

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 6

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Albéric de MONTGOLFIER

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	7
A. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR UN MANQUE DE SOUPLESSE ET DES PROCÉDURES DÉROGATOIRES.....	7
1. <i>Les dépenses de personnel : plus de 80 % des crédits de la mission</i>	7
2. <i>Des programmes indépendants correspondant à chacune des institutions</i>	7
3. <i>Des procédures comptables et budgétaires dérogatoires</i>	7
B. UNE MISSION MARQUÉE PAR L'HÉTÉROGÉNÉITE FINANCIÈRE DE SES PROGRAMMES	8
1. <i>La justice administrative : un programme prépondérant</i>	8
2. <i>Un quatrième programme (HCFP) éloigné de l'esprit de la LOLF</i>	9
C. UNE TRAJECTOIRE TRIENNALE 2015-2017 RESPECTÉE.....	10
II. LE PROGRAMME 165 : « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	10
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : GARANTIR LA CONFORMITÉ DE L'ACTION ADMINISTRATIVE AU DROIT	11
B. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE : PLUS DE 90 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME	11
C. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE PROGRESSION (+ 1%) IMPUTABLES À L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	12
D. L'OBJECTIF D'ACCROISSEMENT DE LA CAPACITÉ DE JUGEMENT MAINTENU	13
1. <i>Une poursuite de la politique de création d'emplois dans un contexte de progression continue des entrées</i>	13
2. <i>Une maîtrise des délais de jugement et de la qualité des décisions rendues</i>	15
3. <i>Le cas particulier de la CNDA : une dégradation prévisible du délai de jugement en 2016</i>	16
III. LE PROGRAMME 126 : « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » (CESE)	18
A. UNE INSTITUTION AU SERVICE DU DIALOGUE SOCIAL.....	18
B. LA STRUCTURATION DU PROGRAMME EN TROIS ACTIONS.....	20
C. LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 0,4 %	20
D. LA RATIONALISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE, COMPTABLE ET DES RESSOURCES HUMAINES.....	23
1. <i>Une gestion budgétaire et comptable modernisée</i>	23
2. <i>Une rationalisation des ressources humaines</i>	24

E. UNE ACTIVITE AFFECTÉE PAR LE RENOUVELLEMENT DE 2015	24
IV. LE PROGRAMME 164 : « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	26
A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : CONTRÔLER, ÉVALUER, INFORMER ET JUGER.....	27
B. UNE STRUCTURATION DU PROGRAMME EN SEPT ACTIONS DE VOLUME INÉGAL.....	29
C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT LÉGÈREMENT EN BAISSSE (- 0,3 %).....	30
D. UN PLAFOND D'EMPLOIS STABILISÉ	31
E. LA POURSUITE DE LA RESTRUCTURATION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	32
1. 2012 : <i>Acte I du regroupement des CRC</i>	33
2. 2015 : <i>Acte II du regroupement des CRC</i>	34
F. DES INDICATEURS EXIGEANTS ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE SATISFAISANTE	35
V. LE PROGRAMME 340 : « HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ».....	36
A. UNE INSTITUTION NOUVELLE CONTRIBUANT À LA BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES	37
B. UN BUDGET, À LA BAISSSE, AJUSTÉ AUX BESOINS DE L'INSTITUTION.....	38
C. UN PLAFOND D'EMPLOIS TOUJOURS LIMITÉ À 3 ETPT	39
D. UN OBJECTIF UNIQUE ATTEINT MAIS UNE MESURE DE LA PERFORMANCE INEXISTANTE	39
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
Liste des personnes entendues	49

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

• La mission « Conseil et contrôle de l'État » comporte **quatre programmes de poids très inégaux** : si la **justice administrative représente 60,5 % du total de la mission**, le programme 340 « **Haut Conseil des finances publiques** », créé en 2013, ne représente que **0,1 % des crédits** de la mission. Cette mission se caractérise également par une **prépondérance des dépenses de personnel** ; elles représentent **84,7 % des 639,2 millions d'euros¹** affectés à la mission. **Hors dépenses de titre 2**, le budget de la mission est ainsi **en baisse de 1,2 % par rapport à 2015**.

• **Les délais de jugement des juridictions administratives** ont atteint un niveau satisfaisant. En particulier, les **choix stratégiques opérés depuis le rattachement de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)** au programme consacré aux juridictions administratives (modernisation et renforcement des effectifs) **semblent être récompensés**. Ses **délais de jugement se réduisent** et le **taux d'annulation de ses décisions diminue**. Toutefois, cette juridiction devra faire face à un **double défi en 2016** ; la réforme de l'asile imposant de nouveaux délais de jugement et une augmentation du contentieux, au vu du déstockage prévu des dossiers en instances à l'OFPRA.

• **La réforme des juridictions financières, mise en œuvre par le décret de 2012²**, a été menée à son terme. **Son coût total a été réévalué à la baisse (6,15 millions d'euros sur la période 2012-2016)** et le coût pour 2016 est faible (0,12 million d'euros). Toutefois, la restructuration des chambres régionales des comptes se poursuit, avec la réforme territoriale de 2015, relative à la délimitation des régions, qui impose la **réduction du nombre des CRC métropolitaines de 15 à 13**. Cette réforme - non intégrée au projet de loi de finances pour 2016 - nécessitera, dans un premier temps, à l'instar de la précédente, de **nouvelles dépenses** permettant l'accompagnement du personnel et la réalisation des travaux nécessaires (**4 millions d'euros en 2016** selon les estimations de la Cour).

• La **démarche volontariste d'économies et de valorisation du patrimoine** mise en œuvre par le **Conseil économique, social et environnemental (CESE)** se traduit par une bonne maîtrise de ses crédits. L'institution a ainsi, dans la perspective du renouvellement de novembre 2015, adopté des mesures visant à préserver **l'équilibre de la caisse des retraites** du Conseil à horizon 2020, sans solliciter un concours supplémentaire de l'État.

¹ Hors fonds de concours et attributions de produits.

² Décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes.

*Au 10 octobre 2015, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant la présente mission, **100 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.***

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION CARACTÉRISÉE PAR UN MANQUE DE SOUPLESSE ET DES PROCEDURES DÉROGATOIRES

Ce manque de souplesse dans le pilotage de la mission s'explique par la **prépondérance des dépenses de personnel** et la **stricte indépendance des programmes**. Par ailleurs, cette mission se caractérise par des règles budgétaires et comptables **dérogatoires**.

1. Les dépenses de personnel : plus de 80 % des crédits de la mission

84,7 %¹ des **639,2 millions d'euros de crédits de paiement (CP)²** affectés à la mission correspondent, effectivement, à des dépenses de personnel (titre 2), soit 541,4 millions d'euros, un montant en légère augmentation par rapport à 2015. Cette caractéristique a pour conséquence une forte rigidité des dépenses, contraintes par le plafond d'emplois fixé, pour 2016, à 5 812 ETPT.

Hors dépenses de titre 2, il convient de noter que le budget de la mission est en baisse de 1,2 % par rapport à 2015.

2. Des programmes indépendants correspondant à chacune des institutions

Cette mission est également marquée par **l'indépendance institutionnelle des programmes qui la composent**. Chaque programme correspond à une institution et non à la mise en œuvre d'une politique publique. Cette caractéristique explique d'ailleurs les difficultés rencontrées à élaborer des indicateurs permettant de mesurer leur performance. Elle enferme également le droit d'amendement : amender le programme d'une institution dans le sens d'un abondement des crédits pourrait être, en effet, interprété comme une atteinte à l'institution qui subirait la réduction de ses crédits.

3. Des procédures comptables et budgétaires dérogatoires

La présente mission bénéficie d'un **contrôle financier allégé** et de **règles d'exécution budgétaire dérogatoires** en raison des spécificités des

¹ Programme 165 (Conseil d'État et autres juridictions administratives) : 83,5 % ; programme 126 (Conseil économique, social et environnemental) : 85,5 % ; programme 164 (Cour des comptes et autres juridictions financières) : 86,9 % ; programme 340 (Haut Conseil des finances publiques) : 59,9 %.

² Hors fonds de concours et attributions de produits.

institutions qui la composent. À titre d'exemple l'accord préalable du président du Conseil économique, social et environnemental est nécessaire pour toute mise en réserve de crédits concernant cette institution, tandis que, depuis la création de la mission, les crédits ouverts à la Cour des comptes et au Conseil d'État ne font pas l'objet d'une mise en réserve¹.

Par ailleurs, **l'article 32 du projet de loi de finances pour 2016 autorise les deux principaux programmes (Conseil d'État et Cour des comptes) de la présente mission à déroger au plafond de reports de crédits de 3 % des crédits initiaux, comme autorisé par l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).**

B. UNE MISSION MARQUÉE PAR L'HÉTÉROGENÉITE FINANCIÈRE DE SES PROGRAMMES

1. La justice administrative : un programme prépondérant

Les crédits affectés au programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » représentent 60,5 % des crédits de la mission, ceux de la « Cour des comptes et des autres juridictions financières » 33,4 %, tandis que ceux attribués au Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'atteignent que 6 % du total. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), quant à lui, ne représente qu'une très faible part de ces crédits (0,1 %).

¹ Dérogation notifiée par courrier du Premier ministre en date du 25 mai 2005.

Présentation des crédits de la mission par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement				Fonds de concours attendus en 2016 (3)	Total 2016 (2) + (3)
	Réalisés en 2014*	Ouverts en 2015* (1)	Demandés pour 2016* (2)	Variation 2016/2015 (2) / (1)		
165 Conseil d'État et autres juridictions administratives <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	369,3	383,2	386,9	1,0%	0,4	387,3
	306,2	318,7	322,9	1,3%	0,0	322,9
126 Conseil économique, social et environnemental <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	38,1	38,3	38,1	-0,4%	1,7	39,8
	32,5	32,6	32,6	0,0%	1,7	34,3
164 Cour des comptes et autres juridictions financières <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	204,9	214,1	213,5	-0,3%	1,3	214,8
	178,0	185,8	185,5	-0,1%	0,4	185,9
340 Haut Conseil des finances publiques <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	0,3	0,8	0,6	-23,7%	0,0	0,6
	0,3	0,4	0,4	1,7%	0,0	0,4
Mission « Conseil et contrôle de l'État » <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	612,7	636,4	639,2	0,4%	3,3	642,5
	517,0	537,4	541,4	0,7%	2,1	543,5

* Hors fonds de concours et attributions de produits

Source : Commission des finances sur la base du rapport annuel de performances pour 2014 et du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

2. Un quatrième programme (HCFP) éloigné de l'esprit de la LOLF

La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a créé le **Haut Conseil des finances publiques (HCFP)** qui fait l'objet d'un programme spécifique.

