 86,6 % ; programme 340 : 50 %.

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2014 (3)	Total 2014 (2) + (3)
	Ouverts en 2013 (1)	Demandés pour 2014 (2)	Variation 2014/2013 (2) / (1)		
165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	369,6	374,9	1,4%	0,4	375,3
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>303,8</i>	<i>310,3</i>	<i>2,1%</i>	<i>0,0</i>	<i>310,3</i>
126 Conseil économique, social et environnemental	38,7	38,4	-0,8%	1,7	40,1
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>32,7</i>	<i>32,7</i>	<i>0,0%</i>	<i>1,7</i>	<i>34,4</i>
164 Cour des comptes et autres juridictions financières	218,3	216,3	-0,9%	1,1	217,4
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>189,4</i>	<i>188,0</i>	<i>-0,7%</i>	<i>0,2</i>	<i>188,2</i>
340 Haut Conseil des finances publiques		0,8		0,0	0,8
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>		<i>0,4</i>		<i>0,0</i>	<i>0,4</i>
Mission « Conseil et contrôle de l'Etat »	626,6	630,4	0,6%	3,2	633,6
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>525,9</i>	<i>531,4</i>	<i>1,0%</i>	<i>1,7</i>	<i>533,1</i>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014

C. 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 responsables des trois programmes constituant la mission à l'origine¹. Elles renvoient notamment à :

- **l'exécution de la dépense** : le CESE continue à bénéficier, comme avant lui le Conseil économique et social (CES), de procédures dérogatoires², avec notamment une absence de contrôle financier et de comptable public. Les deux autres programmes bénéficient de procédures allégées. En ce qui concerne le contrôle financier, le décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 précise que le ministre chargé des finances établit, en concertation avec les responsables de programme, un arrêté permettant un allègement très substantiel des contrôles *a priori*. Les contrôles du comptable public sont également allégés dans le cadre d'une procédure de contrôle hiérarchisé de la dépense ;

¹ Il s'agit du vice-président du Conseil d'Etat pour le programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », du président du CESE pour le programme « Conseil économique, social et environnemental » et du Premier président de la Cour des comptes pour le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

² Procédures prévues par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

- **la mise en réserve de crédits** : l'accord préalable du président du CESE est nécessaire pour toute mise en réserve concernant cette institution, cependant que les crédits ouverts à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat ne peuvent être mis en réserve. S'agissant des moyens des autres juridictions financières et administratives, les mises en réserve de crédits sont soumises à l'accord du responsable de programme.

D. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SUR LA PÉRIODE 2013-2015

Les plafonds alloués à la présente mission dans le cadre de l'article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à 0,5 milliard d'euros en 2014 et 2015.

Pour 2014, les crédits demandés pour la mission sont de 630,4 millions d'euros, dont 136,6 millions d'euros au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions » (85,1 millions d'euros pour le programme 165, 2,7 millions d'euros pour le programme 126, 48,7 millions d'euros pour le programme 164 et 0,1 million d'euros pour le programme 340). **Votre rapporteur spécial observe donc que le plafond fixé par la loi précitée du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques est respecté.**

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

- **Les crédits du programme augmentent de 1,4 %** par rapport à 2013 avec 374,9 millions d'euros en CP.

- En 2014, le présent programme comptera **35 ETP supplémentaires**. Cet effort de créations s'opère principalement en faveur du traitement du contentieux de l'asile.

- Afin de rétablir un niveau de performance très dégradé, la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA)** a fait l'objet d'un renforcement conséquent de ses moyens humains depuis 2010. Alors que le délai moyen de jugement devant cette Cour s'élevait à un an trois mois et neuf jours en 2009, l'objectif consiste à réduire ce délai à huit mois et quinze jours en 2014 (neuf mois en prévision actualisée pour 2013).

- Concernant les autres juridictions administratives, la performance d'ensemble en termes de **délais de jugement** est satisfaisante. Son analyse doit toutefois faire l'objet d'une approche nuancée. **En première instance**, les difficultés rencontrées il y a encore quelques années dans les TA d'Ile-de-France ou du sud de la France (à Nice, par exemple) ont été surmontées grâce à la création de nouvelles juridictions (Montreuil, Nîmes et Toulon). Quelques situations restent malgré tout tendues (Nantes, Poitiers, Basse Terre...). **Au niveau des CAA**, les délais sont encore excessifs à Marseille (entre dix-sept et dix-huit mois). L'ouverture au sein de cette CAA de nouvelles chambres et le transfert de certains dossiers sur la CAA de Lyon visent à remédier à ce problème.

*Au 10 octobre 2013, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire concernant le présent programme, **100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.***

LE CONSEIL D'ETAT ET LES AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES EN 2014

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 42 tribunaux administratifs (TA)¹, dont 11 dans les collectivités d'outre-mer².

L'activité de conseil du Conseil d'Etat comporte, notamment, l'examen des propositions³ et 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 peuvent l'être par les préfets, de toute difficulté d'ordre juridique ou administratif.

Par ailleurs, **depuis le 1^{er} janvier 2009, le programme comprend également la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**, notamment compétente pour statuer sur les recours formés contre les décisions de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), accordant ou refusant le droit d'asile, retirant ou mettant fin au bénéfice de ce droit.

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

¹ Le TA de Nîmes a été ouvert le 1^{er} novembre 2006, celui de Toulon le 1^{er} septembre 2008 et celui de Montreuil le 1^{er} septembre 2009.

² Les TA de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont été créés en application de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

³ Depuis la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, l'article 39 de la Constitution prévoit, dans son dernier alinéa, que : « dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose ». Le décret n° 2009-926 du 29 juillet 2009 relatif à l'examen par le Conseil d'Etat des propositions de loi prévoit que la demande d'avis sur une proposition de loi est attribuée par le vice-président du Conseil d'Etat à l'une des cinq sections administratives suivantes : sections de l'intérieur, des finances, des travaux publics, section sociale et section de l'administration. La première proposition de loi soumise au Conseil d'Etat par le Président de l'Assemblée nationale a été, le 28 juillet 2009, la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit présentée par notre collègue député Jean-Luc Warsmann. La première soumise par le Président du Sénat est la proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales, présentée par notre collègue Eric Doligé. L'avis du Conseil d'Etat a été rendu le 10 octobre 2011.

B. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE MOBILISE PLUS DE 90 % DES MOYENS

Avant ventilation, l'action de soutien représente plus du quart du programme.

Toutefois, après ventilation des CP, il ressort que **la fonction juridictionnelle représente plus de 90 %** du présent programme. Les CP consacrés à cette fonction sont, par ailleurs, dédiés à 54,6 % aux TA.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat	25,5	6,8%	35,2	9,4%
Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel	49,4	13,2%	66,4	17,7%
Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs	148,3	39,5%	205,1	54,6%
Fonction consultative	10,9	2,9%	14,8	3,9%
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et des collectivités	16,0	4,3%	20,3	5,4%
Soutien	103,0	27,4%	0,0	0,0%
Cour nationale du droit d'asile	22,2	5,9%	33,8	9,0%
Ensemble	375,3	100,0%	375,6	100,0%

Après ventilation, 0,3 million d'euros viennent abonder les crédits de la mission en provenance du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Source : projet annuel de performances pour 2014 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

C. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS : + 1,4 % DE CRÉDITS DE PAIEMENT

Ainsi que l'indique la « justification au premier euro » rendant compte dans le projet annuel de performances (PAP) des principales évolutions budgétaires du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », « l'exercice 2014 ne présentera **pas d'évolutions très significative** par rapport aux budgets alloués ces dernières années au programme 165 ».

Le présent programme comporte 386,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **374,9 millions d'euros en CP**, en progression de 1,4 % par rapport à la loi de finances pour 2013.

Après plusieurs exercices de forte augmentation des crédits (+ 4,8 % en 2011, + 3,4 % en 2012 et + 5,9 % en 2013), cette hausse modérée reflète **la contribution du présent programme à l'effort de maîtrise des finances publiques**. Hors titre 2, les crédits sont en diminution de 1,2 million d'euros, soit - 1,8 %.

Depuis le PLF 2013, l'action n° 6 « *Soutien* » (103 millions d'euros) regroupe toutes les dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) du présent programme, ce qui n'était pas le cas auparavant. **Votre rapporteur spécial considère que le choix ainsi opéré contribue à une meilleure lisibilité budgétaire du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».**

Au sein de cette enveloppe, **les dépenses d'investissement** (8,8 millions d'euros) reculent de 21,9 %, après une précédente baisse de 19,2 % en 2013.

Au titre des investissements à venir, il convient de relever que **5 millions d'euros** en AE sont budgétés en vue du lancement de l'opération du nouveau bâtiment qui hébergera le TA de **Basse-Terre**.

Les dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme progressent respectivement de **2,1 %** (310,3 millions d'euros en 2014) et de **1,6 %** (55,8 millions d'euros en 2014).

Parmi les dépenses de fonctionnement, la dotation relative aux **frais de justice administrative** (couvrant les frais postaux, les frais de papier et les frais de traduction) s'élève à **14,2 millions d'euros**. Après avoir augmenté de 14,1 % en 2013, elle croît à nouveau de 10,1 % en 2014.

Le montant des frais de justice affecté au Conseil d'Etat, aux CAA et aux TA est de **9 millions d'euros**, soit une hausse de 7,1 % par rapport à 2013.

Le montant des frais de justice affecté à la **CNDA** correspond à 5,2 millions d'euros pour 2014, soit **une augmentation de 15,5 % par rapport à 2013**. Cette évolution de la dotation s'explique par les effets du plan d'action de la CNDA pour l'amélioration des délais de jugement (qui entraîne une hausse des sorties et donc de l'activité de la juridiction) et de celui du déstockage des dossiers de l'OFPPRA (qui conduit à une augmentation des recours contre les décisions de cet établissement public). Une part de cette augmentation intègre également l'augmentation du recours aux interprètes.

D. LA POURSUITE DU RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

Au niveau des CAA et des TA, l'évolution du contentieux (+ 6 % en moyenne annuelle toutes juridictions confondues depuis près de quarante ans), ainsi que l'alourdissement des charges pesant sur le juge administratif

(l'entrée en vigueur de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, le transfert d'une large part des compétences de premier ressort du Conseil d'Etat vers les TA, l'effet de la réforme du contentieux des étrangers intervenue en 2011...) justifient **la poursuite de la politique de création d'emplois** initiée par la loi précitée du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

Ainsi, 30 emplois de **magistrat administratif** ont été créés en 2009 et 20 l'ont été en 2010 puis en 2011. Ces créations d'emplois se sont poursuivies à hauteur de 5 en 2012 et de 17 en 2013. Pour 2014, il est prévu de créer 14 postes supplémentaires.

En outre, le pyramidage des âges des membres du corps laisse prévoir **un nombre croissant de départs à la retraite dans les années à venir**. La juridiction administrative mène donc une politique active de recrutement qui s'est concrétisée en 2012 par l'arrivée de 93 nouveaux magistrats dans le corps. Si en 2013, la juridiction a poursuivi son action en la matière, elle s'inscrit cependant dans le cadre des efforts demandés à l'ensemble de la collectivité nationale. Ainsi, les recrutements en 2013 se sont limités à 54 nouveaux magistrats (soit 24 de moins que prévus). En 2014, 42 nouveaux magistrats rejoindront le corps (dont 5 dans le cadre d'un détachement).

