

3

La gestion du Conseil économique, social et environnemental : une volonté de réforme, des efforts à poursuivre

PRÉSENTATION

Institué par le titre XI de la Constitution et régi par les dispositions de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique¹⁵⁷, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est composé de 233 membres, désignés par les organisations syndicales, patronales, agricoles, mutualistes, les fédérations d'associations familiales, étudiantes et environnementales et, pour 40 de ses membres, par le Gouvernement. Il compte aussi 72 « personnalités associées », désignées par le Gouvernement, qui participent aux travaux. La durée des mandats est fixée à cinq ans, un conseiller ne pouvant accomplir plus de deux mandats consécutifs.

Le CESE a pour mission première de donner son avis sur les projets de loi qui lui sont soumis par le Gouvernement. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008¹⁵⁸, il peut également être saisi par le Parlement et par voie de pétition sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

Pour autant, malgré ces évolutions institutionnelles et une réforme organisationnelle qui se veut ambitieuse, la place du CESE auprès des pouvoirs publics n'a guère évolué. Elle reste caractérisée par la faiblesse du nombre des saisines gouvernementale (5 en 2013, 2 en 2012, 11 en 2011) et parlementaire (une seule à ce jour) et l'insuccès, pour l'heure, de la formule de la pétition. Confronté à une concurrence croissante des multiples structures de conseil ou d'expertise qui entourent le Gouvernement (Commissariat général à la stratégie et à la prospective et son réseau de huit organismes, Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, Commissariat général à l'égalité des territoires, Conseil de l'insertion par l'activité économique, Conseil national de la vie

¹⁵⁷ Modifiée par la loi organique du 28 juin 2010 et la loi organique du 27 juillet 2011.

¹⁵⁸ Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

associative, etc.), l'essentiel des rapports produits par le CESE le sont désormais sur sa propre initiative.

En définitive, une vingtaine d'avis et rapports sont ainsi produits chaque année par le Conseil (19 en 2013, 18 en 2012, 15 en 2011), qui dispose d'une administration de 140 agents et d'un budget annuel de 38 M€ et qui siège au Palais d'Iéna.

Dans un référé du 5 mars 2009, la Cour avait relevé la singularité du régime comptable du CESE et demandé que cette question soit examinée à l'occasion de la révision de la loi organique relative au Conseil. Par ailleurs, dans son rapport public de 2010, elle avait souligné la situation préoccupante de la caisse de retraite des membres du CESE, dont le déséquilibre financier croissant fait peser un risque budgétaire certain sur l'État estimé à 200 M€. Elle appelait à une réforme de fond de ce régime de retraite, tant dans son principe que dans ses modalités.

En élargissant le périmètre de son analyse à l'ensemble de la gestion du Conseil et en examinant successivement son régime financier dérogatoire (I), la gestion et la rémunération de ses personnels (II) et la situation de la caisse de retraite des anciens membres (III), la Cour observe aujourd'hui que des réformes significatives ont été engagées ces dernières années. Si elles ont permis des améliorations notables dans le domaine de la gestion, elles restent néanmoins à poursuivre afin de rendre l'administration du Conseil plus performante.

I - Un régime financier dérogatoire

Le Conseil économique, social et environnemental bénéficie d'un régime budgétaire plus souple que celui qui s'applique aux administrations de l'État. Dans ce cadre singulier, le suivi comptable et la commande publique demeurent perfectibles.

A - Un cadre budgétaire spécifique

À la différence des assemblées parlementaires, qui disposent, en vertu du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et de

l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958¹⁵⁹, de « l'autonomie financière », le CESE, assemblée consultative, n'est pas un pouvoir public constitutionnel. Il est pourtant dispensé du contrôle budgétaire de ses dépenses. Il ne dispose pas non plus d'un comptable public, les fonctions d'ordonnateur et de comptable étant confondues.

À cet égard, la Cour rappelle que le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique s'applique à l'État et, d'une manière générale, à l'ensemble des administrations publiques. Les dispositions de ce texte ont ainsi vocation à s'appliquer au Conseil.

Alors que les services de l'État se sont engagés, depuis la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans une démarche de professionnalisation des tâches budgétaires et comptables, cette solution, qui conduirait à l'instauration d'une séparation entre ordonnateur et comptable, constituerait une garantie de régularité que l'absence de dispositif de contrôle interne comptable au CESE n'est pas en mesure d'apporter.

Une telle réforme ne ferait au demeurant pas obstacle à ce que les modalités d'application du contrôle budgétaire tiennent compte de la spécificité des missions du Conseil.

B - Un suivi comptable perfectible

L'examen des comptes conduit à relever la reprise incomplète des données comptables du CESE dans la comptabilité de l'État, en recettes comme en dépenses¹⁶⁰. De même, les immobilisations ne font pas l'objet d'amortissements¹⁶¹, ce qui tend à fausser le résultat comptable et la situation patrimoniale du Conseil.