Ce **choix apparaît cohérent**, au vu des missions assignées à cette institution. Cependant, eu égard, d'une part, aux **faibles montants des crédits** dévolus au programme (0,62 million d'euros pour 2016, soit - 0,2 million d'euros par rapport à 2015), structurés selon un **schéma mono-action**, et, d'autre part, à la mesure de la performance assortie **d'un seul objectif**, mesuré par **un seul indicateur** (qui enregistre des performances peu susceptibles d'évolution), le programme « HCFP » peut être considéré comme **éloigné de l'esprit de la LOLF**.

C. UNE TRAJECTOIRE TRIENNALE 2015-2017 RESPECTÉE

Les plafonds alloués à la présente mission par l'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, hors contribution directe au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », sont fixés à **0,5 milliard d'euros en 2016**.

Respect de la programmation triennale

(en milliards d'euros)

	Plafonds de CP de la programmation 2014-2019*		
	2015	2016	2017
Programmation pluriannuelle	0,50	0,50	0,51

*Hors contribution de l'État au CAS « Pensions »

Source : Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 et 2019

La demande de crédits pour la mission en 2016, s'établit à **639,2 millions d'euros**, dont **138,4 millions d'euros au titre de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions »** (89,2 millions d'euros pour le programme 165, 2,4 millions d'euros pour le programme 126, 46,7 millions d'euros pour le programme 164 et 0,09 million d'euros pour le programme 340).

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

- Les crédits du programme progressent de **1 %** par rapport à 2015 pour s'établir à **386,9 millions d'euros** en CP. Néanmoins, hors dépenses de personnel, ils sont en **baisse de 0,8 %**.

- Le programme bénéficiera, en 2016, de nouveau, de **35 ETP supplémentaires**, principalement au bénéfice des tribunaux administratifs et du contentieux de l'asile, qui connaissent les besoins les plus importants.

- Les moyens mis en œuvres de manière récurrente depuis 2010 en faveur de la **Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ont porté leurs fruits**. Le délai moyen de jugement devant cette Cour a été réduit de moitié par rapport à 2009, pour atteindre **quasiment**, en 2015, le **délai incompressible de 6 mois**¹. Toutefois, la Cour devra faire face à un **double défi en 2016** : une adaptation de son organisation à la **réforme du droit d'asile**, qui impose notamment de nouveaux délais de jugement et un **déstockage des dossiers en instance à l'OFPRA**, qui pourrait entraîner une augmentation sensible des recours.

¹ Précisément 6 mois et 8 jours en prévision actualisée pour 2015.

- La performance d'ensemble, en termes de **délais de jugement, des autres juridictions administratives est satisfaisante alors qu'on observe une progression des affaires enregistrées dans toutes les juridictions administratives**. Cette maîtrise des délais s'effectue en préservant la qualité des décisions rendues.

A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : GARANTIR LA CONFORMITÉ DE L'ACTION ADMINISTRATIVE AU DROIT

Le programme 165 « Conseil d'État 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'État, 8 cours administratives d'appel (CAA) et 42 tribunaux administratifs (TA), dont 11 dans les collectivités d'outre-mer. Il comprend également, **depuis le 1^{er} janvier 2009, 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'État.

B. LA FONCTION JURIDICTIONNELLE : PLUS DE 90 % DES CRÉDITS DU PROGRAMME

L'action de soutien, qui regroupe toutes les dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) du présent programme, représente plus du quart du programme, avant ventilation.

Après ventilation des CP, **la fonction juridictionnelle représente plus de 90 %** du présent programme (55,1 % à la seule fonction juridictionnelle des TA).

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2016**	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2016**	Part dans le programme
Fonctions juridictionnelles du Conseil d'Etat	26,5	6,8%	36,2	9,3%
Fonctions juridictionnelles des cours administratives d'appel	50,2	13,0%	66,9	17,2%
Fonctions juridictionnelles des tribunaux administratifs	156,8	40,5%	213,9	55,1%
Fonction consultative	11,3	2,9%	15,3	3,9%
Fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et des collectivités	16,2	4,2%	20,5	5,3%
Soutien	102,7	26,5%	0,0	0,0%
Cour nationale du droit d'asile	23,7	6,1%	35,6	9,2%
Ensemble*	387,3	100,0%	388,4	100,0%

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

**Y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : Commission des finances, d'après les données du projet annuel de performances pour 2016 de la mission « Conseil et contrôle de l'État »

C. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE PROGRESSION (+ 1%) IMPUTABLES À L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits demandés pour 2016 s'établissent à 399,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et **386,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, respectivement en progression de 2,90 % et 1 % par rapport à la loi de finances pour 2015.

L'augmentation très modérée des CP s'observe principalement sur les **dépenses de personnel (+ 1,3 %)**. **Hors titre 2, les crédits sont en diminution de près de 0,8 %**.

Au sein de cette enveloppe, **les dépenses d'investissement** (6,8 millions d'euros) régressent de 8,1 %, dans le prolongement de plusieurs années successives de baisse significative (- 13,8 % en 2015, - 22 % en 2014 et - 19,2 % en 2013), conformément aux engagements pris dans le cadre du précédent triennal.

Au titre des investissements à venir, il convient de relever que **6,78 millions d'euros** en AE et 6,1 millions d'euros en CP, sont budgétés notamment en vue de dépenses immobilières de mises aux normes d'accessibilité et de rénovation, principalement dans le tribunal administratif (TA) de Paris et le Palais Royal.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme poursuivent leur progression modérée (+ 0,6 % contre + 2,2 % en projet de loi de finances pour 2015) et s'établissent à **57,2 millions d'euros**.

Au sein des dépenses de fonctionnement, l'enveloppe dédiée aux **frais de justice administrative** (couvrant les frais postaux, les frais de papier et les frais de traduction) s'élève à **12 millions d'euros**, un montant en légère diminution (- 1,8 % par rapport à 2015). **L'effort particulier de maîtrise de ces dépenses** depuis 2015 est ainsi maintenu après plusieurs années d'augmentation significative (+ 14,1 % en 2013 et + 10,1 % en 2014), grâce à la mise en œuvre de procédures dématérialisées (application « Télérecours »). Il convient de noter qu'au premier semestre 2015, 57 % en moyenne des requêtes éligibles devant les TA, 63 % devant les CAA et 82 % devant le Conseil d'État étaient réalisées grâce à cette application.

Si plus de la moitié du total des frais de justice est affectée aux TA et CAA (6,6 millions d'euros), la **part affectée à la CNDA est en augmentation, par rapport à l'année dernière. Elle s'élève à 5,2 millions d'euros**, soit une augmentation de **23,8 % par rapport à 2015**, après une diminution entre 2014 et 2015. Cette progression intègre une augmentation des dépenses d'interprétariat de l'ordre de 30 % et les conséquences de la mise en place en 2014 de nouvelles règles de procédure prévoyant l'envoi d'une pré-convocation trois mois avant l'audience.

D. L'OBJECTIF D'ACCROISSEMENT DE LA CAPACITÉ DE JUGEMENT MAINTENU

1. Une poursuite de la politique de création d'emplois dans un contexte de progression continue des entrées

La progression continue du contentieux (+ 6 % en moyenne annuelle toutes juridictions confondues depuis près de quarante ans), due notamment à la montée en charge du contentieux de masse (droit au logement opposable, revenu de solidarité active, réforme du contentieux de l'éloignement des étrangers, réforme de la procédure applicable aux contentieux sociaux, contentieux électoraux avec la publication des décrets

relatifs au découpage cantonal) et d'autres paramètres (suppression de la contribution à l'aide juridique, questions prioritaires de constitutionnalité) expliquent **la poursuite de la politique de création d'emplois**, initiée par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

En effet, le nombre d'affaires enregistrées dans toutes les juridictions administratives augmente (+ 12 % pour les TA et + 9 % pour les CAA et + 22 % pour le Conseil d'État depuis 2010).

Cette montée en charge du contentieux devra être confirmée, en 2016, avec la mise en œuvre de **plusieurs réformes, sans qu'il soit possible d'en évaluer l'impact budgétaire précis à ce stade** : la réforme du droit d'asile, qui institue de nouvelles voies de recours, la réforme du droit des étrangers, le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle, le contentieux de la mise en œuvre des techniques de renseignement avec l'institution d'une formation spécialisée ou plus marginalement la dépénalisation du stationnement payant à compter du 1^{er} octobre 2016 dont les recours en cassation se feront devant le Conseil d'État.

Création d'emplois de magistrats administratifs depuis 2009

(en ETP)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
+ 30	+ 20	+ 20	+ 5	+ 17	+ 14	+ 14	+ 29

Source : Commission des finances, d'après les données issues des projets annuels de performances du programme 165

Comme celui de 2015, le schéma d'emplois pour 2016 prévoit la création de **35 emplois supplémentaires, dont 29 magistrats administratifs et 6 agents de greffe**.

Le **plafond d'autorisation d'emplois pour 2016 s'établit à 3 819 ETPT**.

Ces créations s'opèrent principalement **en faveur des tribunaux administratifs** et du **traitement du contentieux de l'asile** (au titre de l'effet de report des créations d'emplois décidées en gestion 2015). Il est vrai que la **CNDA**, avant son rattachement au présent programme (le 1^{er} janvier 2009), **avait subi une détérioration préoccupante de ses délais de jugement**, conséquence de « l'explosion » des demandes d'asile, elle-même résultant du contexte international.

Afin de remédier à cette situation, la CNDA a bénéficié d'un **plan volontariste de renforcement de ses moyens humains** (présidents permanents et rapporteurs). Le tableau ci-dessous présente les créations d'emploi dont elle a bénéficié.

Évolution des effectifs de la CNDA depuis 2009

							(en ETPT)
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
223	243	294	318	341	349	358	367

Source : Conseil d'État

Au total, le plafond d'emplois de la Cour est fixé à **367 ETPT** pour 2016, contre 358 ETPT en 2015.