Par ailleurs, il est prévu en 2014 la création de **7 ETP d'agents de greffe** destinés aux CAA et aux TA. A cet égard, il convient de souligner que le ratio agents de greffe / magistrat, après avoir diminué pendant quelques années, est stabilisé depuis 2012. Il s'établit désormais à 1,218.

Au total, il est prévu **35 emplois supplémentaires** pour 2014. Cet effort de créations s'opère principalement en faveur du traitement du contentieux de l'asile (*cf. infra*).

Les créations d'emplois prévues initialement pour 2014 (+ 40 ETP) dans le budget triennal allant de 2013 à 2015 ont donc été diminuées de **5 ETP** dans le PLF pour 2014. Il s'agit là à nouveau d'une conséquence de la contribution de la juridiction administrative au redressement des finances publiques.

Le plafond d'emplois s'établit ainsi à **3 738 ETPT**.

E. LA MODERNISATION DE LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE (CNDA)

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la CNDA est intégrée au présent programme (action n° 7)¹. Juridiction administrative spécialisée et anciennement dénommée « Commission des recours des réfugiés », elle doit

¹ Auparavant, la CNDA relevait du programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

sa nouvelle appellation à l'article 29 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

Cette cour est **compétente** pour statuer :

- sur les recours formés contre les décisions de l'OFPPA accordant ou refusant le droit d'asile, retirant ou mettant fin au bénéfice de l'asile ;

- sur les recours en révision dans le cas où il est soutenu que la décision de la cour a résulté d'une fraude ;

- sur les recours formés contre les décisions portant rejet d'une demande de réexamen.

En 2012, la CNDA a connu, pour la quatrième année consécutive, **une hausse des recours (+ 13,7 %)** avec 36 362 recours enregistrés. Pendant la même période, la demande d'asile devant l'OFPPA n'augmentait que de 3,9 %¹. Comme en 2011, l'accroissement du nombre de recours a donc dépassé celui de la demande d'asile en France.

Ainsi que l'ont souligné vos rapporteurs spéciaux Jean-Claude Frécon, alors rapporteur spécial de la présente mission, et Pierre Bernard-Reymond, alors rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » dans leur rapport d'information commun « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents »², la Cour était confrontée au cours des dernières années à une dégradation alarmante de ses délais de jugement. Son pilotage est, en outre, rendu d'autant plus délicat qu'il dépend largement des fluctuations souvent imprévisibles de la demande d'asile et de la situation géopolitique internationale.

Afin de remédier à cette performance dégradée, la CNDA s'est engagée dans **une démarche de modernisation passant notamment par un renforcement très significatif de ses moyens humains** (présidents permanents et rapporteurs). Le tableau ci-dessous retrace l'effort de créations d'emploi en faveur de la CNDA.

¹ Hors mineurs accompagnants.

² Sénat, rapport d'information n° 9 (2010-2011).

Evolution des effectifs de la CNDA depuis 2009

(en ETPT)

2009	2010	2011	2012	2013	PLF 2014
223	243	294	318	341	349

Source : Conseil d'Etat

Au total, le plafond d'emplois de la Cour est fixé à **349 ETPT** pour 2014, contre 341 ETPT en 2013.

Du point de vue budgétaire, l'enveloppe consacrée à la CNDA passe de 21,6 millions d'euros en 2013 à **22,2 millions d'euros en 2014** (+ 2,8 %).

Les besoins immobiliers de la CNDA

La CNDA est située à **Montreuil** (3, rue Henri Rol Tanguy) et jouit d'une bonne desserte en transports en commun.

L'augmentation du contentieux ces dernières années en matière de droit d'asile a conduit à la réalisation de cinq salles d'audiences supplémentaires (portant leur nombre à dix-sept).

Malgré ces aménagements, **le taux d'occupation des locaux est proche de 100 %**. Il en est de même des locaux dédiés aux magistrats et agents du greffe.

Sur le plan contractuel, le Conseil d'Etat a renégocié le bail arrivé à échéance avec le propriétaire du bâtiment loué. Compte tenu des évolutions favorables des prix au mètre carré, cette opération a permis de dégager **une économie substantielle sur le loyer à hauteur de 20 %** et d'obtenir la prise en charge de travaux liés à la sûreté et à la sécurité incendie.

Au regard de l'évolution potentielle du contentieux de la CNDA, **des recherches de locaux complémentaires** à proximité du bâtiment actuel ont été engagées. Mais elles se sont avérées insatisfaisantes à ce jour.

Dans leur rapport précité, les rapporteurs spéciaux des missions « Conseil et contrôle de l'Etat » et « Immigration, asile et intégration » soulignaient **la nécessité de rationaliser la procédure de demande d'aide juridictionnelle (AJ) s'appliquant aux requérants devant la CNDA**. Afin d'éviter un allongement excessif des délais de jugement du fait de demandes d'AJ tardives, ils estimaient qu'un délai d'un mois à compter de la transmission au requérant de l'accusé de réception de son recours pouvait être imposé¹.

¹ Cf. rapport d'information précité.

Un tel encadrement est désormais en vigueur *via l'article 162 de la loi n° 2010-1657 de finances pour 2011 du 29 décembre 2010*, cet article résultant de l'adoption, avec l'avis favorable du Gouvernement, d'un amendement cosigné par Jean-Claude Frécon et Pierre Bernard-Reymond.

Selon le responsable de programme, les économies correspondantes à ce nouveau dispositif peuvent être chiffrées à **74 000 euros** environ pour l'année d'entrée en vigueur de cette règle de forclusion.

Désormais, les enjeux de la CNDA sont doubles. D'une part, il s'agit de **poursuivre la réduction de ses délais de jugement sans dégradation de la qualité de l'instruction** (*cf. infra*). D'autre part, la Cour doit continuer de s'inscrire dans la voie de modernisation et de professionnalisation qu'elle a prise depuis 2009.

F. LA CONSOLIDATION DE LA PERFORMANCE

La particularité du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » réside, d'une part, dans **l'impératif de réduction des délais de jugement** et, d'autre part, dans **la difficulté à évaluer la fonction consultative** du Conseil d'Etat, des CAA et des TA.

Ainsi que l'a souligné Jean-Marc Sauvé, responsable du programme, auprès de votre rapporteur spécial lors de son audition¹, l'objectif pour 2014 consiste à « *consolider le redressement de la juridiction administrative* ».

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) fixait en effet aux juridictions **l'objectif de ramener leur délai de jugement à un an**. Ce délai peut être désormais considéré comme globalement atteint. Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock (indicateur 1.1) est en effet de :

- 9 mois devant le Conseil d'Etat en 2013, avec une prévision identique pour 2014 ;

- 10 mois et 15 jours dans les CAA en 2013, avec une prévision identique pour 2013 ;

- 10 mois dans les TA en 2013, avec une prévision identique pour 2014.

Pour autant, le délai moyen pour les affaires ordinaires (indicateur 1.2) apporte un éclairage utile et complémentaire sur cette performance d'ensemble. En effet, l'indicateur 1.1 « *Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* » **sous-estime largement le délai de jugement des affaires « ordinaires »** et peut masquer des délais en réalité très élevés dans certaines matières, telles que les affaires au fond en matière de contentieux fiscal ou de contentieux des marchés publics. Il mêle des affaires

¹ Audition en date du 16 octobre 2013.

réglées par simple ordonnance ou des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers¹ avec les autres affaires.

Le délai moyen pour les affaires ordinaires prévu en 2014 est d'un an et neuf mois dans les TA, d'un an et deux mois dans les CAA et d'un an et quatre mois au Conseil d'Etat.

S'agissant du Conseil d'Etat, il convient de souligner que la maîtrise du délai de jugement des affaires s'opère malgré la charge de travail supplémentaire importante induite par le traitement des **questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)** introduite par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008².

Concernant les autres juridictions administratives, les résultats d'ensemble doivent faire l'objet d'**une approche nuancée**. En première instance, les difficultés rencontrées il y a encore quelques années dans les TA d'Ile-de-France ou du sud de la France (à Nice, par exemple) ont été surmontées grâce à la création de nouvelles juridictions (Montreuil, Nîmes et Toulon). Quelques situations restent malgré tout tendues (Nantes, Poitiers, Basse-Terre...). Au niveau des CAA, les délais sont encore excessifs à Marseille (entre dix-sept et dix-huit mois). L'ouverture au sein de cette CAA de nouvelles chambres et le transfert de certains dossiers sur la CAA de Lyon visent à remédier à ce problème.

Les progrès accomplis en termes de délais de jugement ne se sont pas effectués au détriment de la qualité des décisions rendues. Ainsi, les taux d'annulation des décisions juridictionnelles sont restés, au cours des dernières années, relativement stables : moins de 16 % des jugements rendus par les TA sont annulés par les CAA par exemple (prévision actualisée pour 2013).

La productivité des magistrats de l'ordre administratif tend à se stabiliser. Ainsi, le nombre d'affaires réglées par magistrat dans les TA se situe à 240 en prévision actualisée pour 2013 et en cible pour 2014. Dans les

¹ Parmi ces affaires, on retrouve notamment les référés, les contentieux des reconduites à la frontière ou les contentieux des refus de titres de séjour accompagnés d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

² Le système de la QPC est organisé selon une logique de spécialisation et de coopération entre les juges. Lorsqu'une telle question est soulevée, le Conseil constitutionnel n'est pas directement saisi. Le juge devant lequel le procès se déroule doit procéder à un premier « filtrage » en vérifiant que la disposition législative critiquée est bien applicable au litige, que le Conseil constitutionnel ne l'a pas déjà jugée conforme à la Constitution et qu'elle n'est pas dénuée de tout caractère sérieux. Si ces conditions sont remplies, il transmet la question au juge suprême de l'ordre juridictionnel dont il relève (Conseil d'Etat pour les juridictions administratives, Cour de cassation pour les juridictions judiciaires). Celui-ci examine, en outre, si la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux. Il s'agit donc d'un second « filtrage », plus strict que le premier. Si tel est le cas, la question doit être renvoyée au Conseil constitutionnel, qui juge si la loi est conforme ou non aux droits et libertés garantis par la Constitution. A charge ensuite, pour le juge à l'origine de la QPC, de tirer les conséquences de cette décision sur le litige dont il est saisi. Cette procédure est rapide : en ce qui concerne le Conseil d'Etat, le juge dispose de trois mois seulement pour se prononcer sur la QPC.

CAA et au Conseil d'Etat, ce chiffre est respectivement de 116 et 80 en prévision actualisée pour 2013 et en cible pour 2014.

Les efforts réalisés dans la diffusion des nouvelles technologies au sein des juridictions administratives contribuent également à la performance de ces dernières. Ainsi, **la dématérialisation en cours des procédures** dans tous les niveaux de juridictions devrait contribuer à fluidifier le traitement des dossiers ainsi qu'à une meilleure maîtrise des dépenses de frais de justice.

Concernant **la fonction consultative du Conseil d'Etat**, la proportion en 2013 des textes examinés en moins de deux mois s'établit à 95 % pour les lois et les ordonnances et à 80 % pour les décrets.