Outre ces anomalies au regard des principes de la comptabilité générale, le circuit comptable interne du CESE est fortement cloisonné, ce qui ralentit le traitement des opérations. Ainsi, malgré la grande liberté dont jouit l'institution en matière budgétaire et comptable, la moitié des factures payées en 2012 et 30 % de celles payées en 2013 l'étaient au-delà du délai légal de 30 jours. Si le délai moyen de paiement a pu être

¹⁵⁹ Ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

¹⁶⁰ Certains produits de la location du Palais d'Iéna à des tiers, produits constatés à l'issue d'un contentieux, dépenses prélevées sur le fonds de roulement.

¹⁶¹ Un groupe de travail devait être réuni à ce sujet en 2014.

ramené à 27 jours en 2013, par comparaison, le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel des services du Premier ministre¹⁶² règle ses fournisseurs dans un délai moyen de 16 jours, réalisant une bien meilleure performance.

C - Des marges de progrès dans la commande publique

Le précédent contrôle de la Cour avait mis en évidence des défaillances sérieuses concernant la commande publique qui avaient notamment conduit à la condamnation par la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) du président et du secrétaire général de l'époque¹⁶³. À cette occasion, la CDBF, dont la position a été confirmée par le Conseil d'État, a rappelé que le Conseil « assemblée consultative auprès des pouvoirs publics, est, en tant qu'organe de l'État, soumis au code des marchés publics ».

L'administration du CESE s'est, depuis, dotée d'un bureau des marchés qui conduit ses propres procédures et s'appuie également sur les marchés passés tant par les services du Premier ministre que par l'Union des groupements d'achat public (UGAP).

Le bureau n'agit cependant que dans le domaine des fournitures courantes et des services (i.e. hors travaux). Il n'est en mesure de contribuer au recensement des besoins qu'à l'occasion du renouvellement de marchés existants, lesquels ne couvrent pas encore l'ensemble de la dépense (88 % des investissements et 66 % des dépenses de fonctionnement).

Par ailleurs, le service n'intervient ni dans la vérification de la disponibilité des crédits ni dans l'estimation des besoins. Enfin, le suivi financier ou technique de l'exécution des marchés lui échappe encore.

L'extension des compétences du bureau des marchés à l'ensemble de la procédure constituerait un indéniable progrès pour la transparence et la gestion des risques. Dans cette perspective, la réorganisation en cours, qui prévoit le rattachement du bureau des marchés à la direction administrative et financière, constitue une première étape.

¹⁶² Dont dépend le CESE.

¹⁶³ CDBF, arrêt n° 182-682 du 23 avril 2012 « Conseil économique et social ».

II - Une gestion du personnel en progrès

Le CESE s'est engagé dans une démarche prometteuse d'amélioration de la gestion des carrières et de la masse salariale mais qui connaît encore des limites. Par ailleurs, malgré la refonte du régime des rémunérations, celui-ci demeure complexe et insuffisamment maîtrisé.

A - Des avancées dans la gestion des carrières et de la masse salariale

1 - L'ébauche d'une gestion dynamique des effectifs

Le Conseil compte quatre corps de fonctionnaires pour un peu moins de 140 agents. Il s'agit là d'une singularité au regard de la démarche engagée par l'État depuis 2005, qui a permis la suppression par fusion de plus de 300 corps de fonctionnaires.

La principale voie d'accès aux corps du CESE se fait par une intégration consécutive à un détachement. Depuis 2000, sur les 31 personnes détachées auprès du CESE, une seule a réintégré son corps d'origine. De ce fait, les trois quarts du personnel sont titulaires et 6 % seulement sont détachés. Le niveau élevé des rémunérations dont bénéficient les agents du Conseil ne favorise pas la mobilité externe (deux cas seulement en 2014).

Dans ces conditions, considérant que l'effectif du CESE est peu nombreux, la structure des personnels est figée et les perspectives d'évolution interne des agents titulaires sont des plus réduites.

Pour parvenir à l'objectif d'une gestion dynamique des emplois et compétences, le Conseil gagnerait à infléchir la politique qu'il a jusqu'ici suivie consistant à faire reposer son fonctionnement au principal sur des agents titulaires appartenant à l'un de ses corps. Il devrait *a contrario* accroître le recours aux agents détachés, voire sous contrat lorsque cela est possible. Cette inflexion dans la gestion du personnel détaché impliquerait que soit remis en cause le principe d'intégration *de facto* automatique des agents détachés auprès du CESE.

De ce point de vue, la publication en février 2014 d'un référentiel de gestion incluant une gestion prévisionnelle des emplois et

compétences, une plus grande sélectivité des intégrations et une incitation à la mobilité devraient contribuer à atteindre cet objectif.

2 - Des avancements encore rapides

Au cours des six dernières années, 66 agents du CESE ont bénéficié d'une mesure d'avancement, soit près de la moitié du personnel. Parmi ces avancements, 71 % ont été prononcés au choix et 29 % seulement à la suite d'un examen professionnel.

Cette évolution accélérée des parcours professionnels a pour conséquence que la pyramide des différents grades est inversée : pour chacun des corps, la majorité des agents a désormais atteint son grade maximal.

3 - Un plafond d'emplois qui demeure trop élevé

En 2013, le CESE employait directement 139 agents pour un plafond d'emploi de 159 agents, soit une légère diminution par rapport à 2012 (162 agents, stable depuis 2008). Le plafond est donc nettement sur-calibré (12 %) par rapport aux besoins réels du Conseil.