Les crédits alloués à la CNDA passent de 22,9 millions d'euros en 2014 à **23,7 millions d'euros en 2016** (+ 3,6 %).

Cette politique de création d'emploi des juridictions administratives a ainsi contribué, avec la mise en place de nouvelles procédures et le renforcement de la productivité des personnels, à la réduction progressive des délais de jugement, malgré une dégradation prévisible pour la CNDA en 2016.

2. Une maîtrise des délais de jugement et de la qualité des décisions rendues

L'objectif principal du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » en matière de performance est **la réduction des délais de jugement**.

En effet, si l'exigence conventionnelle de « **délai raisonnable de jugement** », fixée par la Cour européenne des droits de l'homme a inspiré la jurisprudence du Conseil d'État¹, le législateur a imposé **l'objectif de ramener le délai de jugement à un an**². Ce délai, mesuré par **l'indicateur le plus représentatif du programme** (indicateur 1.1), peut être désormais **considéré comme atteint**, sauf pour la **CNDA dont le délai se dégradera en 2016**. Pour 2016, le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est en effet de :

- **8 mois devant le Conseil d'État** (contre 8 mois et 15 jours en 2015) ;
- **10 mois dans les CAA** (contre 10 mois et 15 jours en 2015) ;
- **10 mois dans les TA**, (délai identique en 2015) ;
- **7 mois et 7 jours à la CNDA** (contre 6 mois et 8 jours en 2015), qui dépasse ainsi le délai de 6 mois et les nouveaux délais fixés par le législateur, avec la réforme du droit de l'asile (*cf. infra*).

¹ Arrêt « Magiera » du 28 juin 2002, qui reconnaît la responsabilité pour faute simple de l'État du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice administrative.

² Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ).

Toutefois, cet indicateur n'est pas exempt de remarques. En effet, il **agrège la totalité des affaires en stock** en fin d'année, y compris les affaires réglées par simple ordonnance ou des affaires dont le jugement est contraint par des délais particuliers¹, et ne reflète donc pas la réalité de la situation. Il ne permet pas de mettre en évidence les délais des affaires « ordinaires » qui intéressent les citoyens, et qui peuvent être très longs comme en matière d'urbanisme ou de contentieux fiscal. **Il est regrettable que l'indicateur qui permettait justement de distinguer ces affaires ordinaires et de mesurer leurs délais de traitement ait été supprimé depuis le projet annuel de performances pour 2015.**

Par ailleurs, il semble que la maîtrise des délais de jugement s'accompagnera du maintien de la qualité des décisions rendues. Ainsi, les taux d'annulation des décisions juridictionnelles pour 2016 restent relativement stables, voire diminuent, sauf pour la CNDA :

- par les CAA des jugements rendus par les TA (16 % prévu en 2016 contre 17 % en prévision actualisée pour 2015, 16,3 % en 2014 et 16,8 % en 2013) ;

- par le Conseil d'État des décisions de la CNDA (3 % prévu en 2016, soit un taux légèrement supérieur au 2,3 % en 2015, mais un chiffre très nettement amélioré au regard des performances précédemment enregistrées : 5,3 % en 2013 et 4,7 % en 2014).

Le **mode de calcul de cet indicateur, pourrait néanmoins être affiné**, afin de ne plus calculer ce taux par cohorte de dossiers mais par dossiers individuels, en tenant compte de leur complexité. Cette amélioration devrait être possible lorsque le nouveau système d'information décisionnel sera opérationnel.

3. Le cas particulier de la CNDA : une dégradation prévisible du délai de jugement en 2016

Comme indiqué *supra*, la progression des moyens de la Cour a porté ses fruits : les **délais moyens de jugement ont été divisés par deux entre 2009 et 2015**, pour **quasiment atteindre le délai, considéré comme incompressible, de 6 mois** (6 mois et 8 jours, en prévision actualisée 2015).

Outre les **bénéfices humains** profitant aux justiciables de la Cour, la compression des délais représentait un **enjeu budgétaire majeur** : ainsi, nos collègues Jean-Claude Frécon, alors rapporteur spécial de la présente mission, et Pierre Bernard-Reymond, pour la mission « Immigration, asile et intégration », dans leur rapport d'information commun relatif à la CNDA²,

¹ Comme 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 « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents ». Sénat, rapport d'information n° 9 (2010-2011), page 44.

estimaient à **environ 16,25 millions d'euros le coût mensuel de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile en attente d'une décision de la CNDA**, pesant sur la mission « Immigration, asile et intégration ». La Cour des comptes, dans son référé de juillet 2015 relatif à l'accueil et l'hébergement des demandeurs d'asile, précise que – selon le ministère de l'intérieur – une réduction d'un mois permettait une **baisse de 10 à 15 millions d'euros**.

Toutefois, le **délaï prévisible moyen de jugement de la CNDA** – dont le niveau d'activité dépend essentiellement de celui de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) – le taux de recours contre ses décisions de refus étant très élevé (plus de 85 % en 2014) – et du nombre de demandeurs d'asile – devrait connaître une **dégradation ponctuelle en 2016**. La charge de travail de la CNDA devrait ainsi augmenter avec le **déstockage important des dossiers en instance à l'OFPRA**, qui pourrait entraîner une augmentation sensible des recours (potentiellement 15 000 recours supplémentaires), et avec la mise en œuvre de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant **réforme du droit d'asile**, qui modifie son architecture (création de chambres et sections) et qui fixe à cinq semaines les délais de jugement pour la procédure à juge unique et cinq mois pour les décisions rendues par les formations collégiales. Néanmoins, le renforcement important de ses moyens en 2015 (anticipation dès 2015 des recrutements prévus durant le triennal 2015-17 avec l'arrivée de 15 nouveaux rapporteurs) devrait permettre de **maintenir un délaï aux alentours de 7 mois et 7 jours en 2016, un délaï raisonnable au vu du contexte, mais ne respectant pas les nouveaux objectifs fixés par le législateur**.

Votre rapporteur spécial constate que la CNDA – qui examine les **recours contre les décisions de l'OFPRA** – fera face à une **situation délicate** ces prochains mois. Néanmoins, **contrairement à l'OFPRA**, elle ne sera que **très peu confrontée aux demandes d'asile, dans le cadre de la répartition européenne**, la très grande majorité des demandeurs devraient obtenir le statut de réfugié comme indiqué par le rapporteur spécial Roger Karoutchi, dans la mission « Immigration, asile et intégration » et ne formuleront donc pas de recours. L'activité de la Cour se concentrera ainsi principalement sur les recours des demandeurs d'asile qui n'entrent pas dans le cadre de la répartition européenne et dont le nombre est plutôt stable sur la première moitié 2015.

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

- Le montant des **crédits de paiement** demandés pour le CESE en 2016 est de **38,1 millions d'euros**, en diminution de **0,4 % par rapport à 2015**, confirmant la tendance observée depuis 2014.

- Afin de faire **converger ses effectifs théoriques et sa consommation réelle**, le CESE poursuit, en 2016, la **réduction de son plafond d'emplois** qui s'établit désormais à **150 ETPT** (- 3 ETPT par rapport à 2015).

- Il est également important de noter que le CESE parvient à dégager des **ressources propres**, dont la majeure partie finance son programme de travaux de rénovation du Palais d'Iéna. Ces ressources devraient s'élever en 2016 à **1,7 million d'euros**, montant stable par rapport à 2015.

- S'agissant de la **Caisse des retraites des anciens membres**, une seconde réforme a été votée par le Bureau. Elle comprend de nouvelles mesures visant à assurer la **pérennité de ce régime au-delà de 2020** sans solliciter un concours supplémentaire de l'État.

- Dans la mesure où la fonction consultative du CESE se prête mal à la logique de performance, les **objectifs mesurent davantage une activité** qu'une réelle stratégie de performance.

A. UNE INSTITUTION AU SERVICE DU DIALOGUE SOCIAL

Le CESE a connu le 15 novembre 2015 le **renouvellement de ses membres**

Le responsable du présent programme est le président du CESE.

Les crédits de ce programme 126 « Conseil économique, social et environnemental » ont pour finalité de **permettre au CESE d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution**.

Le CESE est une **assemblée consultative, composée de 233 membres, 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**. Sa composition a été modifiée lors du renouvellement de 2010 afin, notamment **d'améliorer sa représentativité**¹.

¹ À titre d'exemple, l'obligation de parité entre les hommes et les femmes, exigée par la loi organique précitée, a été presque atteinte puisque, 45 % des membres sont des femmes.

Il peut émettre des avis, sur saisine gouvernementale, sur auto-saisine et, depuis la réforme de 2008, **par saisine 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. Le recours à ces facultés demeure cependant marginal : trois saisines parlementaires ont été enregistrées, à l'initiative de l'Assemblée nationale et du Sénat², et **l'unique pétition citoyenne (relative au projet de loi sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe)** ayant à ce jour recueilli les 500 000 signatures requises³ a été déclarée irrecevable par le bureau du CESE.

Des clarifications attendues concernant les modalités de mise en œuvre de la pétition citoyenne

Réuni le **26 février 2013**, afin d'examiner la recevabilité de la pétition relative au **projet de loi sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe**, le bureau du CESE **avait conclu que cette requête** 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.

Toutefois, **le Tribunal administratif de Paris, par jugement du 30 juin 2014, a annulé la délibération du bureau du CESE** du 26 février 2014 en considérant que, d'une part sur la forme, une décision du bureau du CESE statuant sur la recevabilité d'une pétition citoyenne **constituait une décision administrative** (sur laquelle le juge administratif est donc compétent), et que, d'autre part, sur le fond, **il ne résultait d'aucune disposition constitutionnelle, organique ou législative, qu'une pétition citoyenne ne puisse porter sur un projet de loi, y compris en cours d'examen par le Parlement.**

Outre la clarification en droit positif attendue, par le CESE, de la part du Conseil d'État, le CESE a pris conscience, à la lueur de cette première expérience, de certaines insuffisances de la loi organique du 28 juin 2010 précitée :

- 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 signatures sont recueillies par liasse de 100) ;

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.

² En 2011, le CESE a été saisi par le président de l'Assemblée Nationale sur « le coût économique et social de l'autisme ». En 2015, il a été sollicité par le président du Sénat sur « le régime social des indépendants » et de nouveau par le président de l'Assemblée Nationale sur le problème du chômage de longue durée et la possibilité d'expérimenter un « fonds zéro chômage de longue durée ».