Dans ce tableau d'ensemble, **la performance de la CNDA constitue un réel motif de satisfaction qu'il faut souligner**. Alors qu'en 2009 le délai prévisible moyen de jugement devant cette Cour s'élevait à un an trois mois et neuf jours, il se situe selon la prévision actualisée pour 2013 à neuf mois. La prévision pour 2014 s'inscrit dans la continuité puisqu'elle fixe un délai de huit mois et quinze jours, avec une cible de huit mois en 2015.

Votre rapporteur spécial se félicite du redressement notable de la performance de la CNDA. Il estime qu'il faut y voir la récompense des choix stratégiques opérés depuis le rattachement de cette cour au présent programme (cf. supra).

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 126
« CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL »**

- Votre rapporteur spécial se félicite que la réforme du CESE se soit effectuée à **budget constant**.

- Ce programme connaît une **diminution de ses crédits de paiement** pour 2014 avec une enveloppe globale de 38,4 millions d'euros, soit - 0,6 % par rapport à 2013.

- **Rompant avec la stabilité de ses effectifs** pendant plus de vingt ans, le CESE poursuit, en 2014, la baisse de son plafond d'emplois qui s'établit désormais à **156 ETPT** (soit la suppression de 3 ETPT par rapport à 2013).

- Pour la troisième année consécutive, le CESE bénéficiera d'une attribution de produits de « **valorisation du Palais d'Iéna** », dont les recettes devraient notamment participer au financement de la Caisse de retraites des anciens membres.

- La fonction consultative du CESE se prête mal à la logique « lolfienne » de résultat. Aussi les **objectifs mesurent-ils plus une activité** qu'une stratégie de performance.

- Cette année encore, il convient de saluer la qualité des réponses fournies au questionnaire budgétaire adressé par votre rapporteur spécial, traduisant un réel effort de la part du CESE pour compléter l'information du Parlement.

*Au 10 octobre 2013, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire concernant le présent programme, **100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.***

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL EN 2014

III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE)

A. LA PRÉSENTATION DU PROGRAMME

La présentation du présent programme demeure inchangée **en dépit de l'enrichissement des missions du CESE consécutif de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.**

Son responsable est Jean-Paul Delevoye, président du CESE.

1. Les finalités du programme

a) *Favoriser le dialogue social et la consultation des « forces vives »*

Le programme 126 « Conseil économique, social et environnemental » a pour finalité de **permettre au CESE d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution, révisée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.**

Le CESE est une **assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics**, chargée de représenter les principales activités du pays et de **favoriser leur collaboration ainsi que d'assurer leur participation à la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.**

Il examine et suggère les adaptations économiques et sociales rendues nécessaires, notamment, par les techniques nouvelles. En outre, il promeut une politique de dialogue avec les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR). Enfin, le CESE exerce depuis plusieurs années une action internationale par le biais de l'Association des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires.

Au service de la démocratie participative, le CESE peut émettre des avis, sur saisine gouvernementale, sur auto-saisine et, depuis la réforme de 2008, **par consultation du Parlement ou par voie de pétition**, selon des modalités prévues par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au CESE¹.

Néanmoins, force est de constater que ces facultés demeurent marginales : une seule saisine parlementaire a été enregistrée, à l'initiative de

¹ Cette loi a profondément modifié l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 régissant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Conseil.

l'Assemblée nationale¹, et l'**unique pétition citoyenne** ayant recueilli les 500 000 signatures requises² a été déclarée irrecevable par le bureau du CESE. À ce jour, **une deuxième saisine citoyenne, pour l'éducation à la nature, à l'environnement et au développement durable, est en cours de recueil des signatures.**

Cette première expérimentation a permis au CESE de prendre conscience de certaines difficultés et de **relever trois insuffisances** de la loi organique du 28 juin 2010 précitée en matière de pétitions citoyennes :

- les pétitions doivent être **écrites**, ce qui exclut le recueil numérique de signatures et se matérialise concrètement par la réception et l'archivage de centaines de cartons ;

- les pétitions n'ont **pas de statut spécifique**. Ainsi, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a-t-elle considéré qu'il s'agissait de fichiers de données privées, ce qui pose la question de leur utilisation ;

- enfin, il s'agit de **pétitions « sur l'honneur »**, interdisant toute vérification de la véracité de l'identité des signataires.

De tels écueils ne peuvent **qu'attirer l'attention du législateur afin d'étudier la possibilité de perfectionner la loi organique.**

b) Une structuration en trois actions

Pour mener à bien ses missions, le programme se structure en trois actions, les deux premières totalisant 96,9 % des crédits.

- **Action 1 : « La représentation des activités économiques et sociales »**

Correspondant à la raison d'être du CESE, cette action a pour objet de préciser les moyens nécessaires à l'exercice du mandat de ses membres. Elle comprend les crédits relatifs à leurs indemnités et au financement budgétaire de la Caisse de retraite des anciens membres du CESE, ainsi que ceux nécessaires aux déplacements des membres du Conseil.

¹ Le 12 octobre 2011, Bernard Accoyer, alors président de l'Assemblée nationale, a saisi le CESE sur « le coût économique et social de l'autisme ». L'avis de Mme Christel Prado a été adopté et publié le 9 octobre 2012.

² Il s'agit de la pétition demandant l'avis du CESE sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe, déposée le 15 février 2013. Réuni le 26 février 2013, le bureau du CESE a conclu que cette pétition sollicitant l'avis du CESE sur un projet de loi n'était pas recevable au motif qu'en vertu de l'article 69 de la Constitution et de l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 précitée, « la saisine du CESE pour avis sur un projet de loi relève exclusivement du Premier Ministre. Celle-ci ne saurait ainsi être autorisée par voie de pétition citoyenne. » En outre, le bureau a estimé que le sujet du « mariage pour tous » ne constituait pas une question à caractère économique, social ou environnemental, au sens de l'article du premier alinéa de l'article 4-1 de l'ordonnance précitée, requis pour une saisine du CESE.

Elle absorbe près de **70,9 % des CP du présent programme** (64 % des AE).

- Action 2 : « Le fonctionnement de l'institution »

Cette deuxième action a pour but d'assurer le bon fonctionnement humain, logistique et informatique de l'institution, ainsi que l'entretien et la modernisation du Palais d'Iéna, classé pour partie monument historique, siège du CESE.

Elle représente **26 % des CP du présent programme** (33,2 % des AE).

- Action 3 : « La communication et l'international »

Elle recouvre les crédits directement dédiés aux actions de communication (site internet, publications, conférences de presse, colloques et manifestations diverses), aux relations avec les CESR et à l'action internationale, cette dernière ayant été consacrée par la loi organique précitée du 28 juin 2010.

Cette action ne regroupe que **3,1 % des CP du programme** (2,8 % des AE).

2. La composition du CESE

Depuis 2011, année de la pleine mise en œuvre de la réforme, le CESE a vu sa composition profondément évoluer, notamment **afin d'améliorer sa représentativité**.

Les 233 membres (ou « conseillers ») du CESE, désignés pour cinq ans, renouvelables une fois, sont répartis en trois pôles : « **vie économique et dialogue social** » (140 membres issus de 6 groupes de représentation), « **cohésion sociale et territoriale et vie associative** » (60 membres issus de 7 groupes de représentation) et « **protection de la nature et de l'environnement** » (33 membres issus de 2 groupes de représentation).

Parmi les groupes de représentation dont sont issus les conseillers, figure celui des **personnalités qualifiées, au nombre de 40, désignées par le Gouvernement¹ et réparties au sein de chaque pôle²**. Le groupe des entreprises publiques a été supprimé et deux nouveaux groupes ont vu le jour : « environnement et nature » et « organisations étudiantes et mouvements de jeunesse ».

¹ Pour la mandature 2010-2015, les personnalités qualifiées ont été nommées par le décret du 28 octobre 2010 portant nomination au CESE.

² 10 pour le pôle économique, 15 pour le pôle socio-culturel et associatif et 15 pour le pôle environnemental.

Le CESE comprend également **72 personnalités associées¹, désignées par le Gouvernement à raison de leurs qualifications.**

Enfin, votre rapporteur spécial souligne que **l'obligation de parité** entre les hommes et les femmes exigée par la loi organique précitée a été presque atteinte puisque, pour la mandature 2010-2015, **45 % des membres sont des femmes.**

3. Une autonomie de gestion et des spécificités fonctionnelles limitant l'impact de la LOLF

Le CESE bénéficie 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.

La comptabilité du CESE comprend :

- **en recettes**, les **fonds budgétaires retirés par ordonnance** de paiement et les recettes de valorisation après attributions de produits ;

- **en dépenses**, le **montant des opérations décidées par le Président du CESE et visées par les Questeurs** qui effectuent le contrôle d'opportunité et de régularité.

Certes, ses spécificités budgétaires et la nature même de ses activités n'incitent pas le CESE à se doter d'une véritable comptabilité analytique. Toutefois, lors de son audition par votre rapporteur spécial², le Président Jean-Paul Delevoye a de nouveau indiqué son **souhait de progresser vers la mise en place d'outils de comptabilité analytique.**

B. UNE DIMINUTION DE 0,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR 2014

Le montant des crédits du programme 126 s'élève à **42,60 millions d'euros en AE** et à **38,45 millions d'euros en CP** (auxquels il convient d'ajouter 1,7 million d'euros au titre des attributions de produits). Les CP diminuent de 250 000 euros (- **0,6 %**) par rapport à la loi de finances pour 2013.

Votre rapporteur spécial relève que, pour la première année, le budget du CESE connaît une **distinction entre le montant de ses AE et celui de ses CP**. Cette différence de **4,15 millions d'euros** s'explique par la **mise en place d'un plan pluriannuel d'investissements** (opérations de

¹ Au nombre de 8 par section, ces personnalités associées remplacent les 72 membres de section (ou experts) désignés par le Premier ministre, pour deux ans.

² Le 16 octobre 2013.

modernisation et de restauration du Palais d'Iéna) et le nécessaire **lancement de marchés publics** pour leur réalisation.

Les **dépenses de titre 2** (dépenses de personnel), qui regroupent les charges liées aux membres du CESE et au personnel *stricto sensu* et qui représentent **85,1 % des crédits du programme**, restent rigoureusement **identiques au montant demandé pour 2013** (32,74 millions d'euros).

En conséquence, **les crédits hors dépenses de personnel** du présent programme **sont en diminution de 4,2 %**.

Les **crédits de titre 3** (dépenses de fonctionnement), qui représentent 12,6 % du total des dépenses, **augmentent de 11,5 %** (+ 500 000 euros) par rapport à 2013, et s'établissent à **4,87 millions d'euros**. Cette augmentation s'explique par un **réajustement opéré en prévision budgétaire**, puisque celle de 2013, répondant aux recommandations de la Cour des comptes, avait été sous-évaluée à cause du report de charges sur l'exercice suivant. Elle est « gagée » par une diminution des dépenses de titre 5.

En effet, on constate parallèlement une **diminution de 45,2 %** (- 700 000 euros) des **dépenses de titre 5** (dépenses d'investissement), dont **200 000 euros** sont prélevés au titre de la contribution volontaire que le CESE a consenti afin de **soutenir le plan emploi** et de participer au redressement des finances de l'État.