Le Conseil a néanmoins engagé une démarche visant à la convergence de ses effectifs théoriques et réels qui se traduit par une réduction du plafond d'emplois de 3 agents par an jusqu'en 2015. Cette démarche s'est faite, avec l'accord du ministère des finances, à masse salariale inchangée¹⁶⁴.

4 - Un horizon de suivi de la masse salariale trop court

Il n'existe pas de suivi général des effectifs et de la masse salariale tenant compte, sur une période supérieure à un an, des conséquences des avancements d'échelon, des progressions par examen professionnel, des entrées et sorties de personnel (intégrations, détachements, départs en retraite etc.).

¹⁶⁴ L'ensemble des dépenses de rémunération s'élèvent à 32 M€, dont 12,6 M€ pour les rémunérations des agents (hors charges sociales).

De même, il n'est pas fixé d'objectifs au service des ressources humaines, ni en effectifs, ni en montant de masse salariale globale, ni en montant de masse salariale individuelle. Dans ces conditions, l'impact financier d'un recrutement n'est évalué qu'à la fin du processus afin d'examiner, sur cette base, si le recrutement est possible.

Le recrutement d'un agent expérimenté dans le pilotage des crédits de personnel en avril 2014 et les progrès attendus des outils de gestion de la masse salariale devraient contribuer à l'amélioration de cette situation.

5 - Un temps de travail qui reste inférieur à la durée légale

Le CESE a récemment renégocié la gestion du temps de travail. Elle est désormais régie par le référentiel de gestion des ressources humaines approuvé par arrêté du président du Conseil du 5 février 2014. La durée annuelle du travail est ainsi fixée à 1 607 heures, comme dans l'ensemble de la fonction publique, chaque agent étant supposé travailler 7 h 46 par jour sur la base de 207 jours annuels.

Cette réforme a encore des effets limités sur le temps de travail effectif. En effet, le régime de congés n'a, jusqu'à présent, pas évolué : les agents bénéficient toujours de 54 jours de congés, qui, ajoutés aux 104 samedis ou dimanches et aux 207 jours de travail mentionnés plus haut, aboutit aux 365 jours annuels. Considérant qu'à ces 54 jours doivent s'ajouter les jours fériés légaux, soit 11 jours par an, le nouveau régime de travail place les agents du CESE dans l'impossibilité matérielle d'atteindre le quota théorique de 1 607 heures.

Les agents d'accueil, huissiers et standardistes bénéficient par ailleurs de régimes spécifiques plus favorables que celui des autres agents du Conseil. Leur régime de travail est ainsi fondé sur une base annuelle qui varie de 1 353 à 1 402 heures auxquelles s'ajoutent 72 heures pour six samedis de présence. Le Conseil décompte à chaque agent un forfait de 20 minutes par jour de temps d'habillage et déshabillage pour chaque agent pour un total de 71 heures annuelles, ainsi qu'un forfait pour fermeture tardive qui varie de 62 à 111 heures annuelles mais dont l'effectivité est impossible à contrôler. Il eût été sans doute préférable de placer l'ensemble de ces agents dans un régime réel de 1 607 heures assorti, le cas échéant, d'heures supplémentaires pour fermeture tardive.

La Cour estime ainsi nécessaire de poursuivre la réorganisation du temps de travail, conformément au cadre réglementaire en vigueur.

B - Un système de rémunération complexe

1 - Une rémunération principalement indemnitaire

Les traitements de base des agents du CESE sont calculés par référence à ceux de la fonction publique. Ils représentent 45 % des émoluments qui leur sont versés.

Les présidents successifs du CESE ont en effet instauré une série de primes et indemnités, certaines sans équivalent dans la fonction publique¹⁶⁵. Leur architecture, refondue en février 2014, repose pour l'essentiel sur l'indemnité spéciale d'assemblée (passée en février de 30 % à 56 % du traitement brut), la prime de fin d'année (représentant 25 % du traitement brut) et la prime de rendement (comprenant une part fixe de 7 % à 12 % du traitement brut selon les corps et une part variable selon les corps et les mérites, de 500 à 15 000 € annuels). Une indemnité compensatrice neutralise les éventuelles pertes de revenus subies par certains agents à la suite de la mise en place du nouveau régime indemnitaire. Elle a également pour effet de figer le niveau global des indemnités versées.

2 - Une base juridique incertaine

La création des primes des agents du CESE repose sur une disposition du règlement intérieur du Conseil, approuvé par décret, qui prévoit que son président « détermine » les primes dont peuvent bénéficier les agents. Néanmoins ce texte ne précise pas qu'il est « compétent » pour les instituer.

Or, les agents du CESE sont soumis aux mêmes dispositions statutaires que les fonctionnaires de l'État : les primes et indemnités sont créées par une loi ou un décret, des arrêtés ministériels ou interministériels en précisant ensuite les conditions d'attribution (ayants-droits, mode de calcul, règles de cumul, etc.).

Les arrêtés du président instituant les primes et indemnités propres au CESE ne paraissent pas relever d'un niveau réglementaire suffisant.