³ 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.

- 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 éléments - dont le contentieux en cours - doivent ainsi conduire le **législateur à étudier la possibilité de perfectionner la loi organique**.

B. LA STRUCTURATION DU PROGRAMME EN TROIS ACTIONS

Le programme se structure en trois actions, les deux premières totalisant 96,7 % des crédits.

- Action 01 : « 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. Elle représente près de **68,7 % des CP du présent programme**.

- Action 02 : « 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, siège du CESE, classé pour partie monument historique. Elle comprend **28 % des CP du présent programme**.

- Action 03 : « 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 CESER et à l'action internationale, cette dernière ayant été consacrée par la loi organique précitée du 28 juin 2010. Pour 2016, cette action regroupe **3,3 % des CP du programme**.

C. LA POURSUITE DE LA DIMINUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 0,4 %

Le montant des crédits du programme 126 s'élève à **39,4 millions d'euros en AE** et à **38,1 millions d'euros en CP** (auxquels s'ajoute 1,7 million d'euros au titre des attributions de produits), soit une augmentation de 2,9 % **en AE** (+ 1,03 million d'euros) et une diminution de **0,4 % en CP** (- 140 000 euros) par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2015, confirmant une tendance à la baisse depuis 2014.

Cette maîtrise des crédits de paiement s'observe sur tous les titres.

Ainsi, les **crédits de titre 2** (dépenses de personnel), qui regroupent les charges liées aux membres du CESE et au personnel *stricto sensu* et qui représentent **85,5 % des crédits du programme, restent stables par rapport aux crédits ouverts en 2015.**

Les crédits hors dépenses de personnel diminuent de 2,8 %.

Plus particulièrement, les **crédits de titre 3** (dépenses de fonctionnement), qui représentent 12,6 % du total des dépenses, **régressent de 2,3 %** (- 0,1 million d'euros) par rapport à 2015, et s'établissent à **4,7 millions d'euros.**

Les **crédits de titre 5** (dépenses d'investissement) restent stables en CP (850 000 euros) mais augmentent significativement en AE (+ 1,25 million d'euros, soit + 148 %). En 2016, le CESE mettra en œuvre la troisième tranche de son **programme pluriannuel d'investissement** immobilier du Palais d'Iéna d'un montant de 2,17 millions d'euros (restauration des bétons Perret et mise en accessibilité du Palais notamment) qui sera en outre **financé par 1,7 million d'euros de recettes tirées de sa valorisation** (qui représente **4,3 %** de son budget).

Cette **stratégie** - axée sur l'accueil d'évènements, pour l'essentiel d'expositions, de divers tournages audiovisuels et de défilés de maison de haute-couture et mise en œuvre depuis plusieurs années - **mérite d'être saluée.** Elle permet à l'institution de dégager des **ressources propres qui financent ses investissements.** Notre collègue Charles Guéné, dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2014, évoquait ainsi, un **véritable « cercle vertueux »** entre la valorisation du patrimoine immobilier du CESE et ses investissements.

La maîtrise de ces crédits, depuis plusieurs années, atteste ainsi des efforts réalisés par le CESE afin **d'absorber à moyens constants ses nouvelles missions** (par exemple, le traitement des **pétitions citoyennes** s'effectue intégralement par redéploiements internes¹), et, surtout, de **redresser le financement de sa Caisse de retraites.**

¹ À l'exception d'un montant de 4 000 euros, destiné à rémunérer un huissier chargé du contrôle des opérations de vérification des signatures.

La réforme de la caisse des retraites du CESE : assurer la pérennité du régime au-delà de 2020

Afin de remédier au **problème structurel du financement de sa Caisse des retraites** et de surmonter les difficultés **conjoncturelles liées au renouvellement de 2010** (au cours duquel sont entrées en vigueur la **limitation à deux mandats consécutifs et l'exigence de parité**), le CESE a engagé, en 2011, **une nécessaire réforme**. Son règlement a été profondément modifié pour se **rapprocher des règles de la fonction publique**. Dernièrement, il a en outre été décidé de calquer la date de liquidation de la pension d'ancien membre du CESE **sur celle de la pension principale** (et non plus automatiquement à 60 ans), ce qui retarde mécaniquement son versement pour un certain nombre de conseillers. Néanmoins, au vu du **renouvellement de 2015 (qui impliquerait plus d'un million d'euros supplémentaires selon les estimations de l'institution¹)** et de la pleine effectivité de la limitation à deux mandats consécutifs, le bureau du CESE a souhaité une seconde réforme, voulant s'assurer dès à présent de la **pérennité du régime au-delà de 2020 sans solliciter un concours supplémentaire de l'État et répondre aux observations de la Cour des comptes** émises dans son rapport public annuel de février 2015².

Dans cette perspective, le CESE a décidé de recourir à **l'expertise technique et financière de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)** afin d'élaborer des propositions de réforme complémentaire pour **préserver l'équilibre de la Caisse de retraites et stabiliser le montant de son fonds de réserve**. Le rapport de la CDC a conclu à **la mise en place des mesures suivantes** :

- la suppression de la cotisation double pendant les cinq premières années de mandat. Cette mesure a pour effet de diviser par deux la pension servie ensuite pour un premier mandat (d'environ 700 euros brut à 350 euros par mois) ;
- l'augmentation de 66 % de la cotisation des membres. Le taux de cotisation sur la part rémunération de l'indemnité versée aux conseillers atteindra ainsi 38 % en 2020 ;
- l'indexation des pensions à hauteur de 18 % du taux d'augmentation de l'indemnité. Si la valeur du point d'indice augmente de 1 point, les pensions seront revalorisées de 0,18 point ;
- l'augmentation du taux de la contribution de sauvegarde de 1 % à 3 % sur toutes les pensions versées jusqu'en 2030 pour les conseillers à la retraite ;
- la suppression de la bonification de durée de cotisation pour enfant.

Ces mesures devraient permettre d'atteindre un **équilibre annuel de la Caisse à partir de 2022** et une reconstitution du **fonds de réserve à hauteur du montant des pensions versées chaque année à horizon de 2030**. Elles ont été ainsi **adoptées par le bureau du 9 juin 2015 et sont entrées en vigueur le 16 novembre 2015**, au lendemain du renouvellement.

¹ Sur la base d'une centaine de conseillers non renouvelés, dont 70 % pourraient liquider leur retraite : $70 \text{ (nouvelles retraites)} \times 1\,210 \text{ € (montant moyen mensuel des retraites)} \times 12 = 1\,016\,400 \text{ euros}$.

² Rapport public annuel de la Cour des Comptes, février 2015, « Une caisse de retraite toujours déficitaire », p. 257.

D. LA RATIONALISATION DE LA GESTION BUDGÉTAIRE, COMPTABLE ET DES RESSOURCES HUMAINES

1. Une gestion budgétaire et comptable modernisée

Le CESE, en tant qu'institution indépendante, bénéficie d'**une forte autonomie de gestion**. En effet, son organisation budgétaire et financière est régie par 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.

Le budget 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.

Si, lors de la mise en œuvre de la LOLF, la spécificité du CESE l'a dispensé de véritable comptabilité analytique, des **outils de pilotage** ont toutefois été **progressivement adoptés et des modifications sont actuellement en cours**.

Un **groupe de travail, instauré en février 2014, avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et le concours de la direction générale des finances publiques (DGFIP) continue d'étudier l'intégration exhaustive des opérations du CESE** (en dépenses et en recettes) dans la comptabilité générale de l'État, la définition d'un **cadre comptable identique à celui de l'État**, ainsi que la mise en place d'une **politique d'amortissement**.

En outre, certains processus administratifs ont été rationalisés ; ainsi, **la gestion de la paie des personnels a été transférée de la trésorerie vers la direction des ressources humaines**, afin de disposer d'un pilotage des effectifs et la masse salariale et de développer le contrôle interne au CESE. De même, **l'intégration du service informatique et du service des marchés au sein de la direction administrative et financière** doit permettre de professionnaliser la gestion des achats et d'améliorer la transparence et la gestion des risques.

Ces progrès doivent être soulignés même s'ils ne vont pas aussi loin que les recommandations de la Cour des comptes qui, dans son rapport précité, préconise **le placement du CESE sous un régime conforme au décret du 7 novembre 2012** relatif à la gestion budgétaire et comptable avec **l'instauration d'une séparation entre ordonnateur et comptable** et la mise en place d'un **contrôle budgétaire** de ses dépenses.

2. Une rationalisation des ressources humaines

Le plafond d'emplois du CESE n'a connu aucune évolution pendant plus de vingt ans, en dépit de l'enrichissement de ses activités (communication et relations internationales, mais aussi élargissement des attributions suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008). Cette stabilité s'explique par le fait que les effectifs théoriques autorisés en loi de finances sont **largement supérieurs aux effectifs réels** en poste (à titre d'exemple en 2014, 156 ETPT étaient autorisés pour **141 ETPT réels consommés**).

Afin de faire converger progressivement ses effectifs théoriques vers les effectifs réels, le CESE s'est engagé depuis 2013, à **une réduction de 3 ETPT par an jusqu'en 2017** (pour atteindre 147 ETPT).

Pour 2016, le plafond d'emplois est donc en **diminution de 3 ETPT** par rapport à 2015, soit **150 ETPT**.

En ce qui concerne la gestion des moyens humains en poste au CESE, **quatre chantiers principaux**, initiés en 2014, ont permis d'élaborer un « référentiel RH » : le **temps de travail, l'organisation des services, la gestion des emplois et des compétences** et la **politique indemnitaire et sociale**. Au 1^{er} juillet 2015, cette réorganisation administrative a permis **plusieurs avancées**, notamment le partage de l'information et des processus de décision au sein du Comité de direction et la redynamisation du fonctionnement des commissions administratives paritaires. Par ailleurs, un nouvel axe de travail a été ouvert en 2015 : la **sécurisation juridique et financière de la situation des agents non titulaires**. Cette politique volontariste pourrait ainsi à terme permettre de **rationaliser les dépenses de personnel qui représentent 85,5 % du programme**.