Cette diminution intervient en dépit des besoins nécessaires à la poursuite de la modernisation de l'hémicycle ainsi que des travaux de conservation, d'accessibilité et de mise aux normes du Palais d'Iéna, **imposés par l'accueil du public et à la mise en œuvre de la stratégie de valorisation du Palais**. Il devrait donc être davantage recouru aux recettes de valorisation afin de compenser la réduction de l'enveloppe de crédits d'investissements et de maintenir un montant de **2 millions d'euros par an affecté à l'amélioration et à l'entretien du Palais**. Lors de son audition par votre rapporteur spécial, le Président Delevoye lui a d'ailleurs indiqué que le CESE avait obtenu de la direction du budget la **possibilité de reporter d'une année sur l'autre les crédits de titre 5 non consommés**.

C. LES MESURES D'ÉCONOMIES MISES EN PLACE PAR LE CESE

1. Une réforme désormais assimilée à moyens constants

Le budget pour 2014, à l'instar des années précédentes, ne prévoit **aucun moyen supplémentaire** pour faire face aux nouvelles missions du CESE issues de la réforme de 2008, qui sont donc désormais « absorbées » soit par réallocation des moyens existants, soit par économie nette.

En effet, **aucun coût supplémentaire n'est à prévoir pour les saisines parlementaires**, dans la mesure où les auto-saisines doivent servir de « variables d'ajustement ».

En outre, **aucun crédit supplémentaire** n'a été accordé au CESE pour le **traitement des pétitions citoyennes**, qui s'effectue donc intégralement par redéploiements internes. À l'aune de l'unique pétition citoyenne menée à terme à ce jour (*cf. supra*), il apparaît que la **seule dépense externe** à prévoir est assez marginale, de l'ordre de **4 000 euros, destinés à rémunérer la présence d'un huissier** chargé du contrôle des opérations de vérification des signatures. À l'évidence, le seuil des 500 000 signatures contribue à limiter le nombre de pétitions potentiellement recevables.

S'agissant enfin des **72 personnalités associées**, remplaçant les anciens « membres de section » et nommées pour 2 ans, leur **indemnité a été fixée à 284 euros par présence en réunion de section¹**, soit un **montant maximal de 11 366,28 euros annuels**, légèrement supérieur à celui des anciens membres de section. Le **système de rémunération à la présence** (qui sera bientôt contrôlée au moyen d'un nouveau logiciel) permet de réaliser **des économies de l'ordre de 350 000 euros par an par rapport à l'ancien dispositif qui prévoyait un versement forfaitaire**.

2. Les réponses apportées au financement de la Caisse de retraites

Une **réforme salubre** a été mise en œuvre en 2011 afin de remédier au **problème structurel du financement de la Caisse de retraites** et d'assurer son équilibre jusqu'en 2018. En effet, déjà fortement menacé, le régime de retraite du Conseil risquait de surcroît de se détériorer davantage en raison de **l'incidence directe** du renouvellement du CESE sur son équilibre. **La limitation à deux mandats consécutifs** et **l'exigence de parité** ont entraîné *de facto* un fort **accroissement du taux de renouvellement (de l'ordre de 75 % contre 50 % habituellement)**, augmentant le montant total des pensions (dont le montant moyen s'élève à **1 240 euros en 2013** suite à la revalorisation de 1,3 % intervenue au 1^{er} avril 2013). À plus long terme, la **féminisation** accrue du CESE est aussi source de **charges supplémentaires** pour la Caisse de retraite, en raison du différentiel d'espérance de vie entre les hommes et les femmes.

Le Conseil a donc profondément modifié le règlement de sa Caisse de retraites en se **rapprochant des règles de la fonction publique** (augmentation progressive de l'âge de départ à 62 ans et du montant des cotisations, diminution du taux des annuités), en **diminuant les avantages des conseillères mères de famille** (suppression de la possibilité de bénéficier de la pension avant l'âge légal, plafonnement de la majoration pour enfants à 10 %) et en **mettant en place une contribution de sauvegarde** fixée à 1 % du montant brut des pensions distribuées (y compris pour les pensions déjà liquidées).

¹ Ce montant est prévu par le décret n° 2012-288 du 29 février 2012 relatif aux indemnités des personnalités associées qui fixe, en outre, une indemnité de 454,41 euros pour chaque rapport remis.

Le CESE poursuit d'ailleurs ses efforts de redressement puisqu'il devrait **aligner son régime sur les mesures proposées dans le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites**, actuellement en cours de discussion au Sénat.

Ces réformes, ainsi que les financements provenant des opérations de location du Palais d'Iéna (0,5 million d'euros affectés à la Caisse), ont permis de **ramener le déséquilibre de la caisse de 4,5 millions à 1,5 million d'euros en 2025**.

Dans le cadre de la négociation triennale, la direction du budget avait consenti un abondement de la subvention d'équilibre à hauteur de **1,5 million d'euros par an jusqu'en 2015** pour faire face à cette difficulté.

Le CESE a en outre demandé à son actuaire le **chiffrage d'une mesure d'économies supplémentaires, induite par l'abandon de la liquidation automatique à l'âge de 60 ans de la pension d'ancien membre du CESE**. Désormais, la date de cette liquidation est calquée sur celle de la pension principale, ce qui a pour conséquence mécanique de retarder son versement pour un certain nombre de conseillers.

Ce n'est, néanmoins, **qu'à compter du renouvellement de 2015** que le CESE devrait avoir une **visibilité précise** sur le montant des liquidations de ses pensions et donc sur la **trajectoire budgétaire de son régime de retraite**, puisqu'alors le principe de limitation à deux mandats sera pleinement effectif.

3. Les recettes tirées des opérations de valorisations du Palais d'Iéna

La stratégie de valorisation du Palais d'Iéna¹, mise en œuvre depuis plusieurs années, permet d'alimenter les recettes du CESE, qui devrait disposer pour 2014, et jusqu'en 2015, d'au moins **1,7 million d'euros** à ce titre, **soit 5 %** de son budget (issus pour l'essentiel de divers tournages audiovisuels et de défilés de maison de haute-couture).

L'objectif est **d'alimenter en retour le programme d'investissement**, à hauteur de 1,2 million d'euros, mettant ainsi en place un **véritable cercle vertueux** entre la valorisation du patrimoine immobilier du CESE et ses investissements. Le reliquat de ces recettes (0,5 million d'euros) est affecté à la Caisse de retraites.

Votre rapporteur spécial relève que le CESE a signé cette année une **convention avec la Fondation du Patrimoine**. Celle-ci **reçoit les fonds des mécènes** pour des actions de valorisation du Palais ou des manifestations permettant cette valorisation.

¹ 230 manifestations organisées en 2012.

D. LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS (- 3 EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉ)

Malgré la mise en place de la réduction du temps de travail et la poursuite de l'enrichissement des activités du CESE (communication et relations internationales, mais aussi élargissement des attributions suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008), **le plafond d'emplois du CESE est resté stable pendant plus de vingt ans**. Il est vrai que les effectifs théoriques autorisés en loi de finances (159 équivalents temps plein travaillé, ETPT, en PLF 2013) sont **largement supérieurs aux effectifs réels** en poste (**135,8 ETPT en moyenne** calculée sur l'année 2013).

L'an dernier, le CESE s'est engagé sur **une réduction de 3 ETPT par an jusqu'en 2015 afin de faire converger ses effectifs théoriques vers les effectifs réels**. Cette réduction s'effectue à **masse salariale constante** afin de préserver les marges de manœuvre du CESE sur ses dépenses de personnel.

Pour 2014, le plafond d'emplois, y compris les contractuels, est donc en **diminution de 3 ETPT** par rapport au plafond autorisé pour 2013, soit **156 ETPT**.

Voulue par **le président Jean-Paul Delevoye, une réflexion est en cours sur l'adéquation précise des besoins réels avec le plafond d'emplois** afin de privilégier le cœur de métier du CESE et de **valoriser sa production intellectuelle**. À cette fin, il est nécessaire de faire évoluer l'équilibre de ses emplois vers un **renforcement des agents de catégorie A et une diminution des autres catégories**.

En outre, **quatre chantiers principaux**, guidés par une « ambition managériale », ont été initiés : **le temps de travail, l'organisation des services, la gestion des emplois et des compétences** et la **politique indemnitaire et sociale**. Pour ce faire, plusieurs outils devraient prochainement voir le jour, à l'issue des négociations actuellement en cours avec les organisations syndicales : élaboration d'un nouvel organigramme, mise en place d'un outil de contrôle horaire et mutualisation des moyens et des personnels.

E. ANALYSE DES PERFORMANCES DES SIX INDICATEURS DU PROGRAMME

Cette année encore, il convient, de relever la spécificité intrinsèque du CESE, **assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, dont l'activité se prête mal à la mesure de la performance**. À ce titre, votre rapporteur spécial souligne que le CESE a mis en place une importante « **étude d'impact** » afin de quantifier les **préconisations du Conseil** (plus de **6 300 propositions** formulées entre 1999 et 2010 ont été analysées) et leur **apport médiatique, civique, politique et juridique** (30 % auraient fait l'objet d'une reprise soit dans un dispositif normatif, soit dans les pratiques des

entreprises, des collectivités ou des associations). Un groupe de travail a été chargé de mettre en place un outil de suivi de ces propositions, qui pourrait conduire à la mise en place d'un indicateur.

Dans le projet de loi de finances pour 2013, le nombre d'indicateurs d'activité et de performance avait connu une nette diminution afin de rationaliser la présentation stratégique du PAP. **Le présent programme compte donc six indicateurs**, ce qui est un nombre raisonnable même si votre rapporteur spécial regrette **la perte de certaines informations**, notamment relatives à **l'activité de production intellectuelle du CESE** ou celles quantifiant **les relations avec le Parlement**.

Pour 2014, il y a lieu, néanmoins, de se réjouir que **tous les indicateurs du programme retracent une amélioration de la performance**.

1. 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, « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation », est assorti de **trois indicateurs**.

- Indicateur 1.1 « *Production intellectuelle du CESE* » : cet indicateur quantifie le cœur même de l'activité du CESE et c'est pourquoi il est distingué comme **indicateur le plus représentatif du programme**, bien qu'il s'agisse d'un indicateur d'activité plutôt que de performance. Il est subdivisé entre les avis produits (sans distinction des quatre types de saisine : gouvernementale, parlementaire, citoyenne ou auto-saisine) et les études et communications rendues. Pour 2014, l'indicateur prévoit **une augmentation du nombre d'avis produits** : 26 contre 25 en prévision actualisée pour 2013.

Votre rapporteur spécial **regrette que les différents avis soient tous agrégés**, sans possibilité de distinguer les saisines gouvernementales. Or, si le CESE ne dispose pas précisément de « marge de manœuvre » sur ces avis, **cet indicateur révélait tout de même la volonté, plus ou moins grande, du Gouvernement de l'associer à ses choix**.