¹⁶⁵ Indemnité de séance, prime de départ à la retraite, de naissance, de mariage, de vacances ou de fin d'année.

La Cour recommande en conséquence de donner une assise réglementaire aux primes versées aux agents du CESE.

3 - Un circuit de paiement qui doit évoluer

L'organisation actuelle du circuit de la paie n'est pas satisfaisante. D'une part, le service des ressources humaines n'est pas en mesure de connaître à tout moment les données de la consommation des crédits de masse salariale. D'autre part, un seul et même service assure la saisie des informations de rémunération, la liquidation des traitements et le paiement de ces derniers, sans contrôle interne, ce qui ne permet pas de fiabiliser le circuit de décompte. La même observation peut être faite s'agissant des pensions de retraites versées aux anciens membres du CESE ou à leurs ayants-droits.

Pour réduire ces risques, le Conseil vient de décider de modifier la répartition des compétences entre le service des ressources humaines et les services financiers. Si cette nouvelle organisation constitue un progrès, il n'en demeure pas moins que le passage du CESE dans le régime comptable de droit commun, évoqué *supra*, constituerait une réponse plus adaptée.

III - Une caisse de retraite toujours déficitaire

Comme la Cour l'avait recommandé en 2010, la caisse de retraite des anciens membres du Conseil a fait l'objet d'une réforme. Néanmoins, les mesures prises jusqu'à présent sont loin de suffire à rétablir l'équilibre des comptes. Dans un contexte particulièrement difficile pour les finances publiques, les prestations versées ne sont par ailleurs pas suffisamment en rapport avec l'effort contributif demandé aux conseillers.

A - Une caisse autonome partiellement réformée

Tableau n° 1 : données de financement de la caisse de retraite (2012)

Cotisations des conseillers	1 482 425,65 €
Cotisations du CESE	2 964 851,30 €
Subventions du CESE	6 564 722,05 €
Total ressources	11 011 999,00 €
Total pensions¹⁶⁶	11 011 999,00 €
<i>Fonds de réserve</i>	<i>8 891 568,68 €</i>

Source : CESE

1 - Les réformes entreprises

Instituée en 1957 au profit des anciens membres du Conseil, la caisse de retraite est régie par un règlement intérieur, fixé par arrêté conjoint du président et des questeurs, qui en détermine le fonctionnement.

À l'issue de son précédent contrôle, la Cour avait souligné le déséquilibre financier croissant du régime de retraite des conseillers et la diminution corrélative du fonds de réserve. Elle avait insisté pour qu'une réforme de fond soit engagée.

À la lumière de ces observations, le Conseil a mené à bien, depuis 2008, plusieurs réformes du système se traduisant par une augmentation des cotisations, une normalisation des conditions d'attribution, la suppression des bonifications familiales et une diminution du montant des pensions, y compris pour celles déjà liquidées.

Selon les projections du cabinet d'actuariat ayant réalisé l'étude, les économies générées par ces mesures atteignent au total, sur la période 2011 à 2025, plus de 9 M€. En incluant la contribution de solidarité versée par les bénéficiaires, les cotisations des membres augmentent de près de 7 M€ et les cotisations du CESE de 10 M€ sur la période considérée.

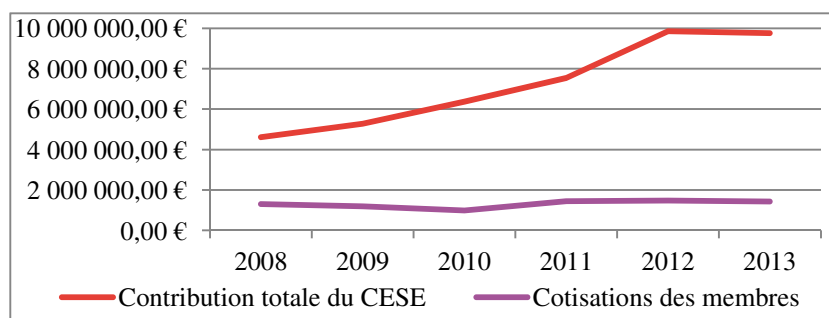
¹⁶⁶ Le déficit étant comblé par les subventions du Conseil, le total des ressources correspond au montant des pensions.

2 - Des mesures qui demeurent insuffisantes

Le fonds de réserve a été réduit de moitié entre 2008 et 2011 : il est passé de 18,45 M€ à 8,57 M€. Depuis 2012, son solde progresse à nouveau légèrement.

Si cette inversion de tendance est pour partie le fruit des mesures prises, elle résulte surtout de la hausse très sensible de la contribution du CESE au financement de ce fonds.

Graphique n° 1 : évolution des ressources du fonds de réserve



Source : comptes de gestion du CESE

L'étude conduite en 2012 par la Direction de la sécurité sociale à la demande du CESE conclut d'ailleurs à l'insuffisance des cotisations versées pour assurer le paiement des prestations du régime, lequel demeure, malgré les mesures prises, structurellement déficitaire. Elle évalue le déficit annuel, selon les années, entre 5 M€ et 6,50 M€, pour un déficit cumulé atteignant 93 M€ en 2029.