Enfin, la **réflexion**, voulue par le **président Jean-Paul Delevoye**, sur **l'adéquation des moyens humains avec le cœur de métier du CESE, la fonction consultative**, se poursuit. En conséquence, l'équilibre des emplois doit évoluer vers un **renforcement des agents de catégorie A et A + et une diminution des autres catégories**. Toutefois, le CESE précise, dans les réponses aux questionnaires, que ces **mutations souhaitées ne se feront qu'à long terme** au vu du faible nombre de départs à la retraite prévu (2 envisagés en 2016 et un en 2017) et du faible « turn over » au sein de l'institution malgré la mise en œuvre de parcours de carrière individualisés et un encouragement à la mobilité des personnels.

E. UNE ACTIVITE AFFECTÉE PAR LE RENOUVELLEMENT DE 2015

Le présent programme, qui comprend deux objectifs (« Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation » et « Assurer le bon fonctionnement de

l'institution ») **compte six indicateurs**, qui sont surtout des **indicateurs d'activité**.

En effet, la nature d'**assemblée consultative** du CESE se prête **difficilement à la mesure de la performance**. Le CESE réfléchit ainsi à la mise en place d'indicateurs pertinents. Il a ainsi réalisé une étude d'impact, sur la période 1999-2012, concernant **l'impact médiatique, civique, politique et juridique de ses préconisations**, avec pour objectif, à terme, de mettre en place un **nouvel indicateur**. Cette étude a conclu qu'**un peu moins de 30 % des propositions** exprimées dans les avis ont eu **un impact juridique** défini comme « l'intégration d'une ou plusieurs propositions dans un texte législatif ou réglementaire ».

Il n'en demeure pas moins que les **indicateurs existants seront impactés par le renouvellement de 2015**, tels que l'indicateur 1.3 « *Diffusion des avis du CESE et mention dans la presse de l'institution et de ses travaux* » dont le deuxième sous-indicateur mesure les « *Retombées presse* » (écrites, web et audiovisuelles) et prévoit, en 2016, 3 000 articles mentionnant le CESE, son président, ses membres ou ses travaux¹ (contre 6 500 en prévision actualisée 2015), **le renouvellement allant par essence ralentir l'activité du CESE en 2016**. Cette mesure comporte à l'évidence un biais non négligeable, « **l'aléa médiatique** ». En outre, une fraction des articles mentionnant le CESE pourrait davantage relater des événements qui se déroulent dans ses locaux (expositions par exemple) plutôt qu'évoquer le **contenu de ses travaux**.

De même, le renouvellement du CESE aura des conséquences **sur l'indicateur principal du programme** (1.1 « *Production intellectuelle du CESE* ») qui quantifie le cœur de l'activité du CESE (mais ne traduit pas de performance en tant que telle).

Cet indicateur 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 2016, il prévoit **une diminution importante du nombre d'avis produits** (17, contre 31 en prévision actualisée 2015) et une légère augmentation du nombre d'études et communication (5 contre 3 en prévision actualisée pour 2014). Ces données **tiennent en effet compte de la baisse d'activité attendue dans les premiers mois du renouvellement**.

Toutefois, comme en 2015, un second événement aura une incidence sur les performances attendues pour 2016 : **la poursuite de l'important chantier de rénovation des façades de béton du Palais d'Iéna**.

C'est le cas pour l'indicateur 1.2 « *Activités partenariales* », qui se décline en deux sous-indicateurs, mesurant le nombre de colloques ou d'événements institutionnels organisés par le CESE ou en partenariat ainsi

¹ Ce comptage s'effectue avec l'aide d'un partenaire presse et de Google Analytics (solution d'analyse d'audience internet).

que le nombre de personnes ayant participé à ces manifestations. Il s'agit d'une **activité à la marge des missions fondamentales du CESE** et qui ne témoigne pas d'une performance particulière mais plutôt du niveau de fréquentation du Palais d'Iéna (ce qui participe néanmoins de sa notoriété et de son audience). En 2016, le CESE estime à **50 le nombre de colloques et événements** organisés par lui ou en partenariat **et à 20 000 le nombre de participants** à ces différentes manifestations, chiffres très inférieurs à la prévision actualisée pour 2015 (respectivement 190 et 60 000). La **diminution du nombre de manifestations et de visiteurs, pour 2016, résulte des travaux prévus**. En conséquence, **les recettes de valorisation** (indicateur 2.2 « *Fonctionnement* ») devraient **représenter 4,4 % du budget du CESE au lieu de 5 %** réalisées en 2013, 2014 et prévues en cible 2017.

Par ailleurs, le seul véritable indicateur de performance du programme, le premier sous-indicateur de l'indicateur 2.2 « *Fonctionnement* » qui mesure les **dépenses de fonctionnement *stricto sensu* par membre**, montre que, **depuis la diminution observée en 2014, le coût de fonctionnement du CESE par conseiller reste stable pour s'établir à 16 720 euros** pour 2016.

Enfin, on peut souligner, l'existence d'un indicateur 2.3 dédié à la « *gestion environnementale de l'institution* », qui prévoit une baisse de la consommation du carbone et de différents fluides (eau, gaz, électricité) dans le cadre d'une **démarche de développement durable** mise en œuvre par l'institution.

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

- Le budget de la « Cour des comptes et autres juridictions financières » est en légère **diminution de -0,3 % en CP, par rapport à 2015**, pour s'établir à **213,5 millions d'euros**, confirmant ainsi la tendance observée depuis 2014.

- Le **plafond d'emplois du programme est stabilisé** depuis plusieurs années consécutives à **1 840 ETPT**.

- La **réforme des juridictions financières** telle que prévue par le décret de 2012¹ est achevée et son **coût a été réévalué à la baisse** : 6,15 millions d'euros dont la part pour 2016 est résiduelle (0,12 million d'euros). Toutefois, la **restructuration des chambres régionales des comptes se poursuit**, avec la réforme territoriale de 2015, relative à la délimitation des régions, qui réduit le nombre de CRC métropolitaines de 15 à 13. Cette réforme n'a **pas été intégrée au projet de loi de finances pour 2016** mais nécessitera, à l'instar de la précédente, la mise en place d'un dispositif d'accompagnement pour le personnel (titre 2) ainsi que des travaux d'aménagement des deux sièges concernés, Montpellier et Metz (hors titre 2). Ces dépenses ont été estimées, par la Cour des comptes, à **4 millions d'euros** pour 2016.

- Les juridictions financières vont également voir **leur champ de compétence s'étendre** avec l'expérimentation de la certification des comptes des **collectivités territoriales** et certainement le contrôle des établissements sociaux, médicaux-sociaux et de santé privés (projet de loi de santé en cours d'examen).

- Les juridictions financières ont élaboré **une mesure précise et pertinente de leur performance**. Les résultats enregistrés par les indicateurs sont très satisfaisants.

A. LA FINALITÉ DU PROGRAMME : CONTRÔLER, ÉVALUER, INFORMER ET JUGER

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières englobe **la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**, soit :

- **20² chambres régionales des comptes (CRC)** puis **18³ à partir du 1^{er} janvier 2016**, dont 13 en métropole et 5 en outre-mer (*cf. infra*).

- **4 chambres territoriales des comptes (CTC)**, situées en outre-mer⁴.

L'article 47-2 de la Constitution issue de 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* ».

¹ Décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes.

² 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. Quinze ont leur siège en métropole et cinq en outre-mer (*cf. infra*).

³ Le décret n° 2015-1199 du 30 septembre 2015 modifie les dispositions relatives au siège et au ressort des chambres régionales des comptes, en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, réduisant le nombre de CRC métropolitaines de 15 à 13 (*cf. infra*).

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

Le Premier président de la Cour des comptes est responsable du présent programme.

La Cour rend chaque année **un rapport public annuel** au Parlement et plusieurs rapports annuels sur **l'exécution du budget de l'État, la situation et les perspectives des finances publiques, et l'application des lois de financement de la sécurité sociale** établis en application des dispositions de la LOLF et de la LOLFSS.

Elle remet également des enquêtes au Parlement. À la demande du Sénat, des enquêtes sont réalisées chaque année depuis 2003 dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF (cinq ont été réalisées en 2015¹ et deux sont déjà prévues pour le premier semestre 2016²). À ces enquêtes, s'ajoutent les transmissions de communications élaborées par la Cour des comptes (**référés et rapports particuliers**) qui donnent lieu, pour certains, à un suivi sous la forme d'auditions publiques.

En outre, la LOLF, en son article 58, a notamment introduit la mission de **certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État**, à laquelle s'est ajoutée la **certification des comptes combinés des branches du régime général de la sécurité sociale**³ et très récemment celle **des collectivités territoriales**. En effet, l'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) dispose effectivement que « *la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements* ». Une **équipe projet** rassemblant magistrats de la Cour et des CRC a été constituée dès septembre 2015 afin de prendre en charge le plan d'actions relatif à la mise en œuvre de cette expérimentation.

¹ Elles portaient sur « le Crédit immobilier de France », « les enjeux et les leviers de la maîtrise de la masse salariale de l'État », « les aides personnelles au logement », « le fonds CMU » et « le bilan de l'autonomie des universités ».

² Elles concerneront « l'efficience des dépenses fiscales en faveur du développement durable » et « la journée défense et citoyenneté ».

³ Article 12 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Une série de réformes affectant l'activité des juridictions financières

* **La loi portant n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République** prévoit :

- des dispositifs de suivi des conclusions et recommandations des CRC ;
- de nouvelles règles de transmission et de publicité de leur rapport ;
- l'institutionnalisation du rapport annuel sur les finances publiques locales ;
- l'expérimentation de la certification des collectivités locales.

* **La loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014** comprend : l'extension de la nouvelle procédure d'engagement des comptables publics en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises, dans les Iles Wallis et Futuna et en Polynésie française

* **La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral** prévoit : l'adaptation de l'organisation territoriale des juridictions financières (CRC) à la nouvelle carte des régions métropolitaines.

* **Le projet de loi relatif à la santé** (au stade de la première lecture au Sénat¹) comprend: le contrôle, par les juridictions financières, des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé privés pour lesquels la dépense publique est estimée à **47 milliards** par la Cour.

En outre, en application de l'article 132-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie un **rapport rendant compte de la qualité des comptes des administrations publiques** dont elle n'a pas elle-même certifié les comptes. Ce rapport a été publié pour la première fois le 28 octobre 2013.

Enfin, l'article 109 de la loi NOTRe institutionnalise le **rapport annuel portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics**, remis au Gouvernement et au Parlement.