- Indicateur 1.2 « *Activités partenariales* » : il se décline en deux sous-indicateurs, mesurant le nombre de colloques ou d'événements institutionnels organisés par le CESE ou en partenariat ainsi que le nombre de personnes ayant participé à ces manifestations. Votre rapporteur spécial considère qu'il s'agit d'une **activité plus « facultative »** dont l'augmentation future n'est pas révélatrice d'une performance particulière mais plutôt du niveau de fréquentation du Palais d'Iéna. En 2014, le CESE estime à **210 le nombre de colloques et événements** organisés par lui ou en partenariat **et à 47 000 le nombre de participants** à ces différentes manifestations, montant très supérieur à la prévision pour 2013 (30 000) en raison des expositions

organisées, et notamment celle consacré à Auguste Perret, architecte du Palais d'Iéna.

- Indicateur 1.3 « *Diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux* ».

Le premier sous-indicateur mesure le « *Nombre de visiteurs* » sur internet (280 000 visiteurs pour 2014 contre 250 000 en prévision actualisée pour 2013) et le deuxième les « *Retombées presse* » (à travers la presse écrite, web et audiovisuelle) et prévoit, en 2014, 5 800 articles mentionnant le CESE, son président, ses membres ou ses travaux (contre 7 000 en prévision 2013, actualisé à 5 600). Ce comptage s'effectue avec l'aide d'un partenaire presse et de Google Analytics (solution d'analyse d'audience internet). Sur cette mesure, votre rapporteur spécial estime qu'il faudrait tenir compte du fait que, certaines années, les sujets de sociétés traités par le CESE peuvent revêtir un **caractère plus médiatique**. En outre, une fraction des articles mentionnant le CESE risque de ne **pas traiter du contenu de ses travaux** mais plutôt de relater des événements qui se déroulent dans ses locaux (expositions par exemple).

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.

- Indicateur 2.1 « *Assiduité aux réunions* » : le taux de présence vise à mesurer le degré d'implication des membres du CESE dans le rôle qui leur a été confié. En la matière, les **performances enregistrées sont stabilisées**¹ depuis plusieurs années, traduisant l'**assiduité** des conseillers malgré le fait que, le plus souvent, ils exercent une autre activité (chefs d'entreprises, syndicalistes, responsables d'associations...). Il est vrai qu'un **taux d'absentéisme trop élevé entraîne un abattement** sur l'indemnité des conseillers².

- Indicateur 2.2 « *Fonctionnement* » : le premier sous-indicateur mesure les **dépenses de fonctionnement stricto sensu par membre**. Il apparaît ainsi que le **coût de fonctionnement du CESE par conseiller diminue légèrement à 19 000 euros** pour 2014 (contre 19 300 en prévision actualisé pour 2013). Le second sous-indicateur fait suite à la mise en place de l'attribution de produits « **valorisation du Palais d'Iéna** », dont les recettes prévisibles tirées de la location du Palais pour diverses

¹ 79 % de présents en plénières et 69 % en section, en 2013. La prévision pour 2014 est fixée, respectivement, à 80 % et 70 %.

² La mesure du taux d'absentéisme a été modifiée en 2011. Désormais les conseillers doivent signer la liste d'émargement chaque jour de plénière pour être comptabilisés présents. La table d'émargement se trouve dans l'hémicycle.

manifestations privées représentent **5 % du budget du CESE**. Il est utile de relever que cette proportion ne représentait que **1 % en 2011**.

- Indicateur 2.3 « *Gestion environnementale de l'institution* » : il s'agit d'un indicateur mesurant le bilan carbone des déplacements des membres du CESE ainsi que la consommation annuelle de gaz, d'électricité et d'eau. Le CESE réfléchit actuellement à la construction d'un indicateur synthétique, pertinent pour mesurer **le pilotage de sa politique environnementale** et non plus uniquement le volume de sa consommation énergétique.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »

- Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières », dont près de 87 % des crédits concernent les dépenses de personnel, connaît une **diminution de son budget (- 1,8 % en AE et - 0,9 % en CP)**.

- **Le plafond d'emplois du programme s'établit à 1 840 ETPT, soit un niveau identique à 2012 et 2013.**

- **L'impact en 2014 de la réforme des juridictions financières**, intervenue en 2012, devrait être faible (**0,6 million d'euros**).

- Votre rapporteur spécial se félicite que le **coût total de cette réforme** ait été revu à la baisse : **7,19 millions d'euros** en CP cumulés de 2012 à 2016.

- Votre rapporteur spécial tient à saluer **la nouvelle présentation stratégique du programme** qui permet une analyse pertinente et complète des objectifs du programme.

Au 10 octobre 2013, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire concernant le présent programme, 100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

LA COUR DES COMPTES ET LES AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN 2014

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

A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » répond aux prescriptions des articles 14¹ et 15² de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Il englobe **la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) :**

- 20³ **chambres régionales des comptes (CRC)** au lieu de 27 (*cf. infra*),
- 4 **chambres territoriales des comptes (CTC)**, situées en outre-mer⁴.

L'article 47-2 de la Constitution révisée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 dispose que « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques* ».

Le Premier président de la Cour des comptes, **Didier Migaud**, est responsable du présent programme.

À la demande du Sénat, cinq enquêtes sont réalisées chaque année depuis 2003 dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, et deux contrôles budgétaires ont été menés par des rapporteurs spéciaux bénéficiant, au titre de l'article 58-1°, du concours technique d'un magistrat de la Cour des comptes (en 2008 et 2009). Les enquêtes, après une « audition pour suite à donner », sont intégrées au sein d'un rapport d'information de votre commission rédigé par le rapporteur spécial compétent.

À ces enquêtes, s'ajoutent les transmissions des documents administratifs élaborés par la Cour des comptes (**référés et rapports particuliers**) qui donnent lieu, pour certains, à un suivi sous la forme d'auditions publiques.

¹ L'article 14 dispose 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 15 dispose que « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

³ Le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des CRTC a fixé le siège et le ressort des vingt CRC, en application de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Quatorze ont leur siège en métropole, cinq en outre-mer et une en Corse (*cf. infra*).

⁴ Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ainsi que Saint-Pierre et Miquelon.

En outre, la LOLF, en son article 58, a introduit deux nouvelles **attributions d'assistance de la Cour au Parlement** :

- 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.**

La certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2012

La Cour des comptes a rendu public, le 28 mai 2013, l'**acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2012** par lequel elle certifie que le compte général de l'État de l'exercice 2012 est régulier et sincère et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous **cinq réserves substantielles** et **deux autres réserves**.

Ces cinq réserves substantielles portent sur :

- le système d'information financière (Chorus notamment) ;
- les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne ;
- les produits régaliens ;
- les actifs et passifs du ministère de la défense ;
- les participations et les autres immobilisations financières.

Les progrès réalisés en 2012 permettent à la Cour de lever seize parties des réserves substantielles qu'elle avait formulées sur les comptes de l'État de 2011. Elle en tire la conséquence en ne qualifiant plus de « substantielles » **une réserve relative au patrimoine immobilier** et une autre relative aux **passifs non financiers**.

Source : Cour des comptes

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**.

Il est possible que ces missions de certification s'enrichissent encore davantage dans les prochaines années. Dans son rapport « *Agences de notation : pour une profession règlementée* »¹, notre collègue Aymeri de Montesquiou préconisait une **certification des comptes de certaines collectivités territoriales par les juridictions financières**, afin de « *garantir la qualité des comptes aux investisseurs, sans passer par le truchement des agences* ». **Une expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales figure dans le projet de loi n° 497 (2012-2013) de**

¹ Rapport d'information n° 598 (tome I) au nom de la mission commune d'information sur les agences de notation présidée par Frédérique Espagnac (Sénat, 2011-2012, p.111), déposé le 18 juin 2012.

développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, déposé par le Gouvernement sur le bureau du Sénat le 10 avril 2013.

Enfin, votre rapporteur spécial tient à mentionner le fait qu'à compter du mois d'octobre 2013, la Cour des comptes s'engage dans la certification des comptes du Sénat, sur l'exercice 2013.

B. LA STRUCTURATION DU PROGRAMME

Initialement, le présent programme était structuré en quatre actions. Afin de rendre compte de manière plus détaillée des missions des juridictions financières, il a été profondément remanié lors du PLF pour 2013 et compte, depuis, **sept actions**, de volume inégal.

1. Sept actions reflétant les missions des juridictions financières

L'action 21 (« *Examen des comptes publics* ») regroupe la certification directe de certains comptes publics (Etat et Sécurité sociale), l'information du Parlement sur la qualité des comptes d'administrations publiques non certifiées, le contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables publics, la vérification de la qualité et de la régularité des comptes des collectivités et organismes publics et l'activité de commissaire aux comptes d'organisations internationales du Premier président de la Cour des comptes.

L'action 22 (« *Contrôle des finances publiques* ») consiste en l'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale : remise des trois rapports annuels (sur les finances publiques, sur l'exécution du budget de l'Etat et sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale), enquêtes au titre de l'article 58-2° de la LOLF, avis des CRTC sur les budgets locaux après saisine du préfet ainsi que sur les marchés et conventions de délégations de service public.

L'action 23 (« *Contrôle des gestions publiques* ») recouvre l'ensemble des contrôles sur la régularité et la qualité de la gestion des collectivités et des organismes publics par la Cour des comptes et les CRTC. Cette activité est celle qui mobilise le plus de moyens.

L'action 24 (« *Évaluation des politiques publiques* ») permet d'apprécier l'efficacité et l'efficacé des politiques publiques.

L'action 25 (« *Information des citoyens* »), reconnue par la loi constitutionnelle de 2008 précitée, recouvre l'activité de publication ainsi que l'activité de représentation de la Cour et des CRTC, assurées par le Premier président, le Procureur général, les présidents de chambre, les présidents de CRTC ou les autres magistrats.

L'action 26 (« *Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics* ») consiste en l'engagement de procédures juridictionnelles à l'encontre des comptables publics et des gestionnaires de fait, qui sont responsables sur leurs deniers personnels. La Cour et les CRTC peuvent en outre saisir la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ou le juge judiciaire à l'encontre de l'ensemble des gestionnaires en cas d'irrégularité ou de faute de gestion.

L'action 27 (« *Pilotage et soutien des juridictions financières* ») regroupe, pour la Cour, le pilotage exercé par le Premier président, le secrétariat général, le parquet général, les présidents de chambres (rapporteur général inclus) et les missions d'inspection et de contrôle, ainsi que le soutien, qui comprend l'activité de l'ensemble des services administratifs (à l'exception du greffe et de la documentation). Dans les CRTC, la même distinction est opérée.

2. La répartition des crédits par action

Ces sept actions sont de volume inégal. Ainsi, les actions de contrôle des gestions publiques (23) et de pilotage et de soutien (27) absorbent chacune plus du quart **des CP** du programme (respectivement **27,8 %** et **25 %**). **L'action de mise en jeu de la responsabilité des comptables et gestionnaires publics** représente, quant à elle, à peine plus de **2 % du programme**.