Or, le règlement de la caisse prévoit explicitement qu'elle est financée, outre les cotisations réglementaires, « par l'inscription au budget des sommes nécessaires pour assurer son fonctionnement ». Cette dernière mention, qui engage le CESE, comporte un risque sérieux d'absorption progressive de ses ressources budgétaires au profit du financement de la caisse de retraite. C'est d'ailleurs à ce titre que le déficit est comblé par la réaffectation systématique des excédents budgétaires de toute nature au fonds de réserve de la caisse de retraite.

En définitive, en 2012, le Conseil a versé au total 6,6 M€ de subvention d'équilibre et de « subvention complémentaire » à la caisse de retraite, sans préjudice du versement des cotisations réglementaires qu'il verse comme employeur (3 M€).

La Cour relève, en outre, que les fonds de la caisse de retraite (9 M€ fin 2012), qui font l'objet d'un suivi distinct au CESE, ne sont pas repris dans la comptabilité de l'État. Seul figure le montant de l'engagement hors bilan relatif au financement du régime (200 M€).

B - Un montant de pensions très favorable

1 - Un régime supplémentaire avantageux

Les droits à pension acquis par les anciens membres du CESE s'ajoutent à la pension de droit commun dont la plupart bénéficient, après avoir exercé une activité professionnelle rémunérée. Ils sont également liquidés très rapidement après la cessation des fonctions en raison de la moyenne d'âge des membres (60 ans à la fin de la mandature en cours).

Outre cet avantage, un conseiller partant à la retraite après l'actuelle mandature touchera, en application des dispositions en vigueur, une pension mensuelle de 707 € bruts pour un mandat de cinq ans et 1 126 € bruts pour deux mandats. La moyenne des pensions versées au 3^e trimestre 2013 était cependant supérieure à ces montants puisqu'elle s'élevait à 1 244 € par mois à la faveur de modalités de calcul antérieurement plus avantageuses et de la possibilité, depuis supprimée, de renouveler un mandat plus d'une fois. La moyenne des pensions de réversion servies s'élevait quant à elle à 783 € bruts.

Ce montant de pension est équivalent, pour un mandat, aux droits à retraite d'un salarié ayant cotisé pendant toute sa carrière, sans interruption, à hauteur d'un salaire moyen de 1 400 €, soit un peu moins que le salaire brut médian français en 2012.

2 - Une assiette de cotisation irrégulière

Sur la base d'une interprétation extensive des dispositions du règlement intérieur de la caisse de retraite, le montant des cotisations et le calcul de la pension sont assis d'une part, sur le montant de l'indemnité de base et d'autre part, sur celui de l'indemnité représentative de frais (IRF). Or, l'IRF n'est pas un élément de rémunération et n'est, du reste, pas soumise à l'imposition sur le revenu, ce qui démontre qu'elle a vocation à couvrir des frais professionnels.

Ce système de décompte revient en définitive à doubler le montant de pension servi aux membres du CESE.

Par ailleurs, l'IRF peut être réduite pour défaut d'assiduité. Or, le mode de liquidation de la pension ne tient pas compte des abattements éventuels. Ainsi, le mode de liquidation retenu revient à attribuer aux conseillers les moins assidus un montant de pension équivalent à celui des autres conseillers, alors qu'ils ont versé un montant de cotisation inférieur.

Aussi conviendrait-il de mettre fin à ce mode de calcul. L'économie ainsi dégagée par la réduction de l'assiette ne doit pas être compensée par une hausse du taux de cotisation qui serait contraire à l'objectif de maîtrise des engagements de l'État sur les retraites des anciens membres du CESE.

3 - Une « cotisation du double » qui creuse le déficit

Durant le premier mandat, les conseillers supportent « obligatoirement une retenue supplémentaire égale à la retenue simple réglementaire », ce qui leur ouvre droit d'emblée à une pension calculée sur la base de deux mandats.

Compte tenu du caractère structurellement déficitaire du régime et de l'impossibilité pour un conseiller d'exercer plus de deux mandats, cet avantage a pour conséquence d'accentuer le déficit du régime. En effet, chaque premier mandat contribue à creuser le déficit sur l'équivalent de deux mandats de cotisation ; de plus, le renouvellement plus rapide des membres du CESE accroît mécaniquement le nombre d'années de bonification¹⁶⁷.

La remise en cause de cet avantage, dont les effets pourraient se faire sentir rapidement compte tenu de la moyenne d'âge des membres du CESE et qui s'ajoute à un mode de calcul de la pension déjà favorable, constituerait une mesure de saine gestion¹⁶⁸. La baisse du montant des cotisations pourrait être partiellement compensée par une hausse du taux de la contribution de sauvegarde actuellement fixée à 1 %.

¹⁶⁷ Les députés ont abandonné ce système en 2011.

¹⁶⁸ La modification du mode de calcul aurait pour effet immédiat de diminuer les cotisations des membres (900 000 € dans le cas d'un renouvellement complet du CESE) mais de diminuer par la suite le montant des retraites servies aux anciens membres (plus de 1 M€ par an en année pleine).