B. UNE STRUCTURATION DU PROGRAMME EN SEPT ACTIONS DE VOLUME INÉGAL

Le présent programme, qui rend compte de manière détaillée des missions des juridictions financières, compte **sept actions**, de volume inégal.

Si les actions de contrôle des gestions publiques (23) et de pilotage et de soutien (27) bénéficient chacune de plus du quart **des CP** du programme (respectivement **27,9 %** et **23,8 %**), **l'action de mise en jeu de la**

¹ Le texte a été adopté en séance publique en première lecture au Sénat le 6 octobre 2015. Après l'échec de la Commission mixte paritaire du 27 octobre 2015, une nouvelle lecture est en cours à l'Assemblée Nationale et aura lieu au Sénat le 14 décembre.

responsabilité des comptables et gestionnaires publics (26) représente à peine plus de 2 % des moyens du programme.

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

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2016**	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2016**	Part dans le programme
21. Examen des comptes publics	41,5	19,3%	53,5	24,8%
22. Contrôle des finances publiques	15,9	7,4%	21,0	9,8%
23. Contrôle des gestions publiques	59,9	27,9%	79,5	36,9%
24. Évaluation des politiques publiques	34,6	16,1%	46,0	21,3%
25. Information des citoyens	7,1	3,3%	9,4	4,3%
26. Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics	4,6	2,2%	6,1	2,8%
27. Pilotage et soutien des juridictions financières	51,2	23,8%	0,0	0,0%
Ensemble	214,8	100,0%	215,5	100,0%

*Après ventilation, 0,7 million d'euros viennent abonder les crédits de la mission en provenance du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

**Y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : Commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2016 de la mission « Conseil et contrôle de l'État »

C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT LÉGÈREMENT EN BAISSSE (- 0,3 %)

Les crédits alloués au programme représentent **213,5 millions d'euros¹ en CP, en diminution de - 0,3 %** par rapport au budget accordé pour 2015, et **216,7 millions d'euros en AE (+ 1,9 %** par rapport à 2015). Cette tendance à la baisse s'observe depuis 2014. Quant à l'augmentation

¹ Somme à laquelle il convient d'ajouter 0,9 million d'euros au titre des fonds de concours.

d'AE est, elle est conjoncturelle et correspond à des ajustements techniques liés à la nouvelle règle, à compter du 1^{er} janvier 2016, d'engagement des baux comportant une clause de résiliation unilatérale (2,17 millions d'euros), au rattachement des juridictions financières au marché interministériel de fourniture d'électricité (0,38 million d'euros) et au renouvellement du marché de gardiennage de la Cour des comptes dont la durée ferme passe d'un an à quatre ans (1,5 million d'euros). **Ces ajustements en AE sont sans incidence sur le montant des CP.**

Cette diminution est observée **sur les dépenses de personnel** (qui représentent 86,9 % des crédits du programme) **qui baissent** de 0,23 million d'euros, **soit - 0,1 %**, pour s'établir à 185,5 millions d'euros.

S'agissant des **dépenses d'investissement** (qui représentent 0,4 % des crédits du programme), les crédits de paiement **baissent de 2,78 millions d'euros (- 77,7 %) pour s'établir à 0,8 million d'euros.** Mais ils ne représentent cependant qu'**une partie des dépenses** d'investissement dont l'essentiel (à hauteur de 2,9 millions d'euros) est assuré par les **reports des fonds de concours et produits affectés¹ de 2015.** Ces dépenses d'investissement concerneront d'une part des **projets informatiques** (0,3 million d'euros) et, d'autre part, **les travaux immobiliers structurants** inscrits dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), tels que le renforcement des capacités d'accueil du Palais Cambon et la mise aux normes de sécurité des ascenseurs des locaux occupés par les juridictions financières.

En revanche, les dépenses de fonctionnement (qui représentent 12,7 % des crédits du programme) **augmentent** de 2,5 millions d'euros **(+ 10 %)** pour s'établir à 27,2 millions d'euros. Au sein de ces crédits de titre 3, 13,2 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 augmentation de 2,4 millions d'euros par rapport à 2015.

D. UN PLAFOND D'EMPLOIS STABILISÉ

Les dépenses de personnel pour 2016 connaissent **une légère diminution (- 0,13 %)**, la dotation au titre de la contribution employeur au **compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »** (qui pèse pour un quart des dépenses de personnel du programme) étant **stable.** Elles s'établissent à **183,53 millions d'euros**

Le plafond d'emplois, stabilisé depuis plusieurs années, comprend 1 840 ETPT.

¹ Ces recettes proviennent de l'exercice par la Cour de mandats de commissaire aux comptes d'organisations internationales.

En réalité, on constate un **décalage entre les effectifs théoriques et les effectifs réels consommés** (en 2014, cet écart représentait **5 % du plafond d'emplois autorisé**, soit 91 ETPT en moins), ce qui s'explique notamment par le fait que les juridictions financières doivent **conserver une marge de postes vacants** afin de faire face aux retours, difficilement prévisibles, de magistrats placés en position extérieure (plus d'un tiers **des magistrats de la Cour exerce en dehors du programme**) et par le **gel partiel** des recrutements en 2013 afin de privilégier les mobilités internes des agents concernés par la réforme de 2012.¹

Aucun recrutement prévisionnel net n'est envisagé pour 2016.

Les juridictions financières poursuivent la **politique de requalification des emplois en faveur des missions de contrôle**, entreprise depuis deux ans, en concentrant leurs efforts de recrutement sur les catégories A + et A. Cette tendance au renforcement du cœur de métier en contrepartie de la réduction d'emplois dans la fonction support a été facilitée par les départ d'agents de catégorie B et C intervenus en 2012 et 2013 à la suite du **regroupement de sept CRC dans le cadre de la réforme des juridictions financières, et le sera avec l'impact de la réforme territoriale et la fusion de deux CRC.**

Le tableau ci-dessous retrace cette requalification au sein du plafond d'emplois du programme :

Répartition des emplois par catégories (programme 164)

(en ETPT)

Catégorie	Plafond d'emplois 2011	Plafond d'emplois 2012	Plafond d'emplois 2013	Plafond d'emplois 2014	Plafond d'emplois 2015	Plafond d'emplois 2016
Catégorie A et A+	1 083	1 087	1 098	1 200	1 263	1 275
Catégorie B	345	379	377	350	317	311
Catégorie C	412	374	365	290	260	254
Total	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840

Source : Cour des comptes

E. LA POURSUITE DE LA RESTRUCTURATION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La restructuration des juridictions financières, initiée par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, se poursuit par la loi

¹ Un gel partiel des recrutements externes a également été décidé dans le cadre de la fermeture de 3 CRC au 1^{er} janvier 2016 (cf. infra).

n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral qui impose une **nouvelle réduction du nombre de CRC métropolitaines de quinze à treize**.

1. 2012 : Acte I du regroupement des 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, **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 : quinze en métropole** (Arras, Bordeaux, Dijon, Épinal, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Noisiel, Orléans, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse et Bastia), **cinq en outre-mer** (Point-à-Pitre, Cayenne, Fort-de-France, Saint-Denis et Mamoudzou pour Mayotte). En conséquence, **sept CRC ont fait l'objet d'un regroupement**.

Dans les réponses au questionnaire budgétaire adressées par la Cour des comptes à votre rapporteur spécial, le bilan du coût de la réforme a été **revu à la baisse par rapport aux estimations** de l'an dernier (et très significativement par rapport au chiffre initial de 12 millions d'euros retenu en 2012), puisqu'il s'établit désormais à **6,15 millions d'euros en CP cumulés de 2012 à 2016**, comme le détaille le tableau ci-après. La Cour explique cette différence notamment par le caractère non prévisible de la mobilisation du dispositif d'accompagnement financier mis en place (titre 2) et par une maîtrise renforcée des opérations immobilières et des coûts d'équipement (titre 2).

Impact budgétaire de la réforme des CRC

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2	TOTAL
2012	1,57	1,47	3,04
2013	0,90	1,77	2,67
2014 ((exécution)	0,12	0	0,12
2015 (prévisionnel)	0,20	0	0,20
2016(prévisionnel)	0,12	0	0,12
TOTAL (prévisionnel)	2,91	3,24	6,15

Source : Cour des comptes

L'impact de la réforme et plus particulièrement de la **restructuration de la cartographie des juridictions financières** sur le budget

de 2016 est donc résiduel (0,12 million d'euros en titre 2¹), l'essentiel des dépenses ayant été supporté sur les exercices 2012 et 2013 et financé par redéploiements.

Sur le hors titre 2, les dépenses ont avant tout porté sur des travaux immobiliers du fait du regroupement des sept CRC (aménagement et mises aux normes des locaux des CRC regroupées). Mais ce regroupement a permis, sur le titre 3, une **économie globale de 0,95 million d'euros** en crédits immobiliers (dont 0,77 million d'euros en loyers), entièrement **redéployée sur les crédits d'investissements**. La Cour des comptes estime ainsi que **le coût budgétaire de la réforme, hors titre 2, (3,24 millions d'euros) pourrait être absorbé en trois ans et demi**.

2. 2015 : Acte II du regroupement des CRC

Comme indiqué *supra*, en application de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le **décret n° 2015-1199 du 30 septembre 2015** modifie les dispositions relatives au siège et au ressort des chambres régionales des comptes prévoyant un nouveau regroupement des CRC, réduisant leur **nombre de quinze à treize**. Les deux sièges de regroupement seront Montpellier pour la future CRC Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et Metz pour la future CRC Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine. **Trois CRC seront donc fermées** (Toulouse, Strasbourg et Épinal). Par ailleurs, la CRC Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes aura son siège à Bordeaux, la CRC Centre-Val de Loire aura son siège à Orléans et la CRC Normandie à Rouen.