Le tableau ci-après présente la part des actions dans le programme en fonction du montant de leurs crédits, avant et après la ventilation de l'action de pilotage et de soutien :

Répartition des crédits de paiement (CP) par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2014	Part dans le programme
21. Examen des comptes publics	39,4	18,2 %	52,2	24,0 %
22. Contrôle des finances publiques	15,9	7,3 %	21,5	10,0 %
23. Contrôle des gestions publiques	60,1	27,8 %	81,1	37,0 %
24. Évaluation des politiques publiques	34,7	16,0 %	46,8	21,0 %
25. Information des citoyens	7,3	3,4 %	9,8	5,0 %
26. Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4,7	2,2 %	6,3	3,0 %
27. Pilotage et soutien des juridictions financières	54,2	25,0 %	0,0	0,0 %
Ensemble	216,3	100,0 %	217,7	100,0 %

Après ventilation, 1,3 million d'euros viennent abonder les crédits de la mission en provenance du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Source : projet annuel de performances pour 2014 de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat »

C. UN BUDGET EN DIMINUTION : - 1,8 % EN AE ET - 0,9 % EN CP

Au préalable, votre rapporteur spécial rappelle qu'eu égard à l'importance accordée aux missions de contrôle, d'évaluation et de jugement des comptes publics, **le présent programme n'est pas soumis aux contraintes habituelles de régulation budgétaire.**

Ce programme, dont près de **87 % des crédits concernent les dépenses de personnel**, s'appuie sur une enveloppe de **216,27 millions d'euros¹ de CP, en diminution de 2 millions d'euros (- 0,9 %)** par rapport au budget accordé pour 2013, et de **214,93 millions d'euros en AE (- 4 millions d'euros, soit - 1,8 %** par rapport à 2013).

Cette diminution concerne **tous les titres de dépenses** (hors les dépenses d'intervention, stabilisées à 50 000 euros), **y compris les dépenses de personnel.**

¹ Somme à laquelle il convient d'ajouter 1,12 million d'euros au titre des fonds de concours.

1. Une diminution « optique » observée sur tous les titres de dépenses...

Au sein du programme, **les dépenses en CP hors titre 2 (dépenses de personnel) diminuent de 2,6 %** et s'établissent à **28,2 millions d'euros**.

Les dépenses de fonctionnement, qui représentent 12,7 % des crédits du programme, diminuent de **2,3 % pour atteindre 27,4 millions d'euros**. Au sein de ces crédits de titre 3, **12,3 millions d'euros constituent des crédits immobiliers** (correspondant aux locations et aux loyers budgétaires, au chauffage, à l'entretien courant et au nettoyage des locaux), en diminution de 0,95 million d'euros par rapport à 2013.

Les dépenses d'investissement (0,7 million d'euros) **diminuent de 13 % en CP**.

Seules les **dépenses d'intervention restent stables à 50 000 euros** inscrits pour prendre en charge les cotisations versées à des organisations internationales de contrôle.

Cette tendance à la baisse **concerne également les dépenses de personnel (- 0,7 %, cf. infra)**.

Néanmoins, cette diminution peut être **qualifiée « d'optique »** puisqu'elle résulte essentiellement du **transfert de crédits au bénéfice du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**.

2. ...pour l'essentiel imputable à la création du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)

Cette diminution globale s'explique par **les prélèvements opérés sur le présent programme en vue de doter le nouveau programme 340 « Haut Conseil des finances publiques », créée par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (cf. infra)**.

En effet, rattaché structurellement à la Cour des comptes, bien qu'indépendant et autonome budgétairement, le Haut Conseil a été **créé à moyens constants**¹.

Pour 2014, le prélèvement sur le programme 164 au profit du HCFP s'élève à **0,82 million d'euros**, dont **0,37 million d'euros en titre 2** et **0,45 million d'euros répartis sur les autres titres**.

Aussi, à « **structure constante** », c'est-à-dire hors transfert au bénéfice du HCFP, **les crédits hors dépenses de personnel** du programme

¹ Le décret n° 2013-398 du 13 mai 2013 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance avait ouvert 0,78 million d'euros en AE et en CP au titre des crédits nécessaires au fonctionnement du HCFP pour la fin de l'année 2013, gagés sur les crédits du programme 164.

« Cour des comptes et autres juridictions financières » **sont identiques à ceux demandés en PLF pour 2013**. Les crédits de personnel, pour leur part, sont toujours en diminution (- 0,5 %) ce qui témoigne d'un réel effort de **stabilisation de la masse salariale** des juridictions financières.

3. ... et à la stabilité des moyens humains du programme

En 2014, les dépenses de personnel diminuent de -0,7 % et s'établissent à **188 millions d'euros**, en dépit des contributions d'équilibre au compte d'affectation spéciale (CAS) « **Pensions** » (qui pèsent pour un quart des dépenses de personnel) et de diverses **mesures catégorielles** (la création du grade d'attaché hors classe suite à la mise en œuvre du corps interministériel des attachés, la poursuite de la revalorisation du statut des magistrats des CRTC). À « **structure constante** », la **diminution constatée** est de - 0,5 %. Cette diminution résulte donc d'un pilotage efficace de la masse salariale.

En effet, pour 2014, **le plafond d'emplois reste stable à 1 840 ETPT, dont près du tiers (30,7 %) est affecté au profit de la seule action 23 « Contrôle des gestions publiques ».**

Il est à noter que les juridictions financières ont entrepris une **politique de requalification des emplois en faveur de la fonction de contrôle**, en concentrant leurs efforts de recrutement sur les catégories A + et A. Cette tendance est facilitée par les départ d'agents de catégorie B et C intervenus en 2012 et 2013 à la suite du **regroupement de 7 CRC dans le cadre de la réforme des juridictions financières.**

Les actions **27 (« Pilotage et soutien des juridictions financières »), 21 (« Examen des comptes publics ») et 24 (« Évaluation des politiques publiques »)** regroupent 55,3 % des ETPT du programme avec respectivement **22,2 %, 17,6 % et 17,2 % des effectifs.**

Vers de nouveaux besoins liés aux missions de certification ?

Depuis la mise en œuvre de la certification des comptes de l'État et de la Sécurité sociale, en 2006, la Cour s'est engagée dans une politique de recrutements extérieurs d'experts, issus des grands cabinets d'audit, destinée à faire face à ces nouvelles missions.

En effet, **la nécessité de disposer d'équipes rapidement opérationnelles a conduit à privilégier le recrutement en contrats à durée déterminée (CDD) de trois ans** (éventuellement renouvelables pour deux ans) **d'experts** disposant d'une qualification professionnelle et de connaissances techniques particulièrement adaptées. Avec la possibilité de **transformation des CDD en contrats à durée indéterminée (CDI)**, ainsi que l'octroi d'une prime annuelle en fonction des performances individuelles, on observe **une professionnalisation de la mission de certification**. Au 31 juillet 2013, 27 experts extérieurs étaient affectés aux missions de certification des comptes de l'État (10 pour les comptes du régime général de la sécurité sociale).

À l'avenir, ces missions pourraient évoluer avec notamment l'instauration de la certification des comptes de certaines collectivités territoriales, pour lesquelles un renforcement en ETPT du programme serait alors envisageable.

En outre, la mission **d'évaluation des politiques publiques** (sur la base de laquelle votre commission des finances sollicite désormais la Cour, comme l'avait illustré, l'an dernier, l'enquête au titre de l'article 58-2° de la LOLF relative aux frais de justice¹) implique la définition de nouvelles méthodologies et procédures. Dans cette perspective, l'apport des experts extérieurs est sans doute bénéfique afin de développer une nouvelle compétence « métier ».

4. Le faible impact de la réforme des juridictions financières sur le budget du programme

En 2014, **l'impact de la réforme est marginal**, l'essentiel des dépenses ayant été supporté sur les exercices 2012 et 2013 et financé par redéploiements.

¹ Sénat, *Rapport d'information n° 31 (2012-2013) d'Edmond Hervé, « Pour une meilleure maîtrise des frais de justice »*, déposé le 10 octobre 2012.

Historique et portée de la réforme

Le **projet de loi** portant réforme des juridictions financières, voulue par l'ancien Premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin, afin d'instituer un **grand organisme public d'audit, d'évaluation et de contrôle** et de **prendre en compte les effets de la révision constitutionnelle de 2008**, reposait sur trois axes principaux : la **rénovation des procédures de jugement des ordonnateurs et des gestionnaires publics**, la **prise en compte des missions non juridictionnelles de la Cour des comptes** et la **réorganisation institutionnelle des juridictions financières**.

Néanmoins, le **projet de loi n'ayant pu être examiné en séance publique** en raison de l'encombrement du calendrier parlementaire, ses principales dispositions ont été reprises dans la **loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011** relative à la **répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles** précitée. Mais la **portée de la réforme a été considérablement limitée** en cours de discussion.

Par ailleurs, les dispositions du projet de réforme initial relatives à la **certification et aux missions non juridictionnelles** avaient, pour leur part, déjà été adoptées dans la **loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011**.

Seul l'axe de réforme relatif à l'organisation structurelle des CRC a **donc pu voir le jour**, grâce à loi du 13 décembre 2011 précitée, dont l'**article 46** prévoit que **le siège et le ressort de ces chambres sont fixés par décret en Conseil d'Etat sans que leur nombre puisse excéder vingt**.

Le **décret n° 2012-255 du 23 février 2012** relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes a fixé le siège et le ressort des vingt CRC : **quatorze en métropole** (Arras, Bordeaux, Dijon, Epinal, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Noisiel, Orléans, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse), **cinq en outre-mer** (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte) et **une en Corse** (Bastia).

a) Le chiffrage pour 2014

Pour 2014, la restructuration de la cartographie des juridictions financières n'a qu'un faible impact budgétaire, estimé à **0,6 million d'euros, ainsi répartis :**

- en ce qui concerne le **titre 2**, le **dispositif d'accompagnement** (constitué de la prime de restructuration de service et du complément spécifique de restructuration au titre de la **mobilité interne** et de l'indemnité de départ volontaire, de l'indemnité d'accompagnement à la mobilité, qui permet le maintien du niveau de rémunération pendant trois ans et/ou de l'aide à la mobilité du conjoint en ce qui concerne la **mobilité externe**) a bénéficié à **195 collaborateurs** (18 % des effectifs totaux des CRTC) et devrait occasionner un coût de **0,27 million d'euros en 2014 ;**

- s'agissant des **dépenses hors titre 2**, elles sont estimées à **0,33 million d'euros**, dont l'essentiel porte sur des **travaux immobiliers ou informatiques** liés au regroupement.

Sur le **titre 3**, plus précisément, si une **économie globale de 0,95 million d'euros** est attendue en crédits immobiliers, en raison du regroupement de 7 CRC (fermeture des sièges), celle-ci a été **absorbée par les dépenses d'aménagement et de mises aux normes** des locaux des CRC

regroupées. En outre, une **augmentation des frais de déplacement des magistrats et de leurs assistants (2,6 millions d'euros, soit + 0,1 million d'euros par rapport à 2013)** est à prévoir dans le cadre des contrôles sur pièce et sur place du fait de **l'élargissement du ressort territorial des CRC regroupées.**

Votre rapporteur spécial relève que l'essentiel des coûts de la réforme aura donc été supporté sur les exercices 2012 et 2013.

b) Le bilan global de la restructuration territoriale des CRC

Dans son rapport de l'an dernier, votre rapporteur spécial avait souhaité **connaître les estimations de la Cour des comptes sur l'impact net de cette réforme.**

D'après les informations dont il disposait, **le regroupement de sept CRC** pouvait avoir un surcoût prévisionnel estimé par la Cour des comptes à **6 millions d'euros en titre 2** pour les années 2012 et 2013, **dont 4,6 millions d'euros pour la seule année 2013** au titre de la mise en œuvre du dispositif financier d'accompagnement des départs volontaires.