4 - Un effort contributif limité pour les conseillers

En définitive, sur les 11 M€ annuels que coûtent les retraites des anciens membres du CESE, les conseillers contribuent à hauteur de 1,50 M€ aujourd'hui (soit 13,6 %) et le CESE pour tout le reste (soit 86,4 %). Selon le dernier rapport du Conseil d'orientation des retraites, la contribution de l'État pour les retraites des fonctionnaires s'élève, elle, à 73 %, soit près de 13 points de moins par rapport au taux de contribution sur les retraites des conseillers du CESE.

Dans ces conditions et considérant les constats dressés précédemment, le CESE pourrait envisager :

- de poursuivre l'ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions (cotisation du double, assiette de calcul, montant de la participation de l'État, etc.) ;
- de modifier le principe de fonctionnement du régime en le faisant évoluer, comme le proposait la Cour en 2010, vers un régime à cotisations définies, n'engageant pas l'État au-delà du financement initialement consenti et applicable à l'ensemble des pensions non encore liquidées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le Conseil a engagé des réformes administratives notables en matière d'achat public, de gestion du personnel et des carrières ou d'organisation du temps de travail. Des modifications ont aussi été apportées au régime de retraite des conseillers.

Néanmoins, malgré ces récentes évolutions, dont toutes ne portent pas encore leurs fruits, des marges de progression demeurent dans la gestion du Conseil. Alors que l'État est engagé dans un processus de réduction des déficits publics, ces constats doivent constituer un encouragement à accentuer les améliorations engagées depuis 2011 dans l'administration du Conseil, du personnel et de la masse salariale et plus largement de la maîtrise de ses dépenses.

La Cour relève que, malgré les ajustements opérés, un déficit du régime de retraite des conseillers demeure et qu'il appelle une réforme structurelle plus ambitieuse.

Dans ces conditions, elle formule les recommandations suivantes :

- 1. placer le CESE sous un régime budgétaire et comptable conforme aux dispositions du décret du 7 novembre 2012 (recommandation réitérée) ;*
 - 2. poursuivre la réorganisation du temps de travail conformément au cadre réglementaire en vigueur ;*
 - 3. donner une assise réglementaire aux dispositifs indemnitaires ;*
 - 4. poursuivre l'ajustement des paramètres de calcul des cotisations et des pensions de retraite (cotisation du double, assiette de calcul, montant de la participation de l'État, etc.) ;*
 - 5. faire évoluer le régime de retraites des membres vers un régime à cotisations définies, n'engageant pas l'État au-delà du financement initialement consenti et applicable à l'ensemble des pensions non encore liquidées.*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	266
Réponse du président du Conseil économique, social et environnemental	267

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

La Cour recommande de placer le Conseil économique, social et environnemental (CESE) sous un régime budgétaire et comptable conforme au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique de l'État.

Je souscris au bien-fondé de cette orientation générale. C'est pourquoi, bien que le CESE soit exonéré du contrôle budgétaire par l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, des travaux ont été initiés en 2014 entre le ministère des finances et des comptes publics et le CESE, afin que les principales dispositions comptables du décret du 7 novembre 2012 puissent trouver à s'appliquer, en tenant compte bien entendu des spécificités du CESE, notamment de l'existence d'un dispositif de questure.

L'harmonisation des règles comptables applicables au CESE est engagée en prenant en compte les dispositions découlant du décret du 7 novembre 2012. Elle porte notamment sur l'évolution de son plan comptable vers celui du plan comptable de l'État, sur les procédures comptables et sur les conditions d'une intégration plus exhaustive des opérations du CESE dans les comptes de l'État. Le rôle des acteurs de la chaîne financière et comptable devrait être par ailleurs examiné et précisé dans le cadre des travaux de réécriture du décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CESE qui précise le cadre administratif et financier et mériterait utilement d'être actualisé pour prendre en compte les principales dispositions du décret du 7 novembre 2012.

Les autres recommandations, qui, pour la plupart, concernent la gestion interne du CESE, me paraissent relever de la bonne gestion des ressources publiques. J'ai bien pris note en particulier de la question liée à la situation de la caisse de retraite dont bénéficient les membres du CESE et dont le montant des engagements est retracé à hauteur d'environ 200 millions d'euros en annexe des comptes de l'État. L'étude actuarielle menée sur ce régime de retraite permettra d'identifier les conditions de sa soutenabilité et de son redressement dans la durée, sur la base notamment des préconisations formulées par la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

La Cour rappelle le caractère dérogatoire du régime budgétaire et comptable du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et ce, dans la continuité des observations formulées à l'issue des contrôles précédents. Pour ma part, je réitère l'attachement du Conseil à son statut d'assemblée et à la défense du contrôle par les questeurs. D'ailleurs, le Premier ministre avait confirmé, le 25 mai 2005, le caractère dérogatoire du régime applicable au CESE dans les termes ci-après : « Vous continuerez à bénéficier, comme aujourd'hui, de procédures dérogatoires en matière d'exécution de la dépense, avec notamment une absence de contrôle financier et de comptable public ». J'ajoute que la dernière modification du décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CESE en date du 25 août 2010 n'a, à ma connaissance, appelé aucune observation du Premier ministre et des ministres signataires. Dès lors il me paraît difficile de conclure à la pleine application du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique sans prise en considération des dispositions réglementaires particulières toujours en vigueur.