Cette nouvelle carte territoriale, qui entrera en vigueur au **1^{er} janvier 2016**, n'a toutefois **pas été intégrée au projet de loi de finances pour 2016 conformément à la lettre plafond n° 994/14/SG** du 24/07/2014². Cependant, de même que pour la précédente réforme, des **crédits seront nécessaires pour la mise en place d'un dispositif d'accompagnement pour le personnel concerné** (titre 2) ainsi que pour des **travaux d'aménagement** des deux sièges de CRC de regroupement (hors titre 2). Ainsi le coût du titre 2, est estimé par la Cour des comptes à **3,5 millions d'euros** sur la période 2016-2022, dont 3 millions sur 2016. Quant au coût d'aménagement et d'équipement des sites de Metz et Montpellier, pour accueillir des personnels supplémentaires, il est estimé à **1 million d'euros**. La Cour des comptes a ainsi formulé, pour le préfinancement des travaux, une **demande d'avance sur le CAS « Immobilier »** auprès de la Direction du budget au

¹ Ce montant annuel, pour la période 2014-2016, finance l'indemnité d'accompagnement à la mobilité qui permet le maintien du niveau de rémunération pendant trois ans aux agents ayant rejoint une autre administration, suite à la fermeture de sièges de CRC.

² Cette lettre plafond fixant les autorisations de dépenses pour le triennal 2015-2017 précisait en effet que « la datation est définie sans prise en compte d'éventuelles conséquences de la réforme territoriale sur des implantations des chambres régionales des comptes ».

titre de la vente future du site domanial de Strasbourg. S'agissant du titre 2, la lettre plafond n° 943/15/SG du 17 juillet dernier prévoit un **abondement de crédits** pour le paiement des indemnités de reclassement. La Cour des comptes ne dispose pas à ce stade d'information sur la manière dont l'abondement sera réalisé.

F. DES INDICATEURS EXIGEANTS ET UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE SATISFAISANTE

Ce **présent programme** comporte **six objectifs**, qui reflètent l'étendue des missions stratégiques essentielles des juridictions financières, et **dix indicateurs**, qui ont toujours veillé à **respecter les exigences fixées par la LOLF, malgré la difficulté de mesurer l'aspect qualitatif** de l'activité des juridictions financières.

Pour 2016, à l'instar de 2015, tous les indicateurs affichent des **prévisions de performance très satisfaisantes**, avec des résultats attendus stables ou en progression.

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) est stabilisée à 95 % ;

- les **délais des travaux d'examen de la gestion** (2.2) sont fixés en 2016 à « 16-18 mois » pour la Cour et à « 13-15 mois » pour les CRTC, valeur identique à la réalisation annoncée pour 2015 et à la cible poursuivie ;

- les **délais de jugement** (5.1), déclinés pour la Cour des comptes (prévision de 10 mois en 2016), les CRTC (prévision de 8,1 mois en 2016) et la Cour de discipline budgétaire et financière (prévision de 36 mois en 2016), **devraient ainsi s'améliorer** pour la Cour des comptes et les CRTC par rapport à 2015 au vu de la simplification du dispositif de prononcé des arrêts mis en place en avril 2015.

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

- la **part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics (en masse financière)** (indicateur 1.1) a respecté le **taux de 15 % à 25 % tant pour la Cour des comptes que pour les CRTC** depuis deux exercices. La prévision pour 2016 est identique, de même que la cible 2017 ;

- l'indicateur mesurant les **suites données aux recommandations des juridictions financières** (2.1), qui est **l'indicateur représentatif du programme**, est **stabilisé à 75 %** depuis 2015, correspondant, selon la Cour des comptes, 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 des comptes, **sont revus à la baisse et prévus à 73,7 % pour 2015** (avec une cible de 78 % en 2017) ;

- **l'efficacité de la gestion des ressources humaines** (6.1), exprimée par le ratio nombre de gestionnaires/effectifs gérés connaît également une **légère amélioration** avec une prévision à **2,28 % en 2016**, contre 2,5 % en prévision 2015. La prévision 2015 avait été actualisée afin d'intégrer la réorganisation des fonctions « support » de la Cour, et les cibles 2016-2017 sont en baisse compte tenu des différentes réformes interministérielles de gestion des ressources humaines.

Enfin, l'indicateur mesurant **les retombées presse** (4.1) qui recense, pour la Cour des comptes et les CRTC, les articles de presse écrite, les émissions radiotélévisées ainsi que les sites Internet d'organes de presse et les blogs, **citant la Cour des comptes et le Premier président ou une CRTC** (au cours d'une année civile) prévoit une légère progression par rapport à 2015 : 19 000 retombées sont prévues pour la Cour des comptes et 4 300 pour les CRTC (contre 16 000 et 3 300 en 2015). Un nouveau prestataire externe, sélectionné à l'issue d'un appel d'offres, recensera et suivra, effectivement, plus de titres.

Votre rapporteur spécial rappelle ici que l'interprétation de cet indicateur est soumise 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.**

V. 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, marginal au sein de la présente mission, a été réajusté, à la baisse, aux besoins de l'institution : 0,62 million d'euros contre **0,82 million d'euros en 2015**. Cette diminution porte sur les crédits de fonctionnement.

- **Le plafond d'emplois du programme est néanmoins stable et s'établit à 3 ETPT.**

- Il convient enfin de noter une **absence réelle de mesure de la performance**, avec l'existence d'un seul objectif et indicateur, contraint réglementairement.

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 de la Cour des comptes, bien que placé auprès d'elle. En application de l'article 22 de la loi organique précitée, il fait l'objet d'un programme *ad hoc* au sein de la présente mission.

Le responsable du programme est le président du HCFP.

A. UNE INSTITUTION NOUVELLE CONTRIBUANT À LA BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

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.

Outre son président, qui est le Premier président de la Cour des comptes, il comprend dix membres, non rémunérés et répondant à une exigence de parité. **Le mandat** des membres du HCFP est de **cinq ans**, 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.

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 est amené à rendre des avis :

- sur le **réalisme des prévisions 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). 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** ;

- 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. Le HCFP est **saisi de l'ensemble des textes financiers** et ses avis interviennent avant la présentation de ces textes au Parlement.

Le président du HCFP est **entendu** par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à leur demande.

À ce jour, le HCFP a rendu **treize avis** : quatre en 2013, six en 2014 et trois en 2015.

B. UN BUDGET, À LA BAISSSE, AJUSTÉ AUX BESOINS DE L'INSTITUTION

Le présent programme ne comprend **qu'une seule action**, intitulée « Haut Conseil des finances publiques », qui recouvre la totalité des crédits dévolus au présent programme, soit **0,62 million d'euros** (en AE et en CP), **en forte diminution par rapport à 2015** (- 23,7 %). Cette diminution correspond à un **ajustement du budget aux besoins du HCFP**. Elle répond ainsi à la remarque de votre rapporteur, qui avait constaté un **budget « surcalibré »¹ pour cette institution**, dans sa contribution au projet de loi de règlement du budget et de l'approbation des comptes de l'année 2014. Le budget avait en effet été construit sur le même socle que la demande pour 2014, alors le projet de décret d'avance examiné par votre commission des finances le 24 novembre 2014, annulait, pour l'exercice 2014, **0,37 million d'euros en AE et en CP sur les dépenses de fonctionnement** du présent programme (soit **82 % des dépenses de fonctionnement et 45 % du total des crédits**).

Ces crédits sont ainsi répartis :

- **0,25 million d'euros de dépenses de fonctionnement**, soit une diminution de 0,20 million d'euros par rapport à 2015 ; ces dépenses recouvrent 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**, qui restent stables par rapport à l'année dernière, au titre de la rémunération d'activité, des cotisations sociales et des allocations diverses des 3 emplois affectés au programme.

Le HCFP se réunit dans une salle dédiée au sein des locaux de la Cour des comptes dont les surfaces sont comptabilisées dans le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

¹ Contribution de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial de la mission « Contrôle et conseil de l'État » au rapport n° 64 (2014/2015) sur le projet de loi de règlement du budget et de l'approbation des comptes de l'année 2014, p. 72.

C. UN PLAFOND D'EMPLOIS TOUJOURS LIMITÉ À 3 ETPT

Le plafond d'emplois du présent programme, pour 2016 comme en 2015, est fixé à **3 ETPT**, composé de magistrats de la Cour des comptes : le **rapporteur général**, en charge du secrétariat permanent du HCFP, et **deux rapporteurs généraux adjoints**.

D. UN OBJECTIF UNIQUE ATTEINT MAIS UNE MESURE DE LA PERFORMANCE INEXISTANTE

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 2016, **la prévision est à nouveau 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

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **minoré de 58 000 euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement** de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Cette modification des crédits comprend ainsi :

- Une **majoration des crédits de 260 000 euros**, dans le cadre de la mise en œuvre du protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations, répartie comme suit :
 - 150 000 euros, en titre 2, sur le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » ;
 - 110 000 euros, en titre 2, sur le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ».
- Une **minoration de crédits de 318 000 euros**, dans le cadre de la garantie du respect de la norme de dépense en valeur de l'État, répartie comme suit :
 - 170 000 euros sur le programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » ;
 - 48 000 euros sur le programme « Conseil économique, social et environnemental » ;
 - 100 000 euros sur le programme « Haut Conseil des finances publiques ».

Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en deuxième délibération

(en euros)

Programmes	+	-
Conseil d'État et autres juridictions administratives	150 000	170 000
Dont titre 2	150 000	0
Conseil économique, social et environnemental	0	48 000
Dont titre 2	0	0
Cour des comptes et autres juridictions financières	110 000	0
Dont titre 2	110 000	0
Haut Conseil des finances publiques	0	100 000
Dont titre 2	0	0
TOTAUX	260 000	318 000
SOLDE	-58 000	

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial, sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Mme Michèle André, présidente, en remplacement de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. - En l'absence d'Albéric de Montgolfier, empêché, je vous présente les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

La mission « Conseil et contrôle de l'État » se compose de quatre programmes : le Conseil d'État et les autres juridictions administratives, la Cour des comptes et les autres juridictions financières, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et, depuis la loi de finances pour 2014, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Sur l'enveloppe budgétaire de 639,2 millions d'euros consacrés à la mission, en progression de 0,4 % par rapport à 2015, plus de 60 % des crédits sont consentis à la justice administrative et près de 34 % aux juridictions financières.

Par ailleurs, en raison des spécificités des institutions qui la composent, la mission bénéficie de dérogations en matière de contrôle financier et de règles d'exécution budgétaire.

S'agissant du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives », ses crédits augmentent de 1 % par rapport à 2015, avec 386,9 millions d'euros.

En 2016, le programme bénéficiera, comme en 2015, de 35 équivalents temps plein supplémentaires, dont 29 postes de magistrats administratifs. Ces créations s'opéreront principalement en faveur des tribunaux administratifs et du traitement du contentieux de l'asile.