S'agissant des **travaux immobiliers**, la Cour des comptes estimait les dépenses à **6 millions d'euros en CP cumulés** sur les années 2012 à 2015, dont un surcoût de **1,9 million d'euros pour 2013.**

Au total, en CP cumulés, **le surcoût de la réforme pouvait donc être évalué à 12 millions d'euros.**

Dans les réponses au questionnaire parlementaire adressé par votre rapporteur spécial au Premier président, un bilan des coûts de la réforme est dressé. Il apparaît que celui-ci est **nettement en dessous des estimations** formulées l'an dernier puisqu'il s'établit à **7,19 millions d'euros en CP cumulés de 2012 à 2016**, comme le détaille le tableau ci-après.

Impact budgétaire de la réforme des CRC

(en million d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2	TOTAL
2012	1,57	1,47	3,04
2013 <i>(prévisionnel)</i>	1,10	1,91	3,01
2014 <i>(prévisionnel)</i>	0,27	0,33	0,60
2015 <i>(prévisionnel)</i>	0,27	0	0,27
2016 <i>(prévisionnel)</i>	0,27	0	0,27
TOTAL <i>(prévisionnel)</i>	3,48	3,71	7,19

Source : Cour des comptes

Cette réactualisation à la baisse s'explique par le nombre de personnel des juridictions ayant opté pour **une mobilité externe**, qui s'est finalement **avéré plus faible que la prévision**. En effet, sur les **195 personnels concernés** (51 magistrats et 144 agents, majoritairement de catégories B et C), **95** (44 magistrats et 51 agents) **ont choisi de rester au sein des juridictions financières**, soit en intégrant la chambre de regroupement, soit en étant affecté dans la chambre de leur choix.

Cette **réforme structurelle** devrait néanmoins, à terme, **engendrer des économies** qui semblent pour l'instant encore difficiles à estimer. Lors de son audition par votre rapporteur spécial¹, le Premier président de la Cour des comptes a estimé que le **total des dépenses hors titre 2 induites par la réforme (3,7 millions d'euros) pourrait être rentabilisé en quatre ans**.

D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE AMBITIEUSE

Le **travail de réflexion** au sein des juridictions financières afin de perfectionner les indicateurs de performance du présent programme avait été mené à son terme en vue du projet de loi de finances pour 2012. Depuis, le **projet annuel de performances (PAP)** comporte **six objectifs** et **dix indicateurs**.

1. Des objectifs fidèles aux missions stratégiques essentielles des juridictions financières

Objectif 1 : garantir la qualité des comptes publics.

Il vise à mesurer les activités de certification et de jugement des comptes des comptables publics.

Objectif 2 : Contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques.

Il apprécie l'efficacité de l'examen de la gestion des collectivités publiques et des organismes nationaux ainsi que de l'évaluation des politiques publiques.

Objectif 3 : Assister les pouvoirs publics.

Cet objectif, consacré à la seule Cour des comptes, mesure les travaux d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que l'évaluation des politiques publiques. C'est dans ce cadre qu'entrent les enquêtes demandées par le Parlement en vertu de l'article 58-2° de la LOLF.

¹ Le 16 octobre 2013.

Objectif 4 : Informer les citoyens.

Cet objectif vise à assurer la publicité des travaux des juridictions financières.

Objectif 5 : Sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion.

Cet objectif concerne la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics par la Cour et les CRTC ainsi que l'engagement de la responsabilité des ordonnateurs et autres gestionnaires publics par la CDBF.

Objectif 6 : Améliorer le fonctionnement des juridictions financières.

Il mesure l'efficacité de la fonction de pilotage et de soutien.

Votre rapporteur spécial estime qu'il y a lieu, à nouveau, de se féliciter de la présentation stratégique du présent programme, dont les objectifs apparaissent **pertinents**, et couvrent désormais la **totalité du champ d'action** de la Cour des comptes et des CRTC. Il souligne tout particulièrement la prise en compte des missions d'assistance au Parlement (objectif 3), activité désormais essentielle de la Cour des comptes mais dont la mesure faisait défaut.

En 2013, **six nouveaux indicateurs** avaient été introduits.

2. Des performances très satisfaisantes

Au regard de la diversité des finalités du présent programme et de l'importance de l'aspect qualitatif des missions des juridictions financières, mesurer les performances de la Cour des comptes et des CRTC s'avère délicat. Néanmoins, celles-ci ont toujours veillé à **respecter les exigences liées à la mesure et à améliorer celle-ci en bâtissant des indicateurs rigoureux**.

Pour 2014, tous les indicateurs témoignent **d'un niveau de performance très satisfaisant** avec des résultats se maintenant ou progressant.

C'est le cas, par exemple, de **tous les indicateurs mesurant un délai de réalisation des travaux** :

- la **réalisation des travaux demandés par les pouvoirs publics dans les délais** (3.1) atteint un taux de 95 % ;
- les **délais des travaux d'examen de la gestion** (2.2) sont fixés en 2014 à « 16-19 mois » pour la Cour et à « 13-15 mois » pour les CRTC, valeur identique à la cible poursuivie ;

- les **délais de jugement** (5.1), décliné pour la Cour des comptes (prévision de 12 mois en 2014), les CRTC (prévision de 9 mois en 2014) et la Cour de discipline budgétaire et financière (prévision de 36 mois en 2014), connaissent même une amélioration, dans le cas des CRTC, avec une cible encore plus ambitieuse (8 mois en 2015).

Le maintien ou l'amélioration de la performance concernent également les **indicateurs d'efficacité**, exprimés en pourcentage :

- la **part de la masse financière jugée ou certifiée par la Cour et les CRTC** (indicateur 1.1) s'est stabilisée au **taux satisfaisant de 15 % à 25 %** en 2013 (prévision actualisée). La même cible est fixée pour 2014 et 2015 ;

- l'indicateur mesurant les **suites données aux recommandations des juridictions financières** (2.1), qui est **l'indicateur représentatif du programme**, est **stabilisé à 75 %** pour 2014, correspondant, selon la Cour, à un juste milieu recherché entre des recommandations peu ambitieuses (plus de 80 % de réalisation) et des recommandations qui le seraient trop (taux de réalisation inférieur à 50 %) ;

- les **effets sur les comptes des travaux de certification** (1.2), exprimés par le taux de prise en compte des corrections proposées par la Cour, **sont revus à la hausse et fixés à 65 % pour 2014** (la prévision pour 2013 était fixée à 50 %) ;

- **l'efficacité de la gestion des ressources humaines** (6.1), exprimé par le ratio nombre de gestionnaires/effectifs gérés s'améliore avec une prévision à **2,32 % en 2014**, contre 2,38 % en 2013. L'indicateur prévoit une **cible de 2,29 % en 2015**.

Enfin, il convient de relever que l'indicateur mesurant **les retombées presse** (4.1), qui mesure pour la Cour et, nouveauté du PAP 2014, pour les CRTC, les articles de presse écrite, les émissions radiotélévisées ainsi que les sites Internet d'organes de presse et les blogs, connaît un **changement méthodologique**. Désormais, les retombées presse recouvrent, pour la Cour, **toutes les citations de la Cour des comptes et de son Premier président** au cours d'une année civile (et non plus les seules retombées relatives à un rapport dans les 30 jours suivant sa publication). La même mesure s'applique aux CRTC. Cette modification entraîne une **augmentation considérable du nombre de retombées presse** comptabilisées pour la Cour des comptes : **18 000 retombées sont prévues en 2014**, contre 3 700 en 2013.

Votre rapporteur spécial observe que l'interprétation de cet indicateur est néanmoins sujette à « l'aléa médiatique », puisque **la médiatisation des travaux d'une institution dépend directement de la sensibilité du sujet traité, de son impact sur l'opinion publique à un moment donné et non de la qualité intrinsèque des travaux réalisés**.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 340 « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »

- Le programme 340 « Haut Conseil des finances publiques » a été créé pour assurer l'autonomie budgétaire et stratégique du Haut Conseil, en application de l'article 22 de la loi **organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques** afin **d'éclairer les choix du Gouvernement et du Parlement** et de **veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens** de la France.

- Le budget alloué au Haut Conseil est marginal au sein de la présente mission : **0,82 million d'euros.**

- **Le plafond d'emplois du programme s'établit à 3 ETPT.**

*Au 10 octobre 2013, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement au questionnaire budgétaire concernant le présent programme, **100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.***

LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

V. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES »

Créé par la **loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) est un organisme indépendant, placé auprès de la Cour des comptes mais distinct de celle-ci. C'est pourquoi il fait l'objet d'un programme *ad hoc* au sein de la présente mission, en application de l'article 22 de la loi organique précitée.

Le responsable du programme est **Didier Migaud**, président du HCFP.

A. UN ORGANISME INDÉPENDANT RÉPONDANT À UNE DOUBLE MISSION

Le HCFP est régi par le chapitre III (articles 11 à 22) de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée, qui transpose en droit français les stipulations du traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012 et ratifié en octobre 2012 par la France.

1. La composition : un pôle d'expertise

Outre son président, qui est le Premier président de la Cour des comptes, il comprend 10 membres, non rémunérés et répondant à une exigence de parité :

- quatre magistrats de la Cour des comptes ;

- **cinq personnalités qualifiées** nommées, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, et le président du CESE ;

- le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Le mandat des membres du HCFP est de **cinq ans**. Ce mandat est renouvelable une fois pour les magistrats de la Cour. Il n'est pas renouvelable pour les personnalités qualifiées. Le collège est renouvelé par moitié tous les trente mois.

2. Les avis du HCFP

Le HCFP répond à la double mission **d'éclairer les choix du Gouvernement et du Parlement** et de **veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens** de la France.

Pour cela, il apprécie le **réalisme des prévisions macroéconomiques** du Gouvernement et se prononce sur la **cohérence des objectifs annuels** présentés dans les textes financiers **avec les objectifs pluriannuels de finances publiques**.

a) Rendre un avis sur le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement

Le HCFP est chargé de rendre un **avis sur les hypothèses macroéconomiques** (notamment les prévisions de croissance) utilisées par le Gouvernement pour préparer les principaux textes qui régissent les finances publiques, avant leur présentation au Parlement : projets de loi de programmation des finances publiques, projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale, projets de loi de finances rectificative et projets de programme de stabilité et de croissance transmis chaque année à la Commission européenne et au Conseil de l'Union européenne (UE).

Si le Gouvernement est conduit à modifier ses prévisions au cours des débats parlementaires, il en **informe le HCFP qui doit également rendre un avis**.

Les prévisions analysées par le HCFP sont soit de court terme (un ou deux ans) pour les projets de loi de finances annuelle, soit de moyen terme (avec un horizon de quatre ans) pour les textes de portée pluriannuelle (projets de loi de programmation et projets de programme de stabilité).