Pour autant, je vous donne acte de la nécessité d'instaurer des procédures de contrôle interne et de garantir une remontée exhaustive des données comptables du CESE dans la comptabilité de l'État. Dès février dernier, la secrétaire générale a engagé deux chantiers avec le chef du service de contrôle budgétaire et comptable ministériel auprès des services du Premier ministre (CBCM) et l'appui de la direction générale des finances publiques :

- l'un, sur l'amélioration de la qualité comptable qui suppose l'harmonisation et la mise en cohérence du plan comptable du CESE avec celui de l'État afin d'apporter une réponse à vos observations justifiées relatives notamment à la gestion des amortissements et à la comptabilisation des cotisations sociales acquittées par les conseillers ;*
- l'autre, sur la révision du décret 59-601 du 5 mai 1959 modifié garantissant la spécificité du CESE, assemblée constitutionnelle, et la reconnaissance du rôle des questeurs au sein de notre institution.*

Ces échanges avec le CBCM nous permettront également d'améliorer le circuit et les délais de paiement ; au Conseil, le délai moyen a déjà été ramené de 27 jours en 2013 à 24,3 jours en 2014, à compter de la réception de la facture ; ce délai peut certes être amélioré mais par comparaison, le délai de 16 jours, au sein des services du Premier ministre référencé par la Cour, est comptabilisé à compter de la date de certification du service fait, nécessairement postérieure à celle de réception de la facture.

De même, la question de l'obligation de dépôt de fonds au Trésor est clairement posée et fait l'objet d'une demande de dérogation auprès du ministre des finances et des comptes publics.

L'analyse de la Cour sur la gestion de la commande publique explique les progrès qui restent à réaliser pour l'appropriation de procédures particulièrement complexes. Je confirme qu'à la faveur de la nouvelle organisation administrative, ce service récemment créé et désormais rattaché à la direction administrative et financière, a vocation à piloter l'ensemble des achats en privilégiant les procédures mutualisées, ouvertes au sein des services du Premier ministre ou de l'union des groupements d'achat public (UGAP).

Les résultats sont déjà probants : la part des dépenses de fonctionnement effectuées sur marchés de 37 % en 2009, 66 % en 2013 devrait atteindre 70 % en 2014, les 30 % restant incluant les achats externes auprès de la DILA, chargée de la publication officielle des avis, rapports et études ; s'agissant des investissements, le pourcentage de 88 % en 2013 sera porté à 99,5 % en 2014.

En ce qui concerne les ressources humaines, vous soulignez à juste titre l'ambition des réformes engagées et je souhaiterais comme je l'ai fait avec la Secrétaire générale lors de l'audition devant la Quatrième Chambre, insister sur la profondeur des changements à l'œuvre et notre souci de veiller à leur acceptabilité par les personnels.

Au terme d'un cycle de négociations intenses avec les organisations syndicales, engagé au début de l'année 2013, le comité technique du CESE, a émis, le 3 février 2014, un avis favorable sur :

- le référentiel de gestion des ressources humaines et les textes réglementaires en découlant, signés le 5 février 2014 ;*

- *l'organisation des services du CESE avec le double objectif d'une simplification et d'une collégialité renforcée de l'équipe de direction.*

Pour répondre à la nécessité d'un pilotage des effectifs et de la masse salariale par la direction des ressources humaines (DRH), la nouvelle organisation garantit la mise en œuvre d'un contrôle interne. La DRH est désormais chargée de préparer la paie et de piloter la masse salariale, en cohérence avec la politique de développement des ressources humaines (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et des conséquences financières correspondantes), la direction administrative et financière en assurant le contrôle avant mandatement et paiement.

D'ailleurs, je souhaite rappeler qu'au vu d'une impasse des dépenses de personnel de l'ordre de 500 000 € en 2011, j'ai demandé à la secrétaire générale à son arrivée en mai 2012, d'ouvrir les chantiers nécessaires à une remise en ordre, avec le souci du dialogue social.

Conformément à l'engagement que j'avais pris de sécuriser les rémunérations indiciaires et indemnitaires et d'introduire plus de transparence et d'équité, le référentiel des ressources humaines ne crée aucun nouvel avantage mais tient compte des avantages acquis et des règles applicables dans l'ensemble de la fonction publique.

Ce référentiel qui vaut règlement intérieur, a le mérite d'énoncer pour la première fois les règles applicables, de les porter à la connaissance de tous et de garantir ainsi une gestion transparente ; ce référentiel porte sur :

** L'organisation du temps de travail des agents du CESE, la durée légale du travail de 1607 h - incluant les jours fériés à l'instar de nombreuses administrations- s'appliquant désormais à tous les agents, sur la base de 38h50 par semaine. En résulte le maintien des 54 jours de congés dont 12 jours CESE existant depuis plusieurs décennies et marquant la spécificité des rythmes de travail par analogie avec les assemblées parlementaires.*

Je précise que l'organisation particulière du temps de travail des agents en brigade, chargés de l'accueil et de la sécurité doit garantir au mieux la continuité du service; le port d'une tenue vestimentaire professionnelle qui leur est imposée, justifie le temps d'habillage et de déshabillage. Les heures supplémentaires sont plafonnées à 25 h par mois conformément aux dispositions réglementaires en vigueur et les dépenses correspondantes de 186 000 € en 2009 ont été ramenées à 90 000 € en 2013.