Cette politique de création d'emplois se poursuit dans un contexte de progression continue des entrées. Le nombre d'affaires enregistrées dans toutes les juridictions administratives augmente effectivement : + 11 % pour les tribunaux administratifs, + 3,4 % pour les cours administratives d'appel, + 26 % pour le Conseil d'État et + 7,5 % pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) sur l'année 2014. Cette tendance devrait se poursuivre en 2016 avec la mise en place de plusieurs réformes, sans qu'il soit possible d'en évaluer l'impact budgétaire précis à ce stade : réforme du droit d'asile, du droit des étrangers, projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle, dépenalisation du stationnement payant etc. Il faudra que les juridictions s'organisent pour faire face à ces nouvelles missions.

2016, sera ainsi une année particulière pour la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui devra face à un double défi : une adaptation de son organisation à la réforme du droit d'asile, qui impose notamment de nouveaux délais de jugement et un déstockage des dossiers en instance à l'OFPRA, qui pourrait entraîner une augmentation sensible des recours. Dans ce contexte, la CNDA devra connaître une dégradation prévisible de son délai de jugement à 7 mois et 7 jours en 2016, supérieur au délai de 5 mois fixé par le législateur dans le cadre de la réforme du droit d'asile.

Néanmoins, les autres juridictions administratives devraient stabiliser, voire poursuivre la réduction de leur délai de jugement, qui est bien inférieur à un an.

Quant au CESE, son budget s'établit, pour 2016, à 38,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une diminution de 0,4 % par rapport à 2015. Cette maîtrise s'opère sur tous les titres.

Le CESE poursuit la réduction de son plafond d'emplois qui s'établit désormais à 150 Équivalents Temps Plein Travaillés (ETPT). S'agissant de ses dépenses d'investissement - qui concernent principalement des travaux de rénovation du Palais d'Iéna - le Conseil parvient à les financer pour une partie importante grâce à des ressources propres de valorisation du Palais, estimées à 1,7 million d'euros pour 2016.

Dans moins d'un mois, le 15 novembre, le CESE verra ses membres renouvelés. Anticipant cette perspective et souhaitant assurer la pérennité du régime de sa Caisse de retraites au-delà de 2020, le bureau du CESE a adopté une série de mesures complémentaires à la première réforme engagée en 2011. La pension servie pour un premier mandat sera ainsi divisée par deux : d'environ 700 euros brut à 350 euros par mois.

Le programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » est, quant à lui, doté de 213,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit un budget en légère diminution (0,3 %) par rapport à 2015. Cette baisse s'observe sur les dépenses de personnel, qui diminuent de 0,2 million d'euros.

La réforme des juridictions financières, engagée en 2012, a été menée à son terme. Son coût total a été réévalué à la baisse (6,15 millions d'euros sur la période 2012-2016) et le coût pour 2016 est faible (0,12 million d'euros). Toutefois, la restructuration des chambres régionales des comptes se poursuit, avec la réforme territoriale de 2015, relative à la délimitation des régions, qui impose la réduction du nombre des CRC métropolitaines de 15 à 13 afin d'adapter les ressorts des juridictions aux nouvelles régions. Cette réforme - non intégrée au projet de loi de finances pour 2016 - nécessitera à l'instar de la précédente, de nouvelles dépenses permettant l'accompagnement du personnel et la réalisation des travaux nécessaires : un budget de 4 millions d'euros, pour 2016, sera nécessaire selon les estimations de la Cour des comptes.

Enfin, le dernier programme est consacré au Haut Conseil des finances publiques. Le budget alloué à ce programme a été réajusté aux besoins de l'institution : soit une baisse de 0,82 million d'euros à 0,62 million d'euros en 2016. Le plafond d'emplois est néanmoins resté stable avec 3 ETPT, pour lesquels 370 000 euros sont prévus.

En conclusion, le rapporteur spécial propose à la commission d'adopter, sans modification, les crédits proposés pour la mission et chacun de ses programmes.

M. Jean-Claude Boulard. - Je regarde toujours avec intérêt l'évolution des crédits de la Cour des comptes, si prompte à donner des leçons. L'an dernier, j'avais attiré l'attention sur l'augmentation de ses crédits de fonctionnement - le discours s'était d'ailleurs fait plus mesuré. Cette année, les crédits baissent... de 0,3 %. Que la baisse des dotations aux collectivités locales soit aussi modérée ! Nous serions les plus heureux des élus ! D'autant que si l'on ajoute les fonds de concours attendus en 2016, le total des crédits s'établit en réalité à 214,8 millions.

M. Marc Laménie. - Le précédent rapport, que nous avons examiné ce matin, soulignait la baisse des effectifs des préfectures et des sous-préfectures ; celui-ci, très pédagogique, détaille les crédits considérables affectés à des juridictions certes très respectables mais qui ne sont pas en lien direct avec les citoyens et les élus. Y a-t-il des pistes de réflexion sur une mutualisation des juridictions ? Les rapports du CESE sont-ils tous utiles ? N'y a-t-il pas des doublons entre les rapports des juridictions financières et l'expertise des directions des finances publiques ?

M. Michel Bouvard. - L'activité de la justice administrative s'accroît, du fait de dispositions que nous avons adoptées, à commencer par le principe de précaution qui encourage les recours des associations. En revanche, des mesures contre les recours abusifs ont été prises, j'aimerais savoir si elles ont été efficaces. Le nombre d'arrêts rendus à ce titre est-il de nature à limiter le recours à la juridiction administrative ?

Si la Cour des comptes est exemptée des régulations budgétaires, c'est pour la protéger de toute pression de l'exécutif. Ses missions se sont accrues alors que ses crédits sont stables : la certification des comptes des hôpitaux se fait à périmètre constant, et les demandes émanant des assemblées parlementaires sont en hausse. Nous avons là un auxiliaire précieux pour nos travaux, ne soyons pas obnubilés par son coût. Par rapport à nombre de pays étrangers, la Cour fonctionne avec des crédits raisonnablement encadrés.

Personne ne semble envisager de réduire le nombre de membres du CESE. On pourrait s'interroger sur l'utilité de leurs déclinaisons régionales, les CESER, dont l'apport à la réflexion et à la décision publique n'est peut-être pas fondamental en période de restriction budgétaire.

M. Vincent Delahaye. - Je comprends bien l'utilité du Conseil d'État et de la Cour des comptes, même si je regrette l'augmentation des contentieux administratifs, liée à la multiplication des textes législatifs. En revanche, je prône depuis longtemps la suppression du CESE : les 40 millions d'euros qui lui sont consacrés sont à mes yeux 40 millions de trop. Je doute que nous soyons très nombreux à nous servir de ses rapports.

M. Jean-Claude Requier. - Je rejoins Michel Bouvard ; mon groupe a d'ailleurs déjà proposé de supprimer les CESER.

Les chambres régionales des comptes (CRC) sont actuellement au nombre de vingt, dont cinq en outre-mer. Cela nous donne l'occasion d'un vrai tour de France, depuis Noisiel, petite ville de Seine-et-Marne où est implantée la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, jusqu'à Mamoudzou à Mayotte ! Je trouve d'ailleurs très bien d'avoir implanté la CRC d'Ile-de-France dans une petite ville.

M. André Gattolin. - Je ne sais si les rapports du CESE sont lus, mais que dire de l'absence de réponse du Gouvernement aux rapports réalisés dans le cadre des pouvoirs de contrôle du Parlement ? J'ai récemment cosigné avec Jean-Pierre Leleux un rapport sur le financement de l'audiovisuel public ; la seule réponse que nous ayons eue de la ministre a été par voie de presse, pour dire que nous proposons une BBC à la française, ce qui est faux. Il n'y a eu aucune réponse officielle.

Si je ne prône pas la suppression du CESE, on pourrait sans doute se passer des CESER. Je veux en revanche dénoncer une anomalie, voire une tromperie démocratique : les listes en vue du prochain renouvellement du CESE et du Comité économique et social européen sont concoctées entre les partenaires sociaux et certains partis politiques, et il a été matériellement impossible à la commission des affaires européennes du Sénat de donner son avis, qui a été sollicité en plein été ! C'est fort dommageable.

M. Roger Karoutchi. - Je proposerai un avis négatif lorsque sera levée la réserve sur les crédits de la mission « Immigration et asile », car la hausse des effectifs de la CNDA est loin d'être suffisante pour faire face à ses nouvelles obligations. Vu le nombre de dossiers, le déstockage va rallonger les délais de traitement entre l'OFPRA et la CNDA, a fortiori si l'on accepte des réfugiés qui passeront par la procédure du droit d'asile en 2016-2017.

Mme Michèle André, présidente. - Supprimer les CESER, voire le CESE ? Je vous rappelle qu'il figure, comme le Sénat, dans la Constitution.

Comme le note Michel Bouvard, la Cour des comptes voit effectivement son champ de compétences s'étendre, avec l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales prévue par la loi NOTRe et certainement le contrôle des établissements sociaux, médicaux-sociaux et de santé privés inclus dans projet de loi de modernisation de notre système de santé en cours d'examen. Une précision pour notre collègue Jean-Claude Boulard : les fonds de concours et attributions de produits de la

Cour des comptes proviennent pour l'essentiel des mandats des commissaires aux comptes d'organisations internationales.

Concernant la remarque d'André Gattolin relatif à l'absence de réponse du gouvernement sur les rapports de contrôle, j'appelle votre attention sur l'article 60 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), selon lequel « lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois. » Je vous encourage à saisir l'exécutif !

M. Michel Bouvard. - La présidente ou le rapporteur général de la commission pourraient en faire l'objet d'une question au Gouvernement, ce serait un signal fort.

Mme Michèle André, présidente. - Il faudrait faire le bilan des rapports sénatoriaux qui ont donné lieu à de telles observations. Je vous précise, par ailleurs, que j'ai adressé au Premier ministre nos rapports d'information sur le e-commerce et sur l'économie collaborative et leurs observations, que je jugeais particulièrement importants.

*

* *

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 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Didier Migaud**, responsable des programmes 164 et 340, Premier président de la Cour des comptes ;
- **M. Xavier Lefort**, secrétaire adjoint de la Cour des comptes ;
- **M. Philippe Ducluzeau**, directeur des affaires financières et du contrôle de gestion de la Cour des comptes.