Lorsqu'il exprime un avis sur le réalisme des prévisions macroéconomiques, le HCFP peut tenir compte des prévisions d'autres organismes. Leur liste est alors rendue publique par le HCFP.

b) Rendre un avis sur la cohérence des objectifs annuels avec les objectifs pluriannuels de finances publiques

Le HCFP veille à la **cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques** (État, collectivités territoriales, sécurité sociale) avec les **engagements européens** de la France.

Conformément au TSCG, cette trajectoire concerne le **solde structurel**, une fois pris en compte les effets des fluctuations de la conjoncture économique sur les déficits publics et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

Le HCFP est **saisi de l'ensemble des textes financiers**. Ses avis interviennent avant la présentation de ces textes au Parlement. Ils portent sur **le futur** (le prochain exercice budgétaire ou la prochaine programmation pluriannuelle des finances publiques) et sur **le passé** (l'année budgétaire écoulée). Dans ce dernier cas, il identifie, le cas échéant, les écarts importants que font apparaître les résultats de l'année écoulée avec les objectifs de solde structurel et qui peuvent conduire à déclencher le mécanisme de correction automatique des écarts.

Les avis du HCFP sont transmis au Gouvernement avant la présentation des textes au Parlement. Le président du HCFP est **auditionné** par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à leur demande.

À ce jour, le HCFP a rendu **trois avis** : le premier sur les prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité 2013 - 2017 (15 avril 2013), le deuxième sur le respect de l'objectif de solde structurel dans le projet de loi de règlement pour 2012 (23 mai 2013) et le dernier, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014¹ (21 septembre 2013).

B. UN PROGRAMME MONO-ACTION : 0,82 MILLION D'EUROS DE BUDGET

Le présent programme ne comprend **qu'une seule action**, intitulée « Haut Conseil des finances publiques ».

Celle-ci recouvre donc la totalité des crédits dévolus au présent programme, soit un **budget de 0,82 million d'euros** (en AE et en CP). Ce montant est légèrement supérieur aux crédits ouverts par le décret d'avance du 13 mai 2013 précité (**0,78 million d'euros en AE et en CP pour le restant de l'année 2013**) pour tenir compte de l'effet « année pleine ».

Ces crédits, compensés à due concurrence sur le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières », sont ainsi répartis :

- **0,45 million d'euros de dépenses de fonctionnement**, recouvrant les expertises externes, les frais de déplacement, les dépenses de matériel informatique et celles liées au fonctionnement courant ;

- **0,37 million d'euros de dépenses de personnel**, au titre de la rémunération d'activité, des cotisations sociales et des allocations diverses des 3 emplois affectés au programme.

Il convient de souligner que le HCFP se réunit dans les locaux de la Cour des comptes, où une salle dédiée a été aménagée en 2013.

¹ Votre commission des finances a auditionné Didier Migaud sur ce troisième avis le 9 octobre 2013.

C. UN PLAFOND D'EMPLOIS FIXÉ À 3 ETPT

Le plafond d'emplois du présent programme, pour 2014, est fixé à **3 ETPT**, composés de magistrats de la Cour des comptes : le **rapporteur général**, en charge du secrétariat permanent du HCFP, et **deux rapporteurs généraux adjoints**.

D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE A MINIMA

Un objectif unique est assigné au présent programme (« **Contribuer à la qualité de l'élaboration des projets de texte financier** ») assorti lui-même d'un seul indicateur mesurant les « *Avis rendus dans les délais* ».

Pour 2014, **la prévision est fixée à 100 %**, ce qui correspond à l'obligation imposée au HCFP par la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, précitée, de **rendre son avis à temps afin qu'il soit joint aux projets de loi lors de leur transmission au Conseil d'État**. Ce délai est fixé à une semaine ou moins par la loi organique.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **sans modification** les crédits de la présente mission.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 22 octobre 2013 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Charles Guené, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Jusqu'en 2013, la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » se composait de trois programmes : « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives », « Cour des comptes et autres juridictions financières » et « Conseil économique, social et environnemental » (CESE). Elle s'enrichit dans ce projet de loi de finances d'un programme « Haut Conseil des finances publiques » (HCFP). Près de 60 % des 630,5 millions d'euros consacrés à la mission le sont pour la justice administrative, 34 % pour les juridictions financières et 6 % pour le CESE. Le HCFP ne représente que 0,1 % des crédits. En raison de leurs spécificités, ces programmes sont préservés des contraintes habituelles de régulation budgétaire.

Les crédits du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » sont de 374,9 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 1,4 %. En 2014, ce programme comptera 35 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, principalement dans le traitement du contentieux de l'asile : afin de rétablir sa performance, les moyens humains de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont été considérablement renforcés depuis 2010. L'objectif est d'y réduire le délai moyen de jugement, un an et trois mois en 2009, à huit mois et quinze jours en 2014. La performance des autres juridictions administratives est globalement satisfaisante. Les difficultés rencontrées il y a encore quelques années dans les tribunaux administratifs (TA) d'Ile-de-France ou du sud de la France ont été surmontées par la création de nouvelles juridictions à Montreuil, Nîmes et Toulon. Quelques situations demeurent problématiques, à Nantes, Poitiers, Basse-Terre en Guadeloupe... De nouvelles chambres seront ouvertes au sein de la cour d'appel de Marseille – où les délais, de dix-sept à dix-huit mois, sont excessifs – et certains dossiers seront transférés vers la cour d'appel de Lyon.

Le CESE disposera en 2014 de 38,45 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 0,6 %. Les dépenses de titre 2, soit 85 % des crédits du programme, sont les mêmes qu'en 2013. Le CESE poursuivra en 2014 l'objectif de réduction de son plafond d'emplois de 3 ETP par an. Les crédits de fonctionnement augmentent de 500 000 euros, soit une hausse de 11,5 %, gagée par une baisse des crédits d'investissement. Le CESE consacre également 200 000 euros au soutien du plan emploi et au redressement des finances publiques. La forte diminution des crédits d'investissement sera

compensée par la valorisation du patrimoine immobilier, qui rapporte 1,7 million d'euros de recettes, dont 1,2 million seront consacrés à des travaux de conservation, d'accessibilité et de mise aux normes du Palais d'Iéna. Ce programme d'investissement pluriannuel est décidé en accord avec le ministère du budget : les crédits d'investissement non consommés seront reportés. Une partie des recettes de valorisation - 0,5 million d'euros - est affectée au financement de la Caisse de retraites dont l'équilibre, longtemps menacé, est ainsi assuré jusqu'en 2018 et sans doute jusqu'en 2025, grâce à la salubre réforme amorcée en 2011.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est doté de 216,3 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 0,9 %. Les crédits hors dépenses de personnel diminuent de 2,5 % et les dépenses de titre 2, 87 % du programme, diminuent de 0,7 %, pour financer la création du HCFP. Les crédits, à structure constante et hors dépenses de personnel, sont les mêmes qu'en 2013. L'effort de maîtrise de la masse salariale est réel. En 2014, le regroupement de sept chambres régionales des comptes (CRC), suite à la réforme des juridictions financières, devrait avoir un impact de 0,6 million d'euros. L'essentiel des dépenses afférentes à cette réforme a été supporté en 2012 et 2013 et la Cour des comptes estime finalement son bilan financier à 7,19 millions d'euros, et non plus 12. Près de la moitié de ces coûts devrait être amortie dans quatre ans.

Le HCFP a été institué par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques afin d'éclairer les choix du Gouvernement et du Parlement et de veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques par rapport aux engagements européens de la France. Le programme correspondant a été créé à budget constant, par prélèvement de 0,82 million d'euros sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » ; 0,37 million d'euros financeront les 3 ETP prévus.

Je remercie le Conseil d'État, le Conseil économique, social et environnemental et la Cour des comptes pour la qualité de leurs réponses, et propose à la commission d'adopter sans modification les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

M. Joël Bourdin. - L'indicateur « assiduité aux réunions » m'intrigue. Il révèle que 79 % des membres du CESE étaient présents en séance plénière en 2013, et 69 % en réunion de section, les taux espérés pour 2014 étant portés à 80 % et 70 %. Ces indicateurs pourraient-ils être appliqués dans d'autres enceintes ?

M. Vincent Delahaye. - Je pense que le CESE pourrait être supprimé.

M. Philippe Marini, président. – Nous sommes au moins deux à le penser !

M. Vincent Delahaye. – Nous ferions ainsi 38,4 millions d'euros d'économies. Son plafond d'emplois baisse. Mais c'est un plafond d'emplois théoriques, le nombre d'emplois réels étant inférieur. Supprimer des postes non pourvus, ce ne sont pas des économies.

M. Jean-Claude Frécon. – Je ne suis pas favorable à la suppression du CESE, qui est la seule assemblée réunissant l'ensemble des corps sociaux de notre République. Des négociations qui donnent ensuite lieu à des accords de branche et d'entreprise prennent naissance là, grâce au dialogue entre professionnels, responsables associatifs et syndicaux.

Le CESE stabilise voire réduit ses effectifs, c'est une très bonne chose. Je rappelle qu'il est depuis la dernière réforme constitutionnelle à la disposition du Parlement pour étudier les questions que ce dernier souhaite voir approfondies – et qui sont soumises à tous les corps sociaux siégeant au Conseil. Les recettes augmentent, depuis plusieurs années. Longtemps, son président voulait garder au lieu son usage principal, mais je salue l'ouverture récente du Palais d'Iéna à des manifestations extérieures. Ces recettes sont d'autant plus précieuses que la caisse de retraite est très déficitaire.

M. Albéric de Montgolfier. – Il se dit que le premier président de la Cour des comptes convoite l'Hôtel de la Marine, place de la Concorde. Qu'en est-il ?

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'indicateur que mentionne Joël Bourdin est la conséquence du nouveau système de pénalités infligées aux absents. Il produit ses effets et suscite des espoirs pour l'année à venir. Souhaitez-vous le généraliser et l'appliquer ici ?

Je suis plus proche de la position de Jean-Claude Frécon que de celle de Vincent Delahaye. Le président Delevoye a fait des efforts considérables pour lutter contre l'absentéisme, valoriser le palais et équilibrer le régime de retraite. L'État participe au financement de ce dernier à hauteur de 1,5 million d'euros, soit 1 million d'euros de moins qu'auparavant. Les recettes de l'institution ont augmenté de 2 millions d'euros par an, provenant pour l'essentiel de défilés de haute couture, et Jean-Paul Delevoye travaille désormais à un système de mécénat avec la Fondation du patrimoine. En retour, l'État a programmé la réhabilitation du palais d'Iéna.

Pour prolonger les propos de Jean-Claude Frécon, Jean-Paul Delevoye s'est, en effet, étonné que le Sénat ne fasse pas davantage appel à l'expertise du CESE.

À la Cour des comptes, la question immobilière était à l'ordre du jour l'année dernière. Elle ne l'est plus. On ne parle plus de l'Hôtel de la Marine.

M. Vincent Delahaye. – Je m'abstiendrai de voter les crédits de la mission.

M. Philippe Marini, président. – Moi aussi.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission des finances a confirmé sa position.