* La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences correspond à la mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle d'emploi, une gestion transparente et sécurisée des recrutements et des promotions, une incitation à la formation professionnelle et un accompagnement individualisé dans le déroulement de carrières ; j'ai eu l'occasion de rappeler que plus aucun recrutement ne se ferait sans fiche de poste et dans la confidentialité d'un entretien individuel. Depuis l'été 2012, les postes sont publiés et les recrutements soumis à une commission de sélection. Les promotions résultent désormais de la stricte application des statuts particuliers publiés en 2009.

Je partage les observations de la Cour sur la nécessité d'accroître le recours à des fonctionnaires détachés, voire mis à disposition et à des contractuels pour des emplois spécifiques ou de courte durée et de renoncer à une politique d'intégration de fait automatique des personnels détachés. Cette inflexion nécessaire est d'ores et déjà apportée.

* Le nouveau régime indemnitaire des personnels du CESE permet de passer de 19 primes dont certaines non formalisées réglementairement, à un socle de 3 primes principales en sus des 6 primes prenant en compte des contraintes d'exercice imposées (indemnités de permanences de nuit, indemnités de sujétions particulières, indemnités de valorisation...). Le nouveau régime indemnitaire participe d'un effort de clarification, d'équité et de réduction des inégalités au profit des salaires les plus modestes ; chaque prime propre au Conseil fait l'objet d'un arrêté signé par mes soins, déterminant l'objet, le montant, les bénéficiaires et les modalités d'attribution et de versement.

La Cour relève « la base juridique incertaine » du régime indemnitaire applicable aux personnels du CESE. Telle n'est pas notre analyse. Les articles 15 et 23 bis de l'ordonnance organique, l'article 4 du décret précité du 5 mai 1959 modifié ainsi que le Règlement intérieur approuvé par décret, nous semblent fonder au contraire le pouvoir réglementaire du Président du CESE. L'article 52 du règlement intérieur précise bien que les primes et indemnités dont peuvent bénéficier les agents « sont déterminées par le Président du CESE ».

* La politique sociale est maintenue à un montant global de 250.000 € maximum, soit l'équivalent de 2 % de la masse salariale.

Vos observations sur la gestion de la Caisse de Retraites des conseillers justifient le rappel détaillé de la réforme engagée en 2011 en vue de garantir un financement pérenne grâce à un abondement réparti comme suit :

- *1/3 de financement sur le budget du CESE, grâce aux recettes dites de valorisation et liées à l'accueil d'évènements au sein du Palais de Léna ;*
- *1/3 de subvention exceptionnelle de l'État soit 1,5 M€ par an, sur le triennal 2013-2015 ;*
- *1/3 au titre des contributions des conseillers et anciens conseillers retraités.*

Cette réforme conduite avec les questeurs, s'est traduite concrètement par :

- *une diminution du montant de l'annuité des pensions pouvant selon les situations individuelles varier de -13 % à -15 % ;*
- *la suppression de la majeure partie des avantages familiaux (majoration pour enfant plafonnée à 10 %, impossibilité d'anticiper le versement de la retraite avant 60 ans en fonction du nombre d'enfants, etc.) ;*
- *le report du versement de la pension à la date de liquidation de la pension principale ;*
- *la mise en place inédite d'une cotisation de sauvegarde de 1 % prélevée sur toutes les retraites, y compris celles d'ores et déjà liquidées à la date de réforme (110 000 € par an) ;*
- *une transposition du régime général des fonctionnaires de l'État avec une augmentation du taux de cotisation de 7,85 % en 2011 à 10,55 % en 2020.*

La nécessaire poursuite des réformes est, à mon sens, subordonnée à une étude préalable des équilibres de ce régime particulier de retraite, de son fonctionnement juridique et financier et à une juste estimation des engagements de l'État hors bilan. Ce travail est en cours avec l'appui et l'expertise de la Caisse des dépôts et débouchera sur la proposition des mesures correctives en 2015.

Au final, je suis avec les Questeurs et la Secrétaire générale reconnaissant à la Cour de nous aider à améliorer le fonctionnement et la gestion du CESE en corrigeant les manquements ou insuffisances constatés.

Je vous remercie de prendre la mesure de l'ampleur et de l'impact des changements conduits. À cet égard, je permets de rappeler que le CESE a contribué volontairement au financement du « Plan Emploi » et au redressement des comptes de l'État et accepté une diminution de la dotation budgétaire de l'État à hauteur de 800 000 € en 2013 rapportée à une dotation initiale de 38,7 millions d'euros. Cet effort a été reconduit en 2014 pour 700 000 € auxquels s'ajoute une nouvelle contribution volontaire de 350 000 € consentie en octobre de la même année.

IIIème assemblée de la République, « force de proposition de la société civile organisée », le CESE se doit d'être exemplaire dans ses actes, irréprochable dans son éthique, manifester le souci d'une bonne utilisation des deniers publics et participer à l'effort de maîtrise des finances publiques